

**Programas sociales,
pobreza y
participación ciudadana**

Edmundo Jarquín y Andrés Caldera
Editores

Banco Interamericano de Desarrollo

Página en blanco a propósito

Programas sociales, pobreza y participación ciudadana

Edmundo Jarquín y Andrés Caldera Pietri
Editores

Washington, D.C., 2000

Seminario sobre programas sociales, pobreza y participación ciudadana
(1998: Washington, D.C.).

© 2000 Banco Interamericano de Desarrollo

Programas sociales, pobreza y participación ciudadana: Seminario copatrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., marzo de 1998.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1-886938-75-x

Los puntos de vista expresados en esta publicación corresponden a los autores y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Programas sociales, pobreza y participación ciudadana

Esta publicación puede solicitarse a:

Banco Interamericano de Desarrollo

Librería del BID

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Tel.: (202) 623-1753

Fax: (202) 623-1709

Correo electrónico: IDB-BOOKS@IADB.ORG

Prólogo	
<i>Edmundo Jarquín</i>	vii
Introducción	
<i>Andrés Caldera Pietri</i>	xi
Conclusiones generales	xvii
PRIMERA SECCIÓN—Taller de educación	
Participación comunitaria en proyectos sociales. El caso de EDUCO en El Salvador	
<i>Ana Evelyn Jacir de Lovo</i>	3
Reforma educativa en Minas Gerais	
<i>João Batista Araujo e Oliveira</i>	35
Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo PRONADE	
<i>Maria del Carmen Aceña de Fuentes</i>	47
Movimiento de Educación Integral Popular Fe y Alegría	
<i>Fernando José Virtuoso</i>	67
SEGUNDA SECCIÓN—Taller de grupos vulnerables	
Programa de Desarrollo Sostenible de la Costa Pacífica	
<i>Esperanza Solís</i>	85
Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles	
<i>Claudia Jacinto</i>	105
Análisis comparativo de experiencias participativas en el campo social	
<i>Alvaro Colom Caballero</i>	121
Análisis comparativo de dos experiencias comunitarias	
<i>Jean D. Griffith</i>	141
TERCERA SECCIÓN—Taller de sectores productivos	
Las ferias de consumo familiar del estado Lara, Venezuela	
<i>Luis Gómez Calcaño</i>	151
PROPESA, Corporación de Promoción para la Pequeña Empresa	
<i>Ana María Correa López</i>	185
Mujeres Tejedoras de Sígsig	
<i>Paciente Vásquez</i>	197
Manos del Uruguay	
<i>Enrique Vispo Bastón</i>	209

CUARTA SECCIÓN—Taller de equipamiento urbano y servicios

Participación comunitaria en proyectos sociales: La experiencia del PRODEL <i>Alfredo Stein</i>	227
Diferentes experiencias de participación comunitaria: la favela barrio en Rio de Janeiro y el PRODEL en Nicaragua <i>Fernando Cavallieri</i>	269
Villa el Salvador <i>Antonio Zapata</i>	285
Análisis comparativo de PRODEL y PROHABITAT <i>Mariadela Villanueva</i>	295

QUINTA SECCIÓN—Taller de salud

Fundación para la Promoción de la Salud en el estado Lara <i>Carlos Mascareño</i>	315
Programas Comunitarios de Acción Primaria <i>Carlos Alberto Komora</i>	333
Empresas Solidarias de Salud <i>Francisco Pérez-Calle</i>	345
Participación de la sociedad civil en los servicios básicos de atención de la salud en Venezuela y Perú <i>Laura C. Altobelli</i>	359

SEXTA SECCIÓN—Taller de protección ambiental

La cuestión social del medio ambiente y el caso del PMACI <i>María Helena Allegretti</i>	383
Análisis comparativo del PMRC del Ecuador y el PMACI de Brasil <i>José A. Rosero</i>	413
Análisis comparativo del PMACI de Brasil y el PBFMC de Jamaica <i>Peter Espeut</i>	429
Programa de Desarrollo Sostenible del Darién, Panamá <i>Julieta Díaz y José A. Espino</i>	443

SÉPTIMA SECCIÓN—Taller de filantropía y responsabilidad social

El Centro Mexicano para la Filantropía CEMEFI: una experiencia de fortalecimiento de la sociedad civil
Rubén Aguilar Valenzuela 453

Análisis comparativo del Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE) y del Centro Mexicano para la Filantropía—CEMEFI
Mario Volpi 477

Hogar de Cristo
Isabel Donoso 485

Fundación Social, Colombia
Inés Useche de Brill 499

OCTAVA SECCIÓN—Taller de descentralización

La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso de Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil
Zander Navarro 515

La mesa de concertación de políticas sociales de la ciudad de Córdoba
Daniel Arroyo 557

Análisis de los procesos participativos de Porto Alegre en Brasil y de Cochabamba en Bolivia
Humberto Vargas 573

Análisis comparativo de la Red de Solidaridad Social de Colombia y el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil
Carlos Ossa Escobar 589

Página en blanco a propósito

Prólogo

Edmundo Jarquín*

Con motivo del Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo aprobado en 1994, el BID recibió el mandato explícito de apoyar a los países de la región en la consolidación de un proceso de desarrollo económico y social dinámico, equitativo y sostenible, en la modernización del Estado y el fortalecimiento del sistema democrático. Empero, estos objetivos parecen ser incompatibles con los altos grados de exclusión socioeconómica y de pobreza, y con la precariedad de las instituciones democráticas que prevalecen en muchos de los países de la región. Además, puede aseverarse que no existe una democracia sin ciudadanos y no hay una economía de mercado exitosa que excluya de la producción y el consumo a una parte de la población. Estos son aspectos inseparables. Simplemente, no hay ciudadanos cuando prevalecen condiciones de exclusión socioeconómica, cuando faltan oportunidades económicas dignas, y no es posible insertarse en el proceso productivo con eficiencia, si se permanece al margen de los servicios de salud y educación, y sin la oportunidad de ejercer a plenitud los derechos cívicos y políticos.

En 1996, el Directorio del Banco aprobó el “Marco de referencia para la acción de la institución en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil”. Entre sus aspectos sustantivos este documento señala que “la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil son procesos recíprocos y complementarios”; “no hay Estado eficiente con una sociedad civil débil”, y que: “el fundamento de una sociedad civil robusta está en la existencia de oportunidades económicas y de libertades democráticas para todos los ciudadanos. En ese sentido, el fortalecimiento de la sociedad civil está vinculado al conjunto de políticas económicas y sociales que promuevan el empleo, la ampliación de la base empresarial con énfasis en la pequeña y micro empresa, la formación de capital humano, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la descentralización, la participación ciudadana, la protección de los sectores más vulnerables, la eliminación de las discriminaciones de género y otra índole, y el establecimiento de un ambiente institucional y normativo que permita el pleno ejercicio de los derechos cívicos”.

*Jefe de la División de Estado y Sociedad Civil, Departamento de Desarrollo Sostenible.

Se debe enfatizar que la inversión en capital humano, las políticas de creación de empleo, la ampliación de la base empresarial apoyando la pequeña y microempresa, la eliminación de toda discriminación por razones de género o raza, los procesos de expansión del mercado y simultáneamente de construcción de la ciudadanía, esto es, de fortalecimiento de la sociedad civil y por lo tanto del sistema democrático.

Esos son los antecedentes institucionales y el marco conceptual con los cuales el Banco ha venido atendiendo la demanda de sus países miembros, asignando prioridad a los programas orientados al alivio y la eliminación de la pobreza, a los temas de la modernización del Estado, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación. Esto ha significado que la institución concentre una gran parte de sus recursos en los sectores sociales y que, a la vez, continúe respaldando programas de reforma judicial, fortalecimiento de parlamentos y programas de descentralización, con el fin de mejorar el marco normativo e institucional para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. También ha venido diseñando proyectos innovadores orientados a poner en práctica la complementariedad y reciprocidad entre los esfuerzos de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, respondiendo a la necesidad de realizar una evaluación y simultáneamente difundir el conocimiento sobre los logros derivados de las múltiples experiencias que se vienen llevando a cabo en sus países miembros, el Banco Interamericano de Desarrollo organizó el seminario sobre "Programas sociales, pobreza y participación ciudadana" que se celebró con motivo de la XXXIX Asamblea de Gobernadores en Cartagena de Indias, Colombia, en marzo de 1998. La preparación de dicho encuentro estuvo a cargo de la División de Estado y Sociedad Civil, del Departamento de Desarrollo Sostenible.

El seminario tuvo entre sus objetivos establecer, empíricamente, la complementariedad entre el Estado y la sociedad civil en el marco de las políticas sociales y la lucha contra la pobreza, desde la perspectiva específica de la participación ciudadana. Todas las sociedades, aún las más pobres, tienen en la participación ciudadana un gigantesco activo económico de naturaleza no financiera. La participación ciudadana, adecuadamente promovida y canalizada, permite abordar programas y proyectos de desarrollo en una escala que excede las asignaciones presupuestarias siempre limitadas de los países de la región. La participación, además, en cuanto ejercicio de un derecho, es un medio para lograr la plenitud de la persona humana. La eficiencia y la ética también se dan la mano a través de la participación.

Por último, el Banco está llevando a cabo actividades que promuevan un ambiente de confianza y cooperación entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil. Este seminario formó parte de ese esfuerzo. Desde el punto de vista económico, en las condiciones actuales de globalización de las economías, aumento de la competencia internacional, desarrollo de la tecnología y amplia difusión de los sistemas de información, no es posible lograr un crecimiento sostenido con grados intolerables de exclusión socioeconómica interna. Desde el punto de vista político, casi la totalidad de nuestros países han optado por la democracia. Por

lo tanto, se dispone de una singular oportunidad: las condiciones modernas del desarrollo, basadas en el capital humano y social, hacen compatibles las exigencias técnicas del crecimiento con las exigencias éticas de la equidad y la libertad.

Con la publicación de los trabajos presentados en el seminario, el Banco espera contribuir a la difusión de las experiencias recogidas y a la incorporación de la participación en las diversas etapas de los programas y proyectos de desarrollo principalmente en aquellas zonas de los países de la región en las que aún no se comprende su importancia, o en las que todavía predominan los problemas derivados de la exclusión y de la desigualdad social y económica. Las experiencias analizadas muestran que la participación, junto con abrir nuevos espacios para la creación de una verdadera vivencia democrática, está contribuyendo a que el manejo y la solución de los problemas y desafíos que enfrentan las comunidades latinoamericanas se lleven a cabo responsablemente por todos sus componentes. Esto, sin duda, posibilitará la adaptación de las estructuras sociales y productivas a los desafíos del nuevo siglo.

Página en blanco a propósito

Introducción

Andrés Caldera Pietri¹

La pobreza y la desigualdad que afligen a segmentos significativos de la población de América Latina y el Caribe han llevado a plantear el logro de la equidad como uno de los objetivos fundamentales del desarrollo. La experiencia demuestra que el crecimiento económico sólo no basta, y que pueden ahondarse las diferencias si no se fortalece el capital humano, si no se mejoran la capacidad y las habilidades de la población de América Latina y el Caribe para que ésta pueda acceder a las oportunidades de generación de riqueza y bienestar. Si bien la educación es primordial para el fortalecimiento del capital humano y el logro de la equidad, se podría aseverar que la participación ciudadana es el gran camino complementario que, paralelamente a la educación, puede generar cambios profundos en nuestras sociedades. Es decir, la educación y la participación ciudadana ciertamente constituyen una clave para el cambio en los países de la región.

La realidad actual de América Latina y el Caribe revela que, casi en forma unánime, nuestros pueblos han adoptado la democracia como su sistema político. Esta realidad, en medio de los profundos cambios sociales y económicos registrados en los países de la región, ha impulsado en forma renovada la idea de la participación como el eje para la recomposición del poder; para la estructuración orgánica de una sociedad masificada; para el manejo de los conflictos y las relaciones sociales y para la construcción de un nuevo orden, profundamente democrático, humano y solidario.

En estas circunstancias, el Banco Interamericano de Desarrollo, que ha ayudado a hacer realidad trascendentes reformas económicas y sociales, estructurales y funcionales en nuestros países, decidió realizar este seminario a fin de poner sobre la mesa el tema de la participación ciudadana, interpretando así un sentimiento generalizado en nuestra gente que va encontrando poco a poco un planteamiento justo en la experiencia práctica de numerosas iniciativas que en todos los países están abriendo nuevas posibilidades, lejos de la retórica y de la demagogia. Sin embargo, el Banco decidió organizar no solo un seminario, sino más bien un encuentro con un espacio amplio para la reflexión y el diálogo del que surgieran importantes conclusiones y recomendaciones para la acción futura.

A esta convocatoria asistieron, por primera vez quizá en mucho tiempo, importantes representaciones del sector público, del sector privado, de la sociedad civil, de los organismos inter-

¹ Consultor

nacionales y de las instituciones de cooperación, que actúan y adoptan decisiones que inciden significativamente en el sector social de América Latina y el Caribe.

La idea de la realización de este seminario, indujo inicialmente a preguntarse cuál era la novedad de hablar ahora de la participación, un tema que ha circundado a los países de la región desde fines de los años sesenta. La pregunta, que al principio sobresaltó a los organizadores del encuentro, tenía ciertamente sentido por tratarse de un concepto multifacético que ha tenido diversas interpretaciones a través del tiempo. En efecto, la participación considerada hasta hace algún tiempo como un concepto utópico sin ninguna interpretación en términos operativos, se ha transformado en los últimos años hasta tener significados pragmáticos que la han llevado a constituirse en un instrumento esencial en el proceso de desarrollo social y económico.

Con el propósito de enriquecer el diálogo, el Banco preparó previamente un análisis comparativo de casos que, permitiendo extraer enseñanzas importantes sobre el impacto de la participación en cada uno de ellos, sirviera de fundamento para la reflexión y la discusión sobre la experiencia práctica. Se escogieron cuatro casos de diferentes países para cada uno de los ocho temas que se consideró que deberían formar parte del contenido del seminario. Sin duda, existen otros casos importantes y ciertamente otros temas que pudieron también estar presentes en este encuentro, pero el Banco está seguro que ellos podrían constituir motivos para que se realicen otros encuentros como éste.

Se decidió que fueran consultores independientes, quienes realizaran las investigaciones, los análisis comparativos y las exposiciones que precedieron al seminario. Asimismo, se les pidió a ellos compartir con el Banco los propósitos del encuentro para que éstos fueran más allá de una información amplia y exhaustiva de las experiencias analizadas, y que ofrecieran una base objetiva que permitiera a todos extraer enseñanzas para la formulación de políticas y proponer la multiplicación de las iniciativas.

Un equipo multidisciplinario del Banco elaboró una matriz metodológica que sirvió de base a la investigación de las experiencias centrales en los temas de educación, grupos vulnerables, sectores productivos, equipamiento urbano y servicios, salud, protección ambiental, filantropía, y responsabilidad social, y descentralización que conformaron los ocho talleres de análisis y discusión. También se seleccionaron estudios sobre tres experiencias complementarias para cada tema, que siguieron un enfoque comparativo en relación con las experiencias centrales, a fin de evaluar el impacto de la participación.

No obstante el corto tiempo del que se dispuso para realizar estas novedosas y ambiciosas investigaciones, ellas proporcionaron resultados sorprendentes en cuanto al impacto económico, social y político-institucional de la participación en las diferentes experiencias analizadas. Asimismo, dejaron, como consenso unánime en los grupos de trabajo, la necesidad de ir creando mecanismos permanentes para el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos que permitan medir y valorar en toda su dimensión el componente de la participación presente en los mismos.

Los ocho talleres, en que fue dividido el seminario, constituyeron espacios amplios para diálogos fructíferos que permitieron llegar a las conclusiones que fueron presentadas para la consideración y discusión de los responsables de la política social de los países, que participaron en la mesa redonda de clausura.

Al considerar el aporte de la participación en el aumento de la eficiencia, eficacia, transparencia y sostenibilidad de los proyectos y programas, no es casual observar en programas de distinto orden y en países diversos diferencias notables al comparar los costos, el alcance y la proyección en programas y proyectos con y sin participación ciudadana. El menor costo por paciente en los ambulatorios con participación promovidos por FUNDASALUD en Venezuela; o el costo unitario del metro cuadrado de construcción del programa de desarrollo local, PRODEL, en Nicaragua; o en la capacidad de ejecución presupuestaria de las asociaciones de padres de familia, propiciadas por EDUCO en El Salvador, por citar algunos ejemplos, son algunas de las evidencias empíricas de esta afirmación.

Por otra parte, al investigar la percepción de los usuarios sobre la calidad de los servicios que prestan las experiencias con o sin participación, las encuestas demuestran que la satisfacción es mayor en las primeras que en las últimas y que la vinculación que se establece en aquéllas entre usuario y servicio provoca un sentimiento de apropiación que aumenta la valoración de este último.

El aumento en la transparencia en la administración y manejo de fondos y programas, como resultado de la participación, contribuye a reducir las posibilidades de corrupción y mejora la calidad de la gestión pública. La participación es también generadora de ahorro. Para evidenciarlo, se puede citar el caso de las Ferias de Consumo Familiar, en Venezuela, que producen un ahorro directo a los consumidores de diez millones y medio de dólares al año, o de Fe y Alegría, que en una proyección de diez años plazo producirá un ahorro de casi cinco millones de dólares para el gobierno de Guatemala y un millón y medio para el Paraguay.

La participación, además, moviliza recursos humanos y financieros no aprovechados, como lo demuestra el tiempo ofrecido por el voluntariado o el ahorro generado en las diferentes experiencias estudiadas. El impacto de esta movilización alcanza, no pocas veces, magnitudes significativas. Se trata de una variable que al ser estimada al nivel de un agregado macroeconómico alcanza un nivel equivalente al catorce por ciento del producto interno bruto en Israel. Podría pensarse lo que significaría en países como los nuestros, cuantificar el aporte del voluntariado en las campañas de alfabetización, en los programas de educación y salud, en los programas de autoconstrucción, o en el manejo de los programas deportivos y culturales, o en las campañas de limpieza y otras actividades.

El insólito caso de la Fundación Social en Colombia, propietaria de un grupo de catorce empresas cuyos beneficios van íntegramente a financiar actividades filantrópicas y de promoción del cambio social, ha llegado a cinco millones de colombianos, con activos por tres millones y medio de dólares e ingresos netos de más de setecientos millones de dólares.

Asimismo, la participación tiene también un impacto social, que es quizá el más reconocido y aceptado, el de contribuir en forma determinante al logro de la equidad. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre muestra cómo la participación no sólo estableció el principio de la progresividad en los tributos municipales, aumentando las cargas en los sectores con mayores posibilidades de la ciudad, sino que también orientó recursos hacia las zonas más pobres de la ciudad que hasta entonces habían sido olvidadas.

La experiencia acumulada por los organismos internacionales y especialmente por el Banco, en los proyectos dirigidos a los grupos vulnerables, a las minorías, a las comunidades estructuralmente frágiles, y a los sectores débiles de la sociedad, ha ido desarrollando una cultura participativa que se hace cada vez más presente en el diseño, la formulación, la supervisión y la ejecución de los proyectos de desarrollo económico y social. Varios de estos proyectos, discutidos en los talleres de grupos vulnerables y protección ambiental, van desde la experiencia del Proyecto para la Protección del Ambiente y de las Comunidades indígenas, en Brasil, que modificó totalmente la manera de proceder en el análisis del ciclo del proyecto que se tenía entonces, hasta programas recientes, de corte profundamente participativo, como el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, de Guatemala.

Del mismo modo, poblaciones como la del Chocó, en Colombia, que han vivido sumidas en la más desgarradora pobreza, empiezan a encontrar en este aprendizaje compartido la posibilidad, por fin, de una esperanza de progreso cierta.

Al hablar del impacto social de la participación, no se puede dejar de destacar su influencia directa en la multiplicación de oportunidades para las microempresas y las cooperativas. La participación, en efecto, permite a los sectores mayoritarios de la población el acceso a la creación de riqueza y a la generación de empleo. Las microempresas son la principal fuente de empleo en el Paraguay, comprenden 510.000 empresas y emplean en la actualidad el cuarenta y uno por ciento de la población económicamente activa.

Pero hay un aspecto de la participación que se debe destacar de manera muy especial, tal es el de su impacto político-institucional, es decir, el de la influencia determinante de la participación ciudadana en el cambio de la propia vida social, en la redistribución del poder, en el fortalecimiento de las capacidades de los individuos y en su contribución a la realización integral de la persona humana. En efecto, el proceso de descentralización que se viene realizando en la región, es la base fundamental para la realización de la participación, al acercar las fuentes de poder y decisión cada vez más a quienes son sujetos de las mismas. Es por ello que el nivel local está resaltando como el espacio más propicio para la participación. Para rendir enteramente sus beneficios, este proceso debe ir de la mano con la posibilidad de involucrar cada vez más a los ciudadanos en la consideración, decisión y ejecución de los asuntos que les conciernen. Tal es el modelo analizado y comparado a nivel local en Porto Alegre, Brasil y otras ciudades de Argentina, Bolivia y Colombia, donde la participación a nivel local ha contribuido a mejorar la acción pública, por una parte, y al mismo tiempo ha mejorado la capacidad de los ciudadanos para comprender la problemática que les concierne directamente, sus caminos de solución y les

ha permitido influir en la orientación de las mismas, aumentando su satisfacción y la calidad de vida de sus ciudades. Y es que el ámbito vecinal, y de allí su valor fundamental, viene a constituir el espacio primario para el desarrollo de la convivencia humana.

La organización de las comunidades para el manejo de sus propios asuntos y para la negociación con las distintas instituciones del sector público, es un elemento esencial para el cambio democrático de nuestras sociedades. Las comunidades vecinales pueden no sólo resolver problemas fundamentales, sino ser también el medio para la comprensión de deberes y derechos; para el ejercicio diario del respeto, la convivencia y la solidaridad; para la formación de líderes y la creación de responsabilidad colectiva. El caso de Villa el Salvador en Perú, organizada en casi cuatrocientos lotes familiares, donde las responsabilidades de dirección han sido ejercidas por una gran mayoría de la población, constituye una experiencia de comunidad autónoma y autogestionada, con instituciones propias, y con fines permanentes.

Para participar se necesita organización. Organización que puede surgir espontáneamente, como de hecho ocurre, pero que también puede promoverse en torno a actividades y programas. De hecho, la creación de organización social, de “redes” o de “tejido social”, es uno de los principales logros obtenidos en muchos de estos programas y debe constituir uno de los propósitos fundamentales de la política social.

El logro mayor en muchos de los fondos de desarrollo social o sus equivalentes, creados en los últimos años, no sólo ha sido el de contribuir a la generación de empleo sino también el de contribuir a crear una organización social y cultura participativa donde no existía.

Página en blanco a propósito

Conclusiones generales

Del análisis de los 32 estudios de caso presentados en los talleres, así como de las discusiones y reflexiones que ellos provocaron entre los asistentes al encuentro, pueden derivarse algunas conclusiones de carácter general.

- Los casos y las experiencias presentados permitieron dar respaldo empírico al concepto de que la participación ciudadana incrementa la eficiencia económica, social y política-institucional de los proyectos de desarrollo.

- La participación ciudadana, debidamente canalizada, genera ahorros, moviliza recursos humanos y financieros adicionales, promueve la equidad y contribuye de manera decisiva al proceso de fortalecimiento de la ciudadanía y por lo tanto del sistema democrático. Los criterios de participación incorporados en la identificación y evaluación de proyectos podrían traducirse en un significativo incremento de la eficiencia en las políticas públicas.

- La consolidación del sistema democrático en los países de la región, a través de la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil, permite incrementar la eficacia de la participación ciudadana, facilitando la organización y la capacitación de los mismos. Hay evidencias empíricas de la ventaja comparativa que tiene, para la prestación de muchos servicios y para desarrollar la base productiva, la inversión en el desarrollo de la capacidad gerencial de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil.

- No existe un modelo de participación que pueda aplicarse en todos los casos pues ésta depende de las condiciones institucionales, políticas y técnicas de cada país, así como de las características de los grupos sociales y comunidades y de sus necesidades y objetivos específicos. En este sentido es importante reconocer la heterogeneidad de las comunidades y de los espacios locales, y apreciar que la exclusión de importantes sectores de la población implica el desaprovechamiento de un importante recurso, lo cual plantea, por lo tanto, cuestionamientos tanto desde el punto de vista ético como de la eficiencia económica.

- Existen suficientes experiencias concretas a partir de las cuales se pueden formular proyectos y programas de carácter participativo de mayor envergadura. Debe incentivarse la cooperación entre gobiernos y ciudadanos. Una dinámica inicial conflictiva puede, a través del diálogo y el creciente conocimiento recíproco, transformarse en una dinámica de cooperación.

Lo esencial es que todos los involucrados se fortalezcan como actores a partir de intereses generales compartidos.

■ El proceso de discusión y análisis intenso y pluralista que predominó en los talleres confirmó la idea de que la superación de los altos grados de exclusión socioeconómica y de pobreza, y la participación de los ciudadanos, son procesos recíprocos y complementarios. En este sentido, hay una sinergia entre las políticas de empleo, la ampliación de la base empresarial, la inversión en capital humano, la eliminación de discriminaciones por razones de género y raza, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y el incremento de la participación ciudadana. Mientras que la creación de oportunidades económicas para todos los ciudadanos y su capacidad para aprovecharlas, así como la instauración de un ambiente político e institucional que permita el ejercicio de los derechos cívicos, fortalece las posibilidades de participación ciudadana y la materialización efectiva de la misma, garantiza la sostenibilidad del proceso de modernización y crecimiento económico y del sistema democrático.

■ Los gobiernos de la región deberían considerar la participación ciudadana como elemento central en la formulación de las políticas sociales, fomentando la creación de organización social, redes y tejidos sociales, que aumenten la capacidad de los ciudadanos para gestionar sus propios asuntos y para intervenir en la negociación con el sector público. La existencia de espacios públicos no estatales, lejos de debilitar al Estado y su funcionamiento, contribuye a la legitimación del mismo y a la eficacia de su desempeño.

■ La tecnología de la información al potenciar la interacción entre el gobierno y la ciudadanía facilita el desarrollo de políticas activas de la participación ciudadana, de consulta a la misma y por tanto de incremento en la transparencia y la eficacia de la gestión gubernamental. Esta es una oportunidad que gracias a la revolución tecnológica está ahora al alcance de todas nuestras sociedades.

■ La participación ciudadana, junto con la educación, constituyen el camino para la generación de cambios profundos en nuestras sociedades al convertirse en un factor poderoso para el fortalecimiento del capital humano, la creación de capital social y la generación de una nueva cultura auténticamente democrática y solidaria.

■ Por último, se enfatizó que con la consolidación del sistema democrático, los países de la región transitan de un ambiente de desconfianza entre Estado y sociedad civil hacia uno amigable y cooperativo. En la medida que se aprecie que las políticas públicas orientadas a modernizar las economías para insertarlas competitivamente en el mercado internacional requieren, para su éxito, incrementar la cohesión social a través de la inversión en capital humano y el desarrollo institucional democrático, y por tanto de creación de condiciones para una mayor participación ciudadana, los vínculos de cooperación y de confianza entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil serán mayores. Desde esta perspectiva, los asistentes agradecieron al Banco y le felicitaron por las iniciativas que ha venido desarrollando en esa dirección y le alentaron a intensificar su trabajo en este campo.

PRIMERA SECCIÓN

Taller de educación

Participación comunitaria en proyectos sociales. El caso de EDUCO en El Salvador

Ana Evelyn Jacir de Lovo

Reforma educativa en Minas Gerais

João Batista Araujo e Oliveira

Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo PRONADE

Maria del Carmen Aceña de Fuentes

Movimiento de Educación Integral Popular Fé y Alegría

Fernando José Virtuoso

Página en blanco a propósito

Participación comunitaria en proyectos sociales. El caso de EDUCO en El Salvador

Ana Evelyn Jacir de Lovo¹

El Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) se inició en 1991 y tiene como finalidad aumentar la cobertura de aquellas poblaciones que, por sus características geográficas y de marginalidad rural, no han tenido acceso a los servicios educativos. EDUCO es una estrategia de expansión de los servicios educativos a las zonas rurales, con una modalidad administrativa que transfiere recursos financieros a las comunidades y las hace copartícipes de la educación de sus hijos.

EDUCO se sustenta localmente en las Asociaciones Comunes para la Educación (ACE), integradas por padres de familia responsables de administrar los servicios a nivel local. Entre sus funciones, las ACE se encargan de contratar los maestros y promover diferentes estrategias para apoyar el aprendizaje de los niños.

El caso EDUCO es una experiencia exitosa de participación comunitaria en el sector de la educación, que involucra y compromete a la comunidad en la gestión social y educativa. Sus resultados permiten apreciar el impacto económico, social y político-institucional de los procesos de cogestión de proyectos sociales, identificando los factores clave del éxito y los principales desafíos que enfrentan estas prácticas. Este estudio se nutre de la información recopilada en los grupos de enfoque, entrevistas con funcionarios del Ministerio de Educación (MINED), padres de familia, maestros y alumnos, así como de la información documental y las evaluaciones realizadas entre 1992 y 1997 por EDUCO.

El sistema educativo salvadoreño se divide en educación formal y educación no formal. La denominada formal comprende cuatro niveles: preescolar, básica (primero a noveno grados), media (décimo y onceavo grados) y superior. Los dos primeros niveles son obligatorios y gratuitos cuando están a cargo del Estado. La educación no formal comprende las actividades educativas de capacitación a corto plazo.

Los datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 1996 revelan que de la población de 4 o más años que asiste a la escuela, el 74 por ciento lo hace a escuelas públicas y el 26 por ciento a colegios privados. En las zonas rurales la participación de las escuelas públicas en la matrícula total alcanza al 94 por ciento de la población estudiantil. Según la misma fuente, únicamente el 69 por ciento de la población de 4 a 18 años asiste a la escuela y en las zonas rurales esta proporción es del 60 por ciento.

¹ Economista y socióloga, Asesores S.A. de C.V.

Las principales conclusiones del estudio son las siguientes:

- EDUCO ha logrado ser un modelo para proveer educación en las zonas rurales, aumentando la cobertura principalmente en las de más difícil acceso; involucrar más gente de la comunidad en la gestión social y educativa; e impulsar simultáneamente un proceso educativo de niños y adultos.

- El grado de participación de la comunidad está determinado por los incentivos tangibles no económicos (educación de los hijos y disminución de los gastos directos para los padres de familia); las experiencias previas en organización social, comunitaria o política de la población directamente beneficiada por el programa; los beneficios intangibles, tales como el reconocimiento social en la comunidad, y la creación de espacios de integración social que generen y fortalezcan el sentido de pertenencia; y la valoración de la educación como mecanismo de ascenso económico y social, y de la escuela como un espacio sano y seguro para el crecimiento de los hijos.

- EDUCO es el primer espacio organizado y colectivo de participación ciudadana que ha sido institucionalizado, como parte del proceso de democratización de El Salvador, propiciando y promoviendo el ejercicio del derecho de decisión dentro del Estado.

- La participación de la comunidad a través de EDUCO ayuda a medir la magnitud de los problemas de la pobreza, y particularmente de la educación, despertando una actitud de responsabilidad ciudadana compartida. De esta forma, la participación se convierte en un factor de integración social e institucional y en una oportunidad para generar estabilidad política.

- En el caso de EDUCO, la participación social ha permitido lograr un mayor impacto en la vida económica, social y cultural de la comunidad y ha aumentado la eficacia, la eficiencia y la equidad del sistema educativo.

En estos seis años los grandes actores del proceso han sido las comunidades rurales que asumieron el desafío que les propuso el Ministerio de Educación (MINED) por medio del programa EDUCO, los maestros jóvenes recién graduados que han potenciado el programa con su creatividad y dedicación, y el equipo de coordinadores de EDUCO que han impulsado y acompañado este proceso con una mística casi religiosa².

Surgimiento del programa EDUCO

El problema

EDUCO surgió como respuesta a los problemas centrales de la educación salvadoreña, acumulados en la últimas décadas: baja asistencia a la escuela y altas tasas de deserción y repetición, principalmente en las zonas rurales. En 1991 la tasa bruta de escolaridad al nivel preescolar alcanzaba a un 20 por ciento y un 81 por ciento en educación básica; la deserción escolar en las

² Queremos expresar nuestro agradecimiento a las comunidades, maestros, alumnos y juntas directivas de las ACE entrevistadas en Ayagualo, Los Izotes y El Pichiche, así como a los funcionarios del MINED que prestaron su colaboración y apoyo.

CUADRO 1. El Salvador. 1991*: Matrícula pública y privada por niveles y zonas geográficas

Nivel	Público			Privado		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Preescolar	39.440	10.194	49.634	28.189	2.970	31.159
Básica	465.318	393.873	859.191	131.312	15.604	146.916
TOTAL	504.758	404.067	908.825	159.501	18.574	178.075

*No incluye EDUCO.

Fuente: Dinámica de la matrícula estudiantil de la educación parvularia, básica y media, 1989–1996. MINED, Dirección Nacional de Evaluación e Investigación, Estadísticas Educativas. Mayo de 1997.

zonas urbanas era de un 5 por ciento y en las rurales un 15 por ciento; las tasas de repetición en las zonas urbanas y rurales eran del 5 y el 10 por ciento respectivamente. Según el V Censo Nacional de Población realizado en 1992, la tasa de analfabetismo de las personas de 10 o más años era del 23,9 por ciento en todo el país, el 13,1 por ciento en las zonas urbanas y el 36 por ciento en las rurales. Del total de población que asistía a la escuela, el 50,3 por ciento eran varones y el 49,7 por ciento mujeres. El 61 por ciento de los alumnos provenían de las zonas urbanas y únicamente el 39 por ciento de las zonas rurales.

El cuadro 1 muestra las diferencias de cobertura de la educación preescolar y básica en las zonas rurales y urbanas en 1991, a pesar de que el tamaño de la población rural y urbana es bastante similar.

Ante la carencia de servicios educativos, agravada por los 12 años de conflicto, las comunidades rurales salvadoreñas se organizaron para proveer educación a sus hijos, optando por pagar el salario de los profesores y cubrir las necesidades de infraestructura y otro tipo de gastos. Durante la guerra, otras instituciones, como la Iglesia Católica, apoyaron programas comunales en las zonas de conflicto. Se estima que en 1988 había aproximadamente 1.000 grupos de padres y madres de familia que hicieron contribuciones superiores a los US\$13 millones, equivalentes al 10 por ciento del presupuesto de educación³.

Contexto

La modernización de la administración pública

Los cambios en la educación pública se iniciaron en 1991 como parte del proceso de reforma y modernización de las funciones del Estado. Este proceso persigue, entre otros, distintos objetivos: i) limitar la presencia del gobierno estrictamente a las zonas y actividades en las cuales el sector privado muestra deficiencias considerables; ii) aumentar la eficacia y la eficiencia en el manejo financiero y la prestación de servicios gubernamentales esenciales; y iii) mejorar los incentivos, el grado de responsabilidad, eficacia y eficiencia de los proveedores de servicios frente a sus clientes o usuarios, para lo cual se llevan a cabo políticas de descentralización.

³ Rafael Guido Béjar "Concertación y compromiso: dinámica de la reforma educativa en El Salvador, 1989–1996" 1997, pág.52. Artículo publicado en el libro Senderos de cambio, génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe. Editado por Benjamín Álvarez y Mónica Ruiz Casares (AED/AID) Washington.

Específicamente dentro del sector de la educación, el gobierno de El Salvador, por medio del MINED, impulsa la creación de un nuevo sistema educativo caracterizado por tres elementos fundamentales:

- La focalización de los recursos humanos, financieros y materiales en la educación básica.
- La descentralización de los servicios educativos, otorgando mayor autonomía a la escuela y fomentando la participación de las comunidades en la provisión de los servicios.
- La prestación por parte del sector privado de aquellos servicios que pueda ofrecer en forma más eficiente.

Experiencias importantes de organización popular en El Salvador

En las tres últimas décadas, El Salvador ha encarado importantes procesos de organización e incremento de la participación de la población en distintas esferas de acción (social, política, militar, de seguridad, económica y religiosa). Durante la guerra, tanto en el campo como en las ciudades, la organización era la condición básica para la seguridad personal, por lo que se incrementó a nivel político y militar. En los años setenta, los grupos de izquierda y de derecha incentivaron a la población a que participara en diversas organizaciones. Así, por ejemplo, el gobierno y los militares impulsaron la organización de las poblaciones rurales y suburbanas a través de ORDEN para vigilar los movimientos contrainsurgentes en todas las comunidades; la Iglesia Católica organizó a las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) como espacios que consolidaban y expandían a la iglesia local; los partidos políticos de oposición organizaron cooperativas e instancias de masas rurales como las FECCAS y la UTC, y amplias organizaciones de masas con predominio urbano, como el BPR, FAPU, las Ligas 28 de Febrero, y otras.

Los acuerdos de paz

Con la firma de los acuerdos de paz se inicia una nueva etapa de la historia salvadoreña, con un nuevo pacto social para la construcción de la democracia y la paz.

Según la licenciada Cecilia Gallardo de Cano, Ministra de Educación desde 1990, con la firma de los acuerdos era un imperativo llegar a los más pobres. Para ello había que apoyarse en nuevos mecanismos, más ágiles y participativos, ya que por medio del sistema tradicional para instaurar una escuela era necesario conseguir el terreno, tener nombramientos y plazas oficiales. En todo este proceso se invertían de cinco a seis años. El MINED decidió entonces descentralizar fondos a través de los padres de familia para que en un promedio de 3 a 4 meses se iniciara la enseñanza, en un rancho o en una casa comunal. Apareció así una nueva modalidad educativa: EDUCO, que es eminentemente una experiencia rural para lugares a los que el Ministerio de Educación no llegaba⁴.

⁴Revista Clase, 1997, año 1, No. 1, págs 2.3.

El programa EDUCO

Objetivos

Una vez que el MINED decidió promover cambios en la gestión educativa, orientados a fortalecer la participación ciudadana como instrumento clave para propiciar la movilización de recursos privados, la sistematización y la explicitación de las necesidades de la comunidad, aumentar la eficiencia y focalizar mejor la responsabilidad pública, impulsó el programa EDUCO planteándose los siguientes objetivos⁵:

- Ofrecer educación ampliando la cobertura de la enseñanza preescolar y básica, mediante un sistema descentralizado de servicios, en las comunidades rurales consideradas de mayores carencias.
- Favorecer la participación comunitaria a nivel local.
- Establecer la participación comunitaria en el proceso educativo.
- Establecer la articulación de los programas docentes entre la educación preescolar y la educación básica.

Si bien el objetivo central de EDUCO fue aumentar los servicios educativos y la participación de las comunidades más pobres del país, es importante destacar que también habían otros objetivos específicos, no difundidos pero importantes para las autoridades del MINED: aumentar la presencia del docente en el aula, y garantizar la dotación de materiales educativos y de apoyo en las aulas.

Funcionamiento

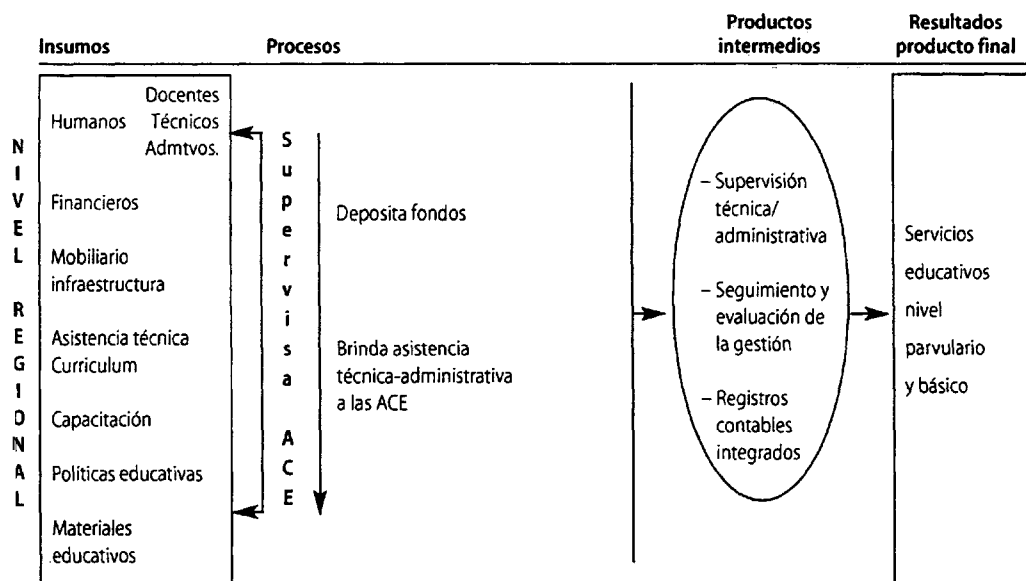
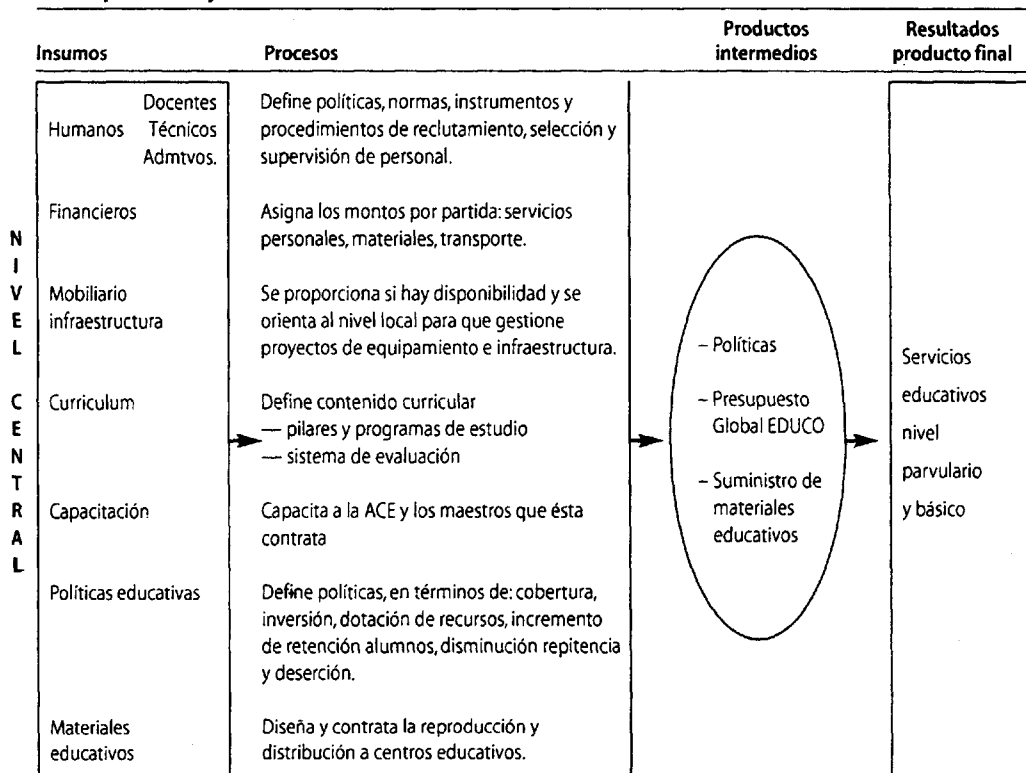
El MINED promueve la creación de secciones EDUCO, y si la comunidad está de acuerdo, se realiza una asamblea en la cual se eligen los directivos de las ACE, se elaboran las actas de elección y se firma el convenio con el MINED. Seguidamente se capacita a los cinco miembros de la ACE en desarrollo comunal, gestión educativa y administración de los recursos del Estado. Posteriormente, las ACE buscan y seleccionan entre varios candidatos un educador con título y lo contratan. El MINED es responsable de capacitar a los educadores contratados por las ACE. En el gráfico 1 se detalla la división de funciones y competencias entre niveles territoriales.

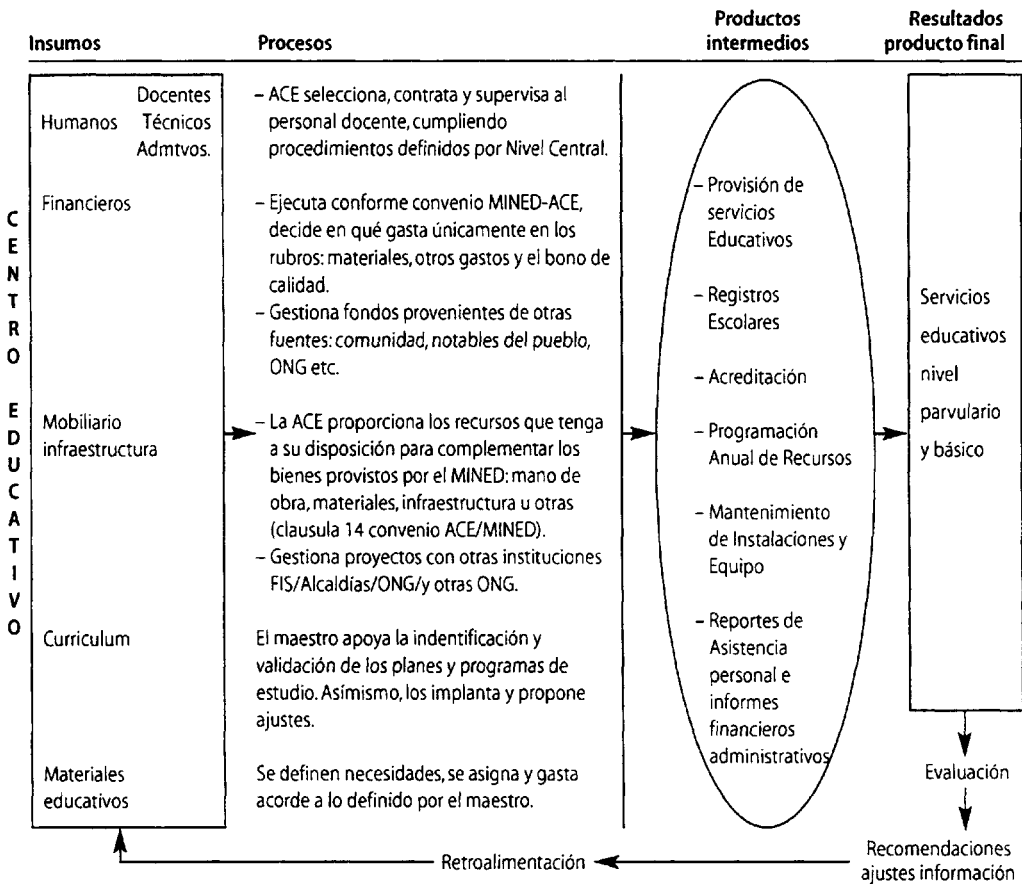
EDUCO es un programa orientado a dar mayor autonomía a la escuela y a propiciar la responsabilidad compartida comunidad-Estado en la prestación de servicios educativos. Las ACE prestan servicios ad honorem para el manejo administrativo y financiero de los servicios educativos preescolar y básico, y están formalmente obligadas a:

- mantener una matrícula promedio de 28 alumnos por sección;
- preservar la calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje conforme a los requerimientos establecidos por el MINED;
- colaborar en la organización de las escuelas de padres y madres; y
- usar exclusivamente para fines educativos y mantener en buen estado los bienes

⁵ MINED. 1996. "Orientaciones para el trabajo de las ACE en el programa EDUCO", pág.11.

Gráfico 1. Modelo de gestión descentralizada de servicios educativos de EDUCO a nivel parvulario y básico





adquiridos con los recursos provenientes del MINED, así como cualquier otro mobiliario y equipo, que proporcione el mismo u otras instituciones⁶.

En la práctica, las funciones de las ACE son:

- seleccionar y contratar a los profesores y al personal administrativo que fuera necesario;
- dar seguimiento al desempeño de los docentes y personal administrativo y llevar registros del tiempo de servicio del personal docente y administrativo. Esto se relaciona de manera directa con los profesores y los padres de familia, quienes conocen el progreso de sus hijos;
- administrar de manera responsable los fondos que el MINED transfiere a la cuenta bancaria para el pago de profesores y gastos de materiales, a solicitud de los docentes de las escuelas, y presentar los informes financieros y de operación a la asamblea general de padres de familia y al MINED;

⁶Cláusula séptima del convenio que suscriben las ACE y el MINED.

- realizar campañas propias para recaudar fondos adicionales que complementen los provenientes del MINED y poder contribuir con los gastos de mantenimiento de infraestructura y mobiliario de la escuela;
- movilizar a la comunidad y a los padres de familia para que aporten servicios voluntarios a la escuela y participen en las reuniones de escuelas para padres.

Crecimiento

El cuadro 2 muestra el crecimiento sostenido del programa EDUCO y su importancia creciente en términos de matrícula, maestros y Asociaciones Comunales para la Educación. En seis años, el proyecto ha tenido importantes repercusiones en la organización educativa institucional y en la vida de la comunidad, al promover actividades de desarrollo personal de los padres y madres de familia, al potenciar actividades de mejoramiento de la comunidad y propiciar las condiciones que permitan la sostenibilidad del proyecto. La experiencia EDUCO ha abierto una nueva relación entre el Estado, el Ministerio de Educación y las comunidades.

Cuadro 2. Crecimiento de EDUCO. 1991-97

Año	Secciones creadas	Acumuladas	ACE* creadas	Acumuladas	Maestros	Acumulados	Nuevos niños	Acumulados
1991	263		263		263	263	8.416	
1992	746	1.009	582	845	746	1.009	23.872	32.288
1993	302	1.311	26	871	302	1.311	9.664	41.952
1994	1.005	2.316	463	1.334	1.005	2.316	32.160	74.112
1995	1.238	3.554	7	1.341	603	2.919	39.616	113.728
1996	1.725	5.279	359	1.700	952	3.884	54.944	168.672
1997	701	6.062	64	1.764		4.196	22.688	191.360

*Entre 1991-1994 las ACE se formaban por nivel educativo. A partir de 1995 se conforman por comunidad.
Fuente: Ministerio de Educación. Memoria de labores 1996-1997.

El proceso de gestación y expansión de EDUCO y sus principales actores

En sus seis años de existencia, EDUCO ha generado importantes transformaciones en los diversos actores sociales e institucionales involucrados. Aunque se inició como un programa paralelo a la administración del MINED, su experiencia ha marcado las transformaciones posteriores de la administración escolar, al constatar los aportes concretos que la participación comunitaria y la mayor autonomía de la escuela realizan al mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación. La reforma educativa ha estado influenciada por EDUCO, principalmente en lo relativo a la descentralización de la administración escolar y la ejecución financiera. Tal es el caso, a partir de 1997, de los Consejos Directivos Escolares, modalidad de administración de las escuelas urbanas.

EDUCO también ha exigido el cambio y modernización de otras áreas del Estado como el

Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas, que han modificado sus procedimientos y concepciones tradicionales para atender esta innovación presupuestaria. EDUCO también comenzó a ampliar los espacios para el diálogo nacional y local estableciendo relaciones entre los distintos actores, grupos sociales e institucionales y abriendo canales de participación y poder administrativo para que las poblaciones pobres y sin acceso a la educación sean responsables, conjuntamente con el Estado, de la provisión de servicios educativos.

Investigación y diseño de la estrategia educativa de EDUCO: abril–noviembre de 1990

En abril de 1990 se inició una investigación para diseñar la estrategia de ampliación de la cobertura de la educación preescolar y básica, especialmente en el sector rural, en un país en el que más de medio millón de niños y niñas no tenían acceso a la escuela primaria.

Los actores principales de esta fase fueron las autoridades y los funcionarios del MINED y un pequeño grupo de consultores que apoyaron el trabajo de campo. Los organismos internacionales también estaban interesados en los resultados de esta investigación.

La investigación se realizó en los 14 departamentos focalizando sus observaciones en los municipios más pobres del país y en las regiones más afectadas por la guerra, con desplazados y/o beneficiarios de la reforma agraria. Las principales comprobaciones fueron las siguientes:

- La relación escuela/comunidad era más importante en las regiones donde la guerra se vivió con mayor intensidad. Algunas comunidades muy pobres, autogestionarias, pagaban a sus profesores, quienes tenían mucha más identificación y responsabilidad con la comunidad que los del sistema tradicional.
- El aprendizaje de la lectura y escritura, el cálculo básico y las normas de comportamiento social son los aspectos que las comunidades aprecian de la escuela.
- Se observaron tendencias globales en los procesos de aprendizaje: memorización, alta estima por la ortografía y la caligrafía, repetición en los grados, lenguaje ampuloso, ninguna referencia a la realidad local, enseñanza pasiva, excesivos contenidos e informaciones, lectura basada en la fonética y lo silábico, falta de sentido lúdico, organización espacial muy tradicional (filas de pupitres) del aula, etc.
- Los padres y madres de familia sólo podían relacionarse con la escuela en el momento del pago de la cuota. Sin embargo, consideraban que podían establecer otro tipo de relaciones⁷.

Ejecución y evaluación del plan piloto y preparación de la primera fase del programa. Noviembre de 1990–junio de 1991

El modelo EDUCO se construyó a partir de los resultados de la investigación, las experiencias de otros países y de la educación comunitaria en El Salvador. En la estrategia diseñada, el Estado es el promotor de la organización comunal, capacitador de los padres de familia y de los educadores contratados por éstos, asesor técnico y proveedor de los recursos financieros necesarios para la

⁷ Rafael Guido Béjar op cit—págs. 54–55.

provisión de servicios educativos. La estrategia se oficializó en 1991 con el apoyo del Proyecto de Rehabilitación de los Sectores Sociales.

En la fase de preparación, fue necesario crear instrumentos jurídicos y administrativos para garantizar la puesta en práctica de EDUCO por parte de las ACE. Por otra parte, se preparó el plan piloto y se negoció el financiamiento de la expansión del programa EDUCO con el Banco Mundial.

Aspectos jurídicos

Para que los fondos estatales pudieran ser administrados por los padres de familia se crearon, por acuerdo del ejecutivo, las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), que bajo la modalidad de contratación de servicios se responsabilizarían del servicio educativo de acuerdo con las condiciones establecidas en el reglamento especial diseñado para tal efecto.

Para la prestación de los servicios educativos se diseñó un convenio que contiene las orientaciones para el trabajo de las ACE en el programa EDUCO y define los derechos y responsabilidades de las partes, en lo relativo a transferencias y manejo de fondos, capacitación y orientación de las ACE en la gestión local, contratación, compras, mantenimiento, etc.

Se diseñaron los formatos del acta de constitución y elección de las ACE.

Aspectos administrativos

Se creó la oficina coordinadora nacional, de mínima dimensión, y no se crearon otras instancias especiales. El proyecto se atendió con los servicios de las unidades en funcionamiento del Ministerio de Educación.

Los fondos transferidos consistían en: i) el salario de los profesores contratados por las ACE; ii) la cuota del seguro social; iii) la cuota del Fondo Social para la Vivienda; iv) el aguinaldo de los profesores; v) un fondo mensual para materiales y otros gastos; vi) la reserva legal de las ACE; vii) la reserva laboral y viii) los recursos para los gastos de instalación del espacio educativo.

Esta fase contó con el financiamiento del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y lo más importante fue encontrar los espacios que el marco jurídico dejaba para impulsar el proceso de descentralización, evitando así proponer cambios regulatorios que sólo demorarían el inicio de la experiencia.

Plan piloto

El MINED inició la experiencia piloto creando seis asociaciones comunales para la educación (ACE). El presidente de la ACE de Ayagualo comentó: “La escuela más cercana era en el cantón Granadillo, como a tres kilómetros de la comunidad y tenía poca capacidad para atender niños; teníamos que mandarlos a otra escuela, la Don Bosco, como a 5 kilómetros, que quedaba muy lejos. Fue entonces que nos visitaron los promotores de educación y vieron la necesidad de tener educación en la comunidad. Comenzamos en 1991 en unas galeras que servían de dormitorios para los cortadores de la finca de café. De las galeras sacamos dos aulas y así comenzamos.

Debajo de un arbolito tuvimos la primera asamblea para nombrar la directiva. Después nos capacitaron sobre las obligaciones de los maestros y la comunidad”.

Los actores más importantes del período fueron las autoridades del MINED y los funcionarios de EDUCO, quienes ya habían establecido relación con las comunidades, en especial con los padres de familia, a los cuales había hecho la propuesta de las escuelas para padres y la participación en la administración de las escuelas. Asimismo, diversos organismos internacionales desempeñaron un importante papel apoyando técnica y financieramente estas actividades.

Expansión del programa: julio de 1991–septiembre de 1992

Para la expansión de EDUCO se utilizaron los siguientes criterios de selección: poblaciones con tasas elevadas de desnutrición, altas tasas de repetición escolar, poblaciones rurales y de mayor pobreza, zonas con infraestructura mínima, con disponibilidad comunitaria para participar en la ejecución del programa, poblaciones en las que existían proyectos de salud, que contaran con la presencia de agentes comunitarios de atención de la salud y disponibilidad de docentes dispuestos a trabajar con contratos directos de la comunidad.

En octubre de 1992, se estimaba que EDUCO cubría servicios educativos en 75 de los 78 municipios considerados más pobres del país, con un total de 845 secciones. El 70 por ciento (591 secciones) se crearon en los dos primeros grados de educación básica y el 30 por ciento (254 secciones) en la educación preescolar. Al finalizar el año lectivo de 1992, EDUCO atendía a 32.288 alumnos, lo que permitió un incremento de la cobertura de la educación preescolar pública y privada del 19 por ciento en comparación con 1990 y un incremento del 7,0 por ciento de la cobertura de la educación básica rural (primero a noveno grados) en comparación con el mismo año.

Desarrollo y difusión de EDUCO: septiembre de 1992 a la fecha

Durante estos años EDUCO ha consolidado su estructura administrativa y ha reafirmado su potencial como la estrategia más apropiada de provisión de servicios educativos en forma descentralizada y como modelo completo de educación rural. En su expansión constante se reconoce el apoyo de las comunidades, profesores y directores de escuelas y la base administrativa y financiera del MINED, que ha logrado readaptar actitudes de su personal técnico y administrativo.

A partir de 1996 se inició un proceso gradual de sustitución de las escuelas tradicionales por escuelas EDUCO en las zonas rurales, buscando la focalización del modelo EDUCO en las escuelas rurales más inaccesibles. Asimismo, en las escuelas mixtas, es decir, aquéllas en las que coexisten secciones EDUCO y tradicionales, se está optando por una u otra modalidad con el objeto de tener la administración por ACE o CDE.

En cada fase de su historia, EDUCO ha establecido sus propias coaliciones. En términos generales, los actores más relevantes de EDUCO han sido:

- El MINED, principalmente el nivel central y dentro de éste, el despacho ministerial y la coordinación de EDUCO.

■ Las comunidades rurales, y dentro de ellas los líderes comunitarios y padres y madres de familia.

■ Los docentes jóvenes, es decir los que no trabajaban en las escuelas tradicionales con plazas estables a largo plazo.

■ ONG tales como "Save the Children", DJC, Fe y Alegría, FUSADES, y entidades internacionales como UNICEF, AID, BID, BIRF.

Las enseñanzas de EDUCO llevaron a concluir que los esfuerzos orientados al fortalecimiento de la administración local fueron exitosos. A continuación se inició la preparación de la estrategia de descentralización hacia el núcleo educativo de las escuelas tradicionales, principalmente urbanas, por medio de los CDE. El Ministerio de Educación inició acciones que le permitieron buscar un nuevo modelo de administración escolar, que diera a la escuela pública tradicional la posibilidad de desarrollar una gestión más eficiente y participativa.

Los CDE han sido definidos por la Ley de la Carrera Docente como organismos colegiados que permitirán una gestión más participativa y democrática y promoverán la conformación y el fortalecimiento de las organizaciones en el centro educativo.

Los CDE actuarán como gestores y administradores de los servicios educativos, con el propósito de planificar, organizar, ejecutar y supervisar los recursos asignados y/o necesarios, orientados a mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios de cada centro educativo.

En 1997, el MINED organizó los CDE, como la modalidad de administración escolar para las escuelas públicas urbanas. Ajustando el modelo original al contexto urbano, los CDE están integrados por el director de la escuela, dos maestros, dos padres de familia y dos alumnos; tienen como función principal decidir respecto a los requerimientos y usos de los recursos humanos, financieros y materiales de la escuela.

El MINED en su última memoria de labores afirma: "La modernización del marco legal y la simplificación de los procesos y procedimientos administrativo-financieros, han hecho viables la estrategia de descentralización, concretándose en la conformación de los Consejos Directivos Escolares con los cuales se ha trasladado en forma definitiva la toma de decisión en forma colegiada al nivel local"⁸. Esta simplificación de procesos ha sido una herencia del programa EDUCO.

En 1997 se organizaron, legalizaron y capacitaron 2.500 CDE. Los CDE recién conformados han iniciado sus funciones asumiendo la responsabilidad de programar y ejecutar el presupuesto transferido a sus escuelas por medio de los llamados bonos de calidad de la educación, fondos orientados a suplir las necesidades de material didáctico, mantenimiento de la escuela y otras necesidades a las que la comunidad educativa ha asignado prioridad.

⁸ MINED. Memoria de labores, 1996/97, pág. 60.

El impacto de la participación comunitaria en EDUCO

Marion Ritchey-Vance señala:

“En nuestra sociedad, los resultados son los que cuentan y tienden a equipararse con un producto inmediato y tangible, algo que se puede expresar en términos monetarios o que se puede mostrar en una instantánea. No obstante, el éxito de hoy bien puede convertirse en el elefante blanco de mañana (centros comunitarios vacíos y viviendas públicas abandonadas) si no es el fruto de un proceso de mayor alcance con la participación de los beneficiarios”⁹.

Lo que nos interesa identificar es la participación de los beneficiarios, conocer la magnitud de ésta y su impacto en cuanto a la eficacia, eficiencia, equidad y efectos económicos, sociales y culturales del programa EDUCO. Se trata de conocer sus resultados tangibles e intangibles, los efectos previsibles a corto, mediano y largo plazo. Es decir, en qué forma la participación está logrando cambios en las políticas, los procedimientos, las prácticas y las actitudes de la comunidad circundante, trascendiendo el propio programa, estrechando los nexos comunitarios, las normas y la confianza, todo lo cual incrementa el capital social.

Eficacia

EDUCO ha cumplido su objetivo central

Efectivamente se ha logrado ofrecer educación, ampliando la cobertura de los niveles mediante un sistema descentralizado de servicios en las comunidades rurales consideradas de mayores carencias. El aumento de la matrícula en las zonas rurales ha sido sustantivo. Entre 1991 y 1996 la matrícula en el nivel preescolar rural (público y privado), aumentó un 496 por ciento y en el nivel básico un 46 por ciento. EDUCO ha logrado atender, hasta fines de 1996, cerca de 168.928 niños (43.168 en el nivel preescolar y 125.760 en nivel básico), lo que representa el 46 de la matrícula pública rural en educación preescolar y 21 por ciento de la matrícula pública rural en educación básica. (véanse los cuadros 3 y 4).

EDUCO ha llegado a los pobres

La evaluación del impacto del programa EDUCO realizada por MINED/BIRF, muestra que el programa está atendiendo a la población de las zonas rurales más pobres del país. Las principales comprobaciones en este sentido son:

- Los hogares de los niños de las escuelas EDUCO están en desventaja con relación a los hogares de las escuelas rurales. Sólo el 30 por ciento de los hogares de EDUCO tienen piso construido (piedra, madera, ladrillo), el 70 por ciento lo tienen de tierra. En los hogares de las escuelas tradicionales rurales, el 51 por ciento cuentan con piso construido.
- Las condiciones de las escuelas EDUCO también son más pobres que las escuelas tradicionales rurales. Sólo el 16 por ciento de las escuelas EDUCO cuentan con servicios de agua

⁹ Marion Ritchey-Vance, “El capital social, la sostenibilidad y la democracia en acción: nuevas medidas para la evaluación del desarrollo de base”, Fundación Interamericana, pág. 4.

CUADRO 3. Matrícula del sector público y tasas de crecimiento por nivel educativo y zona. Período 1989-96

Años	Preescolar		Básico		Medio	
	Urbana	Rural*	Urbana	Rural*	Urbana	Rural
1989	35.869	6.103	476.198	399.933	48.412	837
1990	36.895	7.702	465.685	354.861	49.616	858
1991	39.440	13.266	465.318	399.217	44.096	896
1992	44.749	20.736	445.307	436.100	50.492	1.534
1993	47.615	44.410	466.675	469.210	51.043	1.969
1994	50.904	53.389	457.264	492.512	58.456	2.162
1995	53.359	48.2	466.255	510.281	65.788	3.251
1996	55.914	94.108	457.256	594.123	67.236	4.023

* Incluye EDUCO a partir de 1991. La matrícula EDUCO está estimada por el MINED, multiplicando el número de sección por un promedio de 32 alumnos.

Fuente: MINED, Dirección Nacional de Evaluación e Investigación, Estadísticas Educativas.

Dinámica de matrícula estudiantil de educación preescolar básica y media 1989-996, mayo de 1997 y Memoria de Labores del MINED 1996-1997.

CUADRO 4. Matrícula del sector privado y tasas de crecimiento por nivel educativo y zona. Período 1989-96

Años	Preescolar		Básico		Medio	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1989	18.535	1.360	92.666	22.810	44.730	1.099
1990	20.665	1.474	101.453	42.743	56.998	1.402
1991	28.189	2.970	131.312	15.604	48.411	845
1992	29.608	5.03	132.168	15.302	51.776	1.291
1993	30.880	4.30	134.411	17.664	63.030	2.073
1994	34.541	11.90	135.397	16.099	66.466	1.940
1995	38.452	11.32	144.559	13.974	73.047	2.085
1996	37.526	2.41	138.861	13.349	70.017	2.312

Fuente: MINED, Dirección Nacional de Evaluación e Investigación, Estadísticas Educativas.

Dinámica de matrícula estudiantil de educación preescolar básica y media 1989-1996, mayo de 1997

potable y un 30 por ciento con electricidad, mientras que en las escuelas tradicionales un 35 por ciento dispone de agua y un 75 por ciento de electricidad¹⁰.

Según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 1996, del 100 por ciento de niños entre 4 y 6 años que asisten a la escuela en las zonas rurales, el 43 por ciento son extremadamente pobres; el 33 por ciento son pobres relativos y el 23 por ciento no son pobres. Debe considerarse que el 81,5 por ciento de los niños entre 4 y 6 años y el 77 por ciento de los niños de 7 a 14 años de las zonas rurales son pobres; por lo tanto, la provisión de servicios educativos preescolares probablemente está atendiendo a niños pobres¹¹.

A pesar de estos esfuerzos, el desafío de aumentar la cobertura está aún sin resolverse. Los niveles de cobertura (tasa bruta de escolaridad) logrados en los niveles preescolar y básico son aún bajos: 38 por ciento y 94,5 por ciento, respectivamente¹². Según la misma encuesta, en las zonas rurales es más pronunciada la inasistencia de los niños a la escuela. Diferenciando por grupos de edad, los niños entre 4 y 6 años no asisten a la escuela cualquiera que sea su nivel de pobreza. En las zonas rurales alrededor del 67 por ciento de los pobres y el 56 por ciento de los que no son pobres no asisten a la escuela. En las zonas urbanas ese porcentaje alcanza al 26 por ciento. Posiblemente se trata de un problema cultural. Aproximadamente, el 80 por ciento de pobres y no pobres argumentan que sus hijos no asisten a la escuela por su edad (véase el cuadro 5). Otro argumento muy importante explicitado en las entrevistas y encuestas a los padres de familia es que no enviaban a los niños a la escuela a edad muy temprana por la inseguridad de los caminos.

Entre los niños de 7 a 14 años de las zonas rurales, la no asistencia a la escuela disminuye sustantivamente al 20 por ciento. Su ausencia se justifica por: i) falta de recursos económicos (aproximadamente 35 por ciento), ii) no les interesa (14 por ciento), y iii) causas del hogar (15 por ciento), razones que se corroboran en las encuestas y grupos de enfoque realizadas a los padres de familia, quienes manifestaron que los beneficios más importantes que ha traído EDUCO a la comunidad es que ha acercado la escuela, que no se pagan cuotas, y no se gasta en uniformes, barreras importantes que impedían el acceso a la educación.

Los niños en las zonas rurales se incorporan de lleno al trabajo a la edad de 13 años. En este sentido, es claro el alto costo de oportunidad que les significa en las zonas rurales continuar los estudios, mientras los beneficios adicionales son muy bajos. La evaluación de impacto MINED/BIRF también concluye al respecto que los niños EDUCO son los que más realizan tareas en el hogar y además trabajan fuera de la casa.

¹⁰ MINED/BIRF, "Evaluación del impacto del programa EDUCO. Primer informe: Impacto de la participación de los padres de familia", julio de 1997. Para este estudio las unidades de análisis fueron las secciones de tercer grado que tenían un mínimo de 10 alumnos por grado. La muestra está integrada por 311 escuelas, 193 tradicionales, 101 EDUCO y 17 privadas.

¹¹ La pobreza es medida por el nivel de ingreso de la población. Si el hogar tiene un ingreso que no le permite cubrir la canasta básica alimenticia, éste vive en condición de pobreza extrema; si logra por lo menos cubrir esta canasta, pero no cubre las necesidades básicas de vestido, vivienda, educación, entre otras, su condición es de pobreza relativa. Si logra cubrir la canasta ampliada no se califica como pobre. EHPM. 1996.

¹² MINED, Memoria de Labores 1996-1997, pág. 14.

CUADRO 5. Población de 4 años y más, en las zonas rurales, que no estudia según motivo de inasistencia a clases, género y grupos de edad.

Grupos de edad	Total	Trabajo	Falta de recursos econ.	Escuela distante	Cobertura déficit*	Repetido mucho	No le interesa	Por su edad	Ya terminó estudios	Causas del hogar	Otros
Total	100	34,4	8,2	4,2	1,6	0,5	9,7	16,9	0,3	24,7	2,4
4-6	100	0,0	13,6	4,6	0,1	0,0	0,4	77,6	0,0	1,1	2,6
7-9	100	1,3	46,3	8,4	0,3	0,3	5,5	15,2	0,0	9,4	13,2
10-12	100	11,6	33,7	2,7	1,8	4,9	12,5	1,0	0,0	17,3	15,0
13-15	100	22,6	22,4	1,6	2,6	2,6	22,5	0,0	0,5	17,2	7,7
16-18	100	33,0	16,6	1,7	2,5	1,4	15,5	0,1	0,3	24,4	4,5
19-23	100	42,1	11,0	1,3	1,6	0,3	11,7	0,8	0,8	28,7	1,7
24-28	100	45,9	4,2	0,7	1,5	0,0	9,6	0,7	0,4	35,5	2,5
29-33	100	47,9	2,5	0,5	2,2	0,5	8,9	1,8	0,4	34,1	1,3
34. Más	100	39,0	1,5	0,2	1,7	0,1	8,8	21,2	0,3	26,5	0,7
100	57,5	8,5	1,7	1,0	1,7	0,4	9,9	16,1	0,2	2,1	2,5
Masculino											
4-6	100	0,0	13,9	3,3	0,2	0,0	0,6	77,7	0,0	11,3	3,0
7-9	100	2,4	42,3	7,3	0,6	0,7	8,2	16,2	0,0	11,5	10,8
10-12	100	23,7	37,0	3,1	0,0	2,0	9,7	2,0	0,0	9,0	13,5
13-15	100	37,2	18,1	1,4	3,9	3,1	24,3	0,0	0,7	6,5	4,7
16-18	100	54,4	17,6	1,4	1,6	1,3	15,5	0,0	0,5	3,4	4,2
19-23	100	69,1	10,5	0,7	1,2	0,2	12,0	0,9	0,2	2,9	2,3
24-28	100	77,1	4,6	0,9	2,1	0,0	10,7	0,6	0,2	1,5	2,3
29-33	100	78,9	3,5	0,2	1,6	0,8	10,3	1,9	0,2	0,6	1,9
34. Más	100	68,3	1,5	0,2	2,0	0,1	8,3	18,1	0,1	0,6	0,9
100	13,1	8,0	1,4	1,4	1,5	0,5	9,5	17,7	0,5	45,5	2,3
Femenino											
4-6	100	0,0	13,4	5,9	0,0	0,0	0,1	77,6	0,0	0,8	2,2
7-9	100	0,0	50,8	9,6	0,0	0,0	2,5	15,1	0,0	7,2	15,9
10-12	100	0,0	30,5	2,2	3,4	7,1	15,1	0,0	0,0	25,2	16,0
13-15	100	6,2	27,3	1,9	1,2	2,6	20,4	0,0	0,2	29,2	11,0
16-18	100	9,2	15,4	2,0	3,5	1,5	15,6	0,2	0,1	47,6	4,7
19-23	100	18,1	11,5	1,9	1,9	0,5	11,4	0,7	0,3	51,7	1,2
24-28	100	21,2	3,9	0,5	1,0	0,0	8,6	0,9	0,5	62,6	0,8
29-33	100	21,8	1,6	0,6	2,7	0,2	7,8	1,6	0,6	62,2	0,7
34. Más	100	13,2	1,5	0,2	1,3	0,1	9,3	24,0	0,4	49,4	0,6

Fuente: Gobierno de El Salvador (GOES), Ministerio de Economía, Dirección de Información. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1996.

* Incluye los que manifestaron: no hay profesor, cerró el centro, no hay escuela nocturna y no hay otro grado.

Diferenciando por género, la no asistencia por motivo de trabajo se argumenta cinco veces más en los hombres que en las mujeres, así como las causas del hogar se argumentan más entre las mujeres (véase el cuadro 5).

Favorece la participación comunitaria

La comunidad elige a sus representantes. Según el estudio realizado por el MINED en 1993, la mayor parte de los directivos de las ACE (63,6 por ciento) han sido elegidos con participación de entre 20 y 50 miembros en cada asamblea electoral¹³. Los resultados preliminares de la encuesta realizada por FUSADES en 1997¹⁴, también señalan que las ACE y los CDE son elegidos. El 87 por ciento de los entrevistados en las escuelas EDUCO y el 91,7 por ciento en las escuelas tradicionales (CDE) manifestaron que los miembros de las ACE y los CDE fueron elegidos por votación.

Aunque se observa una participación importante en el nombramiento de las ACE, las actividades y acuerdos de éstas tienden a concentrarse en el presidente, el tesorero y el secretario. Esa misma investigación señala que la mayor parte (65 por ciento) de los profesores son elegidos por decisión del presidente o en consulta con algunos miembros de la junta directiva. Únicamente el 35 por ciento es nombrado en asamblea de la junta directiva. Los resultados preliminares de la encuesta de FUSADES realizada en 1997, muestran que se observa una tendencia a incrementar la participación de toda la junta directiva en el nombramiento del profesor; así lo sostuvo el 50 por ciento de los entrevistados. Los grupos de enfoque a maestros, padres de familia y alumnos confirmaron esta tendencia.

Con la conformación de 1.764 ACE y las escuelas para padres, se ha involucrado un mayor número de miembros de la comunidad a la gestión social y educativa. Teniendo en cuenta que hasta 1997 las ACE estuvieron integradas por siete miembros, su constitución movilizó a 12.348 padres de familia. Si además se considera la movilización que significan las escuelas para padres y se estima que el promedio de alumnos por ACE es de 108 niños y que alrededor de 30 padres de familia se involucran por escuela EDUCO, esto significa, aproximadamente, 52.920 padres y madres que colaboran con la escuela y trabajan para la comunidad. La escuela para padres significa 35.280 horas/año impartidas a la población adulta que asiste a la escuela para padres.

Los padres de familia y el proceso educativo

Los padres de familia no sólo colaboran con la escuela, sino también participan más en la educación de sus hijos. La evaluación MINED/BIRF señala: “se descubrió que los padres miembros de las juntas directivas de las ACE sienten tener mayor influencia en la toma de decisiones que la que sienten tener los miembros directivos de la sociedad de padres de familia (SPF) de las

¹³ Hernán Fernández Rojas. 1993 “Análisis de procesos de gestión del programa EDUCO”, informe de consultoría, noviembre, pág. 10.

¹⁴ Encuesta realizada en 14 escuelas EDUCO y 28 escuelas tradicionales que conforman CDE en 1997. Se entrevistaron un maestro y un padre o madre de familia no miembros de las ACE o los CDE y dos miembros de las ACE o los CDE, por escuela.

escuelas tradicionales rurales...A pesar de que no hay diferencia en el número de decisiones tomadas en ambos tipos de centro educativo...Los miembros de las juntas directivas de las ACE en las escuelas EDUCO, son las que más visitan el aula, en promedio llevan a cabo 6 al mes, a diferencia de las escuelas tradicionales rurales, cuya junta directiva solo realiza dos visitas al mes”.

Los maestros comentaron que en esas visitas se tratan aspectos como mantenimiento de mobiliario, colaboración pedagógica en el aula, control de asistencia de los niños, problemas de los niños, problemas de indisciplina, gestión de proyectos y otros. “Adicionalmente los padres de familia mantienen reuniones de carácter individual con el maestro, para atender problemas relacionados con la disciplina de los alumnos, rendimiento académico de los estudiantes y asistencia de personal. Este nivel de participación se da más en las escuelas EDUCO, ya que los maestros invierten un promedio de cinco horas a la semana en reuniones individuales con los padres de familia, mientras que en las escuelas tradicionales rurales sólo invierten dos horas semanales”¹⁵.

Aunque los padres de familia de los alumnos de las escuelas EDUCO son más pobres y además cuentan con un nivel de escolaridad menor que los de las escuelas tradicionales rurales, apoyan a sus hijos en la realización de las tareas escolares y revisan los cuadernos de trabajo más que los padres de las escuelas tradicionales rurales¹⁶.

Una madre de familia señala: “Ayudamos a los hijos a estudiar, aunque cuando no sabemos leer o no hemos estudiado, se hace más difícil apoyarlos, pero allí nos la ideamos”. (Madre de familia de la escuela Izotes).

Más allá de las evidencias que existen en relación con la mayor participación de las ACE en el desarrollo de la escuela, en la práctica existen tres tipos de ACE:

- **Activas:** suponen que la escuela pertenece a la comunidad y por lo tanto tienen más iniciativas en torno a cómo mejorar la escuela y la educación que se brinda. Existen dentro de la junta directiva verdaderos líderes comunitarios.
- **Reactivas o de apoyo:** los padres de familia se perciben como colaboradores de la escuela, colaboran con los maestros, celebran fiestas, arreglan jardines, apoyan el programa alimentario y/o cualquier otra necesidad de la escuela en la que se les solicite participar, pero no tienen mucha iniciativa.
- **Pasivas o apáticas:** Estas ACE se han conformado por la necesidad de contar con una escuela para sus hijos, pero no se involucran y cumplen al mínimo sus obligaciones.

Aumenta la relación maestro—comunidad

“Al consultar a los maestros sobre la actitud que toman cuando los alumnos se ausentan de las clases por más de dos semanas, el 73 por ciento de maestros EDUCO manifestaron que toman como primera opción visitar el hogar del niño. En cambio, en el sistema tradicional esta medi-

¹⁵ MINED/BIRF, op.cit., págs. 15, 16 y 20.

¹⁶ Ibid., pág. 25.

da es tomada únicamente por el 40 por ciento de los maestros. La medida de citar a los padres o responsables a la escuela es más frecuente en los maestros del sistema tradicional. Lo anterior implica que el maestro EDUCO toma una actitud de mayor interés por los problemas de sus alumnos que los maestros de las escuelas tradicionales rurales. El hecho de realizar visitas a los hogares le permite al maestro conocer las condiciones familiares y socioeconómicas en las cuales los alumnos se desenvuelven y poder así comprenderles, ayudarles y estimularles en diferentes áreas de acuerdo con sus necesidades¹⁷.

En los grupos de enfoque los maestros EDUCO manifestaron tener una relación muy estrecha con la comunidad. Todos tenían una anécdota que contar, con la cual evidenciaban que estas visitas los acercaban a sus alumnos y les ayudaban a entender las dificultades que ellos enfrentan pudiendo brindarles una ayuda más oportuna.

“Hay una muy buena relación entre los profesores, los padres de familia y la comunidad. Se comparten muchas causas con la comunidad, algo que los profesores de otras escuelas no tienen”. (Padres de familia de Ayagualo).

Aumentar la presencia del docente en el aula

Según informaciones del MINED provenientes de una encuesta realizada en 1993 entre 41 padres de familia, estos manifestaron que el maestro EDUCO es mejor o igual al maestro tradicional, y muy excepcionalmente lo valoran peor que al tradicional. Los resultados más importantes de esta investigación fueron que los maestros EDUCO:

- asisten con más regularidad a clases que los maestros tradicionales, (42 por ciento); igual que éstos, (56 por ciento),
- llegan más puntualmente, (39 por ciento); igual que los maestros tradicionales, (58 por ciento),
- apoyan más el trabajo del padre de familia y la comunidad, (50 por ciento); igual que los maestros tradicionales, (47 por ciento),
- se preocupan más por los niños, (50 por ciento); igual que los maestros tradicionales, (47 por ciento).

Están más capacitados para enseñar, (31 por ciento); igual que los maestros tradicionales, (53 por ciento) y únicamente en este caso se señala una desventaja importante: el 16 por ciento afirma que están menos capacitados que los maestros tradicionales¹⁸. Es interesante que en las escuelas EDUCO, los maestros son más jóvenes, tienen menos años de experiencia y poseen un nivel académico más alto que los maestros del sistema tradicional. Según la investigación BIRF/MINED 1997, el 74 por ciento de los maestros de EDUCO tienen formación académica universitaria, mientras que en las tradicionales rurales aproximadamente el 60 por ciento tiene a lo sumo formación técnica.

¹⁷ Ibid., pág. 17.

¹⁸ Hugo Díaz, consultor del MINED. “Indicadores estadísticos básicos de EDUCO, noviembre de 1993, ilustración 36.

CUADRO 6. Tiempo estimado de los voluntarios de las ACE y los padres de familia

Concepto	Estimación	Horas/persona
Capacitación	5 días x 8 horas x 5 padres	200
Apertura de cuentas	1 día x 8 horas x 2 padres	16
Pago planilla ISSS	1 día x 8 horas x 12 meses x 1 padre	96
Compra material gastable	1 día x 8 horas x 9 meses	72
Visitas para consulta supervisores de distrito y coordinación regional	5 visitas al año x 3 padres x 8 horas	120
Actividades varias, reuniones de ACE, directiva y asamblea	4 horas semanales X 9 meses X 5 miembros	180
Supervisión desempeño escuela	6 visitas de 3 horas/año X 2 padres X 10 meses	360
	Total horas trabajadas al año/ACE	1044

Garantizar la dotación de materiales educativos y de apoyo en las aulas

Según la evaluación MINED/BIRF se observó que hay un mayor porcentaje de secciones de las escuelas EDUCO en el que cada alumno tiene libros de matemáticas y lenguaje. En el resto de las secciones no existen libros para cada estudiante. También se investigó la existencia de bibliotecas de aula, cuyos resultados mostraron que en el 77 por ciento las aulas de tercer grado de las escuelas EDUCO tienen biblioteca, mientras que en las escuelas tradicionales rurales solamente existe en el 45 por ciento de las secciones¹⁹.

Eficiencia

En la década de 1980, la crisis del modelo económico y el conflicto armado en El Salvador provocaron una reducción del gasto en educación de aproximadamente un 30 por ciento como proporción del PIB, y del 45 por ciento como proporción del gasto público total. A pesar de los esfuerzos realizados para aumentar el presupuesto de educación y focalizar los préstamos y donaciones al sector, aún no se han recuperado los niveles de gasto público en educación de los años setenta, situación que limita las oportunidades de mejorar la calidad de la educación y enfrentar los desafíos del desarrollo.

Aportes de los voluntarios de las ACE y los padres de familia

Los aportes de la comunidad contribuyen sustantivamente a superar los efectos adversos del déficit del gasto público en educación. Las estimaciones conservadoras del cuadro 6 muestran que la contribución, exclusivamente de los padres de familia, equivale al trabajo de 805 personas que trabajan a tiempo completo durante un año²⁰. Este aporte voluntario equivale al trabajo del 28 por ciento del personal administrativo y de apoyo a nivel departamental y local de todas las escuelas del MINED.

¹⁹ Ibid., pág. 11.

²⁰ 1764 CE x 1044 horas/año trabajadas por las ACE/52 semanas = 805 personas.

La comunidad también participa proporcionando la mano de obra para el mantenimiento de las escuelas, preparando los refrigerios escolares y realizando otras actividades destinadas a mejorar las condiciones de la escuela. Una estimación conservadora, que no considera algunas contribuciones de la comunidad, ubica este aporte en aproximadamente US\$336.000, estimación que considera que el costo de mano de obra y mantenimiento de las aulas equivale a US\$80 por sección. Teniendo en cuenta que existen, aproximadamente, 6.062 secciones y 4.186 aulas de EDUCO, el costo de mantenimiento es de US\$335.680.

En 1997, por medio del bono de calidad, las ACE utilizaron aproximadamente US\$502.000 para mantenimiento preventivo. Dado que el MINED sólo aporta para materiales, esto significa que en promedio la participación de la comunidad en mano de obra fue de aproximadamente US\$334.500. A estas estimaciones habría que agregar las contribuciones en materiales para reparación y mantenimiento que frecuentemente cubren los padres de familia con recursos provenientes de actividades especiales que realizan en la comunidad²¹.

Deserción y repetición

La investigación BIRF/MINED revela que las escuelas EDUCO muestran un mayor porcentaje de deserción escolar y ausentismo diario, manteniendo los mismos niveles de repetición que las escuelas tradicionales rurales. Al relacionar este comportamiento con las condiciones de los hogares de los niños EDUCO, se encontró que son los que más se enferman, realizan más tareas en el hogar y además trabajan fuera de la casa, pudiendo ser éstas las posibles causas del mayor ausentismo y deserción escolar en las escuelas EDUCO. Los grupos de enfoque revelaron que las ACE realizan esfuerzos para facilitar a los padres de familia el transporte de sus hijos a la escuela: por ejemplo, se organizan para acompañar a los niños a la escuela, y los maestros visitan los hogares al registrar ausencias persistentes de sus alumnos. Estos esfuerzos hacen suponer que el ausentismo sería mayor si no se realizan estas actividades.

Equiparación de los rendimientos escolares de los niños que asisten a escuelas EDUCO con el resto de escuelas

A pesar de que las escuelas EDUCO se ubican en zonas de mayor pobreza que las escuelas tradicionales, se ha logrado equiparar logros de aprendizaje. Se supone que las escuelas que se ubican en los lugares más pobres atienden a los niños más pobres, y que éstos tienen mayores problemas de aprendizaje que los otros niños. La evaluación que se llevó a cabo en 1997 señala que se esperaba un mayor rendimiento escolar de los niños EDUCO con relación a los de las escuelas tradicionales por las diferencias en la situación socioeconómica de los padres y la situación de la infraestructura escolar. Consideran que esta equiparación de resultados se debe a que las aulas EDUCO están mejor dotadas de recursos (libros de texto, bibliotecas de aula y zonas de

²¹ La Unidad de Arquitectura del MINED considera que de los costos de mantenimiento, el 60 por ciento corresponde a materiales y el 40 por ciento a mano de obra.

CUADRO 7. Recursos asignados por el MINED y ejecutados por CDE, ACE y CECE, 1997

(Colones salvadoreños)*

Ejecutor	Estructura muestra	Asignación/escuela	Asignación/alumno	% Recibido	% Gastado
CDE	59,0	17.863,24	54,47	91,25	60,13
ACE	38,6	11.142,00	77,25	94,28	83,37
CECE	2,4	22.817,20	37,76	99,72	59,14

*US\$1.00 equivalente a 8,75 moneda local.

Fuente: Información recopilada por el MINED en 2.318 escuelas con CDE, 1.514 escuelas EDUCO y 93 escuelas CECE. Septiembre de 1997.

trabajo) que las tradicionales rurales, ya que existe una mayor participación de los padres EDUCO en el quehacer educativo, por medio de las ACE, y una relación más estrecha con el maestro²².

Impacto económico, social y cultural

Independientemente de las fortalezas y debilidades de las ACE, es obvio que éstas desempeñan un papel estratégico en la construcción de la democracia, al ser una experiencia que transforma a la comunidad. Tanto los adultos como los niños aprenden una nueva manera de integrarse a la sociedad, participando activamente en la toma de decisiones que les afectan directamente en la satisfacción de sus necesidades básicas.

La estabilidad social y la construcción de la democracia no son posibles sin una sociedad civil fortalecida, es decir, sin la experiencia de constituirse en ciudadanos activos que participan dentro de una colectividad asumiendo responsablemente las funciones que pueden desempeñar más eficientemente que la administración pública.

En este sentido, las experiencias de participación del niño y del adulto en la escuela y la comunidad los preparan para integrarse mejor a la sociedad en los ámbitos político, económico y social.

Por su parte, la comunidad ha fortalecido su capacidad de articular propuestas, construir consensos y adicionar recursos que mejoran sustantivamente la provisión de servicios y por ende, la satisfacción de sus necesidades básicas. La participación también ha fortalecido los nexos de la comunidad, fomentando la solidaridad, la intersectorialidad y la articulación de intereses.

Mayor capacidad de gestión

Además de los beneficios directos que perciben los distintos actores del programa EDUCO respecto a la escuela y la comunidad, EDUCO ha generado y/o fortalecido una dinámica comunitaria distinta. La escuela es percibida como algo que pertenece a la comunidad y en torno a la cual se genera un proceso de integración social y mejoramiento de las condiciones de vida. La comunidad se organiza inicialmente para tener educación, pero después va expandiendo sus iniciativas a otros ámbitos. Como lo señala la investigación de Fernández Rojas: "El papel de las ACE

²² MINED/BIRF, op.cit., págs. 23-25.

no se ha reducido a su participación en las secciones EDUCO. Muchas han tomado iniciativas por mejorar la comunidad. Las ACE también toman la iniciativa de concurrir a organismos del Estado como el FIS y el PAIN para conseguir apoyo. La oficina central de EDUCO ha debido preparar muchos documentos dando fe de que se trataba de directivas auténticas²³.

En 1997 el MINED realizó transferencias a las ACE, CDE y CECE. Los datos recopilados por el MINED respecto al uso de bonos transferidos demuestran que las ACE tuvieron mayor capacidad de ejecución presupuestaria que los CDE y los CECE. Del total asignado a las escuelas, las ACE ejecutaron el 83 por ciento, mientras los CDE únicamente el 60 por ciento y los CECE el 59 por ciento (véase el cuadro 7).

Se acrecienta el capital social

Es notable el fortalecimiento de la sociedad civil en cuanto a su autonomía y mayor responsabilidad y activismo, no sólo en las ACE sino también en organizaciones sociales, políticas y económicas, tales como los comités ecológicos, las agrupaciones de jóvenes y las cooperativas locales.

Los grupos de enfoque mostraron que las actividades en torno a la escuela generan en los padres de familia un sentimiento de pertenencia y de identidad comunitaria, principalmente en las comunidades recién asentadas, situación que fortalece los nexos, la integración social y la organización de la comunidad, logrando éstas acrecentar su capital social y mejorar su capacidad de gestión y autosostenibilidad. Aún los ciudadanos que actúan individualmente ejercen un liderazgo fuerte, reconocido socialmente.

Los funcionarios de EDUCO relataron el esfuerzo realizado para lograr la renovación de las juntas directivas de EDUCO, ya que éstas desde su creación tendían a mantener a sus miembros, aunque turnaran los puestos. Las investigaciones anteriores del MINED estiman que únicamente el 12 por ciento de las cuentas de EDUCO habían experimentado cambios en sus titulares. Los miembros de la comunidad percibían que las ACE habían logrado aprender el desempeño de sus funciones, que no había que desperdiciar esa habilidad; pero además también reconocían el liderazgo desarrollado y logrado por algunos de sus miembros. A pesar de que en 1997 se requirió cambiar las directivas de las ACE y renovar sus miembros, en algunos casos la comunidad se negó a hacerlo argumentando que esos eran sus líderes comunitarios, a los que ellos reconocían y seguían. Esta generación de liderazgos es parte del fortalecimiento de la sociedad civil.

Primer mecanismo de participación ciudadana institucionalizado

EDUCO se ha convertido en la práctica en el primer mecanismo de participación ciudadana institucionalizado, organizado y continuo. Esta es una realidad nueva, una experiencia que aprende y enseña cómo se es ciudadano responsable conjuntamente con el Estado, actuando como igual, buscando la superación y solución de los problemas de la comunidad.

²³ Hernán Fernández Rojas, *op.cit.*, pág.

EDUCO es una experiencia nueva de organización social, porque se da en un contexto de construcción de la democracia, sin responder a lineamientos partidarios, y estrictamente para facilitar la provisión de un servicio. Antes de EDUCO, la mayoría de las organizaciones sociales y políticas se caracterizaban por tener estructuras autoritarias y severas restricciones democráticas. Si bien la gestación de una cultura de diálogo y participación tomará mucho más tiempo, EDUCO propicia y de alguna manera anticipa lo que podrían ser las nuevas experiencias organizativas y democráticas en El Salvador.

Equidad

Acceso de los más pobres a la educación

Como se ha mencionado en el apartado de eficacia, por medio del estudio BIRF/MINED 1997 se pudo comprobar que el programa está atendiendo a la población de las zonas rurales más pobres del país, según los resultados obtenidos en las condiciones de los hogares de los alumnos de las escuelas EDUCO y las escuelas tradicionales rurales.

Como señalan los padres de familia en los grupos de enfoque, EDUCO ha llegado donde son mayores la pobreza y las carencias de educación, aliviando estas barreras.

El 47 por ciento de los maestros EDUCO entrevistados por FUSADES y el 41 por ciento de los miembros de las ACE sostuvieron que el programa ha venido aumentando los recursos para los niños y disminuyendo gastos para los padres de familia; el 28 por ciento de estos últimos reiteraron además que EDUCO ha acercado la escuela a la comunidad.

Participación de la mujer

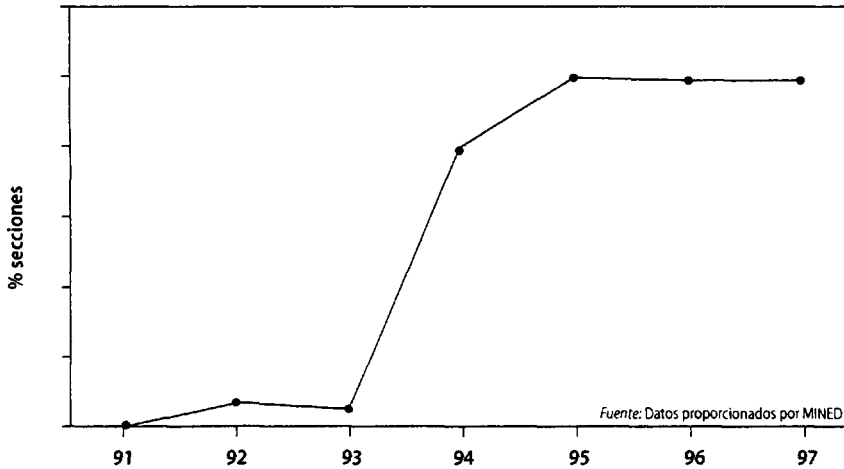
En general la mujer aún no desempeña un papel preponderante en términos de autoridad o liderazgo, a pesar de que participa activamente en las actividades que se organizan en torno a la escuela, como el aseo de la escuela, los programas alimentarios, la escuela para padres, visitas a maestros para supervisión del desempeño de los niños y reuniones de la escuela. En las ACE los cargos de presidente y tesorero son ocupados por varones. Según los formatos de transferencias, el 80 por ciento de los presidentes y el 66 por ciento de los tesoreros eran varones. En los cargos de vocales, aproximadamente, el 50 por ciento son mujeres²⁴.

Aumento de la sostenibilidad del programa

Sostenibilidad financiera

El programa se inició con financiamiento externo, y sin embargo rápidamente fue absorbido por el presupuesto del gobierno. El gráfico 2 muestra que en 1995 el gobierno de El Salvador ya había absorbido el costo de funcionamiento de todas las secciones EDUCO. No se incluye la dotación de bibliotecas, libros y mobiliario.

²⁴ Hugo Díaz, op.cit. Ilustración 38, septiembre de 1993.

Gráfico 2. Financiamiento del GOES para el programa EDUCO. 1991–1997

Sostenibilidad social

Además de la sostenibilidad financiera, EDUCO es sostenible socialmente por la magnitud que ha alcanzado el programa. El respaldo jurídico, la mayor autonomía de las escuelas que otorga la Ley del Escalafón Docente y la conformación de los Consejos Directivos Escolares, hacen que este proceso sea irreversible.

Los factores que han contribuido a hacer que esta experiencia sea un proceso sostenible son:

- **Voluntad política y visión de futuro mantenida en el tiempo.** La idea que rige todo el proceso es la decisión de darle mayor autonomía a la escuela, trasladando la administración de los recursos e insumos a la comunidad educativa. La puesta en práctica de esta decisión contó con respaldo político, a pesar de que la democracia apenas daba sus primeros pasos después de la firma de los acuerdos de paz.

- **Apoyo de organismos internacionales.** Los organismos internacionales, especialmente el BIRF, respaldaron esta experiencia financiándola y proporcionando asistencia técnica al MINED mientras mostraba su eficacia para resolver problemas de cobertura de las zonas rurales. Además, el hecho de haber iniciado la experiencia con financiamiento externo permitió superar los obstáculos administrativos que significaban financiar la experiencia con recursos del presupuesto nacional, pudiéndose probar los procedimientos y ajustarlos para que después el gobierno los adoptara.

- **Respaldo jurídico y administrativo.** El proceso de creación y expansión de EDUCO se respaldó jurídica y administrativamente. El crecimiento fue gradual, lo que permitió probar e institucionalizar los mecanismos idóneos.

- **Desarrollo de un entorno favorable.** Desde un principio el MINED se preocupó por crear mecanismos sencillos, ad-hoc para las zonas rurales, tendientes a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Esta situación, la no politización del programa, su aceptación por las

comunidades y sus resultados, hicieron que el programa lograra el apoyo de los partidos políticos, los gobiernos locales y la opinión pública en general, convirtiéndolo así en una política de Estado.

■ Fortalecimiento de la capacidad de las comunidades. La delegación clara de las atribuciones de las ACE y el respeto institucional por esta decisión, han sido aspectos centrales para hacer que el proceso de descentralización sea real y creíble.

Factores clave de éxito

A continuación se indican las condiciones externas que favorecieron el éxito de EDUCO.

Firma de los acuerdos de paz

La firma de los acuerdos en enero de 1992, dio lugar a un nuevo pacto social y con ello surgieron nuevas expectativas y demandas sociales de participación y mejoramiento de la calidad de vida de la población. La construcción de la democracia era el nuevo desafío a enfrentarse. La educación también debía democratizarse como ámbito privilegiado de formación de las generaciones futuras. EDUCO fue la primera experiencia de participación democrática en educación.

En 1993 y 1994, como parte de este nuevo entorno político, se inició un amplio debate sobre la situación y las necesidades educativas del país, auspiciado por el BID, AID, el BIRF y otros organismos multilaterales, y ejecutado por HIID, de Harvard University, la Universidad José Simeón Cañas (UCA) y FEDAPE, una fundación empresarial sin fines de lucro dedicada a temas relacionados con la educación. El MINED no se dejó desbordar por las iniciativas de la sociedad civil, sino que asumió el liderazgo de este debate educativo.

La disponibilidad de recursos externos se incrementó con los acuerdos de paz

Durante el conflicto armado la ayuda externa alcanzó niveles elevados. Con la suscripción de los acuerdos de paz, la ayuda tendió a disminuir, aunque gradualmente. El financiamiento externo cambió su estructura: más préstamos y menos donaciones, pero la oferta de recursos se mantuvo, permitiendo en el corto plazo al sector de la educación obtener los recursos necesarios y superar las rigideces presupuestarias.

Se responde a una necesidad sentida por las comunidades

Las carencias de educación en las comunidades rurales se acrecentaron con el conflicto armado. El MINED no tenía acceso a muchas comunidades rurales por estar ubicadas en las zonas de conflicto. Era preciso cubrir esta demanda insatisfecha, y las comunidades estaban dispuestas a apoyar este esfuerzo.

Existía una cultura de organización comunitaria

La historia de organización política, militar y social hacía relativamente fácil solicitar a las comunidades que se organizaran en torno a la creación de su escuela.

Enseñanzas

Confianza

Un aspecto importante para favorecer la participación social es la generación de confianza. Esta actitud ayuda a asumir las funciones y competencias delegadas con responsabilidad, como algo propio.

Experiencia de organización

En general se observó que las comunidades en las que las ACE funcionaban mejor, eran por lo general aquéllas en las que la gente ya había tenido experiencia de organización. Las personas con experiencia previa de organización tienden a liderar las ACE.

Selección de líderes

La gente sigue a los líderes. Las ACE más activas y que logran movilizar más a la comunidad son aquéllas en las que entre sus miembros hay verdaderos líderes.

Necesidad de fortalecer la supervisión y la colaboración de terceros

Mantener la participación comunitaria y la armonía en una comunidad heterogénea de intereses demanda la colaboración de terceros. En el grupo de enfoque con padres de familia de ACE en Ayagualo se señaló que para que el programa sea exitoso debe supervisarse de cerca, hacer visitas regulares para que se cumplan y fortalezcan los compromisos.

Desde la perspectiva del MINED, las ACE requieren mayor colaboración en aspectos administrativos y financieros. Sin embargo, sin llegar a ser graves en la mayoría de los casos, se presentan problemas laborales vinculados a actitudes no maduras o muy autoritarias de los padres de familia, o de los supervisores o maestros que pretenden asumir la responsabilidad de la ACE. En estos casos la supervisión debe atender estos aspectos y para ello es menester que se realice con más frecuencia y respeto a la autoridad delegada en las ACE. Según la encuesta de FUSADES, la supervisión del MINED se realiza más en las escuelas EDUCO (86,4 por ciento) que en las tradicionales (70 por ciento). Sin embargo, en EDUCO el 26,3 por ciento afirman que ésta se realiza una vez cada trimestre o cada año, mientras que en las tradicionales únicamente el 16,7 por ciento de las escuelas la reciben con esta periodicidad. La supervisión debe ser más frecuente.

Creación de incentivos correctos

El hecho de que los maestros EDUCO deban ganarse la estabilidad laboral con su trabajo hace que éstos tiendan a comprometerse más responsablemente con la escuela y la comunidad.

Los maestros EDUCO tienen salarios básicos mayores que los maestros tradicionales; sin embargo, con el tiempo esta diferencia se revierte y los maestros tradicionales alcanzan salarios más elevados que los maestros EDUCO, situación que en el mediano plazo puede generar fuertes presiones por la equiparación de los salarios y las prestaciones de ambos tipos de maestros.

A nivel de padres de familia, existe gran interés de que sus hijos dispongan de buenos maestros y de los insumos necesarios para que reciban una buena educación. En este sentido, ellos son los que mejor pueden velar por los recursos y necesidades de la escuela.

Importancia de la comunicación

La relación entre los actores sociales a veces es conflictiva como consecuencia de la diversidad de intereses. Sin embargo, cuando existe delegación de funciones claras y actitud de diálogo, es posible generar sinergias importantes mediante la complementación de capacidades y habilidades que redundan en beneficio de la comunidad.

Sentido de pertenencia

Las comunidades se involucran, defienden y se entregan a la escuela cuando sienten que ésta les pertenece.

La escuela es un ámbito importante de cambio de la comunidad y de la sociedad

EDUCO ha logrado en muchos casos cambiar la relación padres-hijos, padres-maestros, alumnos-alumnos: les ha enseñado una nueva forma de ser parte de una comunidad.

Integralidad de las soluciones

En la medida en que las oportunidades de ascenso económico y social de la población de las zonas rurales se vinculan a la escuela y no a la migración interna o internacional, y hallan más y mejores oportunidades de empleo que demanden mayor educación, la población rural tenderá a dejar más tiempo a sus hijos dentro de la escuela²⁵.

De la misma manera, las comunidades, al iniciar la búsqueda de soluciones a los problemas de la educación a nivel local, terminan involucradas en la solución de otros problemas comunitarios, confirmando la naturaleza integral del desarrollo: económica, política, social y ecológica.

Estas son apenas algunas de las enseñanzas que el caso EDUCO aporta a la reflexión sobre el tema de la participación en programas sociales. Si bien el presente documento no ha abordado aspectos filosóficos o conceptuales de la participación y de la sociedad civil, ha pretendido contribuir al debate sobre los procesos de descentralización de las decisiones en el ámbito social, y particularmente del sector educativo sobre la forma en que las comunidades asumen los beneficios y riesgos al decidir sobre su propio futuro.

EDUCO es producto de una amplia movilización social y de una iniciativa conjunta entre gobierno y comunidades rurales para contribuir a superar los bajos niveles educativos.

²⁵ El 20 por ciento de la población de El Salvador vive en otros países, principalmente en los Estados Unidos. Esta población mantiene sus vínculos familiares y envía importantes remesas familiares. Se estima que el ingreso de divisas es similar al monto de las exportaciones. Estos flujos de remesas han aliviado sustancialmente las condiciones de vida de amplios grupos sociales.

Existen evidencias suficientes para concluir que la participación social en este programa ha contribuido sustancialmente a mejorar la eficiencia, la eficacia, la equidad y la sostenibilidad de EDUCO, así como a aumentar su impacto económico, social y cultural.

Consideraciones finales

Gobernantes, políticos, académicos, organismos internacionales y la sociedad civil debaten las connotaciones y alcances de la participación, sin vislumbrarse todavía las formas en que el concepto se trasladará a la práctica.

Una de las tareas prioritarias para la construcción de la democracia en El Salvador es fomentar la participación equitativa de todos los actores de la sociedad civil; ello requiere contar con ciudadanos comprometidos que hagan posible la construcción de una democracia más rica y sostenible.

La última década ha presenciado el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil que tienen por común denominador vincularse a proyectos sociales para incentivar la participación ciudadana y el compromiso de los actores sociales. En el campo económico, El Salvador tiene una amplia tradición de organización y sus entidades gremiales y cúpulas empresariales desempeñan un papel determinante en el desarrollo del país.

Para las comunidades rurales y suburbanas, EDUCO ha significado la oportunidad de hacer uso de su derecho de decisión dentro del Estado, y al hacerlo ha despertado una actitud de responsabilidad compartida y colaboración entre la comunidad y la administración pública, buscando resolver los problemas de la educación a nivel local y transformando no sólo a su comunidad sino a la nación.

EDUCO está presente en 233 de los 262 municipios de El Salvador, y como semilla esparcida por el territorio nacional promete apoyar la construcción de un futuro más democrático, tolerante, respetuoso del derecho ajeno y la paz.

Bibliografía

- Banco Mundial. 1994. "El Salvador. Community Education Strategy: Decentralized School Management". Informe No. 13502-ES (8 de diciembre). Country Department II / Human Resources Operations Division/Latin America and the Caribbean Regional Office.
- _____. "El Salvador. Proyecto de rehabilitación de los sectores sociales. Reporte evaluativo del personal". Junio.
- _____. 1995. "Descentralización de la educación: participación en el manejo de las escuelas a nivel local". Región de América Latina y el Caribe/Departamento Técnico (marzo).
- _____. 1995. "Social Assessment: El Salvador Basic Education Modernization Project". Banco Mundial, Latin America Technical Department—Environment Division. Laten Dissemination Note #13 (octubre).
- Banco Mundial/MINED 1996. "Evaluación de la descentralización educativa. Proyecto de modernización de la educación básica". Ayuda Memoria. Febrero.
- BID. 1997. Sección IV: Participación y el ciclo del proyecto (octubre).
- BID. 1997. "Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil". BID. Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. Octubre.
- BID/Banco Mundial. "El Salvador. Modernización de la educación básica". (ES-0083). Propuesta de préstamo conjunto.
- BID/FIA/Georgetown. 1997. "Complementación de Estados y mercados: El Banco Interamericano de Desarrollo y la sociedad civil". Octubre.
- CENITEC. 1994. EDUCO: Una nueva modalidad de política social en El Salvador. Rev. Presencia, Año V, No. 20.
- Fundación Interamericana / Estados Unidos. 1997. *Edición especial: Aprendizaje y divulgación resultados*. El capital social, la sostenibilidad y la democracia en acción: nuevas medidas para la evaluación del desarrollo de base. Octubre.
- Harvard Institute for International Development / FEPADE / UCA. 1994. "Diagnóstico del sistema de desarrollo de recursos humanos de El Salvador". Síntesis, cuarto y décimo capítulos (enero).
- MINED. 1996. Normativo del Fondo de Innovaciones Educativas (FIE).
- _____. 1995. EDUCO. Documento Amarillo.
- _____. Clase. Revista Informativa. Año I, Número I.
- MINED/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. "El Salvador. Sistemas Educativos Nacionales". 1996.
- MINED / Oficina de Coordinación de EDUCO. "Evaluación del programa EDUCO". Período julio 1991—Septiembre 1992.
- MINED / Dirección de Comunicaciones. 1996. *Boletín informativo #4* (noviembre).
- _____. 1997. *Boletín informativo #6* (enero).

- MINED. 1991. "Programa EDUCO: Educación Infantil con Participación de la Comunidad". Octubre.
- MINED. 1995. "Plan Nacional de Seguimiento Programa EDUCO".
- MINED. 1995. "EDUCO: Una Experiencia en Marcha". Segunda edición (noviembre).
- MINED. 1996. "Orientaciones para el Trabajo de las ACE en el Programa EDUCO".
- MINED/Banco Mundial. 1997. "Evaluación de impacto del programa EDUCO. Impacto de la participación de los padres de familia. Primer informe (julio).
- MINED/Gobierno de El Salvador. 1997. "Memoria de Labores 1996—1997". Mayo.
- MINED/Oficina de Coordinación de EDUCO. 1992. "Análisis comparativo de secciones de primer grado EDUCO y no EDUCO". Octubre.

Página en blanco a propósito

Reforma educativa en Minas Gerais

*João Batista Araujo e Oliveira*¹

La reforma educativa en el estado de Minas Gerais se inició en marzo de 1991, bajo el liderazgo del secretario estatal de educación, Dr. Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto. En poco tiempo esa reforma registró un importante adelanto y se transformó en referencia nacional, recibiendo, incluso, un premio de la UNICEF en 1993. La reforma fue confirmada como prioritaria por el gobierno estatal que tomó posesión en enero de 1995, lo que permitió continuar, profundizar y consolidar su aplicación hasta el presente.

En Brasil existen varios sistemas de enseñanza (conocidos también como redes) que operan con relativa independencia: el sistema federal, los 27 sistemas estatales, más de 5.000 sistemas municipales y las escuelas privadas. En cada ciudad coexisten normalmente las redes estatales y municipales y, frecuentemente, las redes particulares. Los grados de autonomía varían en función del tipo de red y, principalmente, de los recursos propios de cada red. En 1991, en el estado de Minas Gerais la matrícula de la enseñanza básica (los primeros 8 grados, para alumnos de 7 a 14 años) era atendida en un 68 por ciento por la red estatal, en un 20 por ciento por la red municipal, y en un 12 por ciento por la red privada.

Al comienzo de los años noventa, la educación básica presentaba características parecidas a las de los demás estados del país: un alto índice de repetición (40 por ciento o más); un elevado índice de deserción (sólo 40 de cada 100 alumnos terminaban el octavo grado, después de un promedio de 12 años en la escuela); el clientelismo constituía el patrón predominante en la gestión y el financiamiento de las escuelas; había una excesiva centralización y burocratización, y existía una virtual falta de capacitación de profesores y de políticas para la evaluación del aprendizaje.

La reforma educativa surgió como respuesta del nuevo gobierno estatal a la creciente demanda de la sociedad por una enseñanza pública de mejor calidad y se apoyó en cinco prioridades: (i) la autonomía de la escuela; (ii) el fortalecimiento de la dirección de la escuela a través de cuerpos colegiados y otros mecanismos; (iii) la capacitación de los profesores y la creación de sistemas de promoción profesional; (iv) la evaluación externa del sistema educacional; y (v) la integración con los municipios.

Pueden destacarse dos observaciones preliminares. Primero, no se trata de una reforma con el propósito de descentralizar la red estatal en beneficio de las redes municipales o de la comunidad. El eje de la reforma se concentró en la autonomía de la escuela. Partió del principio de

¹ Consultor, J.M. Asociados.

que la escuela es en primer lugar una responsabilidad de la comunidad, y por lo tanto necesita autonomía para funcionar.

El concepto de autonomía de la escuela incluye instrumentos de poder, control, gestión, acceso y utilización de los recursos. Esa idea fue puesta en práctica a partir de los siguientes instrumentos de acción: la obligatoriedad de instalar el organismo colegiado, constituido por profesores, padres y alumnos mayores de 16 años, que poseen competencia en las áreas administrativa, financiera y pedagógica, con distintos grados de autonomía. Entre sus principales funciones se incluyen: la aprobación del plan de trabajo de la escuela, el apoyo al director para la ejecución de dicho plan, la conducción del proceso de elección de directores y el estrechamiento de las relaciones de la comunidad con la escuela.

Otros instrumentos para viabilizar la autonomía fueron la existencia de reglas imparciales, objetivas y transparentes para la transferencia de los recursos a las escuelas y de mecanismos simplificados para la rendición de cuentas de los recursos que empezaron a enviarse directamente desde la Secretaría estatal a las escuelas. La evaluación externa del desempeño de los alumnos equilibra la autonomía de la escuela y actúa como un mecanismo para que el Estado pueda evaluar la responsabilización de la dirección escolar. La elección de los directores se realiza en dos etapas: los candidatos que reciben las mejores calificaciones en los exámenes de conocimientos y competencias administrativas pueden presentar sus candidaturas a la comunidad. El corto plazo (tres días) para decidir la elección elimina por completo la importancia de los factores políticos y económicos. La autonomía de la escuela apoyada en criterios objetivos y transparentes de elección de los directores, y la automatización de la transferencia de recursos permitió eliminar dos inadecuados mecanismos de intermediación: el clientelismo político y el poder burocrático de las instancias regionales y centrales de la Secretaría.

La característica más importante de la reforma educativa de Minas Gerais, realizada con recursos técnicos y financieros de la propia Secretaría, consiste en elegir un punto central adecuado, la escuela, y enfatizar a un conjunto relativamente pequeño de actividades que fueron realizadas simultáneamente y estuvieron concentradas en los principales aspectos de la actividad escolar. O sea, se seleccionó un objetivo determinado —la escuela— y se pusieron en práctica los medios para el ejercicio de su autonomía. Esa diferencia distingue esta reforma de muchas otras iniciativas desarrolladas en Brasil y en otros países, que se distinguen ya sea por medidas aisladas y puntuales en áreas específicas (como la distribución de libros de texto, la televisión educativa, el entrenamiento de profesores o conceptos poco consistentes y no operacionales de descentralización) o por medidas sin apoyo, basadas en proyectos a corto plazo o con un financiamiento garantizado solamente mientras existen recursos externos.

Es importante destacar que entre 1991 y 1994 el gobierno estatal negoció un proyecto con el Banco Mundial que tenía por objeto obtener recursos adicionales para acelerar la reforma. El contrato se firmó en 1994 y los recursos comenzaron a desembolsarse en 1995, ya en otra gestión gubernativa. Entretanto, aun sin los desembolsos, el respaldo del proyecto por parte del Banco Mundial constituyó un importante incentivo político para el proyecto de reforma.

A pesar de las innumerables dificultades enfrentadas durante el proceso de ejecución — en particular en lo referente a los cambios en la forma de designación de los directores y en el diseño de nuevos instrumentos para la transferencia de los recursos y la rendición de cuentas por parte de las escuelas— la reforma logró bastante éxito en poco tiempo. Esos resultados fueron rápidamente conocidos en todo el país, siendo copiados en varias otras reformas y en cambios introducidos en otros municipios y estados, lo que contribuyó en cierto modo a conferir legitimidad a la reforma y crear un círculo virtuoso que supone su sostenibilidad a lo largo del tiempo.

Participación de la comunidad en la reforma

La participación de la comunidad forma parte de la filosofía de la reforma. La idea central de conferir autonomía a las escuelas se basa en el concepto de que la escuela pública pertenece a la comunidad y no al gobierno. La comunidad, por lo tanto, es un factor esencial para administrar la escuela y determinar su rumbo. El Estado pasa a desempeñar el papel de proveedor de orientaciones generales y medios para alcanzar los objetivos de la escuela. En esta sección se examinarán tres instancias de participación de la comunidad en tres momentos distintos de la ejecución de la reforma.

Los colegiados

Los colegiados constituyeron el mecanismo central para la concreción de la política de autonomía de las escuelas y para el fortalecimiento del liderazgo del director. En poco menos de tres años, se instalaron colegiados en más de las 6.000 escuelas que constituyen la red estatal.

Los colegiados están integrados por representantes de la escuela, dividiéndose la votación entre profesores (50 por ciento), funcionarios, padres y alumnos con más de 16 años. Las funciones de los colegiados, presididos por el director de la escuela, son definidas por la ley y las normas de la Secretaría y abarcan los aspectos administrativo, financiero y pedagógico.

Los diversos análisis y evaluaciones de los colegiados, realizados por Albano (1995), Gosling (1995) y encuestas organizadas por la empresa Vox Populi en 1994, presentan un cuadro completo y positivo de los resultados de la acción de los colegiados. Los puntos más relevantes de esos estudios son los siguientes:

- después de un período de gran desconfianza y resistencia, principalmente por parte de los profesores, se instalaron los colegiados y funcionan en forma regular prácticamente en todas las escuelas;
- los colegiados normalmente funcionan mejor en los aspectos financieros y administrativos que en materia pedagógica. Además de enfrentar resistencias por parte de los profesores, con frecuencia no se sienten competentes para discutir los aspectos pedagógicos y proponer cambios;
- los colegiados cuyos miembros poseen niveles más altos de estudios, discuten más las cuestiones pedagógicas y terminan por reducir la resistencia y la desconfianza de los profesores;

- existe consenso de que los colegiados constituyen la gran vía de comunicación entre la escuela y los padres;
- los colegiados tienen más relevancia en las ciudades pequeñas que en las grandes; la participación de un número considerable de padres en los colegiados aun es problemática y difícil en muchas escuelas;
- puede observarse mayor o menor autonomía de los colegiados, según el nivel de educación de sus miembros: a mayor nivel de estudios menor autonomía;
- los efectos y beneficios de la elección de directores y la eficacia de los colegiados son considerados como positivos por el 70 por ciento o más de sus miembros. Se considera unánimemente que el colegiado tiene un efecto muy positivo en el mejoramiento de la infraestructura de la escuela; su contribución a la mejor utilización y control de los recursos financieros es de gran importancia; y existe la percepción de que la calidad de la escuela está mejorando debido a la actuación de esos colegiados;
- los directores, principalmente los más dinámicos, utilizan el prestigio, el apoyo y la legitimidad de los colegiados para fortalecer su posición de autonomía frente a las instancias superiores de la burocracia estatal y de otros órganos de la comunidad local.

Los colegiados, aunque siguen existiendo por iniciativa del gobierno, están definidos por ley y están a cargo de la Secretaría Estatal de Educación, lograron la aceptación y la participación por parte de la comunidad. La comunidad aceptó la idea y la adoptó como propia.

La exigencia de que el colegiado se involucrara en determinados aspectos como la aprobación del programa básico de la escuela, la asignación de los recursos que empezaron a llegar en forma efectiva a las escuelas, y la aprobación de las cuentas, creó rutinas concretas que dejaron clara la acción y los resultados de los colegiados ante la comunidad. La agenda de los colegiados está determinada por esas funciones, lo que disminuye la posibilidad de manipulación por parte del director de la escuela.

Los colegiados permiten explicitar —y a veces ayudan a disminuir— la diferencia de percepción entre las expectativas de los padres y los profesores. Los padres tienen ideas y expectativas que en general son bastante claras con relación a la escuela que desean: una escuela limpia, segura, con disciplina y una dirección firme, que preferentemente reafirme los valores éticos impartidos en el hogar y prepare los alumnos, en primer lugar, para el mundo del trabajo, y en segundo lugar, para la continuidad de sus estudios en niveles superiores. Otorgan especial importancia a la evaluación externa de la escuela. Son casi siempre positivos, o por lo menos optimistas, en lo relacionado con la escuela. Los profesores, por su parte, poseen una visión crítica de la escuela. Aunque se sienten imbuidos de una misión especial, piensan que los padres no los aprecian y que el gobierno no reconoce su dedicación y su valor. Resisten bastante la idea de dejar que los padres influyan en el programa didáctico de la escuela, y un gran número de ellos se sienten incómodos y rechazan la evaluación externa. La explicitación y los debates sobre esas diferencias de expectativas probablemente sea una de las funciones más importantes de los colegiados escolares.

El pacto de Minas Gerais

El pacto de Minas surgió a partir de dos vertientes que confluyeron para respaldar el programa de la reforma, y específicamente para apoyar el concepto de que la escuela pertenece a la comunidad. Por una parte, existían diversas iniciativas y manifestaciones espontáneas, desarrolladas por los distintos grupos de la sociedad civil e incluso por entidades gubernamentales, en particular las prefecturas municipales. Esas iniciativas formaban parte de la creciente participación de la comunidad en la búsqueda de una escuela pública de buena calidad. Esa participación, iniciada en el período de la redemocratización del país al comienzo de los años ochenta, se incrementó a partir de la reunión de Jomtiem y de la movilización masiva de más de 3.000 municipios, iniciativa que también contó con el apoyo de un gran número de instituciones no gubernamentales y líderes educacionales. En parte era el reflejo y la respuesta a los requerimientos de participación generados por la reforma, o como consecuencia de la misma. Un movimiento paralelo movilizado en función del Estatuto del Niño y del Adolescente aprobado como ley nacional en 1992, se integró al pacto y le proporcionó experiencia e instrumentos de acción inmediata que contribuyeron en poco tiempo a alcanzar resultados y un panorama favorable.

Por otro lado, los propios líderes de la reforma sintieron la necesidad de ampliar la participación y la búsqueda de apoyo de la sociedad para ir más allá del círculo limitado de la comunidad escolar que participa en los colegiados. Uno de los objetivos de esa iniciativa fue ampliar la información sobre el desarrollo de la reforma y sus resultados. Otro fue buscar mayor apoyo y legitimidad para el programa de reformas a largo plazo.

De esa forma, y a partir de la articulación y convocatoria de la Secretaría de Educación, se celebró un pacto para la educación en Minas Gerais. El pacto se consolidó el 31 de enero de 1994, reflejando la convergencia de prácticamente 30 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales representativas de empleadores, empleados, educadores y profesores, así como movimientos sociales y religiosos que se comprometieron a viabilizar un conjunto de metas para la educación pública en Minas Gerais. A pesar de la concordancia con el programa de reforma, las metas eran muy ambiciosas y pasaron a exigir un esfuerzo muy grande tanto de los gobiernos municipales como del gobierno estatal.

El pacto propuso el compromiso de garantizar el acceso, la retención y el éxito escolar de la población de 7 a 14 años de edad, estableciendo un conjunto de metas, entre las cuales se incluyeron:

- aumentar del 89,6 al 100 por ciento la asistencia escolar de los niños de 7 a 14 años;
- ampliar la asistencia preescolar a fin de cubrir el 50 por ciento de los niños de 4 a 6 años (en comparación con el 33 por ciento en 1994);
- reducir en un 50 por ciento la tasa promedio de repetición en los dos primeros grados;
- reducir el promedio de deserción, garantizando que un 80 por ciento de los niños terminen el curso con un buen aprovechamiento;
- incentivar y desarrollar programas de educación infantil de 0 a 6 años.

El pacto actúa a través de una secretaría ejecutiva, de las iniciativas de los participantes

propiamente dichos y de distintas estrategias de convenios y articulación interinstitucional, estrechando en particular la colaboración entre la red estatal y las redes municipales de enseñanza, las empresas y las escuelas y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

La estrategia de comunicación y movilización social puesta en práctica por el pacto se inspiró y orientó en las concepciones de Bernardo Toro. Los principales temas de la estrategia se concentraron en:

- suponer que la escuela es un problema de la comunidad, y no un problema únicamente del gobierno. Eso significa transformar la imagen de la escuela de un lugar donde los niños van para asistir a las clases, a un lugar en el que los niños aprenden lo que deben aprender, en el momento en que deben hacerlo, y que sean felices. Como se dice en Minas Gerais, la escuela es buena si el alumno aprende y es feliz.

- Alterar la percepción de la sociedad y del profesor sobre el papel del mismo, no solamente como docente sino como educador. Como dice Bernardo Toro, un educador no puede tener como misión solamente dar clases, eso sería reducir sus funciones a las de un simple docente. La docencia es solamente una estrategia profesional y no la profesión del educador. Redefinida en esa forma la función del profesor, ésta se modifica sustancialmente. En primer lugar, la cuestión de la duración y de la intensidad del año escolar pasa a ser contratada en función de un lapso que permite a la escuela y al profesor cumplir sus funciones, y por lo tanto exige una mayor dedicación. En segundo lugar, los profesores no son empleados del gobierno, sino de la sociedad que les paga sus sueldos. La comprensión de ese contrato social permite que la sociedad desarrolle instrumentos más efectivos de evaluación de los profesores, y esto les proporciona un mejor entendimiento de su función y valor.

Con relación a ese punto, es importante hacer una reflexión sobre algunos datos registrados por el estudio de Valéria Albano (1995). En ese trabajo se destaca que los profesores, aunque estén evaluados y prestigiados por los padres, consideran que no tienen valor ni tampoco reconocimiento, ya que no son sus verdaderos patrones o clientes, sino la burocracia que ellos ven como autoritaria, represiva e ingrata. Lógicamente la insatisfacción salarial tiene un peso importante en esa percepción.

A partir de ese contexto aparecen varias actividades de comunicación social e intervenciones concretas, que normalmente ocurren en función de los aspectos de acceso a la escuela, regreso de los alumnos que la habían abandonado o que habían desertado, disminución de la reprobación como forma de reducir la evasión y el mejoramiento de la calidad a través de actividades complementarias para garantizar el éxito de los niños que ya están en el colegio.

Una de las intervenciones más notables del pacto, que alcanzó rápidamente notoriedad nacional, fue la colocación de placas en las entradas de algunos municipios que estaban orgullosos de no tener niños fuera de la escuela. Un adolescente dejó la ciudad de "Sete Lagoas" y se hizo famoso cuando inició la movilización de toda la comunidad para ubicar y hacer que volvieran a la escuela todos los niños menores de 14 años. Otras actividades incluyen las intervenciones directas en la comunidad, los convenios, las estrategias de actuación en relación con

las tasas de reprobación escolar, las actividades de participación de los padres, las actividades complementarias de refuerzo de la escuela, la valoración de la importancia de la evaluación, etc. El pacto publica periódicamente un boletín informativo en el que se aclaran sus actividades, y tanto el instructivo como la secretaría ejecutiva actúan como cámara de compensación para la expansión de las iniciativas que tuvieron éxito.

Los resultados del pacto fueron conocidos nacionalmente y generaron movimientos semejantes en otras regiones, como por ejemplo el movimiento "Todo niño en la escuela", de Rio Grande do Sul, y un movimiento similar en la región de la Costa do Descobrimento, en Bahia, que se prepara para celebrar los 500 años del descubrimiento del país y que tiene la educación como eje básico de su movilización.

Los resultados y procesos utilizados por el pacto sugieren algunos puntos importantes.

Primero, el pacto nació a partir de una iniciativa de la Secretaría de Educación. La motivación fue la de crear un movimiento de apoyo a la reforma y de refuerzo a la tesis de que la educación es un problema cuya solución requiere la participación de la comunidad y no solamente del gobierno.

Segundo, el año de elección se aproximaba y las propias barreras burocráticas e institucionales que fueron surgiendo, desde muy temprano, para el establecimiento de una articulación de esta naturaleza indujeron al gobierno a buscar colaboradores externos que fueran capaces de conducir el movimiento. El apoyo de la UNICEF y la contribución conceptual y el liderazgo de personas como Antonio Carlos Gomes da Costa y Bernardo Toro fueron elementos centrales para hacer viable la idea. La estrategia adoptada permitió también que el pacto no fuera visto como parte de la propaganda oficial, lo que hubiera sido contraproducente en un año electoral.

Tercero, la estrategia apareció después de tres años de haberse iniciado la reforma. Los principales marcos de la reforma ya habían sido puestos en práctica, ya se habían superado las principales barreras institucionales y de organización y empezaban a aparecer los primeros resultados. El premio Niño y Paz otorgado a la reforma por la UNICEF en 1993, sirvió para respaldar la reforma a nivel nacional y contribuir a una mayor aceptación dentro del propio estado. Entretanto, el gobierno, consciente del largo plazo que sería necesario para que las nuevas ideas pudieran concretarse, sentía la necesidad de mantener la sociedad movilizada para garantizar el éxito de la iniciativa.

Cuarto, la estrategia, una vez iniciada, adquirió una dinámica propia, y continuó operando independientemente del liderazgo o de la orientación del gobierno. La misión del pacto se concentró en sus compromisos con el niño y en el mejoramiento de la calidad de las escuelas públicas estatales y municipales.

Convenios con empresas

Como parte del proceso de movilización social y de maduración de la conciencia de los empresarios sobre la educación, el Presidente de la Federación de Industrias del Estado de Minas Gerais (FIEMG) anunció en su primer discurso pronunciado en febrero de 1995, las tres priori-

dades de la FIEMG durante su mandato: educación, educación y educación. Creó un colegio de educación, y éste, a su vez, eligió la enseñanza básica como su prioridad, y un convenio con empresas como estrategia de actuación. El objetivo a largo plazo es que toda escuela pública tenga una empresa como asociada.

El órgano de educación de la FIEMG actúa a través de la movilización de los organismos empresariales regionales, los que a su vez movilizan a las empresas y escuelas para celebrar convenios, con el apoyo de una secretaría ejecutiva. Esos convenios son totalmente voluntarios, están poco regulados y abarcan un amplio campo de actividades que van desde las contribuciones financieras, las donaciones de materiales o equipos y el acceso al adiestramiento hasta la participación de los alumnos en las actividades de la empresa (visitas, ferias, etc.) y la colaboración de la empresa o de sus funcionarios en la gestión de la escuela. El convenio se celebra, típicamente, entre una empresa y una escuela. Al respecto puede mencionarse el caso de la empresa Acesita, que suscribió un convenio con todas las escuelas públicas del municipio de Timóteo, en el que actúa. Otras empresas, como la CTBC, respaldan una escuela en cada municipio en el que estén establecidas. Los convenios viabilizan la introducción de nuevos métodos de gestión asignando énfasis a los instrumentos de calidad total.

Las escuelas, a su vez, contribuyen de varias maneras: las más frecuentes son los cursos (complementarios) para funcionarios de la empresa, el tratamiento especial de temas de interés específico de la empresa en el programa didáctico, con énfasis en los aspectos ambientales, y la participación de la escuela en actividades específicas de divulgación y promoción de la imagen social de la empresa en la comunidad local.

En 1997 se creó un premio para incentivar y difundir los convenios, en el que participaron aproximadamente 50 empresas. La divulgación del premio y de las actividades de los premiados, a su vez, pasaron a integrar y facilitar las estrategias de divulgación.

El impacto cuantitativo y cualitativo de los convenios aun no ha sido objeto de un análisis sistemático. La experiencia de los colegiados de educación revela dos obstáculos importantes que aparecen normalmente en el proceso de ejecución. El primero es la concienciación de los empresarios, que normalmente es difícil y a veces se ve entorpecida por la coyuntura económica o por las dificultades circunstanciales de la propia empresa. El segundo es la falta de experiencia de los socios en este tipo de diálogo. Aún predomina la actitud de pedir y firmar cheques, pero la propuesta de la FIEMG consiste en profundizar el conocimiento mutuo entre las escuelas y las empresas y transformar el convenio en un proceso de aprendizaje y beneficio mutuo. Por último la actitud hostil de algunas escuelas y la falta de confianza de los educadores con respecto al medio empresarial, a veces obstruyen la celebración de los convenios. Con el tiempo y con la divulgación de ejemplos exitosos se ha podido observar un progreso en esas relaciones.

El programa de convenios de la FIEMG sugiere algunas reflexiones importantes:

Primero, se trata de un producto concreto del pacto de educación, que logró involucrar a los empresarios en la lucha por el mejoramiento de la educación básica. En ese sentido, puede ser visto como un impacto adicional del pacto.

Segundo, la estructura y la forma de funcionamiento de los colegiados de educación de la FIEMG, de la secretaría ejecutiva y del programa de convenios contiene interesantes enseñanzas con relación a la asociación entre las empresas —que forman parte de la comunidad escolar— y las escuelas. El conocimiento generado por esa experiencia aun no ha sido motivo de estudios más sistemáticos ni de análisis más profundos.

Tercero, el objetivo de la FIEMG de establecer convenios mutuamente provechosos merece ser analizado y estudiado más profundamente: en la medida en que una de las más preciadas expectativas de los padres, en relación con la escuela, es la de preparar a los jóvenes para el mundo del trabajo. En conclusión, esa convivencia y esa relación informal, directa y no regulada de la empresa con la escuela podrían permitir alcanzar objetivos mucho más amplios que las leyes, los decretos, los currículos y las normas que buscan que la enseñanza sea más significativa en términos de educar a los alumnos para el mundo productivo. Solamente la posibilidad de una escuela efectivamente autónoma permite que los empresarios puedan aproximarse a ella, sin tener que depender de una burocracia con sus ideologías, criterios, valores y obstáculos.

En conclusión, debe destacarse la integración entre las tres iniciativas mencionadas. Los colegiados viabilizaron la participación de la comunidad en la escuela. El pacto, a su vez, amplió y reforzó la participación de la comunidad para actuar más allá de las escuelas públicas estatales y de los colegiados. Además, inspiró la creación de iniciativas como el programa de convenios de la FIEMG, que sólo pudo concretarse debido a la autonomía de la escuela garantizada por el trabajo efectivo de los colegiados.

Comparaciones con el caso de EDUCO en El Salvador

El caso de Minas Gerais presenta pocas semejanzas y muchas diferencias en relación con el caso de EDUCO. Sin embargo, el análisis comparativo de la dos experiencias permite comprender en qué forma distintos objetivos, historias, trayectorias y estrategias pueden servir objetivos semejantes.

Deben destacarse tres diferencias (además de la clara desigualdad de tamaño, nivel de desarrollo y clima social): el origen de la iniciativa de reforma, el grado de institucionalización y, en consecuencia, el papel de la actuación comunitaria en el proceso de las respectivas reformas.

En el caso de Minas Gerais, se trata de un programa de reformas iniciado por el gobierno. Aunque hayan exigencias más o menos difundidas de la sociedad por una educación de calidad, el gobierno tuvo la iniciativa de interpretar esas exigencias y de articular una respuesta en la forma de una propuesta estructurada y coherente. En el caso de EDUCO, la iniciativa partió de la propia comunidad descuidada por el gobierno y diezmada por la guerra, pero consciente de que cualquier reforma sólo tendría éxito si fuera realizada por las propias comunidades.

Una segunda diferencia es el grado de institucionalización. En el caso de Minas Gerais, se trata de un programa de reforma educativa encarado por el gobierno. Los instrumentos que generalmente utiliza la administración son leyes, políticas, presupuestos, instituciones y personas. Las actividades se llevaron a cabo a través de los mecanismos existentes. Pero no existe un equipo

para la gestión del proyecto, ni recursos especiales, consultores externos, presupuestos adicionales ni ninguna de esas características artificiales que acaban por comprometer la estabilidad de los proyectos. Sería interesante averiguar en qué medida el financiamiento externo, en el caso de EDUCO, fue sustituido adecuadamente por recursos provenientes del Estado, o sea su grado de institucionalización.

Esas dos observaciones nos llevan a una tercera que tal vez sea la más fundamental para este análisis. En el caso de EDUCO, es la comunidad quien encara la reforma, al nivel más elemental de la gente común, y luego solicita el apoyo del gobierno para su mantenimiento. Para el gobierno, el desafío consiste en establecer formas de actuación que conserven la responsabilidad y la iniciativa local, sin omitir sus propias obligaciones.

En el caso de Minas Gerais ocurre lo opuesto: es el gobierno quien toma la iniciativa. Pero la inteligencia y la percepción de quienes realizan la reforma reconocen dos peligros: el riesgo de una nueva centralización y la recuperación del poder por parte de la burocracia, y la necesidad de participación de la comunidad (aunque sea inicialmente inducida) como condición esencial para garantizar la supervivencia de la reforma e impedir retrocesos. Aunque la iniciativa haya sido del poder público, las estrategias de movilización y participación comunitaria tuvieron éxito, o sea que la población aceptó la propuesta del gobierno. Un intento de reforma con características similares, desarrollada en el Estado de Rio Grande do Sul, pero sin algunas precauciones con relación a la participación comunitaria, enfrentó grandes resistencias iniciales hasta que logró legitimarse y lograr el apoyo de las comunidades.

Reflexiones finales

Después de establecer esos puntos para una comparación, cabe plantearse algunos interrogantes basados en los dos casos que tal vez puedan ser de utilidad para analizar más profundamente el tema de la participación comunitaria.

Contribución a los resultados

En ambos casos es bastante obvia la contribución de la participación comunitaria en los resultados. En el caso de EDUCO, es la participación lo que crea y viabiliza la iniciativa, y por lo tanto constituye su propia razón de ser. O sea que la participación es el resultado propiamente dicho. En caso de Minas Gerais, la participación es una condición para la viabilidad del proyecto a largo plazo.

Eficiencia/reducción de costos

En el caso de Minas Gerais, la eficiencia de la participación comunitaria no puede evaluarse en forma separada de la eficiencia de la reforma. Por ejemplo, un presupuesto escolar no participativo puede generar reducciones de costo iguales o mayores, para comprar alimentos o hacer mejoras en la edificación. La economía de la descentralización, por lo tanto, es en menor grado una función de la participación, y en mayor grado, de la reforma como un todo. La participa-

ción es fundamental en el control de la asignación y utilización de los recursos. Es razonable suponer que la participación es más eficaz (y eficiente) que los controles formales, burocráticos y centralizados de compras, ejecución de servicios y rendición de cuentas. También es más barata —por ser voluntaria— que la realización de auditorías externas de las cuentas de cada escuela. Lo importante, en este aspecto, no es evaluar el valor monetario de la participación voluntaria, sino su contribución a viabilizar la descentralización con responsabilidad. Lógicamente, el aumento de la participación de los padres y de la comunidad en actividades voluntarias de la escuela tiene un valor económico directo e indudable, que en el caso de Minas Gerais no ha sido cuantificado, como en EDUCO, pero que sin duda está presente.

Eficacia/impacto

Los tres ejemplos de participación comunitaria analizados en este trabajo sugieren algunos aspectos en los que esta participación comunitaria contribuyó al éxito de la reforma. Desde un punto de vista meramente conceptual, la estructura y el simple funcionamiento de los colegiados constituye en sí mismo el principal resultado, ya que es un componente central de la reforma y uno de sus principales puntos de sostenibilidad. El impacto específico de los diferentes grados o formas de participación sobre otros aspectos del funcionamiento escolar aun no ha sido objeto de investigaciones sistemáticas.

Equidad

El impacto de la participación comunitaria sobre la equidad no puede aislarse de otras variables centrales del proyecto. A partir de la reforma, las escuelas dejaron de recibir recursos en función del poder político y la competencia burocrática de sus directores: los recursos fueron asignados en función del número de alumnos y de las características de las escuelas. Las escuelas rurales, por ejemplo, pasaron a recibir más recursos per cápita. La distribución del personal también pasó a responder a criterios más uniformes, y en cierto modo más equitativos. La transparencia de las normas de asignación y de envío de los recursos permitió, también una mayor objetividad en el control de la utilización de dichos recursos por parte de la comunidad escolar.

Por último, deben destacarse algunos elementos de éxito en la reforma administrativa de Minas Gerais para apreciar más adecuadamente la importancia de la participación comunitaria.

Adherencia

El proyecto demuestra una fuerte adhesión a los sentimientos de la sociedad. El gobierno del Estado se dio cuenta del interés de la sociedad en una educación básica de calidad. Aunque la demanda no fuera sofisticada y equilibrada —el concepto de calidad de la educación está muy difundido y la demanda de una enseñanza que promueva la profesionalización a veces disfraza la necesidad de la enseñanza básica— el gobierno entendió la necesidad, la demanda y la aspiración de la sociedad por una mayor educación básica, incorporar la comunidad a la escuela y viabilizar su participación dentro de la misma. La comunidad pasó a ser responsable.

Objetivo y equilibrio

La reforma educacional de Minas Gerais puede considerarse un ejemplo clásico de focalización correcta y adecuada de las estrategias. Existe una prioridad política definida: la educación básica, y un objetivo claro, la escuela. Hay un conjunto de instrumentos de intervención que se aplican simultáneamente: la autonomía y los recursos para ejercer la reforma; el colegiado, en el que se incluye la participación comunitaria y el fortalecimiento del liderazgo dentro de la escuela; la atención a los problemas de los profesores, su profesión y salarios; la evaluación externa; y la articulación con los municipios. Al mismo tiempo, y como consecuencia intencionada y automática de la descentralización de poder y recursos, se produce el debilitamiento del poder burocrático, de las instancias administrativas centrales, que incluso por falta de otra opción pasan a apoyar las escuelas en cuestiones pedagógicas.

Sostenibilidad

La reforma se presentó a partir de distintos ángulos complementarios. Desde el punto de vista central, pasó a ser prioridad del gobierno que la inició, y fue asumida como prioridad por el gobierno siguiente. Desde el punto de vista de las instancias burocráticas, transfirió el poder de las burocracias intermediarias. Lógicamente, la tendencia natural de esas burocracias siempre será la de conservar el poder y el espacio conquistado, lo que puede sugerir la necesidad de revisiones más profundas en esa área. Desde el punto de vista de la periferia, el énfasis en la autonomía de la escuela y en las formas de participación concreta de la comunidad aseguran las condiciones para la calificación de los directores y la evaluación externa de la enseñanza. O sea, la participación comunitaria pasó a ser no solamente una condición necesaria, sino también objeto y parte de la propia base de sostenibilidad de la reforma.

Bibliografía

- Albano, V. 1995. "Colegiado: La comunidad dentro de la escuela". Belo Horizonte. Versión mimeografiada (septiembre).
- Gosling, S. D. 1995. "La autonomía escolar: una estrategia de evaluación". Informe final. Belo Horizonte: Fundación João Pinheiro/Centro de Estudios Políticos y Sociales (noviembre).
- _____. 1994. "Informe de investigación sobre colegiados escolares". Belo Horizonte: Vox Populi.
- Pacto de Minas por la Educación. Educación de calidad para todos. S.f. Belo Horizonte: Secretaría del Pacto.

Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo PRONADE

María del Carmen Aceña de Fuentes¹

La experiencia en el proceso de descentralización de América Latina muestra que la participación de los beneficiarios en la planificación, organización, ejecución, dirección y control de los proyectos y programas sociales contribuye en gran medida a la sostenibilidad y el impacto positivo de los mismos. Esta experiencia no ha sido sistematizada, analizada ni evaluada, para discutir los beneficios y limitaciones derivados de su aplicación en la región, donde puede constituir una opción transparente y eficaz para la asignación de recursos de inversión en capital humano, destinados a elevar el nivel de vida de los latinoamericanos.

Este trabajo contiene un breve análisis comparativo de dos experiencias de participación comunitaria en los servicios de educación que financia el Estado: el Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), de El Salvador; y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), de Guatemala. Se analizan ambos programas para evaluar su impacto económico, político y social, así como las enseñanzas que pueden derivarse para tenerlas en cuenta en el proceso de transferir el poder de decisión del gobierno central a las comunidades.

Definición del PRONADE

El propósito del PRONADE es apoyar la organización y el funcionamiento de las escuelas rurales autogestionarias, en las zonas rurales de Guatemala, que han carecido de atención educativa. Para cumplir su misión, el PRONADE aplica una estrategia administrativa y financiera basada en la descentralización. Dicha estrategia tiene por objeto la cobertura universal de los tres primeros grados de la enseñanza primaria y el mejoramiento progresivo de su calidad. Este objetivo forma parte de los acuerdos de paz².

El PRONADE en Guatemala, al igual que EDUCO en El Salvador, comenzó como un programa paralelo a la administración tradicional del Ministerio de Educación. Después de algunos años EDUCO se convirtió en la punta de lanza de la reforma educativa de El Salvador. En Guatemala aún están discutiéndose los grandes lineamientos de la reforma educativa y su estrategia.

¹ Directora Ejecutiva, Centro de Investigaciones Económicas.

² Facilitar el acceso a la población entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos tres años de escolaridad, antes del año 2.000. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (1996).

CUADRO 1. Resumen de los actores directos del PRONADE y sus actividades

Actores	Papel que desempeña
Autoridades del Ministerio de Educación (MINEDUC)	<ul style="list-style-type: none"> Normar y dictar las políticas Supervisar la calidad Garantizar el traslado de los fondos Asegurar y controlar el cumplimiento del programa Reconocer y otorgar la personalidad jurídica a los COEDUCA
Direcciones Departamentales del MINEDUC	<ul style="list-style-type: none"> Ayudar en la identificación de las comunidades sin servicios educativos por medio de los supervisores Reconocer y otorgar la personalidad jurídica a los COEDUCA por delegación del ministerio Promover la autogestión comunitaria Coordinar actividades entre el MINEDUC y diversas instituciones locales
Unidad Ejecutora del PRONADE	<ul style="list-style-type: none"> Establecer los lineamientos generales del programa Firmar convenios con los COEDUCA Contratar, controlar y dirigir a las ISE Evaluar los resultados del programa Coordinar actividades con otras instituciones del MINEDUC
Instituciones de Servicios Educativos (ISE)	<ul style="list-style-type: none"> Organizar y legalizar a las COEDUCA Capacitar y orientar a padres de familia y maestros Supervisar el uso de los recursos por parte de los COEDUCA Recopilar información de las comunidades
Comités Educativos (COEDUCA)	<ul style="list-style-type: none"> Administrar el proceso educativo: contratar al maestro, pagar su salario, proveer la ayuda alimentaria, comprar los útiles escolares y material didáctico Supervisar la asistencia y el desempeño del maestro y de los niños Elegir el calendario y el horario escolar
Padres de familia de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> Participar en la asamblea Velar por la educación de sus hijos Controlar a los miembros elegidos para formar los COEDUCA
Maestros	<ul style="list-style-type: none"> Organizar la parte técnico-administrativa y la docencia Planificar y desarrollar el proceso educativo Evaluar el proceso educativo de los niños Investigar los problemas de aprendizaje Elaborar informes docentes y administrativos de la escuela Organizar actividades de recreación, culturales, sociales y deportivas Elaborar su material didáctico
Niños	<ul style="list-style-type: none"> Participar activamente en el proceso educativo

Fuente: PRONADE, noviembre de 1997.

Actores

El programa involucra diversos actores, que hacen viable la experiencia. Los principales protagonistas de este modelo de educación descentralizada son los padres de familia de los niños atendidos, que efectivamente tienen el poder de tomar decisiones. Las autoridades del Ministerio de Educación (MINEDUC) crearon la unidad ejecutora del PRONADE, como la cabeza de este novedoso modelo de financiamiento dirigido a los demandantes del servicio. A diferencia de EDUCO, esta unidad no es parte del MINEDUC, y se administra separadamente, por medio del

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La unidad ejecutora del programa está constituida por un grupo de profesionales que en su mayoría son residentes de la ciudad de Guatemala.

Las direcciones departamentales³ constituyen las unidades descentralizadas. La participación de las mismas ha sido escasa debido a su reciente creación.

El canal de comunicación y enlace de la unidad ejecutora con las comunidades está constituido por las Instituciones de Servicios Educativos (ISE) que son entidades privadas, con o sin fines de lucro, contratadas para organizar los comités educativos (COEDUCA), capacitar a los padres de familia y maestros, y dar seguimiento a los COEDUCA. Estas entidades mediadoras son una novedad en relación con el caso salvadoreño, en el que no existe instancia alguna que cumpla este cometido.

Como sucede con la Asociación Comunal para la Educación (ACE) en el caso salvadoreño, los miembros de la comunidad y los padres de familia conforman los COEDUCA. Estos comités tienen la responsabilidad de administrar el servicio educativo en forma descentralizada, fortaleciendo la autogestión comunitaria. Los niños atendidos y los maestros contratados completan el conjunto de actores del PRONADE. Los niños son los destinatarios finales y la razón de ser de todo el esfuerzo.

También participan en el proceso el Ministerio de Finanzas, que proporciona los recursos financieros, y la Contraloría de Cuentas que fiscaliza el uso de los mismos. Asimismo, desde hace un año aproximadamente, el proyecto recibe asistencia técnica del Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Banco Alemán para el Desarrollo, de la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Cooperación Alemana para el Desarrollo. En 1998 el programa recibió una donación de aproximadamente US\$10 millones para tres años y un préstamo del Banco Mundial de US\$33 millones para los siguientes cinco años. Los recursos financieros para las funciones operativas del programa son administrados por el Programa de las Naciones Unidas en Guatemala (PNUD) y los recursos para los servicios de apoyo y el pago de los maestros se manejan mediante un fideicomiso que administra el Banco del Café (BANCAFE), un banco privado nacional. La asignación de los recursos financieros es aprobada por un consejo directivo, integrado por cinco personas: el ministro de educación (presidente), el director ejecutivo del programa (secretario), el viceministro de educación (vocal 1) y dos ejecutivos de alto nivel del sector privado (vocales 2 y 3)⁴.

Gestación del proceso

La historia del PRONADE se inició en 1992, cuando surgió la idea de diseñar un proyecto descentralizado viable, para administrar dos fondos del presupuesto: (i) el Fondo de Solidaridad para la Educación Primaria creado a través del Decreto 84-92, para la construcción de edificios esco-

³ En 1996, se legalizó el funcionamiento de las Direcciones Departamentales (por medio del Acuerdo Gubernativo 165-96)

⁴ Actualmente los dos vocales son empresarios de reconocido prestigio.

lares en las zonas rurales; y (ii) el Fondo Nacional para la Educación Rural Coparticipativa destinado al financiamiento de organizaciones comunitarias involucradas en el proceso de educación en las zonas rurales.

En 1993 se inició el proyecto piloto Saqibé (Camino de Luz, en kaqchikel) en el departamento de Chimaltenango. El mismo contemplaba 20 escuelas de autogestión (EAC). Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron satisfactorios, debido a que el proyecto se suspendió por el cambio de las autoridades de gobierno y del MINEDUC. En diciembre de 1993 se creó el PRONADE, por medio del Acuerdo Gubernativo No.768-93, para hacerse cargo de la administración de los recursos de ambos fondos.

Debido a varios problemas, entre ellos el de no contar con el reconocimiento de la personalidad jurídica de los COEDUCA por parte del MINEDUC, el programa inició sus actividades en junio de 1994 a través del Fondo de Inversión Social (FIS), con un proyecto piloto en el departamento de San Marcos. En junio de 1995 se logró que el MINEDUC obtuviera la potestad de otorgar personalidad jurídica a los COEDUCA, obviándose así la intervención del Ministerio de Gobernación.

En enero de 1996 tomó posesión un nuevo gobierno por un período de cuatro años. En abril de dicho año se inició la reestructuración del PRONADE, se sometió a una autoevaluación y se continuó con el programa, llegando a una cobertura de 30.000 niños. En noviembre del mismo año se consolidó la base jurídica y se constituyó un fideicomiso para la administración de sus fondos (Acuerdo Gubernativo 457-96). En mayo de 1997 se publicó el Decreto Ley 24-97, que facultó al Ministerio de Educación para aprobar y reconocer la personalidad jurídica y los estatutos de los COEDUCA. Esta disposición fue modificada en noviembre del año pasado⁵ por el Decreto 114-97.

Los proyectos, EDUCO y PRONADE surgieron como programas paralelos. A pesar de que se iniciaron con dos años de diferencia, el PRONADE fue interrumpido por razones de tipo político (cambio de autoridades)⁶, mientras que EDUCO continuó con la misma administración.

Es importante observar cómo EDUCO cambió su estrategia en 1997. Al generalizarse en los 14 departamentos de El Salvador amplió su cobertura y sustituyó a las escuelas tradicionales. A diferencia de las escuelas EDUCO, el PRONADE sólo opera en lugares donde no existen escuelas tradicionales de educación primaria. No existe un proceso gradual de sustitución de escuelas tradicionales por escuelas del PRONADE. Asimismo, el PRONADE no acepta escuelas mixtas⁷.

⁵ Ley del Organismo Ejecutivo, Artículo 33, inciso f), Promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en todas las escuelas oficiales públicas; así como aprobarles sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.

⁶ Golpe de Estado, mayo de 1993.

⁷ Aunque el MINEDUC tiene la potestad de nombrar juntas escolares en las escuelas estatales (similar a los Consejos Directivos Escolares-CDE), aún no se ha puesto en práctica. Asimismo no existe una definición clara de su integración y funciones. Parte de la explicación del retraso de estos procesos se debe a la resistencia que ha puesto el movimiento sindical de maestros y algunos partidos políticos de oposición, que comentan que se está privatizando la educación (Artículos Siglo XXI y Prensa Libre, marzo de 1997).

CUADRO 2. Resumen de la historia del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo

Fecha	Actividades	Marco jurídico
Oct. 92	Se diseñó un proyecto viable, de carácter descentralizado, que permite ejecutar los fondos del presupuesto de la nación asignados al MINEDUC e innova la prestación de servicios educativos.	Proyecto PNUD y gobierno central, GUA/92/022
Nov. 92	Se crea el Fondo Nacional para la Educación Rural Coparticipativa. Se crea el Fondo de Solidaridad para la Educación Primaria.	Ley de Presupuesto 1993
Ene. 93	Se inicia Saqibé en Chimaltenango como proyecto piloto de autogestión educativa, con menos de 20 escuelas. Con el cambio de gobierno, en junio de 1993, se suspende el proyecto.	Acuerdo Gubernativo 238-93
Dic. 93	Se unen los dos fondos y se constituye el PRONADE.	Acuerdo Gubernativo 768-93
Jun. 94	Comienza el programa en el departamento de San Marcos, en 45 comunidades, con apoyo del Fondo de Inversión Social (FIS).	Convenio 001-95 MINEDUC-FIS, mayo de 1995
Jun. 94	Desarrollo de la infraestructura administrativa del PRONADE, recopilación de información, promoción y formación de comités. La cartera de proyectos se divide en cuatro distintos programas. Se firman los primeros convenios.	Acuerdo Gubernativo 768-93
Feb. 96	Se inicia la reestructuración del PRONADE.	Acuerdo Gubernativo 768-93
Abr. 96	Evaluación y rescate del programa. Cobertura: 30.000 niños. Se inicia la fase de promoción para atender 25.000 niños más.	Acuerdo Gubernativo 768-93
Jul. 96		
Nov. 96	Se consolida la base jurídica del PRONADE y su reestructuración y se constituye un fideicomiso para la administración de los fondos.	Acuerdo Gubernativo 457-96
May. 97	Aprobación y reconocimiento de la personalidad jurídica de los COEDUCA por medio del MINEDUC-Direcciones Departamentales.	Decreto Ley 24-97 Acuerdo Ministerial 513-97
Nov. 97	Se aprueba nueva Ley del Organismo Ejecutivo	Decreto Ley 114-97

Fuente: PRONADE.

Funcionamiento y expansión

En el caso de Guatemala, para cumplir con el objetivo de la cobertura universal en los tres primeros grados de la educación primaria, el MINEDUC está llevando a cabo una estrategia liderada por el PRONADE. En su fase inicial la organización del PRONADE estuvo vinculada directamente con el despacho ministerial, y la identificación de las comunidades a atender se realizó a través de la supervisión y direcciones regionales del ministerio. En 1994, la administración del PRONADE estaba constituida por un equipo de cuatro personas, que se amplió a 39 en enero de 1998.

La delegación de responsabilidades en los comités educativos supone tareas de capacitación y seguimiento que se encomiendan a las ISE. Desde hace más de seis meses se han diseñado procesos de articulación con las instituciones del Ministerio de Educación encargadas de la supervisión (Dirección General de Educación) y de la capacitación de maestros (SIMAC). Sin embargo, aún falta implementar estas políticas por parte del despacho ministerial.

En la actualidad la GTZ-KFW está iniciando una segunda fase de asesoramiento técnico, cuyo objetivo es institucionalizar los distintos procesos dentro del programa. El Banco Mundial

CUADRO 3. Metas anuales del PRONADE

Año	Niños atendidos	Padres capacitados	Comités educativos	Maestros contratados
1997	55.000	5.663	809	1.240
1998	103.000	10.486	1.498	2.298
1999	153.000	15.540	2.220	3.403
2000	205.000	20.811	2.973	4.559
2001	258.000	26.201	3.743	5.740

Fuente: PRONADE, Propuesta de financiamiento, 1997.

CUADRO 4. Avances en la cobertura

Año	Convenios con los COEDUCA	Niños atendidos* (acumulado)	Niños en aula** (acumulado)	Docentes	ISE participantes	Departamentos
1995	45	2.902	2.790	82	1	1
1996	327	67.734	27.730	808	6	13
1997	892	103.466	67.193	1.635	15	15
1998	899	123.362	79.903	1.962	20	17

Fuente: PRONADE. 1995: Proyecto FIS; 1996: al 20 de diciembre de 1996; 1997: al 28 de noviembre de 1997; 1998: al 27 de enero de 1998

*Niños con cobertura del PRONADE en las distintas etapas del proceso.

** Niños que se encuentran en aula tomando clases y han firmado un convenio con el MINEDUC.

ha otorgado fondos para financiar a 25.000 niños por año. El PNUD sigue administrando los recursos financieros correspondientes a los gastos operativos del programa.

Al compararse con el proceso de EDUCO, podría concluirse que el PRONADE tiene desde 1996 metas específicas de cobertura para el año 2001, mientras EDUCO se encauzó en un proceso de modernización integral del sector de la educación en El Salvador. Tal como se menciona en el documento, "su experiencia ha marcado las transformaciones posteriores de la administración escolar", lo mismo que en un momento dado podría suceder en Guatemala.

Eficacia del proyecto

Metas y objetivos

El PRONADE se impuso como metas para el inicio del año escolar del 2001: i) atender a más de 250.000 niños; iii) capacitar a más de 25.000 padres de familia; iii) contratar y capacitar a más de 5.000 maestros; iv) mejorar la calidad de los servicios educativos (indicadores de eficiencia interna), y v) fomentar el desarrollo de más de 130 municipios.

Resultados

Al 9 de enero de 1998 el total de niños atendidos por el PRONADE era de 118.392 (meta 103.000), de los cuales 46.737 eran niños para los cuales no se contaba con la suscripción de un convenio para el ciclo escolar 1998. El número de niños que asistían a las aulas, y recibían el servicio educativo por medio de un convenio entre el MINEDUC y los COEDUCA, ascendía a

CUADRO 5. Indicadores de eficiencia interna, sector oficial y privado

	Número de niños	Porcentajes
Deserción	23.889	8,20
No aprobación	259.437	17,17
Aprobación	1.127.485	74,63
Total de alumnos inscritos (sector oficial y privado)	1.510.811	100,0

Fuente: Anuario Estadístico de la Educación, 1996.

64.266. Los padres capacitados eran aproximadamente 5.663. El número de convenios 892 (meta 809) y el número de docentes 1.635 (meta 1.240). El programa cubre 17 de los 22 departamentos de la República.

El 54 por ciento de los 123.362 niños atendidos (al 27 de enero de 1998), se concentraba en los departamentos de Alta Verapaz (17 por ciento), San Marcos (12 por ciento), Huehuetenango (14 por ciento) y Quiché (11 por ciento). Dichos departamentos figuran entre los más pobres del país, y el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas es de 85, 70, 76 y 79 por ciento, respectivamente. La otra mitad de los niños vive en los 13 departamentos restantes.

En 1998, el número de niños en aula por COEDUCA era de 89 mientras que el número de niños por ACE para el año anterior fue de 108. La relación del número de niños por maestro en PRONADE es de 41, similar a la de EDUCO (46).

Eficiencia del proyecto

Aportes de los voluntarios

Podría considerarse que los aportes de los voluntarios de las ACE y los padres de familia es muy similar al de los COEDUCA, ya que su trabajo y funciones son muy similares. La diferencia con el PRONADE es que no reciben el bono de calidad y no se paga la planilla de seguridad social. Podría estimarse que los voluntarios tendrían alrededor de 1.000 horas trabajadas al año en COEDUCA, en comparación con 1.044 en las ACE.

Si se hace un análisis de costo, partiendo del salario mínimo del campo de aproximadamente US\$ 0,38 por hora, podría concluirse que por costo de oportunidad el COEDUCA aporta aproximadamente US\$ 375 al año. Partiendo de que en promedio cada COEDUCA cuenta con 89 niños en aula, se concluye que cada niño recibe US\$ 4,21 de trabajo voluntario del COEDUCA. En 1997 el costo por niño atendido fue de US\$ 70, y si se le suma el aporte de los voluntarios se llega a casi US\$75, resultando así el aporte de la comunidad en un 6 por ciento.

Deserción y repetición

El análisis de las estadísticas educativas de las Escuelas de Autogestión Comunitaria (EAC) correspondientes al cierre del año 1996 arroja un resultado de 25,5 por ciento de no aprobados y 13,1 por ciento de deserción. El fracaso escolar, niños que no aprobaron o desertaron, fue de 35,3 por ciento.

Un análisis de proyección de cohorte para 1996 realizado en el PRONADE indica que de cada 100 niños que ingresan, sólo 22,8 logran aprobar el ciclo completo. En comparación con los resultados del resto del sistema educativo en las zonas rurales, las EAC muestran un desempeño similar.

La mayoría de las EAC funciona en edificios cuya infraestructura física es precaria. Existen problemas de ventilación, iluminación, higiene y agua potable. Gran parte de las EAC tampoco cuenta con mobiliario adecuado, material didáctico mínimo y textos escolares.

Como en las escuelas EDUCO, el comportamiento de las escuelas PRONADE ha sido similar al de las escuelas rurales del sistema público regular. En Guatemala aún no se han realizado investigaciones tan detalladas como en El Salvador sobre las causas de deserción y repetición, así como sobre la escasa dotación de libros de texto.

Costos—beneficios

En un estudio realizado en 1996, que compara los costos por niño atendido en el sistema convencional y por niño graduado del PRONADE, se señala que el costo total por alumno atendido (CTA) es un 11 por ciento menor. Los datos presentados en este estudio señalan que en 1996 un niño atendido en el sistema convencional en la educación primaria rural tuvo un costo total ejecutado por alumno atendido de Q. 483,22, mientras el de autogestión comunitaria fue de Q.436,17. El estudio comenta que si la educación primaria funcionara en su conjunto según el sistema de autogestión comunitaria, habría logrado en 1996 un ahorro estimado de Q.575.000 por parte del sistema convencional.

Por otra parte, en el mismo estudio, se analiza el costo por alumno promovido (CAP) en los dos sistemas. El costo del niño que asiste a las escuelas convencionales es un 8 por ciento más bajo. La diferencia obedece a que el PRONADE apenas ha comenzado a funcionar; la rotación de maestros en el PRONADE ha sido más alta que en el MINEDUC, dada la escasez de los mismos en el interior y el tipo de régimen laboral que se utiliza; los niveles de pobreza son mayores en las escuelas de autogestión⁸.

Con relación al ausentismo de los maestros, en un proyecto realizado por el Ministerio de Educación en 1997 (Proyecto ALFA)⁹ se muestra que mientras que el ausentismo de los docentes en el sistema convencional es del 24 por ciento, en las escuelas de autogestión es del 12 por ciento.

Impacto económico, social y cultural

Debido a que el PRONADE tiene apenas dos años, aún no se cuenta con una investigación de campo sobre el impacto económico del mismo. Sin embargo, las evidencias empíricas en otros estudios han mostrado que en Guatemala los niños con acceso a la educación, tendrán en un

⁸ *ibid.*

⁹ Estudio sobre la educación pública en el nivel primario. Se realizó por medio de visitas personales a 12.189 escuelas del sector público de educación primaria.

futuro mejores ingresos. Un estudio realizado en 1993 demuestra que el ingreso vitalicio de una persona con tres años de escolaridad es 20 por ciento mayor al de una sin capacitación alguna.

Como en el caso de EDUCO, el funcionamiento de los COEDUCA da estabilidad económica y social y contribuye a la construcción de la democracia. Uno de los principios del PRONADE es el fortalecimiento de la democracia. También ha fortalecido la capacidad de las comunidades para formular propuestas y buscar otros recursos. Por ejemplo, en Guatemala varias comunidades se han acercado al Fondo de Inversión Social (FIS) y a FONAPAZ, buscando financiamiento para la construcción de escuelas, como en el caso de EDUCO¹⁰.

Respecto al capital social, en el caso de El Salvador el MINED estimó que únicamente el 12 por ciento de las cuentas de EDUCO había experimentado cambios de titulares (quienes firman)¹¹, mientras que en Guatemala entre 1997 y 1998 en apenas 6 de 892 COEDUCA se hicieron cambios (menos del 1 por ciento)¹².

Una información interesante es la integración de los miembros de las juntas directiva de los COEDUCA. Se estima que 3 de cada 10 no son padres de los niños atendidos, sino líderes comunitarios. Como los requisitos exigen que dos miembros de la junta directiva sepan leer y escribir, estos líderes actúan en la mayoría de los casos como secretarios¹³. Sólo un 5 por ciento de mujeres participa en la integración de los COEDUCA. Esto puede explicarse con argumentos culturales, pues en las comunidades indígenas la mujer no tiene una participación explícita en las instancias organizadas de decisión.

Los EDUCO se consideran como el primer mecanismo de participación ciudadana institucionalizado, organizado y continuo. Aunque en Guatemala existen organizaciones comunitarias, los COEDUCA constituyen juntamente con las empresas del FIS (EFIS) las primeras organizaciones comunitarias con personalidad jurídica que administran fondos públicos.

Un factor muy importante en el caso de Guatemala es el impacto cultural. Las características sociolingüísticas de las comunidades atendidas por el PRONADE confirman el logro de una adecuada pertinencia cultural y una oportuna focalización. El análisis de una muestra representativa revela que en un 80 por ciento de las comunidades los idiomas mayas son predominantes. La mayoría de los alumnos de primer ingreso de estas comunidades hablan sólo maya¹⁴.

Con relación a la competencia lingüística de los docentes contratados, la descentralización constituye un punto de partida para algunas acciones previstas en la estrategia de mejoramiento progresivo de la calidad de la educación, en lo que a pertinencia cultural se refiere. De una muestra representativa de EAC se concluye que un 77,1 por ciento de los maestros declararon algún grado de bilingüismo maya-castellano. De ese grupo, una tercera parte tiene una alta competencia oral y escrita en lengua maya.

¹⁰ Documento EDUCO, pág. 32.

¹¹ Documento EDUCO, página 33.

¹² Fuente: Aldo Donado, Director de Informática-PRONADE.

¹³ Fuente: entrevista con miembros del PRONADE, febrero de 1998.

¹⁴ Propuesta de Financiamiento, PRONADE, abril de 1997.

Equidad (focalización)

El PRONADE pretende atender a la población en edad escolar de las zonas rurales. Sin embargo, tiene definidos grupos objetivo específicos, asignando prioridad a municipios con bajos niveles de cobertura y altos niveles de pobreza. De acuerdo con los datos de la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN), las regiones con mayores porcentajes de población en condiciones de pobreza se encuentran en la región norte y la región noroccidental, seguidas de la región suroccidental. Las regiones con menores índices de pobreza son la nororiental y la metropolitana. Hasta febrero de 1998, las acciones del PRONADE se concentraron en 7 de los 22 departamentos del país, especialmente los ubicados en las regiones norte, noroccidental y suroccidental. A nivel municipal, el PRONADE estaba presente en 113 de los 330 municipios del país en 1997.

En general, los lugares atendidos por el PRONADE coinciden con aquéllos que, según estimaciones de diversas instituciones, han sido identificados como los de mayores niveles de pobreza, menores índices de cobertura en educación primaria, y los que tienen mayores porcentajes de población indígena. De los 10 departamentos considerados por el FIS como prioritarios para su atención, el PRONADE ha llegado a todos. El PRONADE también está presente en los 10 departamentos con mayores niveles de pobreza identificados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Asimismo, 12 de los 13 departamentos atendidos por el PRONADE coinciden con los que el MINEDUC identificó con los menores porcentajes de cobertura en educación primaria. Además, el PRONADE cubre todos los departamentos con mayores porcentajes de población indígena. A nivel municipal, el análisis dentro de PRONADE permite concluir que el 100 por ciento de los municipios atendidos es considerado prioritario en cuanto a su nivel de pobreza por PNUD/SEGEPLAN. Por lo tanto, puede concluirse que ambas experiencias (tanto la de EDUCO como la del PRONADE) han sido exitosas en el sentido de haber logrado penetrar en las zonas de mayor pobreza.

En relación con la equidad de género, se ha observado que en PRONADE las niñas representan el 47 por ciento de la población atendida. En el sistema tradicional público y privado, las niñas representan el 45,7 por ciento del total de alumnos inscritos, 44 por ciento en las zonas rurales¹⁵.

Sostenibilidad

La sostenibilidad de la experiencia del PRONADE depende de la puesta en práctica de los mecanismos descentralizados por parte de las restantes dependencias del MINEDUC, como resultado de un proceso de modernización que reforma los diversos macrosistemas (leyes orgánica del presupuesto, de contrataciones del Estado, del servicio civil y del organismo ejecutivo) que obstaculizan un desarrollo del sistema educativo hacia una mayor calidad, eficiencia y equidad. La supervisión distrital, la capacitación técnica y pedagógica, y el sistema de información

¹⁵ Anuario Estadístico de la Educación 1996.

educativa son algunos de los mecanismos que deberán incorporar al PRONADE dentro de sus actividades. Un estudio realizado en 1997 concluye que el proceso de descentralización debe generalizarse en todo el MINEDUC y no continuar adoptando programas y proyectos específicos, ya que el sistema convencional los restringe a la hora de actuar¹⁶.

En materia de sostenibilidad financiera, a diferencia de EDUCO, el PRONADE comenzó con financiamiento interno. En 1996 (US\$ 2,3 millones) y 1997 (US\$ 10,7 millones, que incluyen US\$ 4 millones para infraestructura). Su ejecución se financió con recursos locales. Su presupuesto para 1998 fue de US\$16,6 millones¹⁷. Posiblemente continuará recibiendo recursos externos, siempre y cuando se cumplan los requisitos que exigen la KFW y el Banco Mundial.

El apoyo financiero, tanto de la donación de la KFW como del préstamo del Banco Mundial, la primera a tres años plazo y el segundo a cinco años, garantizaría la sostenibilidad del programa hasta el inicio del próximo milenio.

Con relación a la sostenibilidad social, aunque el PRONADE no ha alcanzado la magnitud ni el respaldo político y social de EDUCO en El Salvador, atiende a más de 100.000 niños e implica aproximadamente un 6 por ciento de la cobertura nacional. Si se logran las metas fijadas para el año 2000, el PRONADE alcanzará al 15 por ciento a nivel nacional. Tradicionalmente el MINEDUC ha logrado aumentar la cobertura de la educación primaria en un punto porcentual por año. Aún existen problemas en el marco jurídico, aunque, con la nueva ley del Organismo Ejecutivo, se tiene garantizada la personalidad jurídica de los COEDUCA, pero está pendiente su reglamento. El programa es nuevo, y después del cambio de gobierno en el año 2.000 podría verse afectado políticamente.

Factores clave de éxito

Firma de los acuerdos de paz

Como se ha comentado anteriormente, los acuerdos de paz fijan metas específicas de cobertura para la participación de los padres de familia y la pertinencia cultural de la educación en Guatemala. Igual que en El Salvador, este proyecto ha sido apoyado principalmente por los acuerdos de paz. Respecto a los recursos financieros, el caso de Guatemala es distinto del de El Salvador, ya que el PRONADE hasta la fecha se ha financiado con recursos internos.

Apoyo político por parte del gobierno central

Aunque es difícil cuantificar el apoyo político, es importante mencionar que sin éste el programa no podría llevarse a cabo. El mismo rompe con todos los esquemas tradicionales de la administración pública, lo que implica más trabajo y convencer a las más altas autoridades de otras instituciones (por ejemplo la Contraloría de Cuentas, el Ministerio de Finanzas, el Congreso de la República y otras). Aun dentro del propio MINEDUC se ha encontrado resistencia.

¹⁶ Documento Banco Mundial, Moore Richard, 1997.

¹⁷ Se calculó el tipo de cambio de US\$ 1 = Q. 6.

Se responde a una necesidad sentida por las comunidades

Podría argumentarse que tanto en Guatemala, como en El Salvador, debido al conflicto armado hubo dificultades para lograr cobertura en las zonas rurales. Sin embargo, en Guatemala existen regiones, como por ejemplo el oriente del país, que no eran zonas de conflicto y que también muestran problemas de cobertura. En Guatemala parecería que el problema de la falta de cobertura se debió también a la negligencia de las autoridades anteriores.

El PRONADE ha demostrado que los padres de familia desean que sus hijos reciban educación

Están convencidos de que un niño educado tiene mejores oportunidades de trabajo y en el largo plazo obtendrá mejores ingresos. Hasta la fecha no se ha encontrado resistencia por parte de los padres de familia en la administración de la educación.

La focalización se logra desde la planificación hasta la ejecución

Al ser financiada la demanda se garantiza que el niño tendrá el servicio, ya que en el sistema tradicional el maestro solicita su traslado y la comunidad pierde los recursos. La responsabilidad de educar a los niños recae directamente en sus padres. También es importante mencionar la rapidez con que se elige al maestro. Asimismo, al darles potestad a los COEDUCA para elegir el maestro, el programa ha permitido que los niños monolingües se acerquen a las escuelas, ya que los padres han escogido en su mayoría maestros bilingües y de la comunidad.

Existía una cultura de organización comunitaria

Igual que en El Salvador, la historia de las organizaciones política, militar y social, especialmente entre los indígenas¹⁸ facilita que las comunidades se organicen en torno a la administración de servicios.

Existencia de organizaciones intermedias dedicadas a la educación

En el caso guatemalteco la identificación de los niños, para ampliar la cobertura, ha sido posible debido a la existencia de organizaciones que con anterioridad se dedicaban a la prestación de servicios educativos en las zonas rurales¹⁹.

Administración descentralizada

En el caso de Guatemala, la administración ha sido clave para el funcionamiento del programa. Esta le ha dado mayor flexibilidad para ser creativos y lograr las metas fijadas. La cultura de la organización de la unidad ejecutora también ha sido muy importante para el éxito del programa.

¹⁸ En el caso de Guatemala, la población indígena tiene una gran tradición de trabajar en comunidad. Las cofradías son un ejemplo de ello.

¹⁹ Estas organizaciones tienen experiencia en los distintos departamentos y hacen posible que, sin aumentar personal en la unidad ejecutora ni en el MINEDUC, se localicen los niños. Esto responde al principio de subsidiariedad del programa.

ma²⁰. El Fideicomiso constituido, al posibilitar la transferencia trimestral de recursos a los CO-EDUCA en forma electrónica y automática, ha sido fundamental para el manejo de los fondos.

Enseñanzas

Creer y confiar en la capacidad de las comunidades para administrar la educación

Los padres, en la mayoría de los casos analfabetos, demuestran interés en la educación de sus hijos, escogen lo mejor para sus hijos, y administran honradamente los fondos. El programa ha demostrado que la comunidad puede responsabilizarse de su propio desarrollo. Sin embargo, para lograr eficiencia en el uso de los recursos es preciso capacitar a sus miembros. La eficacia se ha logrado mediante un esfuerzo conjunto de toda la comunidad (niños, padres de familia, maestros, autoridades del MINEDUC, sector privado, líderes políticos y otros).

Equidad

La equidad, entendida como la igualdad de oportunidades para educarse, se logra mediante un buen plan de identificación de los destinatarios y de focalización de los recursos. En el caso de Guatemala la unidad ejecutora del PRONADE es la que selecciona los municipios en función de prioridades previamente establecidas.

La realidad y el trabajo de gabinete

La planificación es vital, aunque el trabajo de campo es muy distinto. Las distancias en Guatemala son muy grandes entre comunidad y comunidad, y en épocas de lluvia llegar a algunas de las comunidades es prácticamente imposible debido a la ausencia de infraestructura en las zonas rurales. Estos factores deben tomarse en cuenta para alcanzar las metas fijadas.

Debe promoverse un mejor desempeño de las ISE

En el caso de las ISE existe interés de participar. Sin embargo, parecería que aún no se cuenta con los incentivos necesarios, ni las condiciones para que éstas puedan proporcionar un producto de calidad y a tiempo. Entre los factores que explican el bajo desempeño se pueden citar: i) la visión a corto plazo que los gobiernos han tenido en este tipo de proyectos, lo cual se refleja en el capital físico y humano de las ISE; ii) debido a lo reciente del programa no existen suficientes oferentes que compitan en precio y, especialmente, en calidad; iii) gran parte del aprendizaje se ha llevado a cabo juntamente (ISE y unidad ejecutora) a lo largo del proceso; esto ha implicado algunos cambios en las reglas del juego, lo que en algún momento ha causado confusión; y iv) los recursos financieros para pagar los servicios de las ISE no se han desembolsado a

²⁰ Desde que el gobierno actual decidió rescatar el programa se plantearon con mucha claridad la misión, los principios, valores y objetivos del mismo. Hasta la fecha estos son compartidos por todos los trabajadores de la unidad ejecutora, los miembros del consejo directivo y el despacho ministerial. Más de la mitad del personal del PRONADE es bilingüe y ha trabajado en las zonas rurales. El nivel y la estructura de las remuneraciones previstas en el PRONADE, así como la adecuada cobertura de viáticos, han facilitado una calificada composición de todo el equipo técnico de la unidad ejecutora. La administración del programa tiene amplia flexibilidad en comparación con todas la otras dependencias del MINEDUC.

tiempo, debido a los problemas de flujo de caja del Ministerio de Finanzas que repercuten en el PRONADE.

Rápida cobertura

El PRONADE concluye que ha sido difícil lograr metas paralelas de cobertura y calidad educativa. En los dos años de funcionamiento del PRONADE la institución se ha concentrado en la cobertura, posponiendo los programas orientados a mejorar la calidad. En algunos casos, los supervisores del PRONADE no han podido realizar su labor debido a la escasez de recursos financieros (para viáticos y aumento de personal).

Falta definir políticas de capacitación y supervisión del MINEDUC

El programa se concibió como una estrategia administrativa y financiera. La parte que se relaciona con el área pedagógica le corresponde al MINEDUC. Sin embargo, no se tiene una política claramente definida al respecto²¹.

Modernización del Estado

La sostenibilidad del programa en el largo plazo (más de cinco años) dependerá de la modernización integral del Ministerio de Educación dentro de las reformas de las estructuras del Estado. Sin embargo, para realizar estos cambios se necesita voluntad política, liderazgo y una visión compartida entre los políticos y la sociedad civil.

Cuadros comparativos EDUCO-PRONADE

CUADRO 7. Análisis comparativo

	EDUCO	PRONADE
Definición	Experiencia exitosa de participación comunitaria en el sector de la educación, modelo para la modernización del sistema educativo en El Salvador.	También considerada como una experiencia exitosa, midiendo el éxito desde el punto de vista del logro de las metas y objetivos para los primeros años (1996–1997). Es un mecanismo novedoso de financiamiento directo a la demanda que impulsa la descentralización de la educación. Se fundamenta en la autogestión comunitaria para lograr su desarrollo y la solución de sus problemas, sobre la base de una organización formal y legalizada.

(sigue próxima página)

²¹ En 1997, en una encuesta realizada entre los directores departamentales, el 40 por ciento comentó que no tenían claro qué institución es la encargada de la calidad de la educación en las escuelas del PRONADE. El 37 por ciento de los consultados no comprende el papel del Sistema de Mejoramiento del Recurso Humano y Adecuación Curricular (SIMAC) en relación con el PRONADE. Este programa, iniciado en 1989, tiene como uno de sus objetivos el mejoramiento de los aspectos pedagógicos. Otro punto débil que se identificó fue que: 9 de 15 directores no tiene claro el papel de la supervisión nacional en relación con el PRONADE.

CUADRO 7. Análisis comparativo (Continuación)

	EDUCO	PRONADE
Objetivos principales	<p>Ampliar la cobertura preescolar y básica, mediante un sistema descentralizado, en las comunidades rurales más pobres.</p> <p>Favorecer la participación comunitaria a nivel local en el proceso educativo.</p> <p>Establecer una articulación curricular entre la educación parvularia y la básica.</p>	<p>Ampliar la cobertura, mejorar la calidad de los servicios educativos en las zonas rurales y fomentar la participación de las comunidades.</p> <p>La meta de cobertura para el año 2000 es de 258.000 niños, con lo que se lograría la cobertura universal de los primeros tres años de enseñanza primaria.</p>
Objetivos específicos	<p>Aumentar la presencia del docente en el aula, garantizar la dotación de materiales educativos y de apoyo.</p>	<p>Dar oportunidad a los más pobres de contar con educación de calidad. Iniciar la descentralización del sistema educativo en Guatemala. Permitir la participación de los padres de familia y de la comunidad en la adopción de sus propias decisiones en materia educativa.</p>
Gestión del proceso	<p>En 1990 se realizó el diseño original de la estrategia educativa.</p> <p>1991, plan piloto y expansión del programa.</p> <p>A partir de septiembre de 1992 se produce la generalización de EDUCO en los 14 departamentos.</p>	<p>Se inició el plan piloto en 1993, pero no obtuvo el respaldo de las autoridades.</p> <p>En abril de 1996 se realizó una reestructuración del programa y se definieron las metas y objetivos para los siguientes 4 años.</p>
Modalidad	<p>A nivel central del MINED se definen políticas y normas, se asignan los montos, se define el contenido curricular, se capacita a la ACE y a los maestros.</p> <p>A nivel regional se supervisa a las ACE, se les depositan los fondos y se les brinda asistencia técnica y administrativa. La unidad ejecutora forma parte del MINED.</p>	<p>La Unidad Ejecutora del PRONADE dota de recursos financieros a las comunidades organizadas, las cuales administran el servicio educativo descentralizadamente.</p> <p>El programa maneja los recursos financieros por medio de un fideicomiso. Su personal se administra con la asistencia del PNUD. La unidad ejecutora no se encuentra dentro del MINEDUC.</p>
Estrategia	<p>Las escuelas de EDUCO pueden sustituir las escuelas tradicionales, existen escuelas mixtas. EDUCO se ha constituido en el primer espacio de participación ciudadana institucionalizado, organizado y continuo.</p>	<p>Está presente donde no ha habido escuelas. Es una estrategia del MINEDUC para alcanzar las metas propuestas en los acuerdos de paz. Es un programa novedoso que funciona en forma descentralizada y no responde a las leyes de servicio civil, presupuesto y contrataciones.</p>

CUADRO 7. Análisis comparativo (Continuación)

	EDUCO	PRONADE
Equipo de trabajo	El Ministerio de Educación de El Salvador (MINED), a través de su nivel central y regional, planifica, organiza, coordina, dirige y controla el programa EDUCO. En torno a EDUCO ha surgido una mística de trabajo de los miembros del equipo responsable, que ha favorecido el proceso.	En Guatemala se conformó una unidad ejecutora separada del Ministerio de Educación. Es un equipo de trabajo formado, en su mayoría, por profesionales. La mitad de sus miembros son bilingües (castellano—quiché). Los integrantes del equipo están comprometidos con la misión, los principios y las metas del programa. Se cuenta con capacidad técnica y de análisis. Se rigen bajo otro sistema administrativo (tienen otros incentivos). Sus salarios son mejores que los de los trabajadores del gobierno y están un poco por debajo de los del sector privado. Cuentan con recursos para visitar las comunidades.
Participación y organización comunitaria	Involucra y compromete a la comunidad en la gestión social y educativa. Asociación Comunal para la Educación (ACE) formada por padres de familia responsables de administrar los servicios localmente, quienes prestan sus servicios gratuitamente y se comprometen a una matrícula promedio de 28 alumnos por sección.	Involucra y compromete a la comunidad y a los padres de familia en la administración educativa. Comités educativos de padres de familia (COEDUCA) prestan sus servicios gratuitamente y se comprometen a una matrícula mínima de 25 alumnos por sección.
Funciones	Funciones de las ACE: Seleccionar y contratar profesores y personal administrativo. Dar seguimiento al desempeño de los docentes y del personal administrativo. Administrar con responsabilidad los fondos que el MINED transfiere a la cuenta bancaria para el pago de profesores y gastos de materiales. Realizar campañas propias para recaudar fondos adicionales que complementen los provenientes del MINED. Movilizar a la comunidad y a los padres de familia para que aporten servicios voluntarios a la escuela.	Funciones de los COEDUCA: Administrativas: contratación y pago de maestros, registros contables y rendición de cuentas a la Unidad Ejecutora del PRONADE, control de asistencia del maestro y los niños, definición del calendario y horario escolar, compra y distribución de útiles escolares y material didáctico, control de existencias de la minibiblioteca, organización y control de la ayuda alimentaria. Operativas: eventualmente traslados, desde la cabecera municipal, y distribución a nivel local de algunos insumos, como textos; mantenimiento del edificio escolar; elaboración y distribución de la ayuda alimentaria.

CUADRO 7. Análisis comparativo (Continuación)

	EDUCO	PRONADE
Incentivos de participación de los padres de familia	Los grados de participación de la comunidad están determinados por: incentivos tangibles no económicos (educación de sus hijos); experiencias previas de organización social, beneficios intangibles (reconocimiento social); y valoración de la educación como mecanismo de ascenso económico y social.	Los padres de familia y miembros de la comunidad participan sin recibir remuneración. Expresan que le dedican el tiempo por la importancia que ellos encuentran en la educación de sus hijos. El resto de incentivos es similar al caso salvadoreño.
Funcionamiento	La asamblea comunitaria elige a los directivos de las ACE que firman convenios con el MINED. Cinco miembros de la ACE son capacitados. Se selecciona al educador con título, se le contrata y capacita.	La asamblea de la comunidad es el órgano máximo del COEDUCA. Sus miembros eligen una junta directiva, que es el órgano ejecutor y administrador del COEDUCA. Está integrado por 7 miembros. Se selecciona al docente (en algunos casos sin título). Se capacita al maestro y a los miembros del COEDUCA.
Indicadores de eficiencia	Ha aumentado la eficacia, la eficiencia y la equidad en el sistema educativo. Las escuelas EDUCO tienen mayor porcentaje de deserción escolar y ausentismo diario, mantienen los mismos niveles de repetición que las escuelas tradicionales rurales (similar a la realidad del PRONADE).	Eficiencia interna de las Escuelas de Autogestión Comunitaria (1996): 64,7 por ciento de aprobación, 25,5 por ciento de no aprobación, 13,1 por ciento de deserción. Eficacia: cumplimiento de metas cuantitativas preestablecidas. Equidad: mayor focalización en los pobres (indígenas de las zonas rurales).
Cobertura	Ha logrado aumentar la cobertura en zonas de difícil acceso.	Ha logrado aumentar la cobertura en los departamentos más pobres, mayoritariamente indígenas de la zona rural (más del 50 por ciento de los niños son de los departamentos de Alta Verapaz, El Quiché, Huehuetenango y Totonicapán, donde la escolaridad promedio es menor de 2 años y es difícil el acceso).
Educación de adultos	Impulsa, simultáneamente, un proceso educativo de niños y adultos.	Aún está pendiente el establecimiento de las escuelas para padres. Se han capacitado a más de 5.000 miembros de COEDUCA.
Impacto social	Despierta actitud de responsabilidad ciudadana compartida y genera estabilidad política.	Logra que las personas sean responsables de su propio desarrollo, aumenta la participación y fomenta la democracia.

CUADRO 7. Análisis comparativo (Continuación)

	EDUCO	PRONADE
Equidad	<p>El programa atiende a las personas más pobres de las zonas rurales.</p> <p>La participación de la mujer aún es escasa.</p>	<p>Los municipios atendidos coinciden con aquellos que han sido identificados como los de mayores niveles de pobreza y donde se detectó la menor cobertura educativa. En este sentido el PRONADE tiene una alta focalización.</p>
Sostenibilidad	<p>A nivel financiero está garantizada por el presupuesto del Estado</p> <p>La sostenibilidad social se basa en:</p> <p>la voluntad política</p> <p>el apoyo de organismos internacionales</p> <p>el respaldo legal y administrativo</p> <p>el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades.</p>	<p>Depende de la aplicación de mecanismos descentralizados por parte de las restantes dependencias del MINEDUC, como resultado de un proceso integral de modernización que eliminó los obstáculos existentes.</p> <p>Acuerdos de paz.</p> <p>Necesidad sentida de las comunidades.</p> <p>Previa existencia de una cultura organizativa.</p>
Condiciones de éxito	<p>Firma de los acuerdos de paz.</p> <p>Disponibilidad de recursos financieros externos.</p> <p>Se responde a una necesidad sentida de las comunidades.</p> <p>Existía previamente una cultura de organización comunitaria.</p>	<p>Existencia de organizaciones dedicadas a la educación.</p> <p>Apoyo político.</p>
Enseñanzas	<p>Confianza.</p> <p>Experiencia de organización.</p> <p>Selección de líderes.</p> <p>Necesidad de fortalecer la supervisión .</p> <p>Creación de incentivos correctos.</p> <p>Comunicación.</p> <p>Sentido de pertenencia.</p> <p>La escuela es un ámbito importante de cambio.</p> <p>Integralidad de las soluciones.</p>	<p>Crear y confiar en la capacidad de las comunidades para administrar la educación.</p> <p>Crear en las personas.</p> <p>La diferencia entre la realidad y el trabajo de escritorio.</p> <p>Participación en los líderes locales.</p> <p>Bajo desempeño de las ISE.</p> <p>Rápida cobertura pero problemas de calidad.</p> <p>Modernización del Estado.</p>

CUADRO 8. Información general

	El Salvador *	Guatemala **
Población	6 millones	10 millones (1996)
Crecimiento demográfico	2,2% (1990-95)	2,5% (1981-94)
Superficie	21.040 kms cuadrados	108.889 kms cuadrados
Índice de desarrollo humano 1997	117	112
Población en zonas rurales	42,5%	65%
Población indígena	n.d.	42%

Fuente: * Almanaque mundial 1997; ** INE, Censo de Población 1994

CUADRO 9. Sistema educativo

El Salvador *	Guatemala **
Educación básica: 1° a 9° grados	Educación primaria: 1° a 6° grados Nivel medio, ciclo básico: 1 a 3° básico = 7° a 9° grados (ES)
Baja asistencia escolar (tasa bruta de escolaridad en educación básica 81% (1991))	Tasa bruta de escolaridad en educación primaria 84,3% (1996)
Altas tasas de deserción Urbana 5% Rural 15%	Tasa neta de escolaridad 69,1% Tasas de deserción (primaria 1996) Urbana 4,4% Rural 10,6%
Altas tasas de repetición Urbana 5% Rural 10%	Tasas de repetición Urbana 5% Rural 10%
Analfabetismo: 23,9% (más de 10 años, 1992) Urbana 13% Rural 36%	Analfabetismo 35% (mayores de 15 años) Urbana 30% (1992) Rural 70%
Desequilibrio entre las zonas urbanas y rurales	Los recursos se concentran en la Región Metropolitana En las zonas rurales se observan los indicadores de eficiencia menos favorables
Conflicto armado interno: organización de las comunidades rurales para proveer educación a sus hijos.	Las comunidades de refugiados en México se organizaron con educadores populares (sin título) para proveer del servicio a sus hijos; sin embargo, existe una alta dependencia del Estado
Iglesia Católica: profesores "populares" La modernización del Estado se inicia en 1991	Modernización del Estado, con énfasis en la descentralización educativa, a partir de 1992
Ministerio de Educación: nuevo sistema caracterizado por focalización, descentralización, participación del sector privado	El ministerio de Educación impulsa el PRONADE desde 1996 pero la reforma del ministerio no se ha definido

Fuente: * Doc. EDUCO; ** Anuario Estadístico del MINEDUC, 1996

Página en blanco a propósito

Movimiento de Educación Integral Popular Fe y Alegría

Fernando José Virtuoso¹

En este trabajo se lleva a cabo un análisis comparativo de la incidencia de la participación ciudadana en dos experiencias educativas: EDUCO y el Movimiento de Educación Integral Popular Fe y Alegría.

EDUCO es una estrategia del Ministerio de Educación del Estado salvadoreño para la expansión de los servicios educativos básicos a las zonas rurales de ese país, con una modalidad educativa que transfiere recursos a las comunidades y las hace partícipes en la educación de sus hijos. Esta experiencia, que se inició en 1991, se ha desarrollado exitosamente hasta lograr expandirse a las zonas urbanas populares.

Fe y Alegría es un movimiento de educación integral que existe en doce países de América Latina y el Caribe. Con la participación de la comunidad local, el apoyo de entidades privadas y públicas y sobre la base de acuerdos con los respectivos gobiernos, Fe y Alegría asume la forma de una organización no gubernamental que ofrece programas de educación convencional y no convencional a la población de escasos recursos en cada país.

Estructura institucional de Fe y Alegría

La experiencia directa de la vida cotidiana de los pobres, así como las subsiguientes reflexiones acerca del origen de la pobreza y sus problemas concomitantes, condujeron a los fundadores de Fe y Alegría a concluir que el problema fundamental de América Latina y el Caribe es la falta de oportunidades educativas que aqueja a vastos sectores de la población. Siendo la educación un derecho fundamental de todos los pueblos, Fe y Alegría ofrece una respuesta a la problemática educativa de amplios sectores de la población de dichos países.

El análisis inicial de la situación social de Venezuela en 1955 dio pie al surgimiento de las primeras escuelas. La práctica educativa señaló la necesidad de actuar con flexibilidad e integralidad en la búsqueda de soluciones eficaces frente a los múltiples problemas que encaran los niños y los adultos de la población objetivo. Frente a la tendencia a desarrollar instituciones integrales de servicio completo, Fe y Alegría optó por llamar “centros educativos” a sus instituciones de enseñanza.

Fe y Alegría promovió, desde un comienzo, elevados niveles de participación en el centro

¹ Director del Centro Gumilla CE.

educativo, además del sentido de la responsabilidad individual y colectiva de sus actores, lo que dio origen a una comunicación abierta y estrecha entre los alumnos, los profesores, los directores y la comunidad.

Fe y Alegría se consolidó rápidamente en Venezuela y se extendió a otros países de América Latina, expansión que se inició a principios de la década de 1960 y continúa hasta ahora. Existen por lo menos tres factores que convergieron para impulsar este acelerado crecimiento:

- La necesidad de responder a la demanda social de educación: ésta constituía una fuente de movilización popular en los sectores urbanos marginales. La comunidad se fue convirtiendo en protagonista, cediendo los terrenos para construir los centros educativos, además de participar en su construcción.

- La incapacidad del Estado para aumentar la cobertura educacional: este factor fue crucial para el establecimiento de relaciones de negociación directa entre Fe y Alegría y los gobiernos de los respectivos países. Los acuerdos celebrados permitieron a Fe y Alegría gozar de un nivel relativamente elevado de autonomía, entendida en el marco del sistema educativo público, lo que permitió la introducción de innovaciones escolares. Por su parte, Fe y Alegría se comprometió a recabar recursos, especialmente para cubrir los gastos en infraestructura y equipos y la puesta en práctica de programas educacionales innovadores. El ahorro fiscal aportado por Fe y Alegría ha sido realmente significativo.

- Los cambios de enfoque en la Iglesia Católica: con el impulso del Concilio Vaticano II a partir de 1965, las Conferencias Episcopales Latinoamericanas de Medellín en 1968, Puebla en 1979 y Santo Domingo en 1994, toda la Iglesia Católica se vio impulsada a reorientar su misión hacia las masas empobrecidas de la región y a prestar especial atención al problema educativo.

De esta forma, el alarmante déficit educacional de América Latina y el Caribe, la incapacidad de los sistemas escolares para expandirse efectivamente, y el cambio en la estrategia de desarrollo de la Iglesia Católica, convirtieron a Fe y Alegría en un organismo interinstitucional, punto de convergencia de la participación comunitaria, el apoyo del Estado y la Iglesia Católica.

Fe y Alegría constituye un caso interesante de concertación de la acción pública y privada, así como de movilización de toda una gama de diversos recursos. En alianza con el Estado, con el aporte de la comunidad local y a través de la concertación de recursos donados a nivel local e internacional, Fe y Alegría se ha convertido en un interesante modelo de organización educativa en el que convergen el esfuerzo privado y el apoyo público. Constituye un ejemplo de sistema educacional administrado privadamente y financiado en forma compartida.

A continuación se resumen algunas características de organización de Fe y Alegría, ampliamente reconocidas en la percepción de las sociedades en las cuales actúa:

- Alianzas estratégicas: apoyo concertado del sector privado, el gobierno nacional y local, y las entidades donantes internacionales.

- Participación de la comunidad local, como protagonista de los procesos educacionales: oferta educacional pertinente y diversificada, que relaciona la educación con la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje y el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios.

CUADRO 1. Cobertura total, 1996

País	Número de centros educativos	Número de participantes
Venezuela	631*	225.362
Ecuador	155*	27.586
Panamá	3	4.650
Perú	63	84.975
Bolivia	303	242.182
El Salvador	26	4.787
Colombia	85	116.174
Nicaragua	50	14.084
Guatemala	291*	9.218
Brasil	11	30.148
Rep. Dominicana	13	30.146
Paraguay	44	9.082
Argentina	2	140
Total	1677	798.769

Fuente: Fe y Alegría Venezuela. Memoria 1997

*Las cifras con asteriscos incluyen centros de alfabetización y orientación de adultos.

- Esfuerzo selectivo de directores de colegios y programas educacionales, así como también de los profesores, y mejoramiento profesional permanente de profesores y directores.

- Credibilidad pública, lo que le ha otorgado un auténtico liderazgo en los respectivos sectores educativos nacionales.

- Espíritu de renovación, que ha sido la fuente del desarrollo de modelos educacionales alternativos y de micro-innovaciones.

- Valor agregado de Fe Alegría: sentido de misión, fuerte identidad institucional, y la opción de ofrecer educación de calidad a los sectores más pobres.

- Política de optimización de recursos: en todos los países cubiertos por Fe y Alegría y donde el Estado subvenciona las remuneraciones del magisterio, el número elevado de alumnos por aula no conduce a mayores subsidios directos. El número de alumnos por aula podría reducirse sin afectar los subsidios del gobierno. Sin embargo, Fe y Alegría busca mantener un número elevado de alumnos por aula como respuesta al bajo nivel de cobertura que se observa en los diversos países.

En esta presentación de Fe y Alegría puede resultar útil contar con una visión general de los niveles de su cobertura. En algunos países como Venezuela, Bolivia y Colombia, existe una oficina nacional que actúa como centro de coordinación nacional, y oficinas de coordinación regional. En otros países, la coordinación general está en manos de una oficina nacional de servicios. Una oficina coordinadora tendría la capacidad técnica de administrar hasta un máximo que fluctúa entre 45 y 50 centros educativos. Más allá de este máximo, comienza a disminuir el

CUADRO 2. Fundación de centros educativos de Fe y Alegría por períodos^a

País (Año de fundación)	Centros educativos fundados ^b				Total
	1950-69	1970-79	1980-89	1990-95	
Perú (1966)	8	12	14	7	41
Bolivia (1966)	15	49	32	19	115
Venezuela (1955)	24	71	11	63	169
Guatemala (1976)	—	4	15	14	33
Ecuador (1964)	5	19	11	13	48
Nicaragua (1974)	—	5	4	2	11
Colombia (1972)	—	20	26	8	54
El Salvador (1968) ^c	—	—	—	—	9
Paraguay (1991)	—	—	—	43	43
Total	52	180	113	169	523

^a El estudio sólo abarca 9 países, porque sólo en ellos fue que el CIDE realizó su investigación.

^b Estas cifras corresponden al número total de centros educativos que imparten educación primaria formal en cada país. No corresponden al total de centros educativos de cada país.

^c No se dispuso de datos.

Fuente: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Estudios Primaria. 1998. Chile

rendimiento de los esfuerzos de los equipos, y una creciente proporción del tiempo del personal de la oficina central termina destinándose a tareas burocráticas.

En el cuadro 1 puede observarse el número de los centros educativos por países, desde 1955 en adelante.

La expansión del número de centros educativos primarios es notable cuando se analizan sus fuentes de financiamiento. Este resultado adquiere sentido cuando se considera que los recursos estatales captados por Fe y Alegría sólo cubren los sueldos de los profesores y de parte del personal administrativo y que, por lo tanto, el resto de los gastos depende de la gestión financiera y administrativa de las entidades coordinadoras y de los propios centros educativos. El cuadro 3 indica el número de centros cerrados en el período comprendido entre 1990 y 1995. El número extremadamente bajo de cierres, a pesar de los cambios en las entidades donantes internacionales, indica el elevado índice de supervivencia de los centros educativos de Fe y Alegría.

Por último, conviene recordar que Fe y Alegría desarrolla su proyecto educativo a través de las formas más variadas, con el propósito de responder a las situaciones de mayor necesidad.

- Red de escuelas básicas y profesionales, agropecuarias y técnicas, en zonas suburbanas, rurales e indígenas.

- Centros educativos comunitarios para la organización y desarrollo de las comunidades, especialmente en zonas urbanas.

- Campamentos recreativos y formativos para favorecer el desarrollo personal, social y cristiano de niños, jóvenes y adultos, con fuertes vivencias comunitarias en el trabajo, en la recreación, en la liturgia y en las excursiones.

CUADRO 3. Supervivencia de los centros educativos de Fe y Alegría, (1990-1995)

País	Número de centros educativos en 1955 ^a	Número de centros educativos cerrados desde el inicio de Fe y Alegría	Índice de supervivencia.
			Centros educativos cerrados en relación con el número de centros que funcionaban en 1995 ^b
Bolivia	115	5	0,95
Colombia	54	1	0,98
Ecuador	48	2	0,95
Guatemala	33	0	1,0
Perú	41	0	1,0
Nicaragua	11	0	1,0
Venezuela	169	0	1,0
Paraguay	43	0	1,0
Total	514^c	8	0,98

^a Centros de educación primaria.

^b Este índice representa la relación entre el número de centros cerrados entre 1990 y 1995, y el número total de centros que funcionaban en 1995.

^c No incluye información sobre El Salvador.

Fuente: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Estudios Primaria. 1998. Chile

■ Proyectos de capacitación juvenil y formación para el trabajo, especialmente dirigidos a jóvenes adolescentes excluidos del sistema escolar. Los centros educativos no escolarizados resuelven un problema de gran magnitud, tanto en las zonas suburbanas de las ciudades como en las zonas rurales, fronterizas e indígenas del país.

■ Educación radiofónica, a través de redes de emisoras propias. Esta red permite la transmisión de programas culturales, religiosos, recreativos y educativos a lugares en los que no existen centros escolares, y atiende a la población excluida del sistema formal o que nunca tuvo acceso a él. Se ofrecen programas de alfabetización, escuela básica para adultos, educación media diversificada profesional, capacitación en oficios, cursos de evangelización y formación humano-cristiana. Otra vertiente educativa que presenta la radio es el apoyo a una orientación y formación ciudadana a través de programas de opinión y de noticieros. Las posibilidades de desarrollo en este campo son inmensas, sobre todo si se considera que estos procesos se encaran con la participación de la comunidad organizada.

■ Programas de formación permanente de maestros, de formación inicial, de profesionalización de maestros en ejercicio, con programas de licenciatura en educación y formación de equipos directivos de los centros.

■ Programas de publicaciones de maestros para maestros, y de elaboración de materiales educativos para maestros y comunidades, y de textos escolares para alumnos.

■ Presencia en la educación nacional. Fe y Alegría está presente, cada vez de forma más

definida, en el quehacer educativo nacional, tanto en el ámbito de los centros como al nivel de zona y en el ámbito nacional.

■ La presencia en foros internacionales de la ONU, UNESCO, UNICEF y entidades multilaterales.

La participación ciudadana en el proyecto educativo de Fe y Alegría

En 1988, el XIX Congreso Internacional de Fe y Alegría elaboró un documento de apoyo y orientación a los procesos participativos en la organización. Este documento permite establecer la base conceptual de lo que entiende Fe y Alegría por participación.

Para Fe y Alegría la participación es un derecho inalienable de todo ser humano a ser sujeto de su propia historia en relación con los demás. El ejercicio de este derecho es el instrumento fundamental para construir una sociedad de hombres y mujeres que asegure por lo menos el mínimo de justicia y felicidad que requiere la dignidad humana. En este sentido, la participación tiene como objetivo directo el ejercicio de la ciudadanía; esto es, que la persona se incorpore activamente al diseño de la convivencia en su comunidad local, nacional e internacional con el fin de asegurar que la vida en común garantice el goce de los derechos fundamentales de la persona humana.

Así, la capacitación para la participación ciudadana es el producto específico que persigue el proceso educativo que Fe y Alegría propone a los niños, jóvenes y adultos. Esta propuesta se realiza fundamentalmente asumiendo la participación como el modo de funcionamiento habitual de las relaciones cotidianas en el centro educativo y de éste con su comunidad y el entorno institucional.

La propuesta educativa de Fe y Alegría sostiene que el centro educativo debe ser un anticipo de la sociedad democrática. Se trata de educar en democracia y participación y no para la democracia y la participación. Se trata de que en los centros educativos se asigne prioridad a las relaciones de respeto mutuo, en las que el niño, la niña, los jóvenes y los adultos aprendan a expresar sus ideas y opiniones, a discutir con libertad, a resolver sus problemas por la vía del diálogo y la conciliación. Ello incluye la transformación de las relaciones educativas, los canales de participación, la forma de adoptar decisiones, e incluso la forma de organizar el mobiliario del salón de clase y la dinámica misma de la actividad escolar.

De esta forma, lo que se pretende es que todos los actores del proceso educativo se capaciten en actitudes y valores con el fin de participar en el desarrollo social con personalidad, identidad propia y responsabilidad, buscando el bien común y la solidaridad en la sociedad. De esta manera, educar en la participación y para la participación es hacer ciudadanía para fortalecer nuestras democracias.

En estas condiciones, educar en la participación es educar para incorporarse a la construcción de diseños sociales alternativos en los que los pobres sean reconocidos y se cumplan sus aspiraciones. Esta ciudadanía específica posee una serie de características propias que se enumeran brevemente a continuación.

- Se ejercita en el contexto de la vida cotidiana. La gestión de los asuntos cotidianos es una lucha ardua, por lo que asumir la vida en común constituye muchas veces una acción heroica.
- Sabe que tiene que ir más allá de su entorno. Debe penetrar las instituciones de la sociedad, porque sabe que allí se juega su destino. Ese desafío requiere capacitación política y técnica.
- Tiene como elemento novedoso la configuración ética del sujeto protagonista de la misma, orientada hacia:
 - el respeto fundamental por las personas, consideradas en su autonomía y sus diferencias;
 - el reconocimiento de la responsabilidad singular de los actores en cada acción;
 - el conflicto enfrentado desde el diálogo y la negociación.

El ejercicio de la participación en el marco institucional de Fe y Alegría

La participación en la gestión interna en los centros educativos de Fe y Alegría

Se refiere específicamente a las escuelas de educación primaria de Fe y Alegría, porque es este aspecto el que cuenta con más estudios recientes de investigación.

El entorno institucional de cada centro educativo depende de un conjunto de características que van más allá de los procesos de enseñanza-aprendizaje en el aula. Las características de la gestión de un centro educativo de Fe y Alegría son las siguientes:

- la centralidad del proyecto educativo, en el que el ideario de Fe y Alegría es transformado en un proyecto local;
- la incorporación de la familia al proyecto educativo de la escuela, desde el mantenimiento de la infraestructura y el financiamiento de pequeños proyectos de mejoramiento escolar, hasta la participación activa de los padres en la educación de sus hijos;
- la responsabilidad compartida por la escuela y la comunidad local, en que ésta última invita a Fe y Alegría a administrar una escuela en su vecindad;
- el director de la escuela como líder de su centro educativo, cuyas responsabilidades sobrepasan la organización del programa docente y la pedagogía;
- la colaboración con la oficina nacional en el desarrollo de proyectos de mejoramiento, así como en la formación de directores autónomos;
- la prestación de múltiples servicios educacionales y sociales a la comunidad local, en la que el centro educativo ofrece una gama de servicios educacionales convencionales y no convencionales para la familia y la comunidad local: entre otros, programas de alfabetización, capacitación de padres para la crianza de los niños, organización de la comunidad.

Los centros educativos poseen un alto grado de independencia, especialmente en lo que concierne a los fondos de inversión generados por el propio centro. Se trata de fondos que, si bien pasan por la contabilidad de la Oficina Nacional, son generados y gestionados por cada escuela en forma independiente. Cada escuela desarrolla su propia base de recursos, que incluye las cuotas de asociación de los representantes, las donaciones nacionales e internacionales, y una cuota porcentual del fondo de la gran rifa nacional anual de Fe y Alegría (una actividad nacional de recaudación de fondos que se realiza en los países, y que contribuye a sensibilizar

al público acerca de las necesidades educativas de la población). Resulta curioso que las conversaciones y los procesos de toma de decisiones a que dan origen esos fondos sean uno de los mecanismos más interesantes para incorporar la comunidad y la escuela en calidad de socios responsables.

A continuación se enumeran otras importantes características en la gestión de cada centro educativo desde el punto de vista de la participación de sus actores en el proceso educativo.

- La comunicación director/profesor y director/representante proporciona un ambiente informal a las reuniones formales entre padres y profesores. En cierto sentido, ello elimina la presión en esas reuniones habituales. Al mismo tiempo, el grado de informalidad de los intercambios entre profesor/profesor y entre profesor/padre de familia constituye un indicador importante del estilo de gestión.

- Un indicador del grado de compromiso de los profesores de Fe y Alegría es el tiempo dedicado a conversaciones “post-jornada” con representantes, alumnos y también entre ellos. Esto es posible debido a que los directores de Fe y Alegría participan activamente en la selección de los profesores.

- El director de la escuela posee un amplio margen de autonomía en su gestión. Fe y Alegría lo considera como el pilar de la gestión educativa. Es el director quien selecciona los profesores y modela las relaciones cotidianas en el centro.

El Centro de Fe y Alegría y su vinculación con la comunidad

Igual que en el apartado anterior, nos referiremos específicamente a las escuelas de educación primaria de Fe y Alegría.

La activa participación de la comunidad en la escuela, ya sea en su gestión, su mantenimiento, o en la educación de los alumnos, es el pivote de la estrategia de retención de alumnos de Fe y Alegría. Al mismo tiempo, el alcance del compromiso activo de la comunidad supera los objetivos estrictamente educacionales para convertirse en un estrategia de desarrollo local en la cual el centro educativo abarca proyectos político-territoriales, productivos, culturales y educativos. La participación activa de la familia en la educación del niño constituye sólo una de las características de una estrategia comunitaria de más vasto alcance. El efecto del centro educativo como institución es un fenómeno que afecta positivamente a la comunidad local.

Para comprender el fenómeno de la participación comunitaria, es importante describir el proceso característico de Fe y Alegría en la apertura de un nuevo centro educativo, en su desarrollo institucional y en su educación. La creación de un centro educativo tiene varios pasos, que varían de país en país.

- **Invitación:** representantes de la comunidad invitan a Fe y Alegría a establecer una escuela en la zona. Fe y Alegría tiende a establecer escuelas en zonas urbanas de alta marginalidad en las que no existen escuelas, exclusivamente por invitación de un grupo comunitario local.

- **Instalación inmediata de un centro educativo:** Fe y Alegría procura iniciar las clases de inmediato, con sólo los recursos que estén a mano.

■ Consolidación del apoyo de la comunidad: se toma contacto con organizaciones comunitarias a fin de gestar una alianza amplia en apoyo de la escuela.

■ Participación activa de la comunidad en la construcción de la escuela: los grupos comunitarios y los padres participan en la construcción de la escuela, lo que reduce significativamente el gasto en mano de obra, y es la comunidad la que frecuentemente debe financiar las “terminaciones” del edificio escolar.

■ Gobierno compartido: el centro de padres comienza a operar de inmediato y tiende a trabajar en estrecha colaboración con el director y los profesores.

■ Incorporación de la familia en la educación de sus hijos: Fe y Alegría está consciente de los desafíos planteados para la familia y busca incorporarla activamente en la escuela.

■ Centros educativos de prestación de múltiples servicios educacionales y sociales: este enfoque tiende a crear una vasta gama de contextos de aprendizaje para los niños y los diversos grupos comunitarios. Los programas preescolares aumentan el nivel de educación y los programas de “educación para el trabajo” y de educación técnica secundaria, y proporcionan a los padres otro poderoso incentivo, que aunque indirecto, los lleva a mantener a sus hijos en la escuela.

Con esta breve presentación del proceso comunitario en la creación y el funcionamiento cotidiano de un centro educativo, queremos ahora restringir el tema de la participación de la comunidad a la incorporación de la familia en la educación de sus hijos. En este marco se plantean dos interrogantes clave: cómo visualizan los centros educativos de Fe y Alegría la participación de la familia y cómo influye esa participación en la eficiencia interna de la educación primaria de Fe y Alegría. El director responsable de un centro educativo de una zona extremadamente pobre tiende a percibir una serie de problemas que afectan a los alumnos de su escuela. Estas son las variables que va a tomar en cuenta en el momento de diseñar su estrategia con la familia. En general, los “problemas económicos de la familia” y el “bajo nivel educacional/cultural” son los principales problemas presentados por los directores a las familias de sus escuelas. Los programas ofrecidos por los centros educativos de Fe y Alegría atienden esos problemas. Los diversos servicios educativos ofrecidos, desde programas preescolares hasta la “educación secundaria técnica y la educación para el trabajo”, así como los servicios educativos informales para las familias, tienen por finalidad solucionar estos dos problemas. La percepción fundamental de los directores respecto a los problemas que enfrentan las familias que pretenden incorporar reviste importancia para entender desde dónde el director plantea su plan de trabajo con las familias de su sector. La escuela asigna especial énfasis al valor de la educación como estrategia para que la familia no retire a su hijo de la escuela por problemas económicos. Esto está acompañado de un conjunto de actividades destinadas a mejorar el nivel cultural de la familia y de los barrios en los cuales están ubicados los centros educativos de Fe y Alegría.

Una estrategia básica para el éxito del proceso educativo es la promoción de la participación de los padres de familia en los centros educativos de Fe y Alegría. Por ello la invitación a los padres a participar no se reduce a la recepción de información sobre sus hijos por parte del profesor ni a la contribución de las cuotas económicas asignadas. Bajo la conducción del

director del centro educativo, se involucra a los padres en el proyecto institucional de la escuela y, más específicamente, en la educación de sus hijos.

Una instancia para lograr la incorporación activa de los padres en la educación de sus hijos son las reuniones de padres y profesores. El objetivo es que esas instancias se conviertan en espacios de formación, intercambio y cogestión del proceso educativo.

La coordinación general de Fe y Alegría en cada país. Descentralización y autonomía funcional

En el marco institucional de Fe y Alegría, la oficina nacional y sus oficinas regionales (en el caso de que éstas existan) tienen importancia clave, tanto como grupo que proyecta el crecimiento futuro, como un grupo que desarrolla y presta servicios de apoyo coordinado a los centros educativos. Además de la coordinación de toda la gama de los servicios de apoyo que ofrece Fe y Alegría en cada nación, la oficina nacional provee la negociación de los acuerdos con el Ministerio de Educación de cada país y gestiona las relaciones con las entidades donantes a nivel nacional e internacional.

La característica más importante de la estructura de coordinación nacional de Fe y Alegría es su carácter descentralizado. En varias de las reformas educacionales de América Latina, los ministerios están impulsando políticas de descentralización y/o de desconcentración del poder administrativo. Hasta ahora se han observado adelantos en este sentido, pero una de las preguntas que surge en este nuevo contexto se refiere al papel que desempeñarán los ministerios centrales en un sistema educativo descentralizado. Fe y Alegría ofrece algunas luces al respecto.

Desde su inicio, Fe y Alegría ha sido un sistema descentralizado en el que los centros educativos han gozado de un alto nivel de autonomía para establecer sus líneas directrices y su proceso de decisiones. Dentro de ese marco ideológico, cada centro define su proyecto educativo institucional. Hemos hecho este comentario respecto al grado de autonomía de los centros Fe y Alegría porque guarda una relación directa con la función que cumple la oficina nacional.

La oficina nacional es una organización que presta servicios a los centros. En ningún centro de Fe y Alegría el director cumple las funciones de un mando medio que aplica las normas del sistema Fe y Alegría en su ámbito local. Cada director conduce su centro financieramente como una entidad de ingresos y costos, que se conduce bajo un presupuesto, en coordinación con los padres de familia. La oficina nacional no es una especie de aval con capacidad para absorber los déficit de los centros. Cada director conduce su centro administrativamente en lo que concierne a su personal (remunerado y voluntario), diseña su programa de incorporación de los padres, y gestiona concursos internos entre los profesores para licitar proyectos innovadores destinados a mejorar la calidad de la educación. De la misma manera, cada director lidera su centro pedagógicamente, sobre la base de la valoración de los profesores. El director diseña su proyecto pedagógico, articula en su centro un conjunto de programas para cumplir con los planes y programas oficiales, participa activamente en el diseño de las innovaciones y proporciona

ideas de proyectos a la oficina nacional. Por su parte, la oficina nacional no ofrece planes y programas que funcionen como una especie de red de seguridad de los centros.

Dicha oficina nacional no es el nivel más alto de una burocracia financiera, administrativa y pedagógica, ni es un ministerio de educación alternativo. En este esquema los centros educativos de Fe y Alegría forman una asociación voluntaria. De esta manera, las oficinas nacionales tienen que armonizar la autonomía de los centros educativos con la prestación de servicios y la creación de instancias de reflexión sobre las grandes directrices. La oficina nacional es un actor de segundo plano en Fe y Alegría, y desde ese segundo plano presta servicios a los centros.

Los directores y profesores de los centros educativos reciben apoyo de la oficina nacional en diversos campos:

- Representación de Fe y Alegría en los organismos públicos: en todos los países, la negociación de acuerdos es crucial para la supervivencia de Fe y Alegría, sobre todo en cuanto al financiamiento de los sueldos de los profesores y la celebración de los acuerdos que permiten una mayor decisión en la selección y contratación de los maestros.

- Profesionalización de maestros y directores: sobre todo en los países en los que la oferta externa de actividades de profesionalización es deficiente, la tarea de organizar programas de profesionalización es crucial para Fe y Alegría, y el papel de la oficina nacional en este sentido es muy variado según los países en que funciona.

- Gestión de proyectos: dado que los únicos financiamientos fijos son los sueldos de los profesores y los ingresos de la rifa nacional, la supervivencia de Fe y Alegría depende del éxito en la gestión de los proyectos.

- Gestión financiera del conjunto de Fe y Alegría: maneja una visión financiera del conjunto.

- Acreditación: sin tener un departamento específico dedicado a este tema, la oficina nacional vela por el cumplimiento de las directrices del Ideario Internacional de Fe Alegría.

- Animación y seguimiento del desarrollo de cada centro educativo.

Participación activa de Fe y Alegría en la opinión pública nacional

Por lo menos en el caso venezolano, Fe y Alegría está asumiendo un perfil político muy importante. Su identidad institucional al servicio de la educación popular y el prestigio alcanzado a través de cuarenta años de trabajo le han acreditado como una voz autorizada en el debate sobre la problemática educativa nacional, y en general sobre todos aquellos aspectos de la vida social que están relacionados con este tema. Hablamos de un perfil político porque sus propuestas y actividades inciden directamente en la opinión pública y en las políticas y planes del Estado.

Desde este perfil, adquiere importancia la necesidad de proyectar la acción educativa de Fe y Alegría más allá de la institución, para que la sistematización y la difusión de sus más ricas experiencias puedan incidir decisivamente en las decisiones sobre políticas educativas nacionales y regionales. Para ello se utilizan cada vez con más frecuencia los medios de comunicación masiva y los foros de discusión nacional. Incluso están resultando altamente significativas las

campañas de opinión organizadas especialmente por Fe y Alegría. Todo lo anterior está acompañado por un diálogo con organizaciones y redes de organizaciones de fines similares o complementarios.

Mejoramiento de la educación oficial

Fe y Alegría realiza un importante aporte a la educación nacional oficial. En este sentido, dichos aportes son muy variados y calificados: publicaciones, formación de docentes, animación y seguimiento de escuelas públicas, y colaboración con grupos de interés en la reforma de la legislación educativa nacional. Todo ello está concebido desde la autopercepción de Fe y Alegría como una institución cuya principal misión es transformar las condiciones educativas de las mayorías. Esa es su razón de ser y por ello no escatima esfuerzos por participar decididamente en el mejoramiento de los sistemas educativos nacionales.

Valoración de la participación en Fe y Alegría y su comparación con el programa EDUCO

Eficacia

Fe y Alegría ha alcanzado a lo largo de toda su trayectoria su objetivo básico de ofrecer educación de calidad a los sectores más desfavorecidos de la población, haciendo de la educación un medio eficaz para favorecer el desarrollo de los sectores más pobres de la población. En algo más de cuarenta años, Fe y Alegría se ha extendido a doce países latinoamericanos y atiende a una vasta población que de otra manera no podría cubrir sus necesidades educativas.

Al igual que el programa EDUCO que sirve de comparación en este análisis, la eficacia alcanzada se debe en buena parte al desarrollo de un esquema participativo de la gestión y concepción misma de la oferta educativa.

Los elementos que más han favorecido la eficacia de Fe y Alegría son los que se enumeran a continuación:

- Un sistema que permite la convergencia de todos aquellos actores que desean contribuir al fortalecimiento de la oferta educativa a los sectores más desfavorecidos.
- El desarrollo de un sistema de coordinación descentralizado y de funcionamiento autónomo de los centros educativos, que ha permitido la coparticipación de todos los actores involucrados y el desarrollo de múltiples iniciativas mediante las cuales se ha podido responder de forma más directa a las necesidades de la población objetivo.
- Los centros educativos constituyen su mayor logro, y el esquema de participación adoptado es responsable, en buena medida, de la retención de los alumnos en los centros, su rápido progreso y su formación integral.

Eficiencia

A diferencia del programa EDUCO, Fe y Alegría es una organización no gubernamental. Generalmente la figura jurídica que adopta en los países en que funciona es la de una asociación

civil. Establece sus acuerdos con los Estados respectivos, con la comunidad de padres que solicitan sus servicios, así como con las entidades internacionales de financiamiento para el desarrollo, y con todos aquellos particulares que desean contribuir. A partir de esta modalidad el componente participativo de la estrategia educativa ha permitido incrementar la eficiencia, desarrollando los objetivos planteados en colaboración con todos los involucrados en un esquema de distribución de costos.

El estudio realizado por el CIDE en 1998 destaca la siguiente información para Guatemala y Paraguay a partir de un estudio de la eficiencia financiera realizado en nueve países de América Latina en los que funciona Fe y Alegría.

“De considerable interés es la inversión anual por alumno en Fe y Alegría cuando se la compara con la de la educación pública. En los casos de Guatemala y Paraguay, cada uno de sus respectivos sistemas genera recursos adicionales. En el caso de Guatemala, Fe y Alegría agregó US\$76 al subsidio estatal de US\$95. La inversión total en Fe y Alegría para 1995 fue de US\$171, superior en US\$41 por alumno a la inversión unitaria total en el sector público. En el caso de Paraguay, Fe y Alegría agregó una inversión de US\$49 al subsidio estatal de US\$ 119. La inversión general en Fe y Alegría alcanzó a US\$168 también en 1995, que fue US\$14 por alumno más elevada que la inversión total en el sector público. Observamos aquí un modelo de gestión privada de la educación pública, en el que se aúnan los esfuerzos con la finalidad de incrementar la inversión total por encima del nivel del gasto público. Fe y Alegría produce un importante ahorro de recursos para el sector público. La educación primaria formal en escuelas públicas cuesta al Estado US\$136 en Guatemala, y US\$133 en Paraguay y el costo público de la educación formal primaria de las escuelas de Fe y Alegría es en esos países es de US\$95 y US\$119 respectivamente. Al multiplicar los ahorros por el número de alumnos, puede apreciarse mejor la magnitud del aporte económico de Fe y Alegría. En 1995, el ahorro total para el Estado aportado por Fe y Alegría-Guatemala en materia de educación primaria formal fue de aproximadamente US\$350.222, mientras que en el caso de Paraguay alcanzó a US\$89.502. Los ahorros proyectados generados por Fe y Alegría durante el período de los 10 años que van de 1995 a 2004, suponiendo una inflación anual del 10 por ciento, alcanzarían a US\$5 millones para el gobierno de Guatemala y a US\$1, 5 millones para el de Paraguay”.

Impacto económico, social y cultural

El impacto de la estrategia participativa de Fe y Alegría ha sido diferente al del programa EDUCO, no sólo por su cobertura internacional, sino por la concepción misma del tipo de participación que se propone. Esta, como se explicó, es una participación ciudadana, es decir, Fe y Alegría invita a los ciudadanos a incorporarse como sujetos libres y responsables en el desarrollo de una sociedad alternativa en la que tengan cabida sus aspiraciones. En este sentido la estrategia participativa forma parte de un camino propedéutico, centrado inicialmente en torno a las exigencias del proceso educativo específico en que está incorporada, para avanzar hacia la formación de un ciudadano activo en nuestras democracias y en nuestras economías.

Desde una óptica más particular, el impacto económico, social y cultural de los centros de Fe y Alegría es evidente en las comunidades en las cuales actúa. Ello es así porque el centro educativo se concibe, en primera instancia, como un centro comunitario, al cual se invita a la comunidad a que participe en la escuela con sus costumbres, tradiciones, problemas y necesidades. Desde este sentido de pertenencia, el centro educativo pasa a ser responsable de la vida integral de su comunidad, y la educación que imparte debe ser útil a esa comunidad.

Equidad

Fe y Alegría está contribuyendo a favorecer la equidad en América Latina al servir a las comunidades más marginadas facilitando su incorporación al sistema educativo e incorporando nuevos instrumentos a los procesos sociales. La propuesta educativa de Fe y Alegría es una invitación para que sus participantes se hagan cargo de su entorno social y lo transformen. Ello favorece el desarrollo de su potencial y su capacidad creadora, y promueve la conciencia de los ciudadanos acerca de sus derechos sociales, económicos y políticos.

Sostenibilidad

Fe y Alegría ha demostrado que su esquema de organización y su procedimiento participativo han sido la clave de su sostenibilidad financiera. Pero al igual que en el caso del programa EDUCO, Fe y Alegría ha demostrado su sostenibilidad social al incorporar activamente a su población objetivo dentro de las exigencias del proyecto educativo que propone. Como EDUCO, ha logrado su sostenibilidad política, y un amplio reconocimiento y apoyo tanto de los Estados como de la opinión pública.

Por último, debe señalarse que todos estos indicadores del éxito del proyecto y la estrategia educativa de Fe y Alegría tienen como contexto por lo menos dos condiciones externas que no pueden ignorarse.

- El compromiso de muchos miembros de la Iglesia Católica que han encontrado en Fe y Alegría un cauce idóneo para el desarrollo de sus inquietudes. Religiosos, religiosas y laicos han aportado lo mejor de su energía espiritual a jóvenes, niños y adultos a través de los centros educativos de Fe y Alegría.

- La sensibilidad contemporánea frente al problema de la pobreza en América Latina y muy especialmente al deterioro de los sistemas educativos de los países como canales de integración y movilidad social.

Conclusiones

Igual que el programa EDUCO, Fe y Alegría ha partido siempre de una importante premisa que es confiar en la gente a la que se pretende servir. Esa actitud ayuda asumir las funciones y las obligaciones como algo propio, y constituye el mejor medio para estimular la autoestima y la valoración. En la estrategia de Fe y Alegría, los directores de centro han sido actores clave al convertirse en líderes facilitadores de un proceso que abarca a muchos participantes. La selección

de buenos directores es un aspecto fundamental. Como en el caso del programa EDUCO, las oficinas nacionales y regionales de Fe y Alegría están conscientes de la necesidad de fortalecer la supervisión y el seguimiento de los centros educativos, lo cual no resulta fácil si no se comprende el significado de la autonomía funcional de los mismos. A medida que Fe y Alegría crece en el contexto de su esquema de descentralización y autonomía funcional, experimenta también la necesidad de favorecer el sentido de pertenencia en torno al ideario que es su objetivo fundamental. Esta cohesión "ideológica" es la clave para que la participación, la descentralización y la autonomía no generen fraccionamiento y dispersión.

Bibliografía

- Fe y Alegría. 1998. Presentación Institucional de la Memoria 1997. Caracas, Venezuela.
- Pérez Esclarín, A. y Rodríguez, I. 1995. "Identidad de Fe y Alegría". *Colección Procesos Educativos No 1*. Caracas.
- Pagés, A, y Gerardo, J. 1996. "Dirección participativa. El director de zona en Fe y Alegría". Valencia (julio).
- Pernalet, L. 1998. "Propuesta educativa de Fe y Alegría", revista SIC No 602. Caracas, Venezuela.
- Swope, J. y La Torre, M. 1998. "El aporte de Fe y Alegría a la educación primaria en América Latina. Un estudio comparativo longitudinal de la educación primaria impartida por Fe y Alegría y las escuelas públicas en nueve países en América Latina". Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)

Página en blanco a propósito

SEGUNDA SECCIÓN

Taller de grupos vulnerables

Programa de Desarrollo Sostenible de la Costa Pacífica

Esperanza Solís

Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles

Claudia Jacinto

Análisis comparativo de experiencias participativas en el campo social

Alvaro Colom Caballero

Análisis comparativo de dos experiencias comunitarias

Jean D. Griffith

Página en blanco a propósito

Programa de Desarrollo Sostenible de la Costa Pacífica

Esperanza Solís¹

El Pacífico colombiano está localizado al occidente del país entre las cuencas del océano Pacífico y el mar Caribe. Alberga el máximo estrechamiento del continente americano donde se conecta Sudamérica con Centroamérica. La región es un ecosistema de bosque húmedo tropical, una región de abundante biodiversidad neotropical, que funciona como un microinvernadero catalogado como uno de los lugares más lluviosos del mundo.

En esta región, conocida como el Chocó biogeográfico, se encuentra el mayor número de especies de flora y fauna por metro cuadrado de todo el mundo, situación que ha hecho que su conservación fuera acomodada en los acuerdos internacionales celebrados en los últimos años.

La capacidad de dominio del territorio por parte de sus habitantes es precaria. Los principales procesos económicos que allí se desarrollan están bajo el control de actores situados fuera de la región. Algunas de estas actividades, en su mayoría basadas en la extracción de recursos naturales renovables y no renovables, son de importancia vital para el resto del país, y han tenido un impacto negativo en la región, desde el punto de vista social y ambiental. Gran parte de la población carece de acceso a servicios públicos adecuados a su medio cultural o ambiental y a una educación y preparación que le permita participar en el proceso de decisiones, las cuales en su gran mayoría son adoptadas por agentes externos a la región.

A pesar de su singular riqueza natural, el Pacífico colombiano es, sin lugar a dudas, la región de menor desarrollo del país, mayores índices de pobreza, y la que registra los niveles más bajos de calidad de vida. Todos los indicadores sociales de la región se encuentran por debajo de los nacionales.

El analfabetismo (que según el censo de 1993 es del 22 por ciento, en comparación con el promedio nacional del 9,02 por ciento), es más pronunciado entre las mujeres (24,1 por ciento en comparación con el 8,9 por ciento a nivel nacional). La educación que prevalece es la primaria, mientras que la secundaria es de muy baja calidad y con una muy baja participación. La educación universitaria —con excepción de los tres principales centros, Buenaventura, Quibdó y Tumaco— es nula y de muy baja calidad. Las condiciones de salud son alarmantes y registran indicadores similares a los del nivel nacional de hace cuarenta años (el promedio de vida es de 55 años comparados con el promedio nacional de 68 años, la tasa de mortalidad infantil es de

¹ Administradora del Programa de Desarrollo Sostenible de la Costa Pacífica.

191 por 1.000 niños nacidos vivos en comparación con el promedio nacional de 48 por 1.000), siendo la población maternoinfantil la más vulnerable, localizada en la zona rural y urbana marginal. La cobertura de acueductos es del 43 por ciento (70,41 por ciento en la zona urbana —no todos en funcionamiento eficiente— y 18,57 por ciento en la zona rural); los servicios de alcantarillado cubren el 37,77 por ciento en las zonas urbanas y el 4,94 por ciento en las zonas rurales; mientras que los servicios de energía cubren el 51,9 por ciento de la población y sólo las tres principales ciudades están conectadas a la red nacional. El resto utiliza plantas diesel con tiempos de servicio no superior a cinco horas por día; la telefonía tiene una cobertura de 4,76 por ciento².

El departamento del Chocó registra la situación más deprimida de toda la región, con una tasa bruta de mortalidad del 12,5 por 10.000 personas en el período 1958–1990 y del 11,4 para el período de 1990–1995. El promedio nacional para dichos períodos es del 6,1 y el 5,9 respectivamente. El paludismo y la tuberculosis son las principales causas de muerte, y las enfermedades que ocurren con más frecuencia son las infecciones intestinales y las afecciones respiratorias, siendo común encontrar problemas de embarazo, parto, puerperio y desnutrición.

Según el censo de 1993, la situación de pobreza de la región medida de acuerdo con el índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) era del 29,4 por ciento en Buenaventura (cifra que ha aumentado en los últimos años por el impacto de la privatización de las principales empresas de la economía local y el incremento del desempleo, que supera el 35 por ciento), del 74,8 por ciento en el departamento del Chocó, el 72,4 por ciento en los municipios del Pacífico del departamento del Cauca y el 75,9 por ciento en los municipios costeros del departamento del Nariño, en comparación con el promedio nacional del 29,1 por ciento³.

A los problemas sociales de la región se suma la apatía, la desolación de sus comunidades y la desconfianza en las acciones gubernamentales.

La comunidad de la costa del Pacífico

La región se caracteriza por una baja densidad demográfica (12 hab/km²), con un total de 966.320 habitantes, de los cuales el 45,8 por ciento está localizado en las cabeceras de los municipios y el 54,2 por ciento en las zonas rurales. De los 40 municipios, sólo tres tienen una población superior a 100.000 habitantes y 27 tienen menos de 20.000. En la región coexisten tres grupos étnicos: afrocolombianos (90 por ciento), blancos (6 por ciento) e indígenas (4 por ciento). Los indígenas, ubicados en 61 resguardos, pertenecen en su mayoría a las etnias embera, noanamá y waunana.

La comunidad rural negra está integrada por una red de unidades familiares centralizadas en las madres, que comparten un territorio, adquirido por ocupación o herencia, y que desarrollan formas solidarias de trabajo como la *cuadrilla*, la *mano vuelta* y la *minga* para la realización

² Datos tomados del Sistema de Información Básica para la Planificación del Programa BID–Plan Pacífico. Santafé de Bogotá, diciembre de 1996.

³ Ibid.

de actividades productivas. Estas comunidades han desarrollado tecnologías propias para el cuidado de la salud y poseen mecanismos propios para regular el acceso a la tierra y otros recursos naturales.

El territorio de una comunidad negra de la costa del Pacífico comprende los siguientes espacios: el lugar de asentamiento y residencia de la comunidad; las parcelas agropecuarias, localizadas sobre los diques, terrazas y valles aluviales; los rastrojos o tierras de descanso; los bosques circunvecinos o cercanos que constituyen zonas de extracción de maderas; las lagunas y esteros donde la comunidad tiene reservado el derecho a los recursos pesqueros; y las zonas mineras o *trabajaderos*, de propiedad familiar, en los que laboran grupos familiares o comunitarios⁴.

Estas comunidades han planteado un conjunto de reclamos por la llamada deuda social, el aislamiento y el abandono histórico al que han sido sometidas por el Estado. En este planteamiento la constante ha sido la exigencia de su reconocimiento como ciudadanos colombianos capaces y con derechos para decidir.

Entre las comunidades negras, las organizaciones de la sociedad civil datan de hace poco tiempo, principalmente en las zonas rurales. Las comunidades indígenas están mejor organizadas y responden a esquemas tradicionales de los resguardos indígenas. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de 1991, los dos grupos tienen representación específica en el Congreso de la República. Desde la época de la colonia estas comunidades han convivido pacíficamente, en relaciones de compadrazgo, ocupación y utilización conjunta del territorio. Luego de la promulgación de la Constitución de 1991 que reconoció derechos y deberes a estas dos comunidades, se han gestado diversos procesos sociales y comunitarios que se encuentran en una etapa de afianzamiento dentro de los diversos grupos. Como expresa el profesor Jaime Arocha:

“Durante los 24 meses que transcurrieron antes de la sanción de la ley⁵ las relaciones entre indios y negros han sufrido deterioro. Si bien es cierto que en el Baudó los investigadores de la Universidad Nacional no han constatado el desencadenamiento de hechos de sangre, la situación ambivalente de la gente negra, así como los continuos reclamos de los indígenas, contribuyen a subirle la temperatura a las fricciones interétnicas del Pacífico⁶.”

Tanto las leyes de indígenas como de negros provocaron diferencias conceptuales y enfrentamientos entre los grupos, dentro de los mismos y entre las comunidades. Pese a ello, y en respeto a la tradición de convivencia pacífica entre las etnias, por iniciativa de los propios grupos se han promovido proyectos de titulación colectiva interétnica, como solución a los problemas crecientes.

Por otro lado, el papel de la mujer en la historia del Pacífico merece ser tratado de forma especial. Desde la época de la colonia, con las *cuadrillas* (forma de organización para el trabajo

⁴ Aristizábal H. y Pombo D. 1993. Diagnóstico ambiental del área del Plan Pacífico.

⁵ La Ley 70 o Ley de Negritudes que reglamenta el artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991, se aprobó el 27 de agosto de 1993. Esta ley reconoció el derecho de las comunidades negras ribereñas de los ríos a la propiedad colectiva sobre las áreas del Pacífico Colombiano designadas con anterioridad como territorio baldío.

⁶ Jaime Arocha Rodríguez, Profesor Investigador Universidad Nacional de Colombia.

en las minas y plantaciones), las mujeres han sido líderes y organizadoras de su entorno social y cultural. Mediante la manumisión formaron parte del alto porcentaje de los libres dedicándose posteriormente con sus hijos (de diversos padres) al mazamorreo (forma artesanal de extracción del oro de los ríos con una batea), y al cuidado de la casa y la familia. De esta forma crearon una línea de parentesco basada en el lazo materno a lo largo de los ríos.

El Pacífico colombiano es matriarcal y la mujer es el eje articulador de la familia y la que establece el territorio para las actividades de cultivos domésticos alrededor de la vivienda, mientras que el hombre está relacionado con el bosque y la mina, manteniendo una relación transitoria con la familia. Se cree que el sistema matriarcal tiene su origen en la etapa postesclavista, por cuanto las *cuadrillas* quedaron en manos de los libres, y en ellas las mujeres ejercieron el control.

Objetivo del estudio

Este estudio se propone analizar los espacios de participación ciudadana que promueve el Programa BID-Plan Pacífico, evaluando esta experiencia en cuanto a su desarrollo y avance. Para tal efecto, se evalúa la experiencia del programa en cinco aspectos: diseño del programa, planificación y asignación anual del presupuesto, elaboración de los proyectos educativos institucionales (PEI), conformación y funcionamiento de veedurías ciudadanas y fortalecimiento de los grupos de mujeres.

El análisis de la experiencia de participación de las comunidades en un proyecto que apenas comenzó hace tres años es bastante complejo, por cuanto no es posible llevarlo a cabo con base en las categorías de impacto, ni en los resultados logrados, ya que aun no ha finalizado. Sin embargo, es importante mostrar la forma en que el programa impulsa la participación como mecanismo fundamental y los avances logrados en ese sentido. Se destaca que el programa es una obra en proceso y es un componente inicial de una intervención a mediano y largo plazo (15 a 20 años) en la zona.

El contexto de la formulación del programa BID-Plan Pacífico

Experiencias anteriores en la zona

Por sus especiales características sociales y ambientales, la costa del Pacífico registra una larga historia de intervenciones por parte del gobierno de Colombia, muchas con financiación externa. Antes de analizar el Programa BID-Plan Pacífico, a continuación se resumen dos de las más importantes experiencias anteriores.

Uno de los programas de desarrollo en el Pacífico que ocasionó una de las mayores controversias fue el llamado Plan de Desarrollo Integral de la Costa Pacífica (PLADEICOP), administrado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), que se inició en 1983 y se ejecutó en diez años con recursos de la UNICEF y de otras entidades. Su monto ascendió a US\$57 millones que representaba el 60 por ciento del costo total.

Para el diseño del programa, un grupo de profesionales recorrió la zona con el objeto de ampliar los conocimientos sobre el territorio, sus habitantes y sus necesidades. No obstante, tanto

RECUADRO 1. Plan de Desarrollo Integral de la Costa Pacífica

Período	1983 a 1993.
Cobertura inicial	23 municipios de la costa Pacífica.
Cobertura final	5 municipios de la costa Pacífica.
Objetivo	Mejorar las condiciones de vida, centrándose en la mujer y el niño.
Sectores de inversión	Social, productivo e infraestructura de gran envergadura.
Debilidades	Elaboración y ejecución presupuestaria y operativa desde una entidad de ajena a la zona, sin participación efectiva de la comunidad beneficiaria; incumplimiento de los aportes del Estado; reducción de su cobertura.
Aspectos positivos	Fuerte apoyo institucional en su construcción y desarrollo; capacidad técnica; habilidad de transformarse en relación con las exigencias del momento.
Enseñanzas	No existían adecuadas instancias de participación en la región; deberían intensificarse los esfuerzos para capacitar a la gente de manera que puedan participar efectivamente; las mujeres son un recurso importante para motivar la participación de la comunidad; es fundamental generar la capacidad de gestión.

en la preparación del programa como en su ejecución, se ignoró a las comunidades e instituciones locales. La ejecución del programa se coordinó desde las oficinas de la CVC en Cali, una ciudad cercana pero que no forma parte del Pacífico en términos geográficos o culturales. La CVC era, en esa época, una institución encargada de promover el desarrollo económico de una región amplia que incluyó parte de la costa del Pacífico, pero su enfoque se concentró más en la región situada al otro lado (al este) de la cordillera occidental y con un equipo de personal oriundo de Cali y la zona andina.

La falta del desembolso oportuno de los recursos para el programa hizo que éste redujera sustancialmente su cobertura de 23 a 5 municipios. Uno de los más importantes resultados fue la creación de cooperativas de mujeres en los municipios de Guapi y Tumaco, que todavía existen.

En 1985 se inició el programa de Pequeños Proyectos Productivos, otra experiencia importante para la región, que se desarrolló en forma paralela a PLADEICOP, y estuvo financiado con recursos de la Comunidad Económica Europea. El enfoque de este programa era esencialmente productivo y se llevó a cabo en comunidades de los municipios de López de Micay y Timbiquí en el departamento del Cauca, y Buenaventura en el departamento del Valle.

En un principio el programa se centró en la creación de una cooperativa de crédito para los agricultores de estos tres municipios, a los cuales se les ofrecieron varios proyectos de capacitación técnica y administrativa. Asimismo se elaboró un programa curricular con abundantes materiales y manuales destinados a mejorar las labores agropecuarias. Posteriormente, los grupos capacitados tuvieron acceso a pequeños créditos, sobre los cuales habían muy pocas restricciones y no se ejercía control o seguimiento que garantizara la realización de los proyectos financiados. Al poco tiempo, los directores del programa se dieron cuenta de que los recursos del crédito estaban destinándose a cubrir necesidades diferentes a las previstas, y una buena parte de la cartera fue irre recuperable.

RECUADRO 2. Pequeños proyectos productivos

Período	1985 a 1996.
Cobertura inicial	3 municipios.
Cobertura final	3 municipios.
Objetivo	Mejorar los niveles de ingresos a través del desarrollo de actividades productivas.
Sectores de inversión	Productivo.
Debilidades	El proyecto se diseñó y ejecutó sin tener en cuenta las características especiales de la comunidad de la costa Pacífica, es un proyecto concebido y desarrollado desde la óptica europea; la maquinaria fue importada y no se efectuaron las provisiones necesarias para su mantenimiento y no se preparó para ella a la comunidad.
Aspectos positivos	Decidido apoyo económico y técnico de la Comunidad Económica Europea; un proceso de implementación con técnicos calificados en todas las etapas del proyecto.
Enseñanzas	Como la creación de la cooperativa era un aspecto clave del proyecto, fue necesario capacitar a sus miembros en la gestión administrativa para encarar responsablemente el desafío. Es necesario ajustar un proyecto al medio antes de ponerlo en funcionamiento. Los proyectos productivos deben tener en cuenta todo el ciclo productivo, especialmente la parte de la comercialización.

La capacitación y el crédito se complementaron con la construcción de tres plantas de transformación de productos cultivados localmente: una despulpadora de borojó, una trilladora de arroz y una extractora de aceite de coco. Como sucede frecuentemente con este tipo de financiación, la maquinaria para las plantas fue importada de los países donantes, sin tener en cuenta el componente de capacitación, mantenimiento y servicio. La capacidad de las plantas tampoco reflejaba adecuadamente el tamaño de los cultivos en la zona. Este proyecto sigue generando costos que exceden los ingresos, lo cual ha forzado a la cooperativa a buscar fuentes de financiación no reembolsable para cubrir los déficit anuales.

Conceptualización y preparación del Programa de Desarrollo Sostenible de la Costa Pacífica (Programa BID-Plan Pacífico)

El Plan Pacífico fue propuesto por el gobierno nacional en 1992, con el propósito de saldar la deuda social del país con la región. Sin embargo, no se tuvo en cuenta a los residentes de la región en la definición de las prioridades de inversión, ni el mantenimiento de la coherencia de la realidad cultural de sus habitantes.

En esos momentos, se dijo que el presidente César Gaviria le había fallado a la región, que otra vez todo había quedado en promesas, y que como siempre no se había tenido en cuenta a la gente del Pacífico. Esta reacción de los alcaldes, gobernadores y líderes comunitarios de la zona se hizo eco en los pasillos de los edificios del gobierno nacional en Bogotá. Ante esta situación, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la entidad gubernamental responsable, apoyada por la Presidencia de la República, decidió gestionar un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar un programa de inversiones basado en lo que inicialmente se contemplaba en el Plan Pacífico pero reorientado a las necesidades expresadas por los residentes de la región.

CUADRO 1. Programa BID-Plan Pacífico

Componentes	Presupuesto (US\$ millones)	Porcentaje del total
Salud	10,8	15,1
Educación	9,7	13,6
Saneamiento básico	14,0	19,6
Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales	3,8	5,3
Desarrollo institucional	5,7	7,9
Zonificación, ordenamiento territorial	3,0	4,2
Telecomunicaciones, energía y transporte	4,7	6,6
Sin asignación, gastos financieros	11,8	16,5
Administración	8,0	11,2
Total	71,4	100

La estrategia que adoptó el equipo de trabajo integrado por funcionarios del DNP y del Banco, así como consultores de la región, fue la siguiente:

- El DNP asumió la responsabilidad de obtener el crédito del BID, lo cual permitió contar con una gran capacidad técnica de gestión, después del intento fallido inicial, en el que se había delegado la preparación al CORPES del Occidente, la entidad responsable para el desarrollo económico de todo el occidente del país.

- Se contrataron profesionales oriundos de la región y con experiencia de trabajo en la zona, que conocían las expresiones culturales de las comunidades y podían actuar como interlocutores con los distintos actores de la sociedad civil.

- Se solicitó a todos los municipios de la zona que formularan las listas de prioridades de inversión, con los correspondientes perfiles de proyectos. Este trabajo se concentró en las alcaldías, aunque en muchos de los municipios hubo un alto nivel de participación comunitaria.

- Se establecieron vínculos con las asociaciones de municipios del litoral Pacífico. También se convocaron encuentros con líderes comunitarios, representantes de las ONG regionales, educadores y representantes del sector político y privado. Con ellos se discutieron las versiones y los avances de la propuesta, se recibieron recomendaciones y periódicamente se llevaron a cabo reuniones con las comunidades de la costa del Pacífico, con el objeto de validar el trabajo realizado.

Se aprobaron US\$71,4 millones para financiar el Programa BID—Plan Pacífico, y el préstamo se firmó en julio de 1994, en los últimos días del período del presidente Gaviria. El programa empezó a ejecutarse en enero de 1995 con el gobierno del presidente Samper. La duración del programa es de cinco años y se elaborará, conjuntamente con las comunidades, un plan a largo plazo (15 a 20 años).

El programa se diseñó con varios matices originales. En primer lugar, se apartó de la concepción original, concentrando la inversión en aquellos proyectos que satisfacían las expectativas de la población local. Por otro lado, se destacó la necesidad de contar con un proyecto a largo plazo, del que esta primera fase sentará las bases para la negociación futura, mediante el

fortalecimiento de las instituciones, la comunidad, la clase política y sus líderes. También se estableció que era necesario incorporar un alto grado de flexibilidad en el programa, para tener la posibilidad de reorientarlo a medida que se acumulan conocimientos y experiencias.

Los principios rectores del programa fueron los siguientes:

- Tener en cuenta y respetar la diversidad de la población participante en los aspectos sociales, étnicos, culturales y de género.
- Promover la modernización de los gobiernos locales y un buen entendimiento con la comunidad y las instituciones del orden público y privado de la zona.
- Velar por la preservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de los recursos naturales, fortalecer las acciones sostenibles en curso y aprovechar las experiencias acumuladas.
- Financiar proyectos solicitados por la comunidad, excepto en el caso del componente de zonificación y ordenamiento territorial, cuya demanda provendrá de la unidad de coordinación del programa.

Por último, se establecieron siete componentes mediante los cuales se abordarían anualmente y con flexibilidad los problemas de prioridades de proyectos y asignación de recursos por componentes, municipios y regiones. Los componentes iniciales con sus respectivos presupuestos se muestran en el cuadro 1.

Después de dos años de ejecución se reagruparon los componentes en los cinco primeros, y se estableció que el correspondiente al desarrollo institucional sería de carácter transversal, por cuanto se requería abordar el desarrollo institucional a nivel sectorial, para mejorar la capacidad de gestión y de gobierno de las administraciones locales y de la sociedad civil.

El programa forma parte de la estrategia de desarrollo institucional, con una estructura de apoyo que surgió de una propuesta presentada por la Asociación de Municipios del Litoral Pacífico. Se pretendió con ello incorporar a los beneficiarios del programa, con la condición de que los funcionarios sean residentes de la región, requisito que les permite relacionarse con la gente y hace de la oficina del Programa BID-Plan Pacífico un lugar para obtener información y coordinar todo tipo de acciones con el programa. Para su operación se formó un equipo integrado por diversos profesionales, con una estructura de pequeñas oficinas o unidades técnicas: i) subregionales, que agrupan en promedio de tres a cuatro municipios por oficina, ii) departamentales adscritas a las cuatro gobernaciones; y iii) nacional, adscrita al Departamento Nacional de Planeación. Se creó como parte de la gerencia del programa, el Comité Coordinador Regional, el cual está integrado por gobernadores, alcaldes, delegados de comunidades negras e indígenas, ONG, organizaciones de mujeres y delegados de los consejos de planificación territorial.

Marco conceptual

Participación ciudadana en Colombia

Hasta mediados de los años ochenta, la estructura política y administrativa de Colombia se caracterizó por su elevada centralización. Luego de dos décadas previas de inconformidad política y de demandas ciudadanas por la ampliación de la democracia, que se expresan en el surgimiento

de partidos políticos de oposición de orientación izquierdista, en el crecimiento y la proliferación de los grupos guerrilleros (años sesenta) y en un gran número de paros cívicos (años setenta), lo cual ocurrió simultáneamente con el aumento de la incapacidad del gobierno nacional para mantener la administración y provisión directa de los servicios públicos básicos, el Estado colombiano inició un proceso de reformas políticas y administrativas.

Esas reformas comprendieron, en un primer momento, la transferencia al nivel local de la administración pública, es decir, la transferencia a los municipios de las funciones relacionadas con la provisión de los servicios públicos básicos y la ampliación de la democracia política, permitiendo que los ciudadanos eligieran al jefe de la autoridad local, el alcalde, en lugar de que éstos fueran nombrados directamente por los gobiernos subregionales.

En 1986, los ciudadanos colombianos eligieron por primera vez a sus alcaldes mediante el voto popular. Los resultados fueron importantes en términos de la ampliación de la base democrática, tal como lo refleja la mayor participación electoral, en la votación de alcaldes, con relación a la elección del presidente de la república y la aparición de movimientos cívicos alternativos a los partidos políticos tradicionales.

Sin embargo, aumentó significativamente la presión por una mayor apertura democrática en el país, y los años noventa se iniciaron con una de las más importantes reformas políticas en la historia de la república. Después de un referéndum popular se estableció la Asamblea Constituyente, que en 1991 reformó la constitución política colombiana, quedando la vocación política del país definida en su primer artículo en los siguientes términos:

“Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”⁷

De esta manera, la constitución colombiana define la participación ciudadana como el derecho de todo ciudadano a acceder a la toma de decisiones públicas y asume las limitaciones de la democracia representativa. A partir de allí es posible enfrentar una serie de procesos políticos y administrativos tendientes a permitir que ese derecho sea una realidad. Esos procesos se relacionan tanto con la creación jurídica de nuevos espacios de participación, como con la búsqueda de mecanismos eficaces para que las decisiones que se toman tengan la legitimidad y el aval ciudadano requerido.

Para tal efecto, se ha elevado al Congreso una serie de iniciativas de participación, para que con su sanción cuenten con el suficiente respaldo jurídico para poder afectar las decisiones públicas.

Entre esas iniciativas, que hoy se han convertido en leyes, las de mayor importancia en términos del impacto en la administración pública son:

- La obligatoriedad de que los Planes de Desarrollo Municipal (trianuales) y el Plan de

⁷ Constitución Política de Colombia.

Desarrollo Nacional (cuatrienal) sean aprobados por representantes de la sociedad civil, en los Consejos Territoriales de Planeación, antes de ser ejecutados por los correspondientes gobiernos (Ley 152 de 1994).

■ La posibilidad de ejercer vigilancia sobre la gestión pública en general y la forma en que se invierten los recursos públicos y los resultados de esas inversiones (Ley 134 de 1994). De esta manera se han respaldado muchos programas de inversión pública, procurando que los veedores comunitarios ayuden a controlar su eficiencia y su transparencia. Sin embargo, es necesario avanzar en distintos aspectos con el fin de hacer efectivo este derecho y esta colaboración ciudadana.

En términos de los derechos sociales básicos, la reforma también posibilita que los ciudadanos definan y acuerden con el Estado sus preferencias. Así por ejemplo, en el caso de la educación, la Constitución (Art. 68) permite que los ciudadanos y particularmente los padres de familia decidan junto con los maestros el tipo de educación que desean para sus hijos. Ese derecho se ha hecho efectivo mediante la exigencia, por parte de las autoridades educativas, de la formulación de los llamados Proyectos Educativos Institucionales. En todo el país, este ejercicio ha promovido una importante movilización de personas que discuten el tipo de educación que desean y con ello el tipo de país que quieren construir y el tipo de ciudadano que desean.

La participación de la sociedad civil en el Pacífico colombiano

La participación de la sociedad civil del Pacífico colombiano ha sido muy limitada dentro del contexto nacional y aún regional. Con la iniciación de programas especiales para la región en los años setenta, se concibió la participación como la consulta hecha a los distintos actores sobre sus necesidades y su posterior formulación y ejecución desde las oficinas de los organismos responsables. La promulgación de la Constitución de 1991 constituye el acto que marcó la diferencia en el proceso de participación. En tal sentido, ocurrieron posteriormente dos hechos significativos: por una parte, los programas a nivel nacional modificaron el esquema de interlocución de la comunidad, haciéndola más participativa no sólo en la prelación de las necesidades y proyectos, sino en la ejecución, el control y seguimiento de los mismos; por otra parte, las comunidades negras e indígenas fueron reconocidas en los diferentes artículos de la Constitución y exigieron una mayor participación en la toma de las decisiones que les afectaban, así como en su ejecución y control.

Antes de la Constitución de 1991 los intereses de las organizaciones comunitarias giraban en torno a los temas de la reivindicación étnico-social de las comunidades indígenas y negras, y de los organismos promovidos por el Estado o que formaban parte de proyectos nacionales, como son las juntas de acción comunal en el primer caso y las organizaciones sindicales obreras en el segundo.

Con relación a las reivindicaciones étnico-sociales, se destacan por su solidez y constancia las organizaciones indígenas, que se basaron en la estructura organizativa de sus cabildos, y sus costumbres y jerarquías. La población indígena representa el 4 por ciento de la población de la

región, y ocupa el 40 por ciento del territorio. Las comunidades indígenas del Pacífico se han convertido en organizaciones de gran importancia a nivel nacional, como la OREWA en el departamento del Chocó y la Comunidad AWUA en el Pacífico Nariñense, las que amparadas por la reglamentación de los resguardos prevista en el capítulo III de la Ley de Resguardos de indígenas (Ley 89 de 1890) y de la Reforma Agraria (Ley 35 de 1961 y Ley 30 de 1988), reclamaron con notorio éxito el derecho a la tierra. Estas organizaciones participaron en la Asamblea Nacional Constituyente y lograron dos curules en el Congreso Nacional, y la definición de entidad territorial para los territorios indígenas, con participación directa en el presupuesto nacional (Art. 286 de la Constitución). De esta manera y una vez que se apruebe la ley de ordenamiento territorial, tendrán la categoría de municipios autónomos.

A mediados de los años setenta las comunidades negras se organizaron en torno a la reivindicación de la identidad cultural, destacándose los grupos SOWETO y el Movimiento Nacional CIMARRON. A partir de la Constitución de 1991, con la promulgación del artículo transitorio 55, se gestaron nuevas organizaciones étnicas, sociales y culturales, con el objetivo común de la defensa del territorio y el gobierno del mismo. Entre ellas se encuentran la Organización de Comunidades Negras (OCN) de Buenaventura, la Organización de Barrios Populares de Quibdó (OBAPO) y la Asociación Campesina del Baudó (ACABA).

En 1851, Colombia otorgó la libertad al hombre negro, y 142 años después, se le hizo un reconocimiento social e histórico como etnia, mediante la Ley 70 del 27 de agosto de 1993. Como lo expresa la ley, no sólo es un reconocimiento a su identidad, sino a su existencia y a su derecho a la propiedad colectiva sobre un territorio de interés nacional e internacional.

Si bien durante la negociación del crédito del BID, estas organizaciones estaban iniciando su proceso de organización interna y de reconocimiento a nivel nacional, en los años siguientes se fortalecieron aumentando su capacidad de adaptación a las exigencias del orden nacional, con lo que han ganado un lugar dentro del contexto nacional, y cuentan con una capacidad de análisis y aportes a la solución de los problemas existentes. Sin embargo, la problemática social supera con creces los esporádicos espacios de integración regional que se presentan.

Al respecto, se observa una gran desigualdad en la capacidad de preparar iniciativas en y sobre la región. Mientras que los actores relacionados con los sectores económicos más dinámicos del departamento del Valle y la zona cafetera (ajenos culturalmente a la región) sustentan la posición geopolítica del Pacífico como lugar de paso obligado hacia los mercados extranjeros, las iniciativas locales se encuentran estancadas. Las comunidades y sus organizaciones aisladamente empiezan a abordar el tema y a plantear propuestas sobre su desarrollo. Por otra parte, tanto las comunidades indígenas como las negras han encarado a lo largo de su historia un proceso de transculturización que obedece a la necesidad de adaptarse para asegurar su supervivencia.

Frente a la formulación de un proyecto de desarrollo de la región, la comunidad del Pacífico está en desventaja con relación a los intereses externos, por lo que es necesario fortalecer la capacidad para formular propuestas y transformarlas en escenarios de acción, así como de prepararlos para los procesos de negociación.

Ejemplos de participación en el programa BID-Plan Pacífico

En los párrafos anteriores se describe la debilidad institucional de la región, pese a los enormes esfuerzos de las organizaciones por acceder a las entidades donde se toman las decisiones y a las acciones del Programa BID-Plan Pacífico y de otros proyectos que se ejecutan en la región. Es por ello que el programa se basa en la estrategia del desarrollo institucional, que comprende el fortalecimiento de las instituciones del Estado del sector político y de la sociedad civil en la región.

La sociedad civil es un concepto importante cuando se habla de participación de la comunidad organizada. Como los procesos de organización de la sociedad civil en el Pacífico son muy recientes, cabe preguntarse si existe en verdad esta sociedad civil o si sólo se cuenta con una masa denominada comunidad, que está en busca de su identidad, espacio y reconocimiento nacional. Ante esta inquietud, el Programa BID-Plan Pacífico se propone trabajar desde tres frentes: i) el impulso de los espacios de participación en la planificación del desarrollo; ii) el fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad y el incremento de su capacidad de control social; y iii) el apoyo a la modernización y el fortalecimiento de las administraciones públicas y políticas locales, para que se constituyan en verdaderos interlocutores de la sociedad civil.

Para el estudio del caso se propuso realizar una observación en términos de proceso, es decir, ¿qué ha sucedido en el Programa BID-Plan Pacífico con relación a la participación comunitaria? Al respecto se desarrolló un esquema que contempló una revisión documental, entrevistas con los funcionarios de la coordinación nacional y un trabajo de campo que incluyó conversaciones con los actores que han estado vinculados a los diferentes espacios de participación del programa. Igualmente se llevó a cabo una encuesta entre los actores más destacados.

Se seleccionaron cuatro espacios de participación: i) los consejos de planificación, encargados de asignar prioridad a los proyectos de financiamiento; ii) el espacio de los proyectos educativos institucionales; iii) los comités de veeduría ciudadana, encargados de vigilar la ejecución de los proyectos; y iv) los grupos de mujeres capacitadas y organizadas por el programa.

La muestra incluyó ocho de los 40 municipios, y tuvo en cuenta los siguientes aspectos: i) principales ciudades (más de 100.000 habitantes, tres en total); ii) municipios representativos de la costa del Pacífico (con relación al número de habitantes, 20.000 en general, y a su escasa infraestructura física); iii) comunidades que han estado vinculadas al programa desde su inicio; iv) municipios destacados por la agilidad en su gestión y resultados; y v) municipios con experiencias exitosas de procesos de participación. Por último, se eligieron siete poblaciones urbanas y tres rurales en los cuatro departamentos: en el departamento del Chocó, Quibdó, Alto Baudó y Litoral del San Juan; en el Valle, Buenaventura; en el departamento de Nariño, Tumaco (poblaciones rurales: La Espriella, Candelillas, Chilví Jardín) y Francisco Pizarro; y en el departamento del Cauca, Suarez y el Tambo. En el cuadro 2 se detalla la población que participó en el estudio.

Los resultados se expresan en términos cualitativos más que cuantitativos, debido a que el corto tiempo de desarrollo del programa dificulta el manejo de este último tipo de indicadores y también porque las dificultades de orden público y la época (festividades de fin de año), no

CUADRO 2. Esquema cuantitativo de la población participante en el estudio

Participación	Informantes		
	Hombre	Mujer	Total
Comité de planificación/asignación de recursos	19	11	30
Proyecto educativo institucional (PEI)	30	81	111
Comité de veeduría	32	29	61
Grupo de mujeres		113	113
Total	81	234	315

permitieron la preparación de una muestra representativa. Lo anterior confirma principalmente las evidencias de la observación de campo: entusiasmo, reclamos, calidad de las respuestas y comparaciones que hicieron los informantes con los otros planes.

El proceso de planificación para la asignación de recursos

Los consejos de planificación son instancias creadas por la Ley 152 de 1994, que estableció como plazo perentorio su conformación luego de la toma de posesión de los alcaldes en enero de 1995. Su objetivo era hacer recomendaciones al plan de desarrollo local, departamental o nacional y un posterior seguimiento de su cumplimiento, función que se cumplió en pocos casos en todo el país. El programa adoptó esta estrategia antes que crear nuevos espacios de concertación, respaldando los existentes, como en el caso de los consejos de planificación territorial, los consejos municipales de desarrollo rural, y las mesas de solidaridad. Se propone además promover la planificación con una perspectiva de género y equidad social, respetando la participación de las mujeres, los jóvenes y los representantes de los sectores excluidos de las decisiones locales.

Este proceso, diseñado inicialmente por el equipo del programa, fue validado y ajustado de acuerdo con los requerimientos de los diversos actores de la región (alcaldes, líderes comunitarios y políticos, representantes de organizaciones de comunidades negras, indígenas, de las mujeres y de las ONG). Se sustentó en la experiencia de asignación de recursos del programa para los períodos presupuestarios de 1995 y 1996, que contó con la participación exclusiva de los alcaldes y gobernadores de la región, sin vinculación de la comunidad. El programa, con el proceso diseñado, no sólo les dio un uso adicional a los consejos de planificación, sino que contempló su ampliación, fortalecimiento y capacitación en diferentes temas, relacionados con la planificación, la formulación de proyectos, y el seguimiento y control de la gestión pública

En 1995, el programa cofinanció la formulación de 38 planes de desarrollo municipal y la creación de igual número de consejos de planificación. A fines de 1996, estos planes fueron reactivados para cumplir el papel de espacio de concertación, y asignación de prioridades y recursos para el período presupuestario de 1997. Con este propósito se realizó una labor de sensibilización con alcaldes, gobernadores, secretarios de planificación y la comunidad en general, que permitió una asistencia sin precedentes en la historia regional a una convocatoria que contó con la pre-

CUADRO 3. Ejecución física y financiera de los componentes de educación, salud y saneamiento. Periodos presupuestarios 1995-97

(al 30 de septiembre de 1997)

Vigencia	Porcentaje de ejecución física	Porcentaje de ejecución financiera
1995	72	99
1996	33	80
1997	0	0

sencia de representantes de todos los sectores de la comunidad. A nivel municipal participaron 1.530 delegados (seleccionados de los asentamientos rurales, veredas, corregimientos y comunas de 38 municipios), a nivel subregional 330 (delegados de los municipios) y a nivel departamental 150 (delegados de las subregiones).

En los consejos municipales de planificación estuvieron representados de las veredas, organizaciones de base, organizaciones femeninas y otras. Estos consejos asignan prioridad a las necesidades municipales, las que pasaron luego a la instancia subregional, conformada por delegados municipales. Luego que se conocieron los montos del presupuesto por departamento, se convocó a los consejos departamentales de planificación, en los que se tomó la decisión sobre la asignación de los recursos del programa a los municipios del departamento. Concluido el proceso planificador, se inició el proceso de contratación en las entidades nacionales y municipales, etapa plena de trámites burocráticos en las que la comunidad perdió el control del proceso. En el cuadro 3 se presenta un resumen de la ejecución física y financiera de los componentes de educación, salud y saneamiento durante el período 1995-97.

En enero de 1998, no se había realizado desembolso alguno para los proyectos de educación, salud, y saneamiento, a pesar de que el proceso de planificación se inició en noviembre de 1996.

Para este estudio se entrevistaron 30 miembros de los consejos de planificación de los diferentes municipios de la muestra. Se obtuvieron los siguientes resultados: i) un 90 por ciento de los informantes asistieron a los consejos en representación de su comunidad; ii) hay especial interés por participar en los consejos de planificación para definir las inversiones del Programa BID-Plan Pacífico; iii) su principal motivación radica en apoyar el desarrollo de su comunidad y contribuir a la utilización correcta de los recursos; y iv) una mayoría declaró que la comunidad participa sólo en el establecimiento de prioridades en relación con las necesidades, y la alcaldía y el programa elaboran el proyecto que luego transmiten a Bogotá.

Los participantes se sienten orgullosos de representar el sector de la población a la que pertenecen. Se pudo comprobar que antes de la sesión del consejo ellos se reunían varias veces con su grupo para definir en detalle la propuesta que van a presentar. Se constató que una de las mayores críticas al programa es que los desembolsos y la contratación de los proyectos pueden tardar hasta 18 meses desde el momento en que se asignó prioridad a los mismos. Una de las principales debilidades del proceso ha sido su falta de continuidad debido a las demoras en la

ejecución de los proyectos, lo que impidió que los miembros de los consejos actuaran con mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

Participación en la formulación del Proyecto Educativo Institucional (PEI)

Dentro de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) el Proyecto Educativo Institucional se convirtió en el instrumento para promover la reorganización del sistema educativo colombiano, siendo los aspectos fundamentales de esa ley el reconocimiento de lo propio y la pluralidad de intereses y perspectivas. Esto supone la construcción de la llamada comunidad educativa (integrada por educandos, educadores, padres de familia, egresados, directivos docentes y miembros de la comunidad) y la interacción con la comunidad en la que ésta se encuentra.

El PEI incluye distintos componentes: i) el conceptual, para definir conjuntamente los fundamentos, principios y fines, es decir, su misión, visión y objetivos; ii) el administrativo, para organizar y consolidar la comunidad educativa a través del gobierno escolar, el manual de convivencia, la administración de los recursos, las relaciones institucionales y la calificación del personal escolar; iii) el pedagógico, que se ocupa del diseño curricular, plan de estudios, evaluación y formación de docentes; iv) el componente de interacción y proyección comunitaria, para construir proyectos de extensión y de servicio a la comunidad; y v) el plan operativo anual.

El proceso de elaboración de un PEI se inicia con un taller de inducción en el que la Secretaría de Educación y el consultor contratado por el programa presenta la metodología, que se ajusta para concretar un plan de trabajo. Durante aproximadamente diez meses, el consultor y la comunidad educativa realizan un análisis de la situación, un estudio del entorno y un diagnóstico del centro educativo, lo que constituye la base para definir la institución que se desea crear. Esto se concreta en un plan operativo de inversiones. Durante todo el desarrollo del PEI, el consultor y la comunidad educativa realizan jornadas de evaluación para medir el grado de desarrollo del proyecto y el grado de satisfacción que tiene la comunidad con el mismo.

La estrategia del programa para la educación definió la elaboración de 400 PEI para 1997, que correspondían, aproximadamente, al 30 por ciento de los establecimientos educativos de la zona. Una vez iniciado el proceso y teniendo en cuenta el retraso presupuestario del programa y la cobertura del proyecto educativo, la meta se redujo a 200 PEI. Esta estrategia se desarrolló en 32 de los 40 municipios del programa, y hasta la fecha se terminaron de formular 91 PEI, cumpliéndose en un 46 por ciento la meta modificada.

La información relativa a esta experiencia, luego de las consultas realizadas con más de 100 participantes del proceso, muestra los siguientes resultados: los directivos y docentes reconocieron el apoyo del programa para este proyecto, aunque no así los demás miembros de la comunidad educativa (estudiantes, egresados, padres de familia, sector productivo y comunidad del sector). En cuanto a los participantes, se contó principalmente con directivos docentes y estudiantes, un menor número de padres de familia, un número mínimo de egresados y en ningún caso con miembros del sector productivo. Se destacó la calidad y la cantidad de las ideas y propuestas relativas al PEI realizadas por los docentes, lo que contrastó con la menor producción

de los demás participantes. Esto se debe en parte a la condición de expertos que tienen los docentes dentro del sistema educativo.

La ley ha generado un proceso de cambio y movilización de la comunidad educativa que no es uniforme entre los participantes. Paradójicamente, entre los docentes, que hasta ahora lideran el proceso, existe gran resistencia al cambio. Es posible que su apatía esté determinada por la condición de empleados municipales que tienen muchos de ellos (bajos sueldos, inestabilidad laboral y demora en el pago de sus salarios). Entre los padres de familia también se percibe una cierta resistencia al cambio. Sin embargo, los estudiantes respaldan el cambio que implica esta ley, y en la comunidad todavía se aprecia un cierto escepticismo frente a las transformaciones que están ocurriendo.

La participación comunitaria en la creación de las veedurías ciudadanas

La Ley 134 de 1994 planteó la necesidad de establecer veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos. En su reglamento operativo, el programa estableció el control social por parte de la comunidad y su activa participación en la formulación, el seguimiento y la evaluación de los planes y proyectos. En su proceso de seguimiento, complementario al de planificación, estableció que los consejos de planificación ampliados (con más representantes de la comunidad), ejercerán la veeduría pública y exigirán la rendición pública de cuentas por parte de los ejecutores de los proyectos. Para apoyar a los consejos se establecerán comités de veeduría por municipios, sectores o proyectos, según lo acuerden sus miembros. Se espera que el control social no se aplique sólo a los proyectos particulares, sino también al programa en general y a la gestión de las administraciones municipales.

El desfase sufrido en la ejecución del programa ha impedido a las administraciones municipales cumplir la etapa de rendición de cuentas de los proyectos. Sin embargo, se espera que la labor de fortalecimiento del control social dé sus frutos, si se considera la magnitud de los proyectos que se ejecutarán simultáneamente en 1998 (de los presupuestos 1996, 1997 y potencialmente del correspondiente a 1998).

En los dos últimos años, el programa capacitó a 1.508 personas en los aspectos de veeduría ciudadana y control social: 258 servidores públicos, 1.250 representantes de la comunidad, que integraron 173 comités de veedurías. Esta capacitación se realizó a través de consultorías especializadas y de los asesores del programa. Los comités de veeduría se conformaron por proyecto, por vereda, por departamentos y municipios, según lo permite la dinámica de cada lugar.

El programa y los beneficiarios de la capacitación reconocieron el avance logrado, pero el ejercicio de la acción de control se ha visto limitado debido al tiempo transcurrido entre la planificación (asignación de recursos) y la ejecución que son superiores a los programados (más de un año). Ello ha producido la falta de motivación y la incredulidad con relación al proyecto. Estos desfases influyen en el costo de los proyectos, y dejan obras inconclusas, que aumentan la insatisfacción de la comunidad. Además, las administraciones municipales no ven con buenos ojos

la presencia de observadores en el control de sus actividades o gestiones. Otra dificultad es el nivel heterogéneo de educación de los integrantes de las veedurías, a quienes se les capacita en aspectos legales pero no técnicos y asumen, por decisión propia, los dos controles. Tampoco existen criterios unificados sobre la forma de abordar en la práctica la actuación de los veedores, lo que genera enfrentamientos dentro de los comités. Por otro lado, los costos de operación y funcionamiento son financiados con los recursos del programa, presentándose una relación de escasa independencia con el mismo, lo que limita la autonomía de los veedores.

En representación de los comités de veeduría acudieron a las reuniones convocadas para este estudio 61 miembros, los que pese a las limitaciones mencionadas, consideran positiva la labor que está llevándose a cabo en la formación de veedores públicos que puedan dialogar, con información y conocimiento, con los funcionarios públicos y los contratistas. Consideran que después de ser capacitados entienden mejor sus funciones y están en condiciones de ejercer mejor el mandato constitucional de controlar y vigilar la gestión pública. En algunos municipios su motivación es tal que se promueven actividades de capacitación dirigidas por los veedores para los demás miembros de la comunidad

La evaluación intermedia del programa realizada a fines del año anterior, recomendó llevar a cabo acciones de asistencia y acompañamiento a la labor de los veedores, capacitarlos en temas como relaciones interpersonales y resolución de conflictos, capacitar a los funcionarios públicos de las administraciones municipales sobre el papel de los veedores para evitar roces que impidan el buen ejercicio de control social y ampliar la cobertura de la capacitación en forma masiva, para que el resto de la comunidad entienda la labor de los veedores y apoye su gestión.

El fortalecimiento de las organizaciones de mujeres

En el Pacífico colombiano la mujer es un importante actor social, motor de cohesión de la sociedad civil, dinamizador de los procesos de desarrollo, y es quien define la relación con el territorio. Al trabajar con las mujeres de la región se incide indirectamente en la familia y su entorno social, comunitario y económico.

En su reglamento operativo, el programa incorporó la perspectiva de género y la equidad. En los dos últimos años, también otorgó especial atención al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, como un mecanismo para reducir la desigualdad de género que predomina en la región, a pesar de ser la mujer el eje familiar. Estas actividades procuran: mejorar su condición social, incrementando su nivel de ingresos; transformar su situación de subordinación y discriminación, determinada por los papeles de género, etnia, región, territorio y clase social que ha observado a lo largo de la historia; y potenciar su ejercicio ciudadano y de control social.

La propuesta de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres abarca 22 municipios. Antes de formar nuevos grupos, la labor se centró en el fortalecimiento de los ya existentes, producto de la intervención de otros programas o de procesos informales adelantados por las mismas mujeres. Muchas de las mujeres integrantes de estas organizaciones pertenecen a movimientos de comunidades negras, y son representantes de las juntas administradoras locales, las

juntas de acción comunal y los concejos municipales. Al inicio del programa existían 188 organizaciones femeninas que participaban activamente en programas de desarrollo, y en estos momentos, como resultado del programa, se cuenta con 78 nuevos grupos de mujeres en un total de 266 grupos organizados y/o fortalecidos por el programa. El programa también ha promovido encuentros regionales, locales, nacionales e internacionales de mujeres, con lo cual se han conocido experiencias de otros lugares, que se han compartido con las mujeres del Pacífico.

En las encuestas y citas realizadas se entrevistaron 113 mujeres de los diferentes municipios del programa, que representan aproximadamente el 4 por ciento del total de las beneficiarias de la capacitación (3.370 mujeres). Como resultado de la investigación se observó que las mujeres respondieron con entusiasmo a la convocatoria de participar en este estudio; su interés primordial en la integración de un grupo se basa en la posibilidad de generar ingresos, mejorar su nivel educativo, mejorar las relaciones con sus vecinos y familiares y apoyar el desarrollo de su municipio. En las organizaciones más antiguas las mujeres fueron invitadas a formar parte a través de amigas, parientes o vecinas, mientras que en los nuevos grupos fueron invitadas por funcionarios del programa.

Las mujeres señalan que lo más importante de lo aprendido en el grupo es compartir su experiencia con otras mujeres, analizar sus problemas y ampliar los conocimientos para mejorar la atención de sus hijos y sus relaciones con su pareja y con los vecinos. Es importante señalar que en las respuestas no asignan la misma importancia al aprendizaje de nuevos oficios que a la generación de nuevas fuentes de ingresos.

Todas las mujeres entrevistadas manifestaron sentirse muy bien en el grupo. Algunas dijeron que se sentían satisfechas ayudando a otras mujeres y siendo activas; señalaron que gracias al grupo, habían experimentado un importante cambio en sus vidas. Manifestaron que algunas han ingresado a planteles educativos para mejorar su nivel de preparación y otras han logrado terminar la escuela secundaria y quieren prepararse más. Señalaron que estos grupos les han ayudado a valorarse y a mejorar su autoestima.

La mayoría de las mujeres ya había participado en programas de desarrollo. La mayor parte se capacitó para formar grupos de atención básica en salud, educación y saneamiento, que se han fortalecido y consolidado en esta fase del programa. En la reunión con el consejo de mujeres de Buenaventura, los participantes opinaron sobre la importancia de pertenecer a una organización que cree en la mujer y vela por mejorar su nivel de vida a través de la educación, el crédito y las actividades productivas. Últimamente las mujeres que pertenecen a estos grupos quieren trabajar más en este sentido, buscando líneas de crédito.

Con respecto a la diferencia entre éste y los demás programas que habían apoyado a grupos de mujeres, señalaron que en su momento, esta formación les proporcionó importantes elementos como capacitación en oficios y dotación, manifestaron que en los programas anteriores se habían acomodado a sus ofertas y contaron anécdotas de cómo buscaban el beneficio acomodándose a los requerimientos de las entidades oferentes. "Ahora el Programa BID-Plan Pacífico se acomoda a nosotras" señaló Beatriz Mosquera, coordinadora de capacitación del Consejo

de Mujeres de Buenaventura. Este año dicho consejo celebró un contrato con el programa para la capacitación y el fortalecimiento de grupos femeninos en la región. Esto lo lograron asociándose con una ONG de la zona que cuenta con los instrumentos metodológicos y con la experiencia necesaria. Las participantes se sienten muy orgullosas de pasar de ser sólo beneficiarias a ser líderes de una entidad que ofrece un servicio. Este hecho ha dado además una nueva dimensión a su agremiación, y surgen entre ellas nuevas inquietudes, como por ejemplo la participación activa en la política para defender sus derechos y lograr nuevos espacios para la mujer de esa región.

Aun cuando los avances frente al fortalecimiento de las mujeres son vistos en forma positiva tanto por el programa como por las beneficiarias, es necesario que éste vele por la transversalidad del área de género y la equidad al nivel institucional y de las actividades de los componentes sectoriales de salud, educación, saneamiento básico y actividades productivas.

Enseñanzas

Como se explicó anteriormente, el programa BID-Plan Pacífico se encuentra en proceso de ejecución y apenas cuenta con tres años de experiencia. Aunque existen enseñanzas correspondientes al período de la formulación del programa y los primeros tres años de ejecución, las condiciones especiales de este programa hacen muy difícil llegar a grandes conclusiones. En esta parte del trabajo sólo se presentan recomendaciones preliminares.

El Programa BID-Plan Pacífico, desde el momento de su formulación, ha generado una gran movilización de los diferentes actores de la comunidad. Esta movilización, aunque no es homogénea, puede considerarse como el resultado de una propuesta de trabajo abierta y en proceso de perfeccionamiento.

Una de las conclusiones más importantes es la validez del objetivo principal del programa: fortalecer la capacidad de gestión de las entidades locales, instancias regionales y comunidades, para que en un futuro puedan diseñar, negociar y administrar sus propios planes de desarrollo de acuerdo con sus necesidades y prioridades. Sin capacidad de gestión en las entidades locales y en las organizaciones de la comunidad, los planes de desarrollo no pueden tener continuidad ni sostenibilidad.

La flexibilidad del programa es otra de sus grandes ventajas. Permanentemente se buscan medios más efectivos y eficientes de agilizar procesos, reorientar estrategias, redireccionar actividades y cambiar procedimientos. Esta flexibilidad ha permitido continuar con los planes de trabajo incorporando la nueva información que ha surgido en la región durante los primeros años de ejecución y a pesar de las numerosas dificultades que se han experimentado.

Con este programa se ha aprendido acerca de la importancia de establecer claramente las reglas del juego de la participación, sus alcances, su orientación, sus procedimientos y sus mecanismos de articulación. Este análisis de la participación permitirá a los asesores del programa discutir y concluir junto con los diferentes actores, qué se entiende en el programa por participación y qué se espera de cada uno de ellos en el ciclo del proyecto.

Es muy importante contar con recursos humanos capaces de impulsar la participación de la sociedad civil de la región, dándoles poder real en la toma de decisiones y concertando la oferta del programa con su demanda.

La reorientación del componente de desarrollo institucional a partir de su concepción inicial como elemento independiente, en una estrategia transversal que debe permear los demás componentes del programa, marca una diferencia importante. A partir de allí dejó de verse como un producto específico para mirarse en términos de proceso.

El programa tiene por objetivo generar cambios institucionales en las instancias territoriales de la región; por lo tanto, toda entidad que requiera recursos del programa debe estar dispuesta a firmar un compromiso de calidad de gestión con un plan de acción concreto. Esto garantizará en el futuro el aprendizaje y el fortalecimiento institucional de las entidades.

En los municipios en los que la administración ha reconocido los distintos espacios de participación, se observan mejores resultados de gestión y armonía entre las instituciones, la comunidad y el programa.

La participación social requiere contar con espacios de reflexión y con canales de información y comunicación de doble vía entre las administraciones municipales, el programa, las organizaciones comunitarias y demás actores de la región. Por esta razón la comunicación ha requerido un plan integral que apoye y acompañe las distintas actividades del programa.

Una de las ventajas de este programa, en relación con la participación, es su cobertura. El hecho de que el mismo no se limite a la cabecera municipal, sino que beneficie y haga participe a las comunidades de las distintas localidades de la zona, le ha dado una gran posibilidad en el sentido del arraigo y la pertenencia que se ha buscado, de manera infructuosa, en otras oportunidades. Asimismo, el hecho de que la sede del programa esté cerca de las comunidades y cuente con funcionarios de la región, significa identidad, accesibilidad, información, opinión y ayuda oportuna en la gestión.

El proyecto ha reconocido la importancia de contar con información sobre las raíces de participación de la población afroamericana, indígena y mestiza de la región, así como acerca de sus tradiciones, costumbres, creencias, valores y folklore para la generación y el desarrollo de capital humano. En este sentido ha permitido contar con asesoramiento no en productos específicos, sino en procesos de fortalecimiento de la identidad cultural y el aprendizaje social de las comunidades. Esto además permitirá afianzar la coordinación interinstitucional, las alianzas entre grupos y calificar la oferta de las organizaciones civiles.

Bibliografía

- Zuluaga, Francisco U. 1992. *Historia económica-social y política del litoral pacífico*. Cali, Colombia.
- Aristizábal H y Pombo D. 12993. *Diagnóstico ambiental del área del Plan Pacífico*. Constitución Política de Colombia.

Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles

*Claudia Jacinto*¹

Este documento se propone presentar uno de los programas sociales desarrollados actualmente por el gobierno argentino con el apoyo del BID, para compararlo con el Programa de Desarrollo Sostenible de la Costa Pacífica colombiana (PP), enfatizando la identificación de los factores de éxito asociados con la participación comunitaria.

Se trata de dos programas sociales destinados a mejorar las condiciones de vida en las zonas geográficas en las que se ejecutan, aunque sus contextos sociohistóricos y sus objetivos específicos varían considerablemente. Mientras el PP tiene por objeto incrementar la capacidad de gestión de los actores (públicos y privados) de la región, mejorar la cobertura de servicios básicos y desarrollar alternativas productivas sostenibles, el Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (PROAME) apunta a mejorar las condiciones de vida de los niños y los adolescentes, y a desarrollar y consolidar estrategias exitosas en ese terreno. Estas diferencias de objetivos se traducen en discrepancias entre los actores involucrados, los mecanismos de operación y los procesos implicados, la focalización y el tipo de componentes puestos en juego. Sin embargo, ambos programas enfatizan la participación comunitaria como uno de sus principios, que tiene lugar en distintas etapas del proceso de desarrollo de los mismos. En este documento se procura mostrar que la participación comunitaria ha identificado específicamente distintas etapas en cada uno de los programas, que tienen alcances diferentes y consecuencias auspiciosas en el terreno de la pertinencia y sostenibilidad de las acciones.

El contexto argentino

Como la mayoría de los países de América Latina, la Argentina sufrió durante los años ochenta una profunda crisis económica que tuvo un fuerte impacto sobre el mercado de trabajo: disminución del empleo formal, fuerte aumento del desempleo y del subempleo, y crecimiento de los trabajadores por cuenta propia y de la terciarización del empleo. Como resultado de estos procesos, a fines de la década se registró un considerable aumento de la pobreza: entre 1980 y 1990 casi se cuadruplicó la proporción de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Después de una disminución de los índices de pobreza en los primeros años de la década de 1990, este descenso parece haber finalizado. En la actualidad, en las jurisdicciones más pobres del país,

¹ Investigadora, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL).

ubicadas en el noroeste y el noreste, y en los grandes centros urbanos del interior, por lo menos una cuarta parte de la población vive en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esta situación es particularmente aguda en el caso de los niños, ya que según los datos del censo de 1991, el 29 por ciento de la población menor de 15 años vivía en condiciones de pobreza.

La cobertura del sistema educativo argentino es muy alta y mostró una importante expansión durante los años ochenta. Según el Censo Nacional de Población de 1991, la cobertura del sistema educativo al nivel primario era casi total, con una tasa de escolarización del 97,5 por ciento en la población entre 6 y 12 años en el total del país. Los incrementos más importantes de la tasa de escolarización entre 1980 y 1991 se produjeron entre la población de 13 a 17 años (que pasó del 52,8 al 66,7 por ciento), y entre la población de 18 a 22 años (del 13,9 al 26,8 por ciento) (INDEC, 1994). Estas cifras muestran diferencias regionales que están relacionadas con la pobreza, ya que a mayores porcentajes de población con hogares con NBI, corresponden menores tasas de escolarización. La notable expansión educativa de los años ochenta estuvo acompañada, sin embargo, de una importante deserción escolar en la enseñanza media (cerca al 50 por ciento de los que ingresan) y de un deterioro en la calidad de los servicios. La reforma educativa en curso desde 1994 procura eliminar estos problemas.

A comienzos de los años noventa se inició un proceso de reestructuración económica tendiente a estabilizar la moneda, privatizar las empresas públicas, desregular las actividades económicas y abrir la economía a la competencia internacional. Este proceso se ha reflejado en un crecimiento de la actividad económica, que sin embargo ha estado acompañado de un fuerte aumento del desempleo y un creciente deterioro en las condiciones de trabajo. El desempleo ha afectado especialmente a los jóvenes y a las mujeres, a los que se ha agregado en los últimos años, una importante cantidad de trabajadores retirados o cesantes como consecuencia del ajuste fiscal, la reforma del Estado y la reconversión de las empresas privadas.

Ante la crisis del estado de bienestar, el modelo alternativo de protección social adoptado plantea una transición de las políticas públicas con una orientación distributiva y protectora del sector del trabajo, al desarrollo de programas sociales compensatorios que atienden los efectos sociales de la reconversión. Los diagnósticos realizados a principios de los años noventa sobre los alcances y el funcionamiento de las políticas sociales señalaron, entre otros aspectos, que el gasto social, aunque relativamente alto, registraba una baja eficiencia global y una marcada fragmentación institucional. Particularmente, se observó la ausencia de un modelo que permitiera precisar las necesidades a satisfacerse, los criterios de selección de los beneficiarios y de la población objetivo, y de los mecanismos para favorecer su participación en la definición de las necesidades y en la ejecución y evaluación de los programas.

Frente a este diagnóstico, un nuevo enfoque plantea la focalización de los programas, dirigiéndolos a los grupos sociales más carenciados. Para ello, se propone identificar claramente las poblaciones beneficiarias, así como las metas a lograrse y las pautas de control de calidad de las mismas a través de mecanismos de evaluación. Se asigna énfasis al papel de la participación de la sociedad civil en las distintas etapas de los programas.

CUADRO 1. Población menor de 18 años y proporción de la misma en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en las provincias incluidas en el PROAME

Provincia	Población total 0-18 años	En hogares con NBI (porcentajes)
Comodoro Rivadavia	179.229	12,7
Rosario	391.179	45,0
Jujuy	76.780	30,0
Posadas	400.000	40,0
San Miguel de Tucumán	264.750	28,3
Salta	169.000	28,4
Clorinda	28.637	48,5
Formosa	92.797	40,0
Catamarca	122.124	33,7
Resistencia	298.577	22,5

En el contexto de este marco general, se ha comenzado a desarrollar una gran diversidad de programas sociales. Entre ellos, se encuentran aquéllos que apoyan especialmente su desarrollo en las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que en los últimos años han crecido en diversidad y complejidad. Uno de esos programas se analizará en este documento.

Características generales del PROAME

El PROAME sigue los criterios de las políticas sociales previamente enunciadas. Entre ellos, la articulación de las acciones, la asociación de los esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil, y la focalización en la población de 0 a 18 años considerada en situación de riesgo, ubicada territorialmente en las zonas geográficas con mayores índices de pobreza urbana (principalmente las capitales de provincias). Se trata pues de un programa que propone no sólo la focalización geográfica sino también la de las poblaciones vulnerables en el contexto de las NBI.

Las ciudades incluidas en el PROAME pertenecen en su mayor parte a las provincias más pobres de la Argentina, ubicadas en el norte del país. Estas provincias se han visto particularmente afectadas en la última década por la llamada crisis de las economías regionales, a raíz de las transformaciones ocurridas en los sistemas de producción y comercialización de los productos tradicionales de cada región (azúcar, papel, etc.)

Las dos ciudades que no pertenecen a esas zonas geográficas, Rosario y Comodoro Rivadavia, se han visto especialmente perjudicadas, la primera por el ajuste del sector industrial regional, producto de la apertura de la economía, y la segunda por la privatización de una gran empresa estatal de extracción y procesamiento de hidrocarburos, que trajo aparejada la eliminación de los subsidios y la reducción de fuentes de trabajo.

En este contexto, el PROAME se propuso la coordinación de un conjunto de actividades asistenciales y preventivas destinadas a mejorar las condiciones de vida de niños/niñas y ado-

lescentes, incluyendo también objetivos relacionados con la consolidación de las entidades que los ejecutan, a través de actividades de fortalecimiento institucional y capacitación. Es decir, desde el inicio se manifestó una preocupación por la sostenibilidad posterior a la finalización del programa.

El financiamiento proviene en su mayor parte de préstamo de alrededor de US\$20 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a ser desembolsado en cuatro años, y la meta es beneficiar a 50.000 menores a través de 59 proyectos.

El PROAME se ejecuta en su totalidad por medio de organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo y de base, las cuales contribuyen a su financiamiento con aportes locales por un monto comprometido estimado de \$7.500.000, incluyendo bienes inmuebles, recursos humanos e insumos de diverso tipo: alimentación, equipamiento y servicios. Durante 1996 se pusieron en marcha los proyectos, y en 1997 se procuró la completa viabilización de los mismos, tratando de superar los obstáculos que entorpecían su ejecución. En particular, el hecho de que los proyectos fueran diseñados mucho tiempo antes de que se comenzara su ejecución (en 1994), implicó variaciones en los diagnósticos y supuestos iniciales.

Los objetivos del PROAME se diferencian de los propuestos por el PP por su focalización en una población objetivo determinada, niños y adolescentes con NBI; la principal diferencia entre su mecanismo de operación y el del PP, es que el PROAME se ejecuta integralmente a través de ONG. El mayor grado de focalización en la población objetivo hace que el PROAME tenga una alta especialización en sus componentes dentro de una orientación que procura la atención integral de la infancia. Los mecanismos de participación y articulación siguen esa lógica, sin proponerse, como en el caso del PP, el fortalecimiento de los actores sociales vinculados a los diversos sectores, tales como instituciones estatales, políticas y de la sociedad civil. El PROAME se concentra, en cambio, en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Actores que intervienen

En el PROAME, las organizaciones encargadas de ejecutar los proyectos, llamadas entidades ejecutoras (EE), muestran gran diversidad en cuanto a sus orígenes, configuración institucional y grado de inserción comunitaria, así como en cuanto a las orientaciones y enfoques conceptuales que sustentan sus respectivas acciones. Entre ellas pueden distinguirse: a) organizaciones de base, de origen vecinal y escasa formalización institucional; b) organizaciones asistenciales y de bien público, principalmente de carácter eclesial y con una importante tradición en trabajo social; c) organizaciones de desarrollo, constituidas por profesionales, con mayor capacidad técnica y administrativa, algunas de las cuales funcionan brindando apoyo, capacitación y asistencia técnica a entidades de base o vecinales; y d) organizaciones con tradición en la defensa de los derechos humanos, cuyas propuestas están vinculadas a la defensa y ampliación de los derechos del niño.

Este mapa institucional muestra que el punto de partida del programa se apoyó en entidades que presentaban las siguientes características:

- fuerte presencia de la Iglesia Católica;
- predominio de organizaciones basadas en el trabajo voluntario y con gran experiencia en ejecución de actividades de asistencia directa y relativamente baja complejidad técnica;
- escasa experiencia de articulación interinstitucional;
- escasa experiencia en el trabajo por proyecto, y en el cumplimiento de las programaciones, metas y compromisos financieros y técnicos.

Ante esta situación inicial, el programa trajo aparejada la aparición generalizada de situaciones nuevas, entre otras, en relación a la necesidad de rendir cuentas de lo actuado técnica y financieramente; el monto de los financiamientos; y los recursos humanos incorporados (aparición de técnicos donde nunca los hubo; coexistencia de personal técnico remunerado y voluntario no remunerado; miembros de la comunidad remunerados).

El programa se apoyó especialmente en ONG ya existentes, a quienes se convocó para que presentaran proyectos. Hubo una gran diversidad en los grados de desarrollo de estas organizaciones, algunas de las cuales surgieron en forma paralela al programa, especialmente en las provincias que se caracterizaban por escasa existencia previa de organizaciones de la sociedad civil. El fortalecimiento que implica la participación en el PROAME, no sólo al nivel de los recursos económicos, sino también por las actividades de asistencia técnica de las que son objeto, permite sostener que todos los actores se han transformado y han contribuido a la generación de nuevos actores de la sociedad civil.

A diferencia de lo registrado en el PP, en el PROAME, por las características de su focalización y sus mecanismos de ejecución, los gobiernos locales no pueden ser considerados actores, ni se ha planteado la existencia de comités de coordinadores al nivel regional o provincial. Ello no significa que no se hayan estimulado y fortalecido articulaciones (más o menos intensas según los casos) con las autoridades locales y otras instituciones de la sociedad civil que no participan directamente en la ejecución del programa.

La gestación del proceso y el marco conceptual

Los objetivos y lineamientos básicos que orientaron tanto la presentación de los proyectos, como la selección de los mismos y de las entidades que estarían a cargo de su ejecución, se realizó a partir de criterios generales establecidos entre el BID y la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (SDS). Definidas las provincias en las que se focalizaría el programa, la convocatoria para la presentación de proyectos fue llevada a cabo, en algunos casos, a través de la intervención de los órganos provinciales competentes, quienes se encargaron de dar a conocer a las ONG con cierta trayectoria en la provincia, los lineamientos y especificidades requeridas; en algunas ocasiones, se las convocó a través de medios masivos de comunicación. Se recibieron más de 200 presentaciones, de las cuales 59 fueron seleccionadas por un equipo de la SDS, UNICEF y el

BID, previo proceso de reformulación en algunos casos, y ajuste programático y presupuestario en otros².

La modalidad de ejecución del PROAME supuso desde la formulación que cada ONG identificara las acciones a desarrollar tomando en cuenta las necesidades y aspiraciones de la población beneficiaria, al tiempo que en algunos casos fue posible incorporar metodologías de trabajo más novedosas. El grado de participación de la población beneficiaria en la formulación de los proyectos fue variable debido a la necesidad de cumplir con los plazos previstos (que eran cortos); las ONG de base contaron en ese caso con la ventaja de un mayor conocimiento de las necesidades locales. Esta urgencia en la formulación de los proyectos derivó en algunos casos en diagnósticos que no contaban con toda la información necesaria o eran poco participativos. Este hecho fue registrado luego como un obstáculo durante la ejecución, que está siendo superado gracias a la flexibilidad otorgada por la unidad coordinadora central y el BID para ajustar mejor la planificación a las demandas locales. En este sentido, el procedimiento de formulación de los proyectos, sin implicar la movilización de todo tipo de instituciones locales y regionales como en el PP, sigue un recorrido similar en lo que se refiere a que la primera formulación fue más centralizada, y con posterioridad se registró mayor flexibilidad para adaptarse a las demandas locales.

El PROAME abarca un universo de proyectos heterogéneos, tanto en cuanto al segmento específico de población que se atiende, a la magnitud de la cobertura y al monto del apoyo financiero otorgado, como a las actividades que se realizan (véase el punto siguiente). Los distintos proyectos atienden desde lactantes hasta adolescentes; la cantidad de beneficiarios va desde 20 por trimestre en alguno de los proyectos que hacen atención directa, hasta 30.000 en proyectos de comunicación mediática o campañas; y reciben desde US\$52.000 hasta US\$400.000 en el transcurso de los cuatro años (siendo el promedio alrededor de US\$250.000). Esta heterogeneidad dificulta la gestión del programa tanto en lo que hace a su coordinación, como a la asistencia técnica requerida y la evaluación de las actividades. Sin embargo, una característica central permite compensar las dificultades que implica esta diversidad de entidades y proyectos. El marco conceptual en que se apoya, la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), incorporada a la Constitución Nacional, constituye el principio rector que brinda los elementos teóricos y políticos para articular el conjunto de las acciones del programa. Los lineamientos de política integral contenidos en este instrumento jurídico, garantizan para todos los niños y adolescentes los derechos a la supervivencia, al desarrollo personal y social, y a la integridad física, psicológica y moral.

El PROAME se desarrolla a través de tres componentes:

- el apoyo técnico y financiero de los proyectos;
- la identificación, evaluación y sistematización de las estrategias metodológicas puestas en práctica por los proyectos a fin de identificar las mejores prácticas; y

² Dado que por distintas causas algunos proyectos seleccionados no lograron firmar el convenio, los fondos libres resultantes se fueron adjudicando a otras propuestas.

- el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales que participan.

Los tipos de prestaciones que se realizan son: la asistencia nutricional; el cuidado diario; el albergue; el apoyo escolar; la capacitación laboral; la atención médico/psicológica; la asistencia y la orientación jurídica; los deportes y la recreación; la difusión de los derechos de la infancia; la promoción de la salud; los microemprendimientos productivos; el control médico; la educación para la salud; el seguimiento de embarazo y el parto de adolescentes y la lactancia; y la atención en casos de violencia familiar.

En la práctica, los tres componentes se interrelacionan y retroalimentan, ya que los mecanismos y herramientas técnicas aplicados los abarcan por igual. Además del financiamiento, se han utilizado o se prevé utilizar los siguientes instrumentos: el marco lógico; el control y la evaluación del proceso; la capacitación y la asistencia técnica; la evaluación ex post, el asesoramiento en comunicación social, y el fortalecimiento institucional. En el punto siguiente se hace referencia a los primeros tres instrumentos señalados, por su interés para mostrar los mecanismos participativos involucrados.

Para el desarrollo de estos instrumentos, se ha organizado una estructura de apoyo que incluye: un equipo técnico coordinador central (UEP), coordinadores locales (CL) en cada una de las nueve provincias, y consultores temáticos. A diferencia del PP, en que la participación de otras instituciones locales y regionales está institucionalizada a través del comité coordinador regional, en el caso del PROAME no se prevén esos mecanismos. Sin embargo, durante la ejecución se ha estimulado la generación de articulaciones con los gobiernos y con otras instituciones locales o regionales, las cuales varían en las diferentes provincias. En los casos de mayor intensidad, se evidencia una amplia vinculación de actividades conjuntas y aprovechamiento de otros recursos locales.

Ejemplos de prácticas participativas en el PROAME

Instrumentos participativos en la ejecución

El marco lógico se desarrolló a nivel del programa, para cada tipo de componente y proyecto. El proceso de conformación del mismo fue participativo. La UEP, junto con los CL, fueron capacitados en la aplicación de la metodología por el BID y en el sistema integrado de seguimiento de la SDS (SIEMPRO), y aquéllos a su vez capacitaron a los EE y respaldaron el desarrollo de los mismos a través de talleres. El intercambio y las discusiones durante este proceso (no exento de dificultades debido a que se trataba de transferir una metodología exigente a ONG heterogéneas, muchas de ellas con bajo perfil técnico, y con proyectos que incluyen gran diversidad de prestaciones), permitieron reflexionar y delimitar los objetivos, los componentes y los resultados esperados, incrementándose la coherencia y la predecibilidad de las actividades de los proyectos.

El seguimiento y la evaluación de la marcha de las acciones tiene por objeto identificar los procesos mediante los cuales se alcanzan los resultados esperados. Implica relevar, sistematizar y analizar en forma periódica la cobertura del programa, el grado en el cual se está llegando a la población objetivo y en particular, realizar un seguimiento de los procesos, para conocer los me-

canismos mediante los cuales se ha logrado éxito o fracaso. De este modo, se pretende facilitar la adopción de mejores decisiones para reforzar o reorientar las actividades.

El modelo de seguimiento y evaluación³ ha sido analizado y revisado en los talleres de capacitación con los CL y las EE.

En la aplicación del modelo, se asigna especial importancia al proceso de autoevaluación de los proyectos. Se preparan informes de evaluación a tres niveles: de proyecto; de los coordinadores locales; y de la UEP. A nivel de cada proyecto, se busca promover un proceso de autorreflexión y análisis sobre lo que se está haciendo y cómo se lo hace, cotejando lo planificado con lo realizado y las metas con los logros alcanzados⁴. La UEP también realiza su evaluación basada en los informes de los coordinadores locales, los estados financieros de los proyectos, etc.; luego se realiza una reunión de intercambio y reflexión conjunta, en la que se destacan los logros, las debilidades y las dificultades y se efectúan recomendaciones, aprobándose futuras acciones. Esta metodología fue aplicada por primera vez durante el último año en todos los proyectos. De este modo, el programa ha instaurado un proceso que contempla el desarrollo de la capacidad para evaluar en las EE. Con la aplicación de esta metodología participativa de evaluación, se procura fortalecer al equipo a cargo de cada proyecto en su capacidad para sistematizar las dificultades y los problemas para poder enfrentarlos, y los logros para poder consolidarlos. También se espera identificar las prácticas más exitosas y las metodologías más adecuadas.

Los informes consensuados de evaluación reflejan este proceso, constituyéndose en una importante fuente de datos cualitativos sobre el programa. Dentro de un marco en el que la ejecución de los distintos proyectos es en general satisfactoria, es posible observar variaciones entre los logros y las dificultades de las EE, en muchos casos vinculados al grado de inclusión de prácticas participativas de gestión e implementación de los componentes, algunos de cuyos ejemplos se presentarán posteriormente.

La capacitación es concebida, en el marco de este programa, como otro de los instrumentos de fortalecimiento de la sociedad civil, tanto en los aspectos institucionales como técnicos. Respecto a lo primero, las actividades se han dirigido a que las organizaciones mejoren su desarrollo institucional, su capacidad de gestión financiera y técnica para alcanzar mayor eficacia en la prestación de los servicios y mayor capacidad de autogestión y sostenibilidad en los proyectos. En cuanto a lo segundo, se tiene por objetivo fortalecer la capacidad técnica y operativa de los distintos actores que participan en la gestión y ejecución del programa, a fin de consolidar un modelo de intervención y metodologías apropiadas para el tratamiento de la población objetivo en las zonas cubiertas por los proyectos. Se aplican dos modalidades principales de capacitación: a) talleres de capacitación (regionales o nacionales) con contenidos temáticos

³ Incluye como dimensiones de recopilación y análisis: aspectos del programa provincial, y a nivel de cada proyecto, variables que permiten calificar y cuantificar los resultados respecto a la programación, la coordinación y la gerencia; la ejecución; la gestión administrativa y financiera; y el fortalecimiento institucional.

⁴ Se aconseja que estas autoevaluaciones sean de índole participativa, o sea que incluyan las opiniones de la mayor cantidad y diversidad de actores involucrados, particularmente de los beneficiarios y participantes en actividades.

generales relacionados con aspectos conceptuales y transferencia de metodología; y b) asistencia técnica específica, cuyo objetivo es apoyar a las EE en los diferentes componentes de los proyectos. La modalidad de trabajo adoptada es la de agrupar proyectos similares de distintas EE y provincias o instrumentar la asistencia técnica en el mismo proyecto.

La capacitación es concebida como una instancia mediadora de comunicación y transferencia a la comunidad, tendiente a lograr el mejoramiento de su nivel de información, el reconocimiento de sus necesidades y la calificación de sus demandas. Con este marco conceptual, el diseño pedagógico de la capacitación contempla el ejercicio de técnicas participativas, así como el análisis de situaciones, de modo que tales prácticas puedan ser transferidas al ámbito cotidiano. Por otro lado, la realización de talleres regionales o por tipos de proyectos, facilita el intercambio horizontal entre los mismos.

Los participantes de los talleres efectuados durante 1997⁵ los evaluaron muy positivamente (con un grado de satisfacción de alrededor del 70 por ciento), tanto en cuanto a la utilidad de los temas tratados como a la dinámica participativa aplicada y la posibilidad de intercambio con proyectos similares en otras partes del país. Desde la UEP se considera que uno de los mayores resultados de los talleres de capacitación fue que se fortaleció el sentimiento de pertenencia al PROAME, no sólo como una oportunidad de financiamiento sino de fortalecimiento institucional y técnico.

Las modalidades de coordinación y organización de la UEP constituyen instrumentos facilitadores del desarrollo de los componentes. Desde el ángulo del estímulo a la participación dentro de las EE y de las comunidades, es interesante destacar el papel que desempeñan los coordinadores locales. Estos, con diferentes estilos, apoyan, orientan, articulan, promueven, etc., transformándose en algunos casos en un recurso para las EE, según testimonios registrados. Por su contacto directo y frecuente, son quienes pueden observar más claramente el grado en que las EE efectivamente se apropian de las distintas actividades de fortalecimiento institucional llevadas a cabo por la UEP y las dificultades más frecuentes. También pueden facilitar o influir sobre la democratización de las prácticas.

Alianzas entre actores

Como se ha señalado, el PROAME promueve las prácticas participativas en los diferentes componentes. Las evidencias recogidas hasta el momento muestran que las EE más participativas logran generar alianzas entre actores locales que resultan muy fructíferas para el desarrollo de los proyectos. Por el contrario, su distanciamiento de la comunidad barrial se manifiesta en dificultades para el desarrollo de los componentes. Como ejemplo del primer tipo, puede comentarse

⁵ Los cuatro módulos contemplados en el programa de la capacitación son: a) la planificación, el control y la evaluación de proyectos sociales dirigidos a la infancia y adolescencia; administración y gerencia de los proyectos sociales; b) el contexto: pobreza, infancia y adolescencia; lineamientos de política social para su ejecución; derechos del niño y el marco jurídico que los ampara; c) las áreas temáticas específicas: apoyo escolar, capacitación laboral, etc.; y el fortalecimiento institucional de las ONG: estilos de intervención social; desarrollo institucional y sostenibilidad. Durante 1997 se llevaron a cabo talleres sobre el primer y el cuarto módulo, y un aspecto del tercero.

CUADRO 2. Beneficiarios en 1997, por subprogramas

Subprograma	1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre	4to trimestre
Catamarca	447	13.336 ^a	8.755	8.489
Comodoro Rivadavia	72	147	109	2.975
Formosa	1.323	3.641	3.435	4.396
Jujuy	2.523	1.100	2.955	4.969
Posadas	976	2.605	1.674	1.584
Rosario	725	2.161	3.803	3.810
Resistencia	924	1.129	57.363 ^a	59.860
Salta	395	1.704	4.155	4.159
Tucumán	705	7.099	6.768	26.779
Total	8.090	32.922	197.908	117.021

^a Incluye proyectos de comunicación mediática

el caso de una ONG de apoyo, de características bastante tradicionales aunque con compromiso comunitario. Esta institución, que opera un proyecto de centro de contención diario para niños en edad escolar, logró superar una cierta rigidez inicial a partir de los estímulos generados por la asistencia del PROAME, y abrir su proyecto a las sugerencias de la comunidad. Se resolvió que el proyecto esté a cargo de una comisión de apoyo, integrada por los padres y vecinos, quienes además del mantenimiento, son responsables de organizar las actividades destinadas a recaudar fondos para ampliar las prestaciones que se hacen a los niños. Para ilustrar la forma en que la falta de participación se transforma en un obstáculo, puede citarse el caso de un proyecto a cargo de una comisión vecinal de notables (quienes además no residen en forma permanente en la localidad) que tenía responsabilidades en la administración de servicios públicos locales. La baja articulación con otros actores comunitarios y el estilo de gestión personalizado de la EE se reflejan en un escaso poder de convocatoria y en dificultades para lograr la participación en las actividades. Esto ocurre a pesar de que éstas últimas, en teoría, parecerían lo suficientemente atractivas, por ejemplo, en los cursos de computación para adolescentes.

Tal como lo muestran los ejemplos expuestos y otros, las prácticas participativas a nivel interno de la organización, ya sea en lo que se refiere al estilo de gestión, y a nivel externo, o en relación a las formas de correspondencia con la comunidad y con otras organizaciones locales, se reflejan en el poder de convocatoria de la EE, y en la posibilidad de sostener en el tiempo las actividades. En forma similar a lo registrado en el caso del PP con referencia a las organizaciones de mujeres, en este caso también aumenta el grado de satisfacción de los beneficiarios, al responder a sus principales necesidades. Esto resulta evidente, sobre todo cuando se realizan actividades de promoción (talleres de diverso tipo, compensación educativa, etc.) ya que las actividades asistenciales, como recibir comida o atención médica, atraen naturalmente un público aunque no realicen otro tipo de involucramiento.

CUADRO 3. Prestaciones en 1997, por unidad de medida

Prestaciones	Unidad de medida	1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre	4to trimestre
Financ. proy. de apoyo escolar, actividad recreativa y educativa inicial	horas docentes	21.535	17.912	21.632	16.948
Financiamiento de proyectos de asistencia alimentaria	raciones alimentarias	293.561	353.472	398.712	362.350
Financiamiento de proyectos de emprendimientos productivos	emprendimientos	14	13	15	15
Financiamiento de proyectos de cuidado diario	plazas cubiertas	1598	669	1.624	1.818
Financiamiento de albergue	plazas cubiertas	40	52	34	74
Financiamiento de proyectos de atención médica	horas de atención	2.458	1.880	2.772	2.274
	controles de salud	2.742	2.325	4.460	2.794
Financiamiento de proyectos de prevención social y derechos	promotores formados	311	431	170	1.116
	jornadas de taller	274	709	897	1.007
	materiales producidos	70	1.648	137	272
	horas de atención	4,277	5.373	5.252	5851
Asistencia técnica y capacitación.	cursos	41	21	66	70
	misiones			23	
	jornadas de taller			10	

Los primeros logros: eficacia, eficiencia y su vinculación con las prácticas participativas

Los objetivos inmediatos del PROAME se relacionan con la adecuada ejecución de los componentes de los proyectos. Los cuadros 2 y 3 muestran los logros respecto a la cantidad de beneficiarios atendidos y a las prestaciones efectuadas. Los datos ponen de manifiesto que los proyectos del PROAME han superado las metas en relación con los beneficiarios directos y cubren una amplia gama de prestaciones.

Tomando como ejemplo el primer semestre de 1997, se pueden destacar los siguientes logros en cuanto a prestaciones. Con respecto al derecho a la educación, los aportes más sobresalientes de los proyectos son los talleres de apoyo escolar (118 horas diarias), y los cursos de capacitación laboral (21 cursos completados y 83 en marcha). En lo referente a las condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño, se asigna prioridad a la asistencia alimentaria, con más de 4.500 raciones de comida diarias; en el cuidado diario de más de 1.600 menores de 6 años. En materia de salud, se destacan varias actividades: la atención médica o psicológica (35 horas promedio por día) la realización de 3.200 controles de salud durante el período y una variada e importante intervención en el campo de la educación para la salud. También se ha tomado en cuenta el derecho a la recreación, con 80 talleres y más de 100 horas de docente por día. Un capítulo especial corresponde a las actividades orientadas a proteger a los niños del maltrato, prin-

cialmente a través de la prevención de la violencia familiar. Por último, merecen señalarse las actividades orientadas a promover el resto de éstos y otros derechos: alrededor de 13 horas por día de atención y asesoramiento jurídico en 5 subprogramas; y 109 materiales de comunicación sobre los derechos de los niños producidos en el período.

Estas cifras indican que las actividades del PROAME inciden en los aspectos clave de la CIDN: alimentación, salud, educación, recreación, violencia familiar, atención de los hijos de padres y madres trabajadoras. Por otro lado, se han destinado muchos esfuerzos a promover el cumplimiento de los derechos establecidos, a través de actividades específicamente orientadas a la difusión de la CIDN y la asistencia jurídica a los niños y jóvenes.

Otro objetivo del proyecto se relaciona con el fortalecimiento y la articulación de las EE. En este sentido, los informes de evaluación permiten registrar algunos logros respecto a: a) la integralidad de los enfoques; b) la articulación local de las acciones; y c) el aumento de la capacidad gerencial.

a) Muchas entidades han modificado sus enfoques, a través de la ejecución de los proyectos, hacia estrategias de acción con más énfasis en lo promocional y preventivo, y han adquirido una visión más integral de la problemática, tendiente a mejorar la calidad de vida de las familias y de las comunidades involucradas. De hecho, son muy pocos los proyectos que continúan ejecutándose con prácticas de corte netamente asistencial, y éstos en general responden a organizaciones con mayor tradición en la concepción de la caridad y compasión respecto a la pobreza.

Esta evolución del concepto de integralidad de los proyectos no sólo se refiere a la búsqueda de un mayor equilibrio entre los aspectos asistenciales, preventivos y promocionales, sino también a la necesidad de responder a las distintas demandas surgidas desde la comunidad, lo cual en muchos casos ha implicado la necesidad de ampliar la población objetivo prevista y afrontar el desarrollo de otros componentes.

b) La posibilidad de dar respuesta a demandas o casos imprevistos, en la práctica estuvo directamente relacionada con la experiencia o la habilidad de cada organización para gestionar recursos o aportes locales con el poder público, a través de programas provinciales o municipales, o bien de otros financiamientos. Esta situación varía entre los distintos proyectos y provincias, y está vinculada tanto a los antecedentes y estilos de las organizaciones como a los contextos locales y a las oportunidades generadas desde la coordinación provincial. Cuando esto no resultó posible o cuando la organización evidencia un bajo perfil asociativo, la cobertura de tales demandas en general es señalada por la misma EE como una carencia o como un motivo de reclamo ante el déficit presupuestario.

Los logros relacionados con la orientación de las estrategias de intervención y los primeros resultados han sido correlacionados entre otros factores con los diferentes estilos de conducción y funcionamiento dentro de las EE. Se las diferenció entre las que tienen un alto grado de personalismo en su conducción, casi siempre centrada en niveles directivos poco proclives a delegar responsabilidades a los niveles técnicos y con mayor dificultad para introducir cambios o mejoras en la orientación de los proyectos, y aquéllas con un estilo de funcionamiento

más democrático, con mayor posibilidad de discusión y reflexión, y mayor profesionalismo en la ejecución.

También en algunos casos se han distinguido comportamientos diferentes entre las ONG de apoyo y las organizaciones de base. Las primeras suelen ser más influyentes y se relacionan mejor con el contexto, por lo cual tienden a manejarse con mayor autonomía respecto al coordinador local y a los instrumentos provistos por el PROAME. Las organizaciones de base tienden a aferrarse más a aquéllos en la búsqueda de posibles canales para relacionarse mejor con el poder. Este proceso parecería mostrar que el PROAME y los coordinadores locales en especial, operan aumentando el capital social de las ONG de base, lo cual puede considerarse un interesante logro que podría conducir a una mayor articulación interinstitucional y autonomía.

Cabe destacar los avances realizados en la articulación y coordinación entre los proyectos pertenecientes a un mismo subprograma provincial; por cierto queda mucho por recorrer y profundizar en esos aspectos, ya que aún subsisten las dificultades para intercambiar recursos e informaciones o experiencias por parte de las EE y también podría esperarse un mejor aprovechamiento de los beneficios que ofrece la pertenencia al programa⁶.

Paradójicamente, algunos de los aspectos en los que se han alcanzado logros interesantes continúan siendo aquéllos que es preciso continuar fortaleciendo, como las articulaciones interinstitucionales, la sistematización de la experiencia y la capacidad gerencial administrativa y financiera.

La amplia gama de posibilidades en las metodologías innovadoras y estrategias de acción desarrolladas por los proyectos, muestra una riqueza que no siempre es sistematizada. Esta dificultad para registrar, sistematizar y analizar la información sobre las actividades de los proyectos y volcarla en los informes, se debe en algunos casos a la inexperiencia y en otros a la costumbre de pensar en términos estrictamente cualitativos. Esta sistematización es necesaria para la ulterior difusión de las experiencias y enseñanzas aprendidas.

c) El PROAME se ejecuta a través de EE que se caracterizan por la ausencia de una cultura administrativa. Esto se debe a que estas organizaciones hasta hace poco tiempo se financiaban con distintos tipos de donaciones o subsidios del propio Estado, sobre el uso de los cuales tenían que rendir escasa cuenta. De este modo, la mayor parte de ellas realizaban gastos ineficientes, en muchos casos desordenados, y en el marco de una cultura de ahorro. El PROAME conlleva otro tipo de exigencias en cuanto a normas administrativas y de ejecución financiera. Por ello se han registrado dificultades en el cumplimiento de los requisitos administrativos formales, especialmente en cuanto a la rendición de cuentas, debido fundamentalmente a la falta de experiencia en el manejo de presupuestos de estas magnitudes y al alto nivel de informalidad con que se habían manejado anteriormente. La confección de los planes anuales operativos (PAO) y marcos lógicos también ha enfrentado obstáculos por tratarse de instrumentos nuevos para la

⁶ Son varias las provincias en las que los equipos de los proyectos se reúnen regularmente, con agendas temáticas y bajo la coordinación de los CL, pero tal práctica no ha sido incorporada en todas las provincias.

mayoría de las entidades. No todas han contado con el equipamiento y el conocimiento informático necesarios para su confección.

Los requerimientos administrativos y financieros han sido transferidos a las EE a través de múltiples instancias: visitas a los proyectos, talleres de capacitación y documentos. Por medio de este proceso se ha observado un surgimiento de la capacidad gerencial. El mejoramiento de la eficiencia de los proyectos a partir de estos instrumentos de apoyo se ha evidenciado en el aceleramiento de la ejecución financiera observada en el último período; y en los pedidos de transferencias de rubros presupuestarios originales, producto de los desfases entre el momento del diseño y el de la ejecución. Sin embargo, las evaluaciones realizadas ponen de manifiesto que la eficiencia en el gasto es una meta a alcanzarse, producto del bajo punto de partida.

Condiciones de éxito y enseñanzas

Entre las condiciones externas que han facilitado, hasta el momento, el adecuado desenvolvimiento del PROAME, debería incluirse la estabilidad económica de los últimos años, que permitió realizar estimaciones económicas adecuadas. La continuidad de las autoridades políticas de la SDS y la permanencia de los equipos técnicos, más allá de una natural rotación en algunos casos, también ha favorecido el normal desarrollo del programa.

Las relaciones con el Estado provincial, especialmente en el caso de provincias y ciudades con baja densidad demográfica, donde las relaciones sociales tienen aún un alto grado de personalización, resultan importantes para el desarrollo de los proyectos, constituyéndose en facilitadoras u obstaculizadoras, según sea el caso. En algunas situaciones, aún cuando los Estados provinciales compartan la adhesión política al partido gobernante a nivel nacional, se ha registrado una cierta incomodidad ante la modalidad de distribución de los recursos del programa (que financia directamente a las ONG).

El hecho de que el PROAME apoye su ejecución en las ONG favorece su credibilidad a nivel local, creando mejores condiciones para la participación de las comunidades.

Es evidente que las prácticas que favorecen la participación dentro de las EE y de la comunidad han permitido:

- mayor pertinencia en los objetivos debido a un mejor conocimiento de las necesidades locales;
- mayor claridad en los procedimientos;
- mayor eficacia en la ejecución; e
- identificación de estrategias metodológicas innovadoras y de las condiciones para su repetición en otros casos.

Aunque aún no se pueden precisar los logros respecto a la sostenibilidad (por el escaso tiempo de desarrollo del proyecto), es preciso señalar que muchos de los instrumentos del programa han tendido, entre otros objetivos, a fortalecer a las EE en su sostenibilidad económica y social una vez finalizado el financiamiento del proyecto. De hecho, existe un fuerte vínculo

conceptual entre la participación de los actores y la sostenibilidad: sólo en la medida en que las organizaciones mejoren su capacidad de captar recursos, diversificándolos, y logren articularse con el contexto local, haciendo que la comunidad se apropie del proyecto, el mismo podrá sostenerse en el tiempo. Dado que se trata de EE que se caracterizan por la falta de una cultura de gestión administrativa y financiera eficiente, parecería necesario plantear metas secuenciadas a este nivel. Tal como lo muestran los primeros logros, los instrumentos del programa que proponen canales de participación, propician la correcta rendición de cuentas e intentan fortalecer las articulaciones interinstitucionales, parecerían ofrecer un entorno favorable a la sostenibilidad de los proyectos.

En síntesis, las enseñanzas del PROAME hasta este momento, permiten reforzar algunas de las señaladas respecto al PP. Entre las estrategias que pueden considerarse exitosas en ambos proyectos pueden señalarse las que se enumeran a continuación:

- El fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades locales y de las organizaciones de la comunidad resulta central para el logro de los objetivos y para apuntalar la sostenibilidad posterior. Ese fortalecimiento es producto de la puesta en marcha de mecanismos técnicos de apoyo que contemplan la efectiva participación de los actores involucrados en los proyectos.
- La flexibilidad de los planes iniciales, a la luz de las demandas reales detectadas a través de la participación comunitaria, favorece el mejor desenvolvimiento de los proyectos y mejora la captación y retención de los beneficiarios.
- El apoyo a la articulación entre entidades locales fortalece la creación de espacios de concertación y discusión.

De la descripción del PROAME se observa que algunas estrategias han resultado particularmente exitosas en su ejecución. De ellas podrían extraerse las siguientes recomendaciones:

- Es aconsejable que las estructuras de apoyo, además de un alto perfil técnico, evidencien un intenso contacto con las comunidades e incluyan cargos de coordinadores a nivel local que apoyen y optimicen la pertinencia, y hagan viable los distintos componentes del programa.
- Los instrumentos de apoyo, tales como el marco lógico, la capacitación y el seguimiento y la evaluación, constituyen herramientas valiosas para el aprendizaje y el fortalecimiento de las entidades, más aún cuando su utilización se realiza a través de prácticas participativas.
- Las enseñanzas obtenidas por las entidades en programas de estas características se traducen en plazos relativamente cortos, en logros respecto a las articulaciones interinstitucionales, la capacidad gerencial, y la apropiación de enfoques conceptuales más cercanos a la promoción social que al mero asistencialismo.
- Estas enseñanzas se traducen en la ampliación y en el mejoramiento cualitativo de las actividades desarrolladas por las entidades, y por ello, en una mayor capacidad de respuesta frente a las necesidades y demandas locales.

Página en blanco a propósito

Análisis comparativo de experiencias participativas en el campo social

*Alvaro Colom Caballero*¹

Este documento procura establecer analíticamente las diferencias, similitudes y aportes de los programas BID —DECOPAZ en Guatemala y BID— Plan Pacífico en Colombia. Ambos programas responden a esfuerzos extraordinarios para capitalizar la participación ciudadana en la gestión del desarrollo. Los dos muestran diferencias y similitudes que responden a las características particulares de la población objetivo y de los procesos de armonía social en los que están comprometidos tanto colombianos como guatemaltecos.

Se consideró conveniente incluir en el documento un breve análisis de la población objetivo con el fin de fortalecer el alcance de algunos comentarios referentes a las diferencias entre los programas. En la lectura del documento deben tenerse en cuenta las diferentes situaciones que predominan en los dos países y los efectos que el programa respectivo tienen en los procesos de paz de cada uno de ellos.

Asimismo debe señalarse que DECOPAZ es de reciente instrumentación, mientras que el Plan Pacífico lleva dos años y medio. A pesar del corto tiempo de ejecución, ya están realizándose aportes exitosos tanto para fortalecer los programas como para utilizar sus experiencias en otros proyectos.

Análisis de la población objetivo

Las características de las poblaciones objetivo determinan variantes entre los programas. El caso de Guatemala tiene una cobertura de 400.000 habitantes de por lo menos ocho grupos étnicos, algunos de ellos con profundas raíces ancestrales en términos de cultura y organización. Los municipios de Ixcán y Barillas revelan los efectos de procesos de colonización que agravaron la multietnicidad por no haber realizado actividades de armonización cultural. Sin embargo, el programa está beneficiándose de la cultura tradicional de organización comunitaria del indígena guatemalteco, de particular importancia al nivel de aldea. Prácticamente en todas las comunidades existe alguna organización para el desarrollo. La densidad de población cubierta es mayor en el caso de DECOPAZ (64 habitantes por kilómetro cuadrado) que la del Plan Pacífico (12 habitantes por kilómetro cuadrado).

¹ Consultor, Grupo MEGAS.

En el Plan Pacífico, el 90 por ciento de la población es de un mismo grupo étnico; esta característica reduce la complejidad de la ejecución del programa. Se estima que los esfuerzos para la organización social requieren mayor atención, puesto que en la zona atendida por el programa no existe una cultura de organización comunitaria.

Por otro lado, las características agrológicas y los accidentes geográficos son significativamente distintos. En el caso de DECOPAZ, los 16 municipios beneficiados por el programa están ubicados en la sierra de los Cuchumatanes en terrenos de intensa explotación forestal y las alternativas de desarrollo no agrícola son de particular importancia para el desarrollo.

Ambas poblaciones objetivo están en proceso de transición hacia la armonía, la paz y el desarrollo, razón por la cual los dos programas son de vital importancia para el fortalecimiento del proceso de transición de la democracia representativa a la participativa.

Análisis de la gestión de los programas

Las diferencias en el origen y la gestación de los programas son importantes, ya que inciden en las disparidades de la ejecución. En el caso guatemalteco, el programa se origina como un genuino producto del proceso de paz nacional al responder específicamente al cumplimiento del Acuerdo de Paz Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Adicionalmente, la contraparte nacional, el Fondo Nacional Para la Paz (FONAPAZ) es una institución de intermediación financiera creada antes de la suscripción de los acuerdos con el fin de construir la paz con características institucionales de excepcionalidad y con una credibilidad lograda durante siete años, basada en el respeto por la voluntad comunitaria. Las características de esta contrapartida nacional comparada con la colombiana y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), permiten prever una mejor coordinación con otras actividades del Estado en el caso colombiano.

Actores

El equipo de trabajo del Plan Pacífico, integrado por funcionarios del BID y del DNP, logró la amplia participación de los sectores beneficiados por el programa. El proceso de consulta inicial a todos los municipios fortaleció sus principios y metodología. La intervención del DNP y los mecanismos de participación existentes en Colombia constituyen una diferencia significativa en la gestación de los programas.

El mecanismo legal que obliga a presentar planes de desarrollo municipal y nacional es un gran avance de Colombia que, conjuntamente con los proyectos educativos institucionales, mesas de concertación y comités de veeduría ciudadana, favorecen y fortalecen la estructuración y el cumplimiento de los objetivos del programa.

Se considera importante el papel protagónico de los gobiernos municipales, que garantiza la coordinación de las acciones en el municipio y fortalece la municipalización de la gestión pública.

Se puede concluir que el Plan Pacífico logró integrar los actores necesarios para consolidar un instrumento útil para el fortalecimiento de los avances en términos de participación

ciudadana en Colombia que está aprovechando los espacios de participación creados por la Constitución de 1991.

En DECOPAZ hay que señalar una característica importante de nivel macro: el papel protagónico del programa lo tienen las comunidades beneficiarias a través de las entidades representativas microrregionales (ERM), las cuales están formadas por la agrupación de aldeas con afinidad étnica, comercial y geográfica en un mismo municipio. La incorporación de estas entidades, que en la práctica son las asociaciones microrregionales legalmente establecidas, es fundamental para el logro de una genuina participación ciudadana. Una enmienda importante al inicio del programa fue el fortalecimiento de su relación con los gobiernos municipales.

La importancia que se asignó a las comunidades obedece a elementos del proceso de construcción de la paz guatemalteca. Había que neutralizar la desconfianza en el sistema político con un fortalecimiento genuino de la base social constituida por las comunidades que forman un municipio. Asimismo, el programa está reconstruyendo el tejido social por medio de las 120 microrregiones que se están creando en los 17 municipios objetivo.

Otro elemento innovador del programa es el respaldo técnico a las ERM. Esta modalidad consiste en la contratación, por parte del programa, de ONG o entidades internacionales para dar capacitación técnica a dichas entidades. Estas empresas, denominadas entidades de primer piso (EPP), cumplen con otros objetivos como los de mantener la neutralidad política en el proceso de paz y desarrollar la capacidad técnica a nivel local.

Las ERM y las EPP son los principales actores del programa, que conjuntamente con la unidad técnica son dirigidos por una junta directiva que tiene una composición multisectorial en la que el gobierno central participa con dos de seis directores.

Gestación de los programas

Los procesos de gestación de los programas muestran diferencias significativas, que se deben a las características y estructuras de cada uno de los países. Se puede asegurar que ambos programas están logrando la participación ciudadana aunque con estructuras y metodologías diferentes. En el caso del Programa Plan Pacífico, a iniciativa del DNP se formó un equipo que logró la integración de los actores anteriormente mencionados. El proceso de gestación del programa evidencia el desarrollo coherente de una metodología con avances en la participación tanto de tipo jurídico como de las expresiones comunitarias. El programa se concibió aprovechando las instalaciones existentes y trató de complementar elementos estratégicos para fortalecer la participación comunitaria a través de la convocatoria a los municipios.

El proceso de gestación de DECOPAZ se inició con un pleno convencimiento de la necesidad de contar con un programa inicial que asignara prioridad a la participación ciudadana como una respuesta concreta del proceso de negociación de la paz. Fue concebido con el propósito de que pudiera repetirse a nivel nacional con la participación de otras instituciones financieras.

La iniciativa se originó por medio de una alianza de tres actores que fueron y son fundamentales en el proceso de consolidación del programa y de sus objetivos para el cumplimiento

del Acuerdo de Paz Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Esta alianza por la paz estuvo institucionalmente integrada por funcionarios del BID, del gobierno de Guatemala a través de FONAPAZ y del programa de desarrollo humano sostenible a nivel local (PDHSL) del PNUD. Posteriormente se unió al equipo de trabajo el Organismo de las Naciones Unidas Para Servicios de Proyectos (UNOPS).

Debido a las circunstancias particulares del proceso de paz guatemalteco, en los años 1995 y 1996 el programa incorporó un mecanismo neutral destinado a articular las comunidades más afectadas por el proceso de cumplimiento de los acuerdos. Se puede concluir que la gestión de DECOPAZ fue una iniciativa compartida en esta alianza y que posteriormente, antes de finalizar su conceptualización y metodología, incorporó otros actores, todos ellos comunitarios, mediante consultas y visitas de campo.

En enero de 1996 se obtuvo el financiamiento a través de una decisión del Grupo Consultivo para Centroamérica, organizado por el BID para el financiamiento del proceso de paz guatemalteco.

En la actualidad los actores protagónicos son los pobladores de los 17 municipios que están en la fase de establecimiento de sus asociaciones microrregionales con el apoyo de las EPP.

Se identificaron algunas similitudes en la integración de los actores y la gestación de los programas, que se enumeran a continuación.

■ **Experiencias de programas anteriores.** Los dos proyectos tomaron en cuenta experiencias de programas anteriores en su área de intervención. Establecieron mecanismos para garantizar que las decisiones finales respetaran la voluntad ciudadana, producto de la participación. Ambos programas señalaron que en proyectos anteriores se tuvo como principio la participación ciudadana pero que en la realidad, las decisiones finales para la ejecución generalmente fueron tomadas en el ámbito central de los programas.

■ **Focalización geográfica.** Los dos programas realizaron una focalización coherente con sus principios en cuanto a la población objetivo. Históricamente, ambas poblaciones han estado excluidas, han sido víctimas de procesos de violencia y se caracterizan por su desconfianza en el sistema de gobierno.

■ **Similitud jurídica.** La similitud en la introducción de instancias de participación como los consejos territoriales de planificación en Colombia y los consejos de desarrollo urbano y rural de Guatemala, posibilitan una comparación adecuada de ambos programas. La profundización en el fortalecimiento de estas instancias es de particular importancia en beneficio de DECOPAZ, puesto que en Colombia ellas están más avanzadas en su funcionamiento práctico. En Guatemala está en proceso la modificación de la ley que las estableció.

■ **Proceso de paz.** Los esfuerzos por establecer o fortalecer los procesos de paz han dado como resultado compromisos y estructuras jurídicas que favorecen la participación ciudadana. En el caso guatemalteco los acuerdos de paz, y en el caso colombiano la Constitución de 1991, constituyen fundamentos importantes en la gestación y conceptualización de los programas.

■ **Participación del BID.** La participación del Banco en ambos programas estimula la

sinergia y contribuye a perfeccionar las estructuras de los programas para mejorar su eficiencia. Asimismo, la experiencia adquirida puede ser un elemento para fortalecer la participación en otros proyectos y programas.

■ **Programas en proceso.** Debido a su corto periodo de ejecución, ambos programas están en fase de maduración, razón por la cual su flexibilidad estructural permitirá hacer los ajustes que sean necesarios durante su evolución.

■ **Armonización étnica.** Ambos programas benefician a poblaciones de etnias tradicionalmente marginadas. Guardando las proporciones entre los dos países, los dos favorecen la armonización étnica en las zonas de intervención.

■ **Intervención de nuevos actores.** Ambos programas se gestaron con el propósito de aumentar la participación de nuevos actores, lo que se logró a través de sus metodologías y niveles de intervención.

Elementos innovadores

Los programas analizados aportan elementos innovadores para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

■ En el Plan Pacífico, el fortalecimiento de las estructuras creativas de participación ciudadana establecidas legalmente, el papel protagónico de las municipalidades y un ambicioso enfoque de género.

■ En DECOPAZ, la modalidad de participación por medio de la creación de las entidades representativas microrregionales; la modalidad de ejecución por medio de las entidades de primer piso; el substancial componente de proyectos productivos; la flexibilidad casi total en el porcentaje de inversión por componente; la inversión significativa por habitante beneficiado (US\$139 por habitante en tres años). La aplicación del sistema de planificación participativa en ciclos de nueve meses y la planificación de las ERM las aprueba la junta directiva del programa en una sola reunión, dejando a las ERM, con apoyo de las EPP, el resto del proceso.

■ **Características comunes a los dos programas.** Buscan satisfacer las expectativas de sus respectivas poblaciones objetivo; poseen una flexibilidad estructural que facilita la adaptación que se requiera conforme evolucionen los resultados; asignan importancia y respeto a la diversidad cultural de los beneficiados; asignan prioridad a la preservación del medio ambiente; otorgan importancia al aumento de las posibilidades de ingresos sostenibles (proporcionalmente, el componente productivo de DECOPAZ es más significativo); permiten la contratación de profesionales locales y el establecimiento de unidades operativas descentralizadas; fomentan la dinámica de la coordinación a nivel local por medio de la articulación del programa con otras iniciativas, tanto del gobierno como de la sociedad.

Se considera que el elemento común y generador de un alto grado de participación comunitaria es el nivel de flexibilidad con que se estructuraron los programas. Aunque dicha flexibilidad no se identifica, en ambos hay espacios de perfeccionamiento que permitirán consolidar sus metodologías.

CUADRO 1. Plan Pacífico. Distribución de las inversiones*(millones de US\$)*

Rubro	Componente	Monto	Porcentaje del rubro	Porcentaje del total
Inversión		43,95	100,0	61,50
	Salud y educación	20,45	46,50	28,60
	Saneamiento básico	14,00	31,90	19,60
	Recursos naturales	3,80	8,70	5,30
	Desarrollo institucional	5,70	13,00	8,00
Otras inversiones		7,70	100,00	10,80
	Zonificación y org.	3,00	39,00	4,20
	Comunicaciones	4,70	61,00	6,60
Administración		19,80	100,00	27,70
	Administración	8,00	40,40	11,20
	Sin asignación, G.F*	11,80	59,60	16,50
Total		71,45		100,00

* Sin asignación, gastos financieros.

Componentes de los programas

En los componentes de los programas también hay diferencias, tanto en los porcentajes como en los componentes considerados para inversión.

Plan Pacífico

El plan incluyó originalmente nueve componentes y distintas proporciones de inversión. En este trabajo se tomó como base el cuadro presentado en el estudio de la Dra. Esperanza Solís, adecuándolo al correspondiente a DECOPAZ. Ambos se resumen en los cuadros 1 y 2.

Después de dos años de ejecución del programa se consolidaron los componentes en los cinco primeros, y el componente de desarrollo institucional pasó a ser transversal a todos los demás.

DECOPAZ

Una de las innovaciones es la estructura y la distribución de las inversiones del programa, que se clasifican en tres grandes rubros: inversiones y créditos, asistencia técnica, y administración. En el rubro de inversiones y créditos se consideran únicamente tres componentes: inversiones sociales, productivas y libres a decisión de las microrregiones con 50, 25 y 25 por ciento respectivamente. Ello aumenta la capacidad de decisión de las comunidades y fortalece el cumplimiento de las prioridades asignadas a las inversiones.

También está previsto un margen del 5 por ciento en cada componente, lo que significa que existe la posibilidad de reasignar un 15 por ciento en el componente, cuando cada microrregión decida hacerlo.

El presupuesto para asistencia técnica corresponde a la inversión en el acompañamiento de las ERM. En DECOPAZ este rubro se considera como inversión y no de gasto de operación.

CUADRO 2. Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, distribución de las inversiones*(millones de US\$)*

Rubro	Componente	Monto	Porcentaje del rubro	Porcentaje del total
Inversión directa		38,60	100	69,42
	Salud y educación	19,30	50	34,71
	Fondo para producción	9,65	25	17,36
	A discreción ERM	9,65	25	17,36
Asistencia	EPP	10,80	100	19,42
Administración		6,20	100	11,15
	Unidad técnica	4,90	79	8,81
	Inspección y vigilancia	0,50	8	0,90
	Imprevistos	0,80	13	1,44
Total		55,60		100,00

Comentarios

Ambos presupuestos fueron elaborados con participación ciudadana, razón por la cual se considera que la flexibilidad estructural de los mismos permitirá hacer los ajustes que se requieran. La diferencia porcentual en la administración se debe a que no se pudo confirmar si el componente sin asignación, gastos financieros, es una partida para inversión o gasto. Si fuera para inversión, los porcentajes de administración serían prácticamente iguales.

Los rubros de inversión también son similares al considerar la asistencia técnica de DECOPAZ como tal y la sin asignación, gastos financieros del Plan Pacífico, como parte de la inversión directa.

Las diferencias cualitativas entre los componentes de ambos programas se deben a situaciones particulares de la población objetivo. En el caso de DECOPAZ, el componente productivo fue priorizado en las cláusulas previas y en el Plan Pacífico la estructura de la inversión responde a los planes municipales.

Se considera que la flexibilidad de los componentes de inversión es fundamental para el respeto de las prioridades comunitarias. Estas dejan espacios de acción suficientemente amplios para hacer los ajustes que resulten de la participación ciudadana y de la planificación participativa.

Niveles de participación ciudadana

El análisis de los dos programas proporciona una visión clara en el sentido de que ambos fortalecen la participación ciudadana, aunque sus estructuras y metodologías sean diferentes. Estas discrepancias pueden condensarse en el modelo de participación implícito en cada uno de los programas analizados.

En el Plan Pacífico se logra una participación ciudadana estructurada y enlazada con los niveles gubernamentales, desde el nivel municipal hasta el DNP, se asigna prioridad a la participación de los gobiernos municipales y descansa su accionar en ellos. Con esta dinámica se torna

natural la influencia de la participación ciudadana en toda la estructura de la administración pública concerniente a las inversiones del programa. En resumen, la participación ciudadana del programa es estructural.

En el caso de DECOPAZ se renueva la tradicional participación comunitaria que se pretende aplicar en el concepto del fondo social y se asigna un papel protagónico a las comunidades de base en la ejecución del programa. Esta característica es congruente con los compromisos de paz de los once acuerdos firmados, en los cuales se menciona la participación ciudadana en 147 oportunidades, incluyendo todo tipo de participación: social, política, cultural, étnica, desarrollo y justicia. En resumen, DECOPAZ metodológicamente garantiza la participación de base a través de su organización y fortalecimiento, procurando lograr con ello un mayor aprovechamiento de los recursos invertidos normalmente o por medio de los programas de construcción de la paz.

DECOPAZ tiene un nivel adicional de participación ciudadana a través de la estructura de su junta directiva, la cual está formada por directores representantes de grupos de mujeres indígenas, organizaciones comunitarias, representantes del proceso de paz, el sector privado organizado y el gobierno central (Ministerio de Finanzas y director ejecutivo de FONAPAZ).

Ambos programas motivan y promocionan la participación a todos los niveles, el Plan Pacífico en una forma estructural y DECOPAZ mediante una verdadera alianza con las comunidades de base. Es importante señalar que las estructuras innovadoras de ambos programas pueden traducirse en una combinación especialmente impactante si al proceso de DECOPAZ se le sumara en el futuro el aspecto estructural y si al proceso del Plan Pacífico se le agregara el concepto de las microrregiones.

Impacto económico, social y político-institucional

Debido a la reciente puesta en marcha de ambos programas, no es posible proporcionar indicadores de los mismos. Sin embargo, el impacto que se puede percibir es la fuerza con la que están participando las comunidades. En el caso de DECOPAZ el 19 de diciembre pasado se iniciaron los desembolsos a las primeras 8 entidades representativas microrregionales y fue evidente el impacto logrado en el corto tiempo transcurrido entre la autorización del préstamo y el inicio de las inversiones.

Factores de éxito y enseñanzas

- **Fortalecimiento de los procesos de paz y/o armonización social.** Ambos programas están estructurados para fortalecer los procesos internos de paz o de armonización social.

- **Innovación en la gestión de los programas.** Los programas se gestaron en forma innovadora. En el caso colombiano, a través de consultas con los gobiernos municipales y la sociedad. En el caso guatemalteco, la alianza formada para su gestación está marcando diferencias que fortalecen la participación ciudadana respecto a otros proyectos o programas de concepción similar.

- **Fortalecimiento de instancias de participación existentes.** El aprovechamiento de las

estructuras generadas por los procesos de paz o democratización hace coherente el discurso con la práctica. En el caso del Plan Pacífico, fortalece las instancias creadas por la Constitución, y en el caso de DECOPAZ, tiene por finalidad cumplir con lo estipulado en los acuerdos de paz.

■ **Flexibilidad.** Se dispone de la flexibilidad necesaria para permitir una evolución armónica del programa, particularmente de su adaptación a las necesidades de inversión de los beneficiarios.

■ **Fortalecimiento municipal.** En el caso de DECOPAZ, la enseñanza aprendida es el fortalecimiento de la relación con las empresas municipales.

■ **Nuevos niveles de participación.** En el caso de DECOPAZ, la incorporación de niveles nuevos de participación en su junta directiva.

■ **Modalidad de ejecución.** La modalidad de DECOPAZ en cuanto a la contratación de las entidades de primer piso (EPP) aumenta la participación no gubernamental y la descentralización. También reduce considerablemente los trámites burocráticos estatales y aumenta el control comunitario sobre el proceso.

■ **Modalidad de participación.** Los dos programas establecen o impulsan nuevas instancias de participación. En el caso colombiano, los gobiernos municipales, los consejos territoriales de planeación, y en el guatemalteco la estructuración de la junta directiva, las entidades representativas microrregionales (ERM) y las entidades de primer piso proporcionan una enseñanza positiva y para nuevas iniciativas de inversión de esta naturaleza.

■ **Veeduría a la gestión pública.** En el caso del Plan Pacífico el fortalecimiento de las veedurías a la gestión pública es una enseñanza para otros programas como DECOPAZ. En este último se dejó la auditoría social en el diario funcionar de las ERM como representación de la comunidad a nivel de base, al otorgarles los niveles más altos en la planeación, ejecución y supervisión de sus inversiones.

Conclusión general

Tomando en cuenta las diferencias nacionales de la población objetivo y la estructura de los programas, puede concluirse que ambos están aportando nuevos elementos para la puesta en práctica y el fortalecimiento de la participación ciudadana. Esta participación está realizándose por medio de metodologías que permiten ampliar los niveles de participación, capitalizar los recursos humanos a nivel local y facilitar la transición de una democracia representativa a una participativa. Se considera que una adecuada combinación de los factores de éxito de ambos programas puede dar resultados muy productivos para los programas comparados.

Anexo

DOCUMENTO BASE DECOPAZ

Introducción

De los veintidós departamentos de la República de Guatemala, nueve de ellos integran la llamada ZONAPAZ¹, que se vio severamente afectada por el enfrentamiento armado interno. Dos de estos departamentos son áreas del programa DECOPAZ. En la ZONAPAZ se concentra la población indígena del país, y en ella se registra pobreza, analfabetismo y exclusión. Específicamente los departamentos de Huehuetenango y Quiché, que muestran los índices de pobreza más altos de Guatemala, cuentan con una población total de aproximadamente 1,1 millones de personas. Esta población se distribuye en 52 municipios, los cuales están integrados por 2.120 comunidades. El 84 por ciento de su población es indígena y está distribuida en siete etnias: k'ikche, mam, kanhobal, pop'ti, chuj, akateca, ixil y ladina. Su población registra un índice de pobreza del 93,9 por ciento.

El programa abarca 16 de los 31 municipios de Huehuetenango y uno de Quiché, los cuales fueron escogidos por sus características de pobreza, desintegración, cercanía geográfica y manifestación de la violencia. Contienen el 80 por ciento de los repatriados de México que se asentaron en tierras proporcionadas por el gobierno de Guatemala. La población atendida por el programa es de aproximadamente 400.000 personas.

Objetivo del programa

El programa se fundamenta en los antecedentes del país y procura eliminar los problemas ocasionados por el enfrentamiento armado interno mediante la recapitalización física, humana, social y económica de sus habitantes, a través del aprovechamiento de las organizaciones ancestrales de la población y la capacitación de sus integrantes para la autogestión.

Los objetivos específicos pueden resumirse de la siguiente manera:

- Reactivar la economía local mediante el acceso al crédito.
- Ayudar a la comunidad en la asignación de prioridades para sus necesidades de infraestructura y planificación de las inversiones sociales.
- Potenciar las estructuras tradicionales indígenas a través de su armonización con el sistema formal de gobierno, tanto local como nacional. En las comunidades beneficiadas por el programa existen organizaciones de origen ancestral.
- Planificación participativa. El programa se basa en un proceso comunitario de planificación participativa cuyo objetivo específico es integrar varias comunidades cultural y

¹ ZONAPAZ es una segmentación del territorio guatemalteco designada por FONAPAZ en 1991 con el objeto de erradicar la denominación de Área de Conflicto. El término se ha generalizado para efectos de planificación nacional y movilización de recursos internacionales para la construcción de la paz.

geográficamente similares en una microrregión. Este proceso tiene entre sus objetivos centrar la atención de las comunidades en la solución de los problemas más importantes.

Experiencias en la zona

En la ZONAPAZ, antes y durante el enfrentamiento armado, hubo organizaciones internacionales que trabajaban en el desarrollo social y económico de las comunidades. Asimismo, el movimiento cooperativista experimentó un auge en los años cincuenta y sesenta, especialmente el de tipo agrícola. Sin embargo, estas iniciativas fueron eliminadas o funcionaron en el anonimato hasta las últimas etapas del proceso de paz.

En 1991 el gobierno de Guatemala creó el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), cuya misión fue restablecer la confianza en el sistema democrático y en el gobierno entre las comunidades altamente afectadas por el enfrentamiento armado. FONAPAZ inició procesos de diálogo y mediación que evolucionaron hacia el cumplimiento del objetivo institucional. En sus primeros dos años de funcionamiento, logró establecer niveles de credibilidad que le permitieron constituirse en un fondo social con pleno respeto por la participación comunitaria. Esta credibilidad y su mística en la construcción de la paz, abrieron las puertas de la cooperación externa, lográndose así la primera operación financiera del BID para DECOPAZ.

FONAPAZ es uno de muchos actores en la ZONAPAZ. Sin embargo, por haber sido la primera actividad de inversión con participación comunitaria, es la de mayor impacto y credibilidad. El gobierno ha llevado a cabo proyectos por medio del Fondo de Inversión Social (FIS), los consejos de desarrollo regionales y departamentales² y otros fondos sociales. Adicionalmente, el Instituto Nacional de Municipalidades (INFOM), los ministerios de salud, educación, agricultura, comunicaciones y obras públicas han mejorado su presencia en algunas áreas de la ZONAPAZ.

Luego de la apertura democrática en 1985, se han llevado a cabo varios programas de desarrollo en la zona de Huehuetenango y el Ixcán, financiados en su mayoría por organismos internacionales. En este documento se menciona un listado de estos programas.

La mayoría de los programas tenían participación comunitaria, aunque ésta variaba en función del nivel en que se adoptaban las decisiones. Normalmente las decisiones de inversión se tomaban en los niveles ejecutivos sobre la base de una cartera de proyectos que representaba la voluntad y la participación comunitaria. La evolución de la metodología de FONAPAZ en la concepción del DECOPAZ implica profundos cambios en la orientación de la institución.

De las experiencias en la zona puede concluirse que:

- El éxito del programa depende del respaldo a las organizaciones comunitarias existentes a través de la capacitación persistente para fortalecer o lograr la autogestión.
- Las comunidades necesitan recursos para los proyectos especiales sobre los cuales sola-

² La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural forma parte de las reformas constitucionales incluidas en los compromisos de los acuerdos de paz. Con dicha ley se pretende fortalecer la participación de la sociedad civil.

mente ellas pueden decidir. Se eliminan por lo tanto las carteras de proyectos y se trabaja solamente con asignaciones porcentuales para grandes rubros.

- Se reconoce la capacidad de las comunidades para identificar y asignar prioridad a sus necesidades.

- Se garantiza la sostenibilidad de los proyectos mediante la formalización de las organizaciones existentes que involucran a sus miembros en todo el ciclo de los proyectos.

- Es preciso coordinar a las autoridades y programas locales para lograr un mejor uso de los recursos disponibles.

- Se aprovechó la experiencia del programa PRODERE³ en el sistema de microrregiones.

- Se conceptualizó y estableció el sistema de entidades de primer piso (EPP) para reducir la burocracia en los trámites técnicos y financieros.

Conceptualización

El concepto de DECOPAZ se originó en la necesidad de encontrar mecanismos rápidos y eficientes para lograr el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz, principalmente los contenidos en el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

- democratizar e impulsar el desarrollo participativo;
- fomentar el desarrollo social;
- mejorar la situación agraria y el desarrollo rural;
- apoyar la modernización de la administración pública y la política fiscal.

El gobierno de Guatemala, por medio de FONAPAZ y con el apoyo de PRODERE, inició las gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo, para la obtención de un préstamo destinado a canalizar recursos a las comunidades escogidas de Huehuetenango y el Ixcán en Quiché.

Los conceptos básicos para la estructuración del programa fueron los siguientes:

- **Innovación y creatividad.** La transformación de los sistemas político y económico en los términos estipulados en los acuerdos de paz obligó a desarrollar una iniciativa innovadora para superar las tradicionales formas burocráticas y atender a la población objetivo. Desde los primeros contactos, los funcionarios de FONAPAZ y del BID se comprometieron a estructurar un programa que respaldara el cumplimiento de los acuerdos. Fue de particular importancia la colaboración de UNOPS y el programa PRODERE para el logro este objetivo.

- **Inversión significativa por habitante.** El análisis de las experiencias en los fondos sociales guatemaltecos y de otros países en proceso de paz, llevó al equipo negociador a establecer que una característica innovadora del programa sería una inversión significativa por habitante beneficiado en comparación con otros programas.

³ PRODERE fue un programa ejecutado en los cuatro municipios con más conflictos. Fue administrado por el PNUD y compartió todas sus experiencias con FONAPAZ en el diseño del DECOPAZ. Este programa evolucionó en el Programa de Desarrollo Humano Sostenible a Nivel Local (PDHSL).

■ **Focalización armónica.** El proceso de focalización de los municipios estuvo determinado básicamente por el principio de que DECOPAZ abriría las puertas a otros programas similares o iguales. Se consideraron elementos particularmente importantes, como el área más abandonada con presencia de programas complementarios y bloques de municipios étnicamente armónicos.

■ **Microrregionalización.** El aporte de la experiencia de PRODERE al sistema de planificación y organización por microrregiones ha sido de particular valor para la práctica de la participación comunitaria. Este concepto consiste en agrupar a varias comunidades afines en una microrregión, a la cual se le da forma de asociación con personería jurídica formal. El programa se lleva a cabo en la práctica mediante 120 juntas directivas de microrregiones, en 17 municipios agrupados en tres bloques que responden a características de armonización económica, geográfica y étnica.

■ **Armonización demográfica.** El programa busca la armonización de los distintos tipos de población en la zona, particularmente aquéllas que habían sufrido desplazamientos internos o externos. El programa contempla que los habitantes de distintos tipos de comunidades puedan consolidar el interés común en sus proyectos, mediante un proceso de planificación participativa. Se espera que las diferencias entre sus habitantes desaparezcan para concentrar los esfuerzos en la búsqueda permanente del mejoramiento del nivel de vida.

■ **Modalidad de ejecución del programa.** La modalidad de ejecución de DECOPAZ es innovadora, y se propone descentralizar su gestión por medio del mecanismo de asistencia técnica a las comunidades. El programa está dirigido por una junta directiva con una secretaría ejecutiva que administra una pequeña unidad técnica. La principal función de la unidad técnica es coordinar y supervisar las actividades en el campo. La ejecución del programa se realiza por medio de tres entidades de primer piso (EPP) que son contratadas por la junta directiva para aplicar a cabo la metodología del programa y servir técnicamente a las comunidades en la ejecución del mismo.

■ **Apoyo al componente productivo.** Como producto de los diagnósticos de FONAPAZ, las comunidades consideran el componente productivo como necesario para consolidar la paz y el desarrollo, razón por la cual el programa tiene un significativo componente de producción, que se logra institucionalmente por medio del fondo para proyectos productivos.

Es conveniente señalar que aunque el programa recién ha logrado resultados en su zona de intervención, hay dos elementos conceptuales que ha sido preciso perfeccionar:

■ **La integración plena de las corporaciones municipales.** La estructuración del programa asignó prioridad a la participación de la base social y aunque previó la participación de las corporaciones municipales, en la realidad hubo que modificar significativamente su participación para garantizar una plena identificación con el programa. Actualmente el problema está solucionado y las corporaciones están participando activamente.

■ **Acceso a organizaciones derivadas del proceso de paz.** Como producto del proceso de paz se generaron nuevas organizaciones sociales, particularmente mayas. Por ser de reciente formación y con poca experiencia en la participación en programas del tipo de DECOPAZ, ocu-

rrieron incidentes por la marginación de algunos sectores. El programa ha resuelto esta situación mediante el diálogo y la investigación de las realidades de esos sectores.

Preparación del programa

La preparación del programa requirió un año de trabajo, que un equipo base llevó a cabo en 1996. En esta etapa se conceptualizaron los principios básicos y se diseñó la metodología participativa, que fue validada por medio de UNOPS en los dos municipios mencionados.

El Directorio Ejecutivo del BID aprobó el programa a fines de 1997. Este fue presentado al Congreso de la República en diciembre de 1996, antes de la firma del Acuerdo Final de Paz. El Congreso lo aprobó el 16 de enero de 1997, y fue suscrito por las partes el 21 de enero del mismo año, en el marco de las reuniones del grupo consultivo celebradas en Bruselas, Bélgica.

En 1997 se cumplieron las condiciones previas a la declaración de la elegibilidad total del préstamo del BID. FONAPAZ también colaboró en la aplicación de la metodología en los dos municipios piloto de Jacaltenango y Concepción Huista en el departamento de Huehuetenango.

La primera EPP que se contrató fue el Organismo de las Naciones Unidas para el Servicio de Proyectos (UNOPS) para dar respaldo técnico y supervisión a cinco de los municipios beneficiados. Esta EPP inició sus operaciones en los dos municipios piloto. El trabajo se inició en el mes de febrero de 1997, con la supervisión y el financiamiento de FONAPAZ. El objetivo principal de esta actividad fue validar la metodología.

Paralelamente se estableció un proceso de licitación pública internacional para la identificación y la contratación de otras dos EPP que pudieran colaborar en los doce municipios restantes. Como resultado de este proceso, en noviembre de 1997 se contrató a CARE de Guatemala y al Centro de Estudio Canadiense Internacional (CECI), quienes iniciaron sus labores en enero de 1998. La experiencia de UNOPS en los dos municipios piloto fue un factor fundamental para el inicio de las operaciones en las demás comunidades, ya que la metodología fue validada y reformada de acuerdo con la realidad que se encontró en cada municipalidad.

La estructura de DECOPAZ es totalmente independiente de las entidades gubernamentales. La junta directiva es nombrada por el Presidente de la República y sus integrantes son representantes de sectores sociales de la población, lo que le confiere autonomía en la toma de decisiones. La junta directiva la preside el Ministro de Finanzas Públicas y tiene como secretario ejecutivo al director ejecutivo de FONAPAZ para asegurar el cumplimiento de los acuerdos. Esta primera junta directiva asumió sus funciones el 1° de abril de 1997. En diciembre de 1997 se declaró elegible el préstamo del BID y el 19 de diciembre se realizó el primer desembolso de fondos a las primeras ocho asociaciones microrregionales de los dos municipios piloto.

Marco conceptual

Acuerdos de paz

El enfrentamiento armado produjo una significativa descapitalización física, humana y social en la zona del programa. El más afectado fue el capital social, definido como la calidad, profundi-

dad y extensión de las relaciones individuales o de grupo. Este se basa en la confianza de los individuos en su entorno familiar y comunitario. Se requiere un mínimo de capital social para el funcionamiento normal de los mercados de bienes y servicios, y para maximizar las actividades de instituciones públicas y privadas.

La estrategia de desarticulación de las formas de asociación civil (económicas, sociales o políticas), la violencia, la generación de un ambiente de desconfianza y miedo, los límites impuestos a las actividades de comercialización, originaron entre otras causas una severa destrucción del capital social y por ende de la participación ciudadana en la solución de las necesidades de la población. A pesar de la tradición ancestral indígena de buscar formas asociativas y comunitarias de participación en la vida civil, religiosa, económica y social, muy pocas sobrevivieron al conflicto. Esta situación creó incapacidad para proveer servicios, una debilidad para mediar en los conflictos y muy poca capacidad de gestión en general.

Cada acuerdo de paz tiene su tema principal, pero tienen elementos comunes tales como los problemas agrarios (distribución de tierras), étnicos, y fiscales (responsabilidad tributaria), los derechos ciudadanos y la participación ciudadana. Este último es el instrumento más eficaz y eficiente para hacer de los acuerdos realidades ciudadanas que transformen la confrontación en diálogo crítico y constructivo, hagan evolucionar el sistema de distribución de la riqueza hacia un sistema más equitativo y conviertan a Guatemala en una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe que pueda convivir armónicamente.

Participación ciudadana en Guatemala

Las comunidades de la ZONAPAZ han tenido tradicionalmente una organización comunitaria que ha sobrevivido durante los diferentes regímenes políticos de Guatemala. Las comunidades indígenas tienen sus gobiernos locales organizados de acuerdo a jerarquías con su propia cosmovisión, con profundas raíces de armonía comunitaria y respeto por la autoridad tradicional, esta última normalmente representada a nivel local por los ancianos. El nivel de organización es directamente proporcional al índice de ruralidad, aunque es importante indicar que se comparte poco en la parte ladina del país.

En la mayoría de las 19.000 aldeas de Guatemala existen comités de desarrollo informalmente organizados, que han recibido algún respaldo a partir de la apertura democrática de 1985. Estos comités han sido clave en la ejecución de programas sociales, particularmente de los fondos sociales. La organización comunitaria no requiere estímulos, sino capacitación para lograr mejores resultados que en el pasado.

En el período de las negociaciones para lograr la paz, las comunidades iniciaron un lento proceso de recuperación de sus organizaciones con el objetivo de desarrollarse económicamente en el nuevo entorno social generado por la paz. Para ello fue necesario hacer una inversión en el restablecimiento de las redes de participación y la recuperación de la confianza colectiva, orientándolas a actividades de alta productividad y participación en la toma de decisiones en beneficio de sus habitantes.

El programa DECOPAZ es el primero que brinda un apoyo total a dichas organizaciones, fortalece su capacidad de gestión y les delega las decisiones sobre los fondos asignados a su microregión.

Se ha comprobado que las organizaciones locales están preparadas para recibir capacitación, aceptar sugerencias y aportar sus propios esfuerzos con el fin de mejorar su participación en el desarrollo de sus comunidades.

Ejemplos de participación ciudadana en el programa DECOPAZ

Promoción del programa

La experiencia de ejecución de DECOPAZ se limita a un año de trabajo en cinco municipios de Huehuetenango: Concepción Huista, Jacaltenango, Santa Ana Huista, San Antonio Huista y Nentón. Los cinco municipios están integrados por el grupo étnico poptí. En el municipio de Nentón se han reasentado alrededor de 3.000 repatriados, situación que ha complicado la etapa de promoción del programa debido a que estas poblaciones están formadas por pobladores de distintas etnias.

La promoción del programa ha dado a conocer los objetivos y la metodología de DECOPAZ en las comunidades. Esta etapa de responsabilidad de la entidad de primer piso se rige por actividades concretas especificadas en las guías metodológicas del programa y que se resumen a continuación:

- Versatilidad en los mensajes en diferentes idiomas mayas. Esto requiere intérpretes y promotores locales que hablen español y puedan traducir a los lenguajes locales.
- Realización de talleres comunitarios para la discusión de los acuerdos de paz y derechos humanos, difundiendo los objetivos principales del programa.
- Establecimiento de procesos de validación de los principios metodológicos para posteriormente revisar el nivel de comprensión e integración de las comunidades y de los objetivos del programa.
- Elaboración de diagnósticos en cada una de las comunidades, para revisar el grado de organización, los principales actores sociales y el nivel económico de las mismas.
- Establecimiento de mecanismos de coordinación con los gobiernos locales para presentar el programa y establecer planes de trabajo conjunto.
- Identificación de posibles proveedores locales de bienes y servicios.

La etapa de promoción incluye también la coordinación con otros programas que se ejecutan en la zona para evitar la duplicación de esfuerzos y maximizar el uso de los fondos. De esta manera se han celebrado acuerdos con programas del gobierno y entidades no gubernamentales para cofinanciar proyectos identificados por las comunidades a través de DECOPAZ.

Formación de microrregiones

Con base en los diagnósticos, las EPP preparan una propuesta sobre la microrregionalización, para ser validada por las comunidades.

La participación ciudadana en esta etapa del programa es vital, ya que son las comunidades las que ratifican y definen a qué grupo de comunidades deben unirse para pertenecer a determinada microrregión.

El proceso de microrregionalización tiene las siguientes ventajas:

- establece el diálogo entre comunidades separadas por el conflicto armado;
- consolida esfuerzos por identificar proyectos de beneficio común (carreteras, puentes, proyectos productivos);
- integra comisiones de trabajo con representantes de varias comunidades; y
- consolida esfuerzos y solicitudes a nivel municipal.

Mediante talleres preparados por las EPP, las comunidades establecen objetivos comunes, definen prioridades y toman decisiones sobre la asignación de recursos e identifican posibles fuentes de financiamiento fuera y dentro del programa.

Al elaborar un plan de trabajo, las comunidades ratifican su deseo de pertenecer a una microrregión e inician el proceso de integración formal eligiendo a los líderes que las representarán en la asociación microrregional. Esto se realiza mediante elecciones comunitarias.

Las EPP organizan talleres de capacitación para la asociación microrregional a fin de establecer los procesos de identificación y asignación de prioridades para los proyectos. También se les asesora para formalizarse legalmente como entidades, lo que les permite el manejo de los recursos. El registro de cada asociación como entidad jurídica se hace, con apoyo de las EPP, ante la municipalidad respectiva, el Ministerio de Gobernación y el ministerio público. Asimismo se registra en la Contraloría de Cuentas como responsable del manejo de fondos del Estado.

Determinación de prioridades y elaboración de planes microrregionales de inversión

Las asociaciones microrregionales están formadas por líderes elegidos por las comunidades que las integran, los que a su vez eligen su junta directiva. Los representantes de las comunidades en la asociación microrregional realizan reuniones con sus representados para identificar y asignar prioridades para las solicitudes de su microrregión. Estas necesidades son llevadas al pleno de la asociación y mediante ejercicios de planificación participativa, se discuten las prioridades a nivel de la microrregión.

La asignación de prioridades es básica para la elaboración del plan microrregional de inversiones que se integra con perfiles de proyectos y su correspondiente presupuesto. Este plan microrregional es elaborado para un período de nueve meses, y es aprobado por la junta directiva del programa. La ejecución queda en manos de las microrregiones con la asistencia técnica de las EPP y la supervisión de la unidad técnica de programa.

En este proceso se discute y difunde información sobre las políticas, planes nacionales normas técnicas de los ministerios sectoriales. Igualmente se establecen planes de trabajo conjuntos con otras entidades financieras como las municipalidades y otros programas del gobierno, que puedan completar el financiamiento de los planes de inversión microrregional.

Ejecución y seguimiento de proyectos

La consulta participativa generalmente se suspende una vez que se han identificado las inversiones prioritarias. La metodología indica que los líderes principales de la asociación deben participar en la formulación, ejecución, selección de ejecutor y supervisión de las obras. Esto se hace mediante la creación de comisiones de trabajo dentro de la asociación: comisión de educación, comisión de salud, comisión de infraestructura y comité de créditos en el caso de los proyectos productivos.

En el presupuesto incluido en el plan de inversiones, la asociación tiene montos asignados para el pago de la formulación de proyectos, cuya contratación se hace en forma autónoma por parte de la asociación, con el apoyo del equipo técnico de la EPP. De esta misma forma se supervisan los contratistas y se compran los bienes y servicios necesarios para la ejecución efectiva de los proyectos.

El apoyo técnico debe garantizar durante esta etapa que la asociación microrregional se capacite en la práctica, garantizando los siguientes resultados:

- involucrar a la asociación en la formulación técnica y financiera de los proyectos;
- garantizar la solidez técnica y financiera de los proyectos, de acuerdo con patrones técnicos establecidos por la unidad técnica del programa;
- velar por la sostenibilidad, elaborando mecanismos y acciones que garanticen el mantenimiento de los mismos por parte de las comunidades;
- apoyar a las asociaciones en la convocatoria de organizaciones productivas locales para acceder a los recursos asignados a proyectos productivos;
- apoyar a las microrregiones en la supervisión de proveedores y ejecutores de proyectos;
- garantizar que la unidad técnica del programa revise los proyectos sociales y de infraestructura cuyo monto sea superior a los US\$20.000.

Las asociaciones microrregionales, con el apoyo técnico de las EPP y las directrices de la unidad técnica del programa, supervisan la ejecución de los proyectos. La supervisión tiene un componente que involucra a las comunidades, ya que ellas mismas tienen conocimiento total del proceso de ejecución del proyecto, por lo que realmente el mecanismo funciona como modalidad de auditoría social.

El programa también ha contratado un servicio de auditoría externa para garantizar el uso correcto de los recursos y la ejecución acordada de los proyectos.

Fondo para proyectos productivos

Descripción de la metodología

El fondo para proyectos productivos de DECOPAZ es una de las innovaciones que contiene su metodología. Este componente desarrolla directamente el potencial productivo de la zona, utilizando la infraestructura existente y aprovechando experiencias locales. La junta directiva del programa ha establecido los siguientes lineamientos en materia de proyectos productivos:

- participación de la banca privada para garantizar rentabilidad de mercado;

- los beneficiarios del fondo son empresas productivas de la zona;
- asignación inicial de un mínimo del 25 por ciento de los fondos⁴;
- participación directa de las comunidades en la aprobación de sus proyectos a través de comités de crédito de cada asociación microrregional.

El procedimiento contenido en las guías metodológicas del programa principia cuando la asociación microrregional, con la asistencia de la EPP, invita a las entidades de carácter productivo de la microrregión a presentar solicitudes de crédito. Estas entidades deben presentar sus solicitudes de crédito basadas en la experiencia de sus miembros y su especialización productiva, lo que les permite tener sistemas de cobranza, asistencia técnica, capacitación y manejo de intereses de mercado.

Una vez aprobado el plan de inversiones por la junta directiva, la asociación microrregional debe firmar convenios con bancos comerciales interesados en el proceso, con el fin de establecer uno o varios fideicomisos que permitirán a la asociación obtener del banco comercial dictámenes técnicos sobre la factibilidad de cada uno de los proyectos presentados. Asimismo las asociaciones establecerán los intereses a cobrar, en base a negociaciones con los bancos comerciales. Estos intereses deben estar dentro de las tasas de mercado que se manejan en la zona para no causar problemas con otros programas.

Una vez que los proyectos han sido aprobados por el banco comercial, se deben someter a la aprobación del comité de crédito de la asociación microrregional, que evaluará cada proyecto con base en el reglamento de crédito establecido. El comité de crédito aprobará proyectos en base a los siguientes criterios:

- que sean financieramente viables;
- que los presenten empresas o asociaciones productivas locales; y
- que cuenten con la aprobación técnica de un banco comercial.

Mediante la capacitación proporcionada por las EPP a las asociaciones, éstas aprenden que el éxito de un proyecto productivo depende de la recuperación de los créditos y sus utilidades. Si el proyecto es exitoso, las comunidades ganan e incrementan su capital semilla. Si los proyectos fracasan, las asociaciones deben asumir las pérdidas.

Además de la intervención de los bancos en el proceso de análisis técnico de los proyectos, se espera que algunos de ellos aporten un porcentaje del crédito de los proyectos, iniciando así un proceso para identificar nuevos sujetos de crédito. Esto permite que una vez concluido el programa, los bancos comerciales hayan incrementado su cartera de clientes y que las comunidades tengan oportunidades de incrementar su capacidad productiva a través del acceso a nuevos créditos y asistencia técnica de los bancos privados.

El capital recuperado se mantendrá en los fideicomisos de las asociaciones microrregionales como capital semilla.

⁴ Técnicamente este porcentaje puede llegar hasta el 60 por ciento si las microrregiones asignan el 25 por ciento de libre disponibilidad y el 10 por ciento de flexibilidad del componente de inversión social.

Enfoque de mercado

El fondo de proyectos productivos proporciona al gobierno de Guatemala una oportunidad para acercar las comunidades a los servicios bancarios. También se ha elaborado una estrategia para desarrollar el potencial productivo de las diferentes zonas que alcanza el programa.

Debido a la variedad de microclimas existentes en los municipios de DECOPAZ, la economía de la zona se basa en el sector agrícola y pecuario, aunque en algunas partes existe producción de artesanías. Principalmente se produce café, manzanas, ganado vacuno, aves y granos básicos como maíz, frijoles y arroz. Las comunidades de DECOPAZ cuentan con aproximadamente 150 cooperativas y asociaciones de productores que proveen créditos y asistencia técnica a sus miembros y que son los potenciales sujetos de crédito del fondo de proyectos productivos de DECOPAZ. Sin embargo, una de las metas del fondo es asesorar a las comunidades para que posibles grupos productivos informales puedan rápidamente convertirse en grupos formales y ser sujetos de crédito del programa.

Dentro de las actividades para el desarrollo del fondo de proyectos productivos figura la de asesorar a las comunidades a través de las EPP, con el fin de buscar mejores y nuevos mercados para los productos tradicionales y establecer alianzas estratégicas con entidades gubernamentales y no gubernamentales que puedan orientar a las comunidades en la búsqueda de nuevos cultivos o actividades productivas que generen mayores ingresos. En este sentido se han firmado convenios de asistencia técnica con las siguientes entidades:

El Ministerio de Agricultura y Ganadería. A través de sus oficinas regionales, el ministerio apoya las comunidades en la elaboración del componente de preinversión de proyectos agrícolas y pecuarios. También proporciona asistencia técnica para mejoramiento de cultivos, aplicación de plaguicidas, abonos y semillas mejoradas.

La Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ). Mediante este convenio, ANACAFÉ proporciona asistencia técnica a las comunidades productoras de café. Se ha convenido el establecimiento de por lo menos dos oficinas de la asociación en los municipios de Jacaltenango y el Ixcán con el fin de brindar el servicio de mejoramiento de cultivos, cambio en variedades de café y establecimiento de criterios ambientales para los pequeños caficultores beneficiados por DECOPAZ.

La Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (AGEX-PRONT). Esta asociación gremial del sector privado proporciona información y contactos en el exterior a las comunidades que producen o quieren producir productos no tradicionales. Se han sugerido minivegetales y papa, textiles en el área artesanal y algunos productos lácteos exportables a comunidades vecinas de la frontera con México.

Estos convenios y las asesorías específicas que se pueden contratar, garantizan que el desarrollo productivo de los municipios pueda experimentar una mejoría substancial y desarrollar un capital semilla en la zona. Esto permitirá que DECOPAZ tenga sostenibilidad, garantizando el cumplimiento de su concepto de recapitalizar económica y socialmente las comunidades.

Análisis comparativo de dos experiencias comunitarias

Jean D. Griffith¹

En este trabajo se comparan dos estudios de caso, el Programa de Desarrollo Sostenible de Colombia y el Programa SERVOL Hi-Tech de Trinidad y Tobago, relacionados con el tema de la participación.

El primero es un programa global de desarrollo económico regional, cuyo propósito es generar un nivel de vida sostenible en la zona del Pacífico de Colombia y corregir las deficiencias en la infraestructura social. El programa también tiene por objeto aumentar la capacidad de gestión de la población de la región, mejorar la cobertura de los servicios básicos y desarrollar alternativas de producción sostenibles. El programa se inició hace tres años.

El programa SERVOL Hi-Tech fue creado con el propósito de ayudar a jóvenes que viven en zonas deprimidas de Trinidad y Tobago, a desarrollar habilidades técnicas en electrónica y computadoras, con el fin de que puedan obtener ingresos suficientes para independizarse económicamente. El enfoque de este programa es más limitado y se concentra en personas que no se han beneficiado del sistema educativo formal.

El tema de la participación en el esquema conceptual de Colombia y de Trinidad y Tobago

Antes de comparar estos programas es preciso referirse al esquema conceptual en el que se desarrolla el tema de la participación. Al respecto, la historia de la participación ciudadana en Colombia y Trinidad y Tobago es muy diferente. En el caso de Colombia, la estructura administrativa y política hasta finales de la década de 1980 era extremadamente centralizada y el gobierno central se encargaba de todo el proceso de formulación de políticas. En 1986 por primera vez los ciudadanos colombianos eligieron sus alcaldes mediante el sufragio directo, iniciándose un proceso de mayor participación electoral. Este proceso culminó con la reforma constitucional de 1991, en la que la participación ciudadana se convirtió en una parte integral de la constitución colombiana, descentralizándose de esta manera el proceso de toma de decisiones.

En el caso de Trinidad y Tobago, la experiencia en materia de participación ciudadana es muy diferente a la de Colombia. La participación ciudadana es un hecho, aunque no está incorporada formalmente en la constitución. Debido a que Trinidad y Tobago se independizó en 1962, los ciudadanos siempre han ejercido la participación en la elección del gobierno tanto a

¹ Consultora de recursos humanos, Supreme Consultant Services

nivel nacional como local y comunal. La participación ciudadana se ha desarrollado a diferentes niveles y a través de instituciones y organizaciones tales como los concejos comunales, las ONG y otros grupos comunales.

El concepto de la participación

A nivel global, el concepto de participación dirigido al fortalecimiento de la comunidad, la organización del desarrollo o el desarrollo humano está logrando cada vez más aceptación en la comunidad intelectual y en los grupos de presión. Al respecto, es bien conocido el compromiso del BID en favor del enfoque participatorio en la gestión del ciclo del proyecto para lograr eficiencia, sostenibilidad y autosuficiencia. La sabiduría de este enfoque se evidencia en el hecho de que los individuos, independientemente de su origen, tienen la capacidad de resolver sus problemas y llevar a cabo decisiones destinadas a mejorar la calidad de su vida. Las entidades donantes involucradas en proyectos de desarrollo deben comprender que aún las personas que viven en las zonas rurales, debido a su conocimiento y a su propia experiencia, conocen lo que necesitan para mejorar su destino y deben solicitar su participación en los proyectos o programas si se quieren lograr resultados exitosos y saludables.

Los investigadores nos previenen acerca de los planificadores que caen en la trampa de usar su posición intelectual o sus sesgos para imponer a las personas que viven en zonas rurales lo que ellos consideran que es lo mejor. Las personas, independientemente de su clase social, deben participar en la estructuración y planificación de sus propias necesidades. Este enfoque se contrapone al enfoque de arriba hacia abajo y confirma el método participatorio como una alternativa creíble.

Participación y no participación—una perspectiva teórica

El tema de la participación y de la no participación y las consecuencias de cada enfoque ha despertado recientemente un gran interés entre los especialistas. La literatura y sus ejemplos parecen respaldar el hecho de que la participación de los individuos, bien sea que ésta se lleve a cabo en grupos específicos, en organizaciones no gubernamentales (ONG), en la comunidad de empresas o en la sociedad como un todo, conduce a niveles de éxito más elevados que en los casos en los que estos grupos no pudieron participar o lo hicieron en forma muy limitada.

La participación y la no participación de la mujer

Las sociedades están reconociendo cada vez más la importancia de incluir a la mujer en todos los aspectos del proceso de decisiones a nivel nacional. La influencia de las mujeres como portadoras y moldeadoras de la nación es enorme. Desempeñan un papel preponderante en la formación del pensamiento de los individuos a través de los años formativos y de esta manera influyen directamente las acciones y opciones futuras y la contribución nacional.

Las mujeres continúan siendo los pilares básicos con relación a las formas de vida de las sociedades o influyen su transformación. Están en la vanguardia de los temas ambientales,

de la conservación de la flora y la fauna silvestre, la pobreza, el analfabetismo, la salubridad, los efectos negativos de la guerra, las condiciones sanitarias, la educación y la salvaguarda de la cultura.

Las sociedades reconocen la necesidad de contar con las mujeres como aliadas y no como adversarias si es que quieren mantener la esperanza de llevar a cabo cambios en el comportamiento, las actitudes o los valores o incorporar de manera exitosa nuevas iniciativas en una sociedad.

En los dos estudios de caso se destaca el papel de las mujeres en el logro de proyectos que tengan resultados eficaces.

La participación y la no participación en los dos estudios de caso

Los casos que estamos analizando proporcionan numerosos ejemplos de los efectos positivos de la participación en el desarrollo social y económico sustentable de una economía.

En el caso del Chocó, la reforma constitucional de 1991 que se llevó a cabo luego de una creciente agitación en la población predominantemente negra del lugar, se tradujo en un cambio de las políticas gubernamentales con relación a la participación ciudadana. El país pasó de una estructura política y administrativa muy centralizada a una posición de descentralización en el proceso de toma de decisiones. Como se mencionó anteriormente, en la nueva constitución estaba incorporado el concepto de la participación en el proceso electoral y en la toma de decisiones, la solución de problemas, la planificación y puesta en marcha de actividades en las que por muchos años se había denegado la participación.

Los efectos políticos de estos cambios influenciaron el enfoque del BID en el proyecto del Plan Pacífico que se inició en 1994. En el caso de la costa del Pacífico de Colombia, con anterioridad a 1991 la población negra de la región, que representaba el 90 por ciento de la población, no tenía participación en la toma de decisiones, en la resolución de problemas y en la planificación y puesta en marcha de los procesos en la economía. Esto significó que no se utilizara la mayor parte de las habilidades de los recursos humanos y que se frustrara el desarrollo de estos individuos, de las comunidades y de la sociedad en su conjunto. Las deficiencias de la falta de participación de los ciudadanos en proyectos que los afectan se muestran en las fallas de dos proyectos desarrollados y ejecutados por el gobierno con la participación de personas ajenas a las zonas geográficas y culturales de los mismos.

El fracaso de PLADEICOP se debió a la falta de participación en el diseño e implementación del programa, lo que resultó en la reducción de su cobertura de 23 municipalidades a solamente cinco. Este programa se proponía facilitar el desarrollo económico mediante la utilización de recursos por un monto de US\$57 millones procedentes de la UNICEF y de otras entidades por un período de diez años.

En el caso del segundo proyecto, Pequeños Proyectos Productivos, cuyo propósito era crear una cooperativa de crédito para los agricultores, el fracaso se debió a la falta de planificación y capacitación del personal local en el uso, mantenimiento y servicio de la maquinaria después de que los expertos concluyeron sus compromisos.

Debido a los errores encontrados en los programas anteriores, el grupo de estudio que formuló el Programa Sostenible de la costa del Pacífico, decidió que su estrategia operativa fuera más participativa. El personal del Ministerio de Planificación, que contaba con la experiencia técnica y la fortaleza institucional, estuvo encargado de la obtención del préstamo del BID. Se contrataron profesionales experimentados del lugar que estaban familiarizados con las expresiones culturales de la comunidad y que tenían la habilidad de facilitar la comunicación entre los diferentes miembros de la sociedad civil. Se solicitó a las municipalidades de la zona que diseñaran una lista de prioridades con los correspondientes perfiles de proyectos. En muchas de las municipalidades se contó con un importante nivel de participación comunitaria.

Además se establecieron relaciones con las asociaciones municipales de la Costa del Pacífico. Los líderes de la comunidad, maestros, representantes políticos, representantes de las ONG y del sector privado, discutieron las versiones propuestas. Con el propósito de convalidar el trabajo realizado, se llevaron a cabo reuniones periódicas en las que se recibieron los comentarios.

La estrategia utilizada por el grupo de estudio contaba con todas las condiciones necesarias para tener éxito en cualquier proyecto, tanto desde el punto de vista social como económico. Desde una perspectiva social, la estrategia de dar autoridad tenía el potencial de crear un sentido de valor en los individuos cuyas capacidades y talentos son reconocidos particularmente en lo que se refiere a la capacidad de diseñar sus propias realidades. Este sentimiento anima el espíritu humano y ayuda a elevar los niveles de desempeño, y desde el punto de vista económico ahorra tiempo y dinero.

Debido al compromiso de participación manifestado por todos los grupos, el proyecto de la Costa del Pacífico era muy flexible. Esta flexibilidad hizo posible que el proyecto incluyera insumos de la población local, cuya participación fue muy bien vista. La participación dio origen a que el proyecto se desplazara de su diseño original, dirigiéndose el esfuerzo de inversión hacia la población local. Este tipo de flexibilidad fue muy importante y ayudó a que el proyecto se reorientara cuando se adquirió más conocimiento y experiencia.

Otro ejemplo de flexibilidad para incorporar la participación es el relacionado con el proceso de diseño, que se modificó incorporando los puntos de vista de los participantes de todos los niveles sociales. El diseño se basó en la experiencia lograda con base en los presupuestos de 1995 y 1996.

La participación de la ciudadanía en los consejos fue del 90 por ciento y estuvo motivada por el deseo de apoyar el desarrollo en sus comunidades, a través de una distribución apropiada de los recursos. Se presentaron tanto las propuestas como las críticas a los proyectos.

La Ley General de Educación reconocía la pluralidad de intereses de la comunidad como una parte medular de la reorganización. Esto condujo al desarrollo de un producto específico para satisfacer las necesidades del grupo.

Para analizar la participación de la sociedad civil se analizaron los siguientes componentes del programa:

- Los comités o los consejos de planificación territorial y su impacto en la distribución anual de los recursos del programa.
- La preparación del programa de educación (PE).
- La creación de comités de supervisión integrados por los ciudadanos.
- El fortalecimiento de las organizaciones femeninas.

Los consultores se refirieron a algunos factores fuera del control del programa, que tuvieron efectos negativos sobre los resultados. Uno de los más significativos fue el tiempo estipulado para los desembolsos desde el momento en el que la comunidad otorgó prioridad al proyecto, y la falta de experiencia de las administraciones municipales de la región en el uso eficiente de la información. Estos factores dificultaron el uso estratégico de su nueva fuente de poder.

Los consultores han detallado algunas enseñanzas con relación a la participación y no participación en el caso de proyectos comunales. Una de las enseñanzas se centra en el cambio del enfoque adoptado para la preparación del programa como resultado de la mayor participación de la comunidad. La flexibilidad fue un componente clave en el éxito del programa, y facilitó el uso de la nueva información y las experiencias iniciales. Se crearon nuevos canales de participación comunitaria y se fortalecieron los existentes. Esto fue de particular importancia cuando se suscitaron problemas de falta de tolerancia y violencia.

Participación en el programa SERVOL Hi-Tech

Mientras que en el caso del programa de la costa del Pacífico estaba involucrado un amplio espectro de ciudadanos, en el caso de SERVOL la participación fue más localizada. La participación en el programa SERVOL Hi-Tech comprendía a los estudiantes, los profesores, los administradores locales, los administradores centrales, la comunidad empresarial y la comunidad en general.

La actividad principal de los estudiantes es el aprendizaje de electrónica y computadoras. También proveen información acerca de la calidad de la enseñanza que les están impartiendo al concluir el período de tres meses de instrucción mediante la evaluación de los programas. El propósito de estas evaluaciones es proporcionar una permanente retroalimentación acerca del método de enseñanza, así como del medio ambiente, la estructura física del centro y el nivel de preparación que éste ha provisto a los alumnos para su adecuado desempeño en el mercado laboral y para desarrollar habilidades de carácter permanente.

Los estudiantes graduados participan proporcionando información que sirve para configurar el currículo futuro del programa. Este proceso facilita la participación a todos los niveles por parte del personal asociado con el programa Hi-Tech.

Los tutores/instructores participan en la configuración de los programas mediante reuniones quincenales de evaluación y llevando a cabo los ajustes necesarios así como los cambios en los procedimientos de organización.

Los instructores señalan que estas reuniones dan un sentido de pertenencia y que les hace sentir que su aporte es importante en el proceso de toma de decisiones, ayudando de esta forma a aliviar la tensión y aumentar el rendimiento de cada uno de ellos.

La administración interna está también involucrada en el desarrollo y los cambios del currículo, lo cual se lleva a cabo conjuntamente con los tutores, la administración central y el asistente técnico. Además de tener la responsabilidad de la administración de los centros Hi-Tech, los administradores locales también están a cargo del desarrollo del adolescente a través de reuniones quincenales.

La administración central participa a través de los funcionarios en los diferentes niveles y participa en todas las actividades del programa SERVOL.

La comunidad de empresarios participa en la medida en que llevan a cabo el reclutamiento de las personas entrenadas, mejora sus habilidades y retroalimenta con información a los participantes de SERVOL Hi-Tech acerca de sus habilidades técnicas, competencia y niveles de desempeño. Asimismo provee empleos si están satisfechos con el desempeño de los mismos. Los miembros de la comunidad participan en las sesiones dedicadas al desarrollo personal y contribuyen al desarrollo del currículum asegurando que éste sea sensible al mercado.

El centro La Romain Hi-Tech es un proyecto de educación integrada (PEI) y muestra alguna flexibilidad dentro de los programas de Hi-Tech. Este centro tiene un grado de participación único en relación con los grupos en los que se concentra. Estos grupos incluyen el programa de educación preescolar, el centro para principiantes, el programa de desarrollo de adolescentes y el programa de entrenamiento en servicios de comidas. Este tipo de configuración permite una amplia participación de personas y estudiantes de diferentes grupos de edades, habilidades, intereses, actividades académicas y necesidades sociales, lo cual favorece el desarrollo económico y social de todos. Estos programas apoyan la educación y el desarrollo de las habilidades sociales de los participantes. El propósito de SERVOL es utilizar este modelo en sus centros Hi Tech.

Como se mencionaba anteriormente, y de manera similar a lo que ocurre con el programa de la Costa Pacífica, los cambios que se llevan a cabo en el currículum de High-Tech ocurren a través de reuniones y sesiones de intercambio de experiencias, en las que participan los alumnos de programas anteriores junto con los actuales alumnos, así como los administradores centrales y locales y los miembros de la comunidad empresarial.

Enseñanzas y recomendaciones

Fortalecimiento institucional

Sin perjuicio de algunos factores negativos que tienen impacto sobre los programas tales como el tiempo de desembolso de los recursos, los consultores han resumido las enseñanzas de la participación o de la falta de participación en proyectos comunales. También debe destacarse que se pueden extraer enseñanzas de los fracasos y que éstos pueden utilizarse para mejorar los esfuerzos futuros.

Una enseñanza se refiere a la modificación del enfoque de preparación del programa cuando ocurre una mayor participación por parte de la comunidad. Un elemento clave para el éxito de cualquier programa es la flexibilidad, que permite acomodar con facilidad la nueva información y las experiencias iniciales. Se crearon canales de participación para las comunidades,

y se reforzaron en los casos en que éstos existían. Esto resultó muy útil cuando se encontraron problemas de intransigencia y violencia.

Los consultores predijeron que la inversión en un programa que esté concentrado en las necesidades de las mujeres tendrá un impacto positivo en el futuro, tanto en el fortalecimiento institucional como en la infraestructura social.

El diseño del Proyecto de Educación Institucional (PEI) se sometió a prueba durante un período de aproximadamente 10 meses. A través de este ejercicio, se definieron los elementos clave del tipo de institución que requiere la comunidad. Esto condujo a sesiones conjuntas entre el consultor y la comunidad.

Mientras que en el caso del Chocó, se trató de fortalecer los canales de participación en la planificación del desarrollo; fortalecer la organización de la comunidad e incrementar la capacidad de control social, y fortalecer la administración pública, en el caso del programa SERVOL High Tech el enfoque consistió en el establecimiento de un sistema de gerencia específico que asegurara una remuneración adecuada al personal; mantuviera programas de publicidad bien diseñados y organizados; completara el preentrenamiento en las habilidades necesarias para que el programa fuera exitoso, y mantuviera la información pertinente para la evaluación del programa actual, así como su relevancia para la comunidad.

Debe señalarse que la previamente deprimida comunidad de La Romain, Trinidad, actualmente puede calificarse como una comunidad exitosa debido al fortalecimiento institucional que resultó de los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás creados por la participación de la comunidad con el propósito de lograr las metas establecidas en el programa SERVOL Hi-Tech.

Igualdad de género

En el caso del Chocó se enfatiza el fortalecimiento de la participación de las mujeres en la comunidad. En el caso de SERVOL se ha reconocido la necesidad de crear un mejor equilibrio en su programa de reclutamiento, teniendo en cuenta que la participación de la mujer en el programa es significativamente más baja que el objetivo especificado del 55 por ciento.

Conclusión

El Programa de Desarrollo Sostenible de la Costa del Pacífico buscaba analizar la participación ciudadana y su influencia en el desarrollo y el progreso de la sociedad. El análisis de las comunidades del Chocó, y de las que se crearon alrededor del Programa SERVOL High-Tech, en Trinidad y Tobago, convalida la hipótesis de que cuanto mayor sea la participación de toda la comunidad, mayor será el desarrollo, en todo sentido, de esa sociedad. Se recomienda el enfoque participatorio a los donantes locales e internacionales que estén interesados en ayudar a los individuos a generar cambios significativos en sus condiciones económicas y sociales.

Página en blanco a propósito

TERCERA SECCIÓN

Taller de sectores productivos

Las ferias de consumo familiar del estado Lara, Venezuela

Luis Gómez Calcaño

PROPESA, Corporación de Promoción para la Pequeña Empresa

Ana María Correa López

Mujeres Tejedoras de Sígsig

Paciente Vásquez

Manos del Uruguay

Enrique Vispo Bastón

Página en blanco a propósito

Las ferias de consumo familiar del estado Lara, Venezuela

Luis Gómez Calcaño¹

Cada fin de semana, en la ciudad de Barquisimeto, la capital del estado Lara, con aproximadamente un millón de habitantes, varios centenares de personas se movilizan en la madrugada para distribuir, almacenar y vender productos básicos de la dieta familiar. A las seis de la mañana comienzan a formarse las filas de compradores frente a los locales de las ferias de consumo familiar, distribuidos en toda la ciudad, y durante la mañana se venden productos alimenticios frescos y procesados a más de 40.000 consumidores.

Pero estos mercados tienen una particularidad: han sido creados y son manejados por una organización popular, o más exactamente una red de organizaciones, que ha logrado crecer y mantenerse durante casi quince años, compitiendo sin subsidios ni privilegios en un sector, como el agroalimentario, de gran complejidad y reducidos márgenes de beneficios. ¿Cómo y por qué lo ha logrado? El presente estudio se propone responder estas preguntas.

El caso de estudio que se presenta a continuación se refiere a una experiencia de organización comunitaria en la ciudad de Barquisimeto, estado Lara, Venezuela. La experiencia, denominada ferias de consumo familiar, presenta ciertos rasgos característicos.

En primer lugar, se trata de un programa de autoorganización popular dirigido a la producción, distribución y comercialización de alimentos y otros productos básicos. Este primer rasgo es significativo, porque representa una intervención directa en un campo generalmente poco explorado por las organizaciones populares: el de la comercialización. En efecto, son mucho más comunes las experiencias de asociaciones de productores que procuran sistematizar su presencia en los mercados, que las que asocian en un circuito integrado a productores y consumidores, creando de hecho un mercado solidario que beneficia a ambos extremos de la cadena.

Un segundo rasgo central de esta experiencia es que no se ha desarrollado a la sombra de subsidios estatales, ni de algún tipo de privilegio comercial o fiscal. En otras palabras, se trata de una organización que compite en el mercado, y que se ha ganado un importante espacio en el mismo, sin por ello perder su carácter y fines fundamentalmente socioculturales. Este es también un rasgo a destacar, ya que supera una visión dicotómica que opondría las nociones del mercado y del bienestar social como incompatibles, o por lo menos, como difícilmente conciliables.

¹ Sociólogo, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).

El contexto social e institucional: Venezuela en los años ochenta y noventa

Como país petrolero que disfrutaba de un consenso básico acerca de un modelo de desarrollo sociopolítico y económico, Venezuela fue desde la implantación del régimen democrático representativo en 1958, hasta principios de los años ochenta, una sociedad básicamente integradora. Con ello se quiere significar que el crecimiento económico logrado, si bien no satisfizo plenamente las necesidades básicas de todas las capas sociales, tuvo la capacidad, durante los años mencionados, de expandir la incorporación de la población a los mercados modernos, o por lo menos al goce de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, dirigidos también a la integración social: vivienda, salud y educación, que son tres de las principales vías de incorporación de los sectores populares.

Sin embargo, esta tendencia integradora se revirtió a partir de los años ochenta. La crisis fiscal del Estado petrolero, agravada por el peso de la deuda contraída durante los años de prosperidad, modificó la tendencia anterior, contribuyendo al significativo aumento de la pobreza y a la creciente incapacidad del Estado para mantener abiertos los canales de inclusión.

Esta nueva tendencia se expresa en los procesos paralelos de devaluación e inflación. Entre 1983 y 1997, el tipo de cambio entre el bolívar y el dólar pasó de 4,3 a 500 bolívares por dólar, mientras el índice de precios se multiplicó más de 100 veces.

CUADRO 1. Índice de precios, 1990 a 1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Índice	599,5	793,3	1047,3	1.509,5	2.580,5	3.947,0	8.258,9	11.409,8

CUADRO 2. Indicadores sociales entre los años 1980 y 1996

Indicador	1980	1985	1990	1995	1996
Total de hogares	2.806.679	3.211.477	3.859.923	4.396.354	4.549.363
Índice de recuento global (porcentaje)	17,65	34,77	41,48	48,20	65,40
Hogares en pobreza crítica (global) (porcentaje)	8,59	18,18	22,86	25,20	29,60
Hogares en pobreza extrema (porcentaje)	9,06	16,60	18,62	23,00	35,80
Canasta normativa de alimentos per cápita (Bs.)	129,80	260,71	1.289,61	7.049,40	14.085,00

Fuente: OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo, 1980-1995 (segundo semestre) cuadro elaborado por el IESA.

Asimismo, los índices de pobreza se elevaron a tasas muy superiores a las conocidas durante el período de expansión anterior.

Este cambio en las tendencias ha obligado a otorgar cada vez más atención a las reformas institucionales y políticas. Se ha generalizado la opinión sobre las limitaciones del modelo de desarrollo vigente hasta principios de los años ochenta, centrado en un papel primordial para el Estado, y ha sido necesario redefinir sus relaciones con la sociedad civil en un sentido más descentralizador. Al mismo tiempo, y como efecto del estancamiento en el desarrollo económico y la creciente exclusión social, las demandas sobre el Estado como compensador de las desigualdades intensificadas por los sucesivos ajustes, han obligado al sector público a poner en prác-

tica múltiples programas compensatorios, destinados a aliviar los efectos económicos y sociales del cambio de modelo.

Una de las nuevas modalidades de los planes de compensación y desarrollo social ha sido la incorporación de la población de usuarios al control y prestación de los servicios. Numerosas experiencias en América Latina indican que dicha incorporación puede mejorar la efectividad y la eficiencia de los programas. En Venezuela, diversas instituciones, especialmente el Ministerio de la Familia, han ensayado programas sociales en los que se ha combinado la urgente necesidad de proteger a los sectores más débiles de la población procurando transferir responsabilidades a los usuarios de los programas. Aunque el programa al que se refiere el presente estudio no obedece a una iniciativa gubernamental, el conocimiento de sus características de organización puede aportar perspectivas novedosas sobre la integración entre las dimensiones económicas, sociales y culturales de los procesos de participación social.

El contexto inmediato: el estado Lara y la ciudad de Barquisimeto

La experiencia que se analiza en este trabajo se desarrolla en la ciudad de Barquisimeto, capital del estado Lara. Dicho estado, con una extensión de 19.800 kilómetros cuadrados, cuenta con una población estimada de aproximadamente 1.500.000 habitantes (el 6,55 por ciento de la población nacional), de los cuales 944.501 habitan la zona metropolitana de Barquisimeto. El 81 por ciento de la población del estado es urbana, y el 19 por ciento rural. La actividad económica principal del estado es la de servicios, que en 1995 representaba aproximadamente un 35,34 por ciento del producto, seguida por la industria manufacturera (26,67 por ciento) las actividades gubernamentales (20,36 por ciento) la agricultura (14,33 por ciento) y la construcción (3,28 por ciento)².

El estado Lara y su capital no han escapado al deterioro social que ha afectado al conjunto del país. Para 1990, existían 104.891 hogares con necesidades básicas insatisfechas, lo cual representaba una proporción del 43,3 por ciento del total. Para 1996, la población desocupada representaba el 13 por ciento de la población activa, ligeramente superior al promedio nacional, que era del 12,43 por ciento³.

A pesar de su dinamismo económico relativamente menor al de la región costera central del país, el estado Lara ha contado con una fuerte tradición de organización social, expresado en la presencia de numerosas asociaciones civiles, gremiales y culturales. Según el Centro para el Desarrollo y Apoyo de la sociedad Civil del estado Lara (CENDAL), existen más de 3.500 organizaciones civiles en esa entidad⁴. Un estudio selectivo sobre las organizaciones sociales más activas registra en el estado Lara más de 200 organizaciones civiles con estabilidad, constatada

² FUDECO (Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental de Venezuela), El estado Lara en cifras. Barquisimeto, 1997.

³ Ibid.

⁴ Héctor Salas. Los aportes de CENDAL en la gestión social. Presentado en el seminario sobre "La gestión social local", FONVIS. Barquisimeto, 1996, citado por Carlos Mascareño, "los centros ambulatorios con participación de la sociedad civil promovidos por FUNDASALUD en el estado Lara". Caracas, versión mimeografiada, 1997, pág. 2.

en su trayectoria institucional, su capacidad para desarrollar programas sociales y la existencia de una estructura de organización que les confiere legitimidad y permanencia en su acción, además de numerosas asociaciones de vecinos y grupos de base territorial, aún sin alcanzar estabilidad organizativa⁵. Un estudio sobre experiencias exitosas de gestión social en el estado Lara propone algunas hipótesis sobre los factores que favorecen dicho éxito.

- Una estrecha relación económica y cultural entre la ciudad y el campo.
- Un patrón migratorio, en el cual la tendencia de quienes abandonan el medio rural es la de trasladarse a las ciudades de la propia entidad y no al centro del país o a otros centros industriales en Guayana y el Zulia.
- En el plano económico, una tradición productiva que ha sido relativamente ajena al impacto de la dicotomía renta petrolera-inversión pública en megaproyectos, y un énfasis mayor en pequeñas y medianas empresas sustentadas básicamente en el capital local.
- La conducción de estos factores pudo haber dado pie a la supervivencia de valores y patrones culturales solidarios y a una actitud frente al trabajo que enfatiza la austeridad y la autolución de los problemas⁶.

Por último, la implantación de un movimiento cooperativo es un factor importante en la cultura de organización de la región. Según la Superintendencia Nacional de Cooperativas, el estado Lara contaba para 1994 con 85 cooperativas, de las cuales 36 son de servicios múltiples. En ambos casos estas cifras representan el primer rango en el país⁷. Fue en el contexto de este tipo de asociaciones que se desarrolló inicialmente el programa de ferias de consumo familiar, aunque en la actualidad supera los límites del movimiento cooperativo formal.

Las ferias de consumo familiar: descripción general

En esta sección se hará una primera descripción general de la estructura y el funcionamiento del programa de ferias de consumo familiar (FCF).

Las FCF constituyen una organización popular que incide en diferentes aspectos de la vida social de sus participantes. Se trata de un sistema integrado de producción, distribución y venta detallada de productos básicos de consumo familiar, que se desarrolla en la ciudad de Barquisimeto y su zona de influencia.

El sistema de FCF opera como una red integrada por (a) productores primarios, en su mayor parte organizados en forma de cooperativas o asociaciones de productores); (b) una organización formal, el Departamento Agrícola y de Abastecimiento Popular de CECOSOLA, que se encarga de coordinar la recepción de los bienes y su distribución a los puntos de venta, y (c) las unidades de venta, denominadas ferias.

⁵ "Gerencia y gestión local: organización de servicios de apoyo a la sociedad civil del estado Lara." Barquisimeto, versión mimeografiada, 1992.

⁶ Gustavo Machado H. y Nelson Fréitez, "Experiencias exitosas de gestión social en Lara", en Bernardo Kliksberg, (compilador), El desarrollo humano en Venezuela. Caracas, PNUD-Monte Avila, 1994, págs. 321-326.

⁷ Superintendencia Nacional de Cooperativas. Memoria y cuenta, 1994. Citado por Mercedes Lander, Un acercamiento al movimiento cooperativo. Maracay, 1995.

Existen dos tipos de ferias: las que están directamente a cargo del personal del programa, y las que son administradas principalmente por cooperativas y otras asociaciones, que son en general (pero no obligatoriamente) socios de la central⁸. La palabra feria dada a los puntos de venta principales proviene del hecho de que no se trata de establecimientos comerciales permanentes, ya que sólo funcionan durante tres días por semana (generalmente de viernes a domingo, con algunas variantes). Las ferias se distinguen por su volumen. Existen tres principales, situadas respectivamente en el este, centro y oeste de la ciudad, que manejan volúmenes masivos de ventas. Estas ferias disponen de locales propios o pertenecientes a organizaciones cooperativas. El resto de ellas son consideradas medianas o pequeñas, y atienden a los vecinos de su respectiva zona.

En los locales de las cooperativas y grupos participantes se dispone cada fin de semana de un mercado temporal, constituido por dos secciones: una de productos hortofrutícolas y otra de víveres. El sistema de venta consiste en fijar un precio único para un kilogramo de productos, lo cual simplifica las tareas de pesaje y venta. El sistema de precio único se logra prorrateando los precios de los productos más costosos con los más baratos⁹.

Esta actividad económica es sólo parte del proceso. El objetivo a largo plazo del programa de las FCF es en realidad mucho más cultural y organizativo que económico. Tal como lo afirma uno de los principales participantes del proceso:

“... es de notar que el objetivo fundamental del programa y su mayor aporte a la organización popular está dado por el proceso formativo que se intenta propiciar desde todas sus actividades concretas¹⁰.”

La actividad económica de las organizaciones y personas participantes opera como eje de un proceso de fortalecimiento de nuevas formas de articulación y de identidad en esos sectores. El sistema de FCF es entonces, un medio para fines socioculturales más que un instrumento para resolver problemas inmediatos de consumo, aunque la viabilidad económica de la experiencia es un factor especialmente importante para el cumplimiento del conjunto de sus objetivos.

Los participantes en el programa son un conjunto de organizaciones de base (entre las cuales muchas de ellas son cooperativas) de productores y consumidores. Formalmente, el sistema opera como un departamento de la central cooperativa regional (CECOSESOLA)¹¹. Sin embargo, el programa de las FCF no se limita a organizaciones formalmente enmarcadas en las estructuras legales cooperativistas, ya que incluye asociaciones de diferente tipo como grupos de productores, asociaciones de consumidores y pequeñas empresas autogestionadas.

⁸ La red incluye actualmente un programa de distribución de víveres a pequeños comerciantes de los barrios (bodegueros), como una forma de complementar las ferias. Sin embargo, este programa, por no tener una organización adecuada, está en fase de contracción y posible desaparición.

⁹ Esto implica que, en ocasiones, deban ser limitadas las cantidades de determinados bienes que puede comprar cada persona. Asimismo, en períodos de aizas estacionales exageradas, algunos productos deben ser excluidos de la oferta.

¹⁰ Salas, Gustavo. “El programa de Ferias de Consumo Familiar: una alternativa de gestión de la economía popular en gran escala desde la organización comunitaria.” Ponencia presentada en las Jornadas Hispano-venezolanas de Economía Popular. Barquisimeto, 12-14 de noviembre de 1991, pág. 1.

¹¹ Originalmente, Central Cooperativa de Servicios Sociales Lara, hoy en día simplificado como Central Cooperativa Lara.

Actualmente, el conjunto de puntos de despacho abarca 50 ferias, que atienden 40.000 familias, con una venta semanal de 300 toneladas de productos hortofrutícolas, así como los víveres más comunes para el consumo doméstico. Moviliza entregas anuales por aproximadamente US\$26 millones. En estos establecimientos, los precios de los productos hortofrutícolas son de un 30 a un 45 por ciento más bajos que en el comercio al detalle, y los de los víveres son aproximadamente un 15 por ciento más bajos. Esto significa un ahorro directo anual para la comunidad de 5300 millones de bolívares (aproximadamente US\$11 millones)¹². El conjunto de ferias es el principal proveedor de alimentos y productos básicos de la ciudad, en una escala comparable a la de grandes cadenas de comercialización a escala nacional. Actualmente participan como integrantes del programa de ferias 600 productores, generalmente asociados en cooperativas o uniones de producción, 12 pequeñas unidades de producción¹³ y tres empresas comunitarias de venta de productos alimenticios, integradas a las ferias. Estos productores participan en todo el proceso de planificación y evaluación de las actividades del programa.

Funcionamiento de las ferias de consumo

A continuación se enumeran los componentes centrales de una feria de consumo.

- Una población objetivo que puede estar formada por la población de un barrio, de un sector urbano, o de un suburbio de la ciudad. El tamaño y las características de la misma dependen de factores tales como la capacidad de organización y el número de trabajadores disponibles para operar la feria. La población objetivo de las ferias más grandes de Barquisimeto no está tan definida espacialmente, ya que éstas cubren los sectores este, oeste y centro de la ciudad. Las ferias pequeñas, en cambio, atienden a su entorno espacial inmediato.

- Algunas de las primeras ferias eran itinerantes: utilizaban uno de los autobuses disponibles del programa de transporte como depósito y local, desplazándose por varios barrios de la ciudad. Otras, como la del barrio El Triunfo, aprovecharon parte de los locales de la cooperativa de ahorro y crédito existente. Actualmente la mayor parte de las ferias pequeñas utiliza este sistema, mientras que las grandes funcionan en locales pertenecientes a la organización (CECOSESOLA).

- Un grupo promotor-organizador, formado por miembros de una empresa preexistente, como una cooperativa o asociación civil. También puede formarse expresamente para los efectos de constituir una feria. En el caso de las primeras ferias que se organizaron, el grupo promotor estaba integrado por trabajadores de la nómina de CECOSOLA. En la práctica, el grupo promotor-organizador termina por convertirse en parte del grupo de trabajadores o colaboradores, ya que el hecho de haber sido promotor no otorga privilegios.

- Los trabajadores y colaboradores (independientemente del tipo de afiliación que se ten-

¹² Fuente: Cecosesola. Presentación del programa de Ferias de Consumo Familiar en reunión del Grupo Santa Lucía. Puerto La Cruz, Venezuela, octubre de 1997.

¹³ La mitad de estas unidades de producción son de tipo comunitario, caracterizadas por la propiedad colectiva y la horizontalidad en los procesos de decisión. Las otras son microempresas en el sentido más convencional, formadas por un propietario y algunos asalariados.

ga con la feria, sea como trabajador fijo, temporal o colaborador voluntario), se rotan en el conjunto de tareas.

Debe señalarse que además de estas actividades que se producen en el período de venta, se agrega un conjunto de tareas previas y posteriores, como la planificación de los trabajos, la recepción de los productos, el traslado del dinero a los bancos, y otras. Asimismo, algunas tareas, como la de los cajeros, deben repartirse entre varios colaboradores, para evitar el excesivo cansancio de los mismos.

El sistema de precio ponderado: clave del éxito

Uno de los factores que más ha contribuido al éxito de las ferias es el sistema del precio ponderado de los productos hortofrutícolas. Este sistema contiene varias ventajas:

- simplifica y acelera el proceso de selección de los productos, optimizando el tiempo de cada consumidor;
- simplifica el proceso de totalización y pago de los productos vendidos, incrementando la eficiencia del proceso de venta;
- compensa las alzas estacionales de unos productos con las bajas de otros;
- induce a la diversificación del consumo de hortalizas; y
- contribuye a la diversificación de la producción agrícola, al inducir cambios en los hábitos del consumidor y por lo tanto en el mercado de hortalizas.

La fijación del precio ponderado toma en cuenta diferentes variables, basándose en tres criterios prioritarios.

- Identificar los productos esenciales, que son, en orden de importancia, los siguientes: papa, tomate, zanahoria, cebolla, pimentón, lechuga, ñame, ocumo, apio, auyama, yuca, repollo y plátano. Después de este grupo de productos figuran las frutas y hojas verdes, con cantidades mucho menores¹⁴.

- Hacer todo lo posible para que su calidad sea la mejor disponible y que su precio sea significativamente inferior al del mercado.

- Tomar en cuenta las necesidades de los productores pertenecientes al sistema de ferias, con el fin de no perjudicarlos.

Estos criterios implican que la determinación del precio ponderado sea una actividad compleja, ya que debe tomar en cuenta la demanda relativa de cada producto, el precio que tiene en el mercado en cada temporada e incluso cada semana, y las posibles distorsiones que introduce la escasez o la abundancia temporaria de ciertos productos¹⁵.

Criterios generales para la determinación de los precios de venta

Además de la fijación del precio ponderado de las hortalizas en función de su calidad y dispo-

¹⁴ Martini, Salas y Correa, op. cit., pág. 34.

¹⁵ Para una explicación detallada del proceso de fijación del precio ponderado de las hortalizas, véase Martini, Salas y Correa, op. cit., págs. 24–36.

nibilidad, existen criterios más generales para la fijación del precio de venta, que toman en cuenta las condiciones de operación de las ferias. Las variables constitutivas del precio son:

- los costos operativos (gastos): incluyen los alquileres, el transporte, los pagos de colaboradores y la vigilancia;
- las pérdidas corresponden a las verduras no vendidas, el desperdicio, la merma y las fugas;
- la utilidad deseada comprende la previsión para la inflación, los imprevistos, la capitalización y la previsión para el crecimiento;
- la competencia: factor que toma en cuenta los precios de la competencia, para mantenerse por debajo de ellos en lo posible;

En el caso de los víveres, los precios son determinados para cada producto, tratando de compensar las diferencias en los márgenes de comercialización de unos con otros¹⁶.

Los mecanismos de control y evaluación

Hasta ahora se han descrito las principales actividades y procesos de las ferias sin mayor referencia a los sujetos que las llevan a cabo, más allá del principio general según el cual todos los trabajadores se rotan en las diversas tareas. En esta sección se analizan en detalle las actividades de control, evaluación y planificación, lo cual permitirá mostrar los mecanismos específicos de participación que se practican en el sistema de ferias, y su impacto, tanto en la eficiencia y eficacia de la operación, como en las dimensiones socioculturales de la misma. Antes de entrar en la descripción, debe advertirse que el rasgo central de esta organización es la flexibilidad y la fluidez, por lo cual todas las estructuras e instancias tienen un carácter transitorio, y tienden a ser sustituidas por otras cuando se considera que han dejado de ser útiles. Por eso se destacan más los principios y valores a los cuales corresponden las formas de organización, que sus aspectos puramente operativos.

Uno de los principios esenciales de las ferias es trabajar con un mínimo de capital. Esto implica que la venta de verduras se hace directamente desde los centros de producción a los puntos de venta, ya que no existen grandes sistemas de refrigeración que permitan mantener la verdura fresca de una semana a otra, ni locales disponibles para acumular grandes inventarios. Por lo tanto, la cantidad de productos frescos a venderse debe estimarse con la mayor exactitud para evitar pérdidas por mercancías no vendidas. Aunque existe capacidad de almacenamiento de víveres en la central de distribución, en cada feria se mantiene también un inventario mínimo.

Otra característica del sector agroalimentario y de víveres es el de sus bajos márgenes de comercialización, dada la intensa competencia que prevalece en el sector. Todo ello exige una gran vigilancia y flexibilidad para identificar posibles pérdidas e ineficiencias, así como para afinar las estrategias de comercialización y la fijación de precios, ya que cualquier error de cálculo puede desequilibrar en poco tiempo el proceso o hacerlo retroceder en cuanto a sus cuotas de mercado.

¹⁶ Ibid., págs. 36–38.

Evaluación de la experiencia

¿Quiénes son los actores que participan, quiénes de ellos surgen con motivo de la propia experiencia y qué intereses los mueven?

En el proceso de las FCF participan varios tipos de actores: en primer lugar, los componentes esenciales del sistema, que incluyen los productores, trabajadores de las ferias y consumidores. Estos, a su vez, pueden estar organizados bajo diferentes formas: cooperativas agrícolas, asociaciones de productores agrícolas independientes, microempresas o unidades autogestionadas de producción, en el caso de los productores. Los trabajadores de las ferias se insertan como empleados o colaboradores de la central o de las cooperativas y asociaciones de consumidores. Los productores son también consumidores, ya que incorporan puntos de venta en sus sitios de trabajo, abastecidos por la central de acopio. Por último, los propios trabajadores son también consumidores en sus respectivos puntos de venta.

Otro grupo de actores son los relacionados con el sistema de ferias, por mantener actividades afines con el mismo; con éstos se han establecido acuerdos de cooperación. Por último, el sector público incluye actores relacionados con las políticas económicas y sociales del Estado, como la Superintendencia de Cooperativas, los fondos de inversión social y los gobiernos regionales y locales. Aunque la relación con estos entes no forma parte esencial del funcionamiento del sistema, es un componente importante de su entorno.

Actores directamente involucrados (internos y asociados)

Los productores asociados constituyen el conjunto de productores agrícolas agrupados como una cooperativa u otra forma de organización (asociaciones de agricultores) que abastece directamente al sistema de ferias, sosyalandó la cadena de intermediarios. Este sistema, que es uno de los núcleos conceptuales de la organización, no sólo permite evitar alzas especulativas en los precios de los alimentos a los consumidores, sino que cumple también una función estabilizadora para los grupos de productores, ya que les da una garantía de recepción de sus cosechas a precios razonables durante todo el año. Cuando los precios de sus productos son más altos en los mercados mayoristas, el productor subsidia a los consumidores al vender a un precio menor a las ferias, pero al deprimirse los precios en aquellos mercados, son los consumidores los que están subsidiando al productor, siendo el beneficio mutuo la garantía de estabilidad y calidad del intercambio, basado en el principio de solidaridad. Como participantes integrales del sistema de ferias, los productores también tienen derecho a aprovisionarse en el centro de acopio de la central de víveres y otros productos para ser vendidos en sus respectivas comunidades. Estos grupos de agricultores, que actualmente suman 18 y reúnen alrededor de 800 productores en diversas regiones del país, desempeñan un papel central en el proyecto de las ferias, ya que representan un poderoso factor de integración. Están ligados al programa por acuerdos de producción, precios y calidad que son permanentemente discutidos y reevaluados. También se realizan intercambios en los cuales algunos de los productores participan transitoriamente en las ferias y los

trabajadores de las ferias trabajan por su parte en la producción. Esto permite una comprensión más integral del proceso por parte de todos los participantes.

Algunos de los grupos de productores más importantes son:

- la cooperativa La Alianza, constituida por grupos de productores reunidos alrededor de la población de Sanare, estado Lara, que fue una de las promotoras y fundadoras de las ferias de consumo, que comprende aproximadamente 150 productores;

- el grupo de productores La Montaña (50 productores);

- el grupo CROCEPORT, asociación que reúne 340 productores de café.

En la región andina (estados Trujillo, Táchira y Mérida) se encuentran cinco grupos importantes con un total de 155 productores, y en las zonas cálidas del Estado Barinas y el sur del lago de Maracaibo existen cinco grupos afiliados, formados por 100 productores. Es necesario hacer notar que esta lista no incluye todos los productores asociados a las FCF, sino sólo a los más involucrados en las actividades económicas, organizativas y formativas del sistema.

El aporte de estos productores representa hasta ahora aproximadamente el 60 por ciento de los productos perecederos que venden las ferias; el resto debe ser comprado en los mercados mayoristas. Aunque la intención de la central es aumentar este porcentaje, dicho crecimiento está supeditado al cumplimiento del proceso de integración, lo cual supone una aproximación lenta y cuidadosa entre las ferias y los nuevos grupos aspirantes a integrarse, que permita ir compartiendo los valores del movimiento y evitar una relación puramente comercial.

CECOSESOLA es la central cooperativa del estado Lara, fundada en 1967. Es la primera central cooperativa regional fundada en Venezuela, y agrupa a 34 cooperativas de base en la región centro-occidental. Actualmente, la central posee activos por 688 millones de bolívares (aproximadamente US\$1,3 millones) sin incluir el patrimonio de cada cooperativa por separado¹⁷. El papel de CECOSOLA en el conjunto del sistema de las FCF es el de un espacio de encuentro entre diferentes actores involucrados en las ferias, ya que la mayor parte de estos actores tiene la forma de una cooperativa. También funciona como marco institucional formal, ya que es la figura jurídica a través de la cual se relaciona el sistema con otras instituciones formales. Sin embargo, CECOSOLA, como institución, va más allá del sistema de ferias, puesto que ejerce otras actividades, como la prestación de servicios funerarios a los afiliados de las cooperativas, de servicios de asesoramiento y financiamiento a las cooperativas, y la representación de las cooperativas de la región ante instancias oficiales.

El departamento de agricultura y abastecimiento de CECOSOLA (Ferias) es el departamento que coordina todo lo relacionado con el funcionamiento del sistema de ferias. El

¹⁷ El término central cooperativa significa, en la práctica y en la legislación venezolana desde los años setenta, una asociación cooperativa de segundo grado, es decir, una asociación cuyos socios son cooperativas y no individuos. El criterio de organización es agrupar las cooperativas de una región, independientemente de su actividad específica (ahorro, consumo, producción, servicios). Este modelo tiene por objeto favorecer una integración más estrecha del movimiento cooperativo, en contraste con el esquema de federaciones agrupadas por sectores. También existe una organización de tercer grado, formada por todas las centrales regionales, denominada Central Cooperativa Nacional de Venezuela (CECONAVE).

enlace entre las ferias, así como con los productores, se realiza en el centro de acopio, que coordina la recepción y distribución de los productos a venderse¹⁸. Si bien cada feria funciona con autonomía, el departamento se convierte en una instancia colectiva de coordinación por medio de diversos tipos de reuniones, que se describirán en el párrafo correspondiente a organización y gestión.

Las unidades de producción cooperativa o comunitaria están dedicadas a la producción o distribución de los alimentos a ser comercializados (principalmente) en las ferias, y cuentan con el apoyo del conjunto de la organización. Dado que la provisión de productos a las ferias ofrece a estas unidades un mercado con gran potencial de expansión, se ha utilizado esta ventaja como un instrumento de desarrollo organizativo y cultural. Para ello, se da acceso preferencial a aquellas unidades de producción que mantengan métodos de organización y trabajo acordes con los valores y principios de la central, y participen en los mecanismos de evaluación de la misma. De las doce microempresas que actualmente proveen a las ferias, se destacan las que producen pastas integrales, pan, cereales y derivados, y condimentos. También participan en las ferias pequeñas unidades de distribución de carne, pescado y productos lácteos.

Aunque no todas las cooperativas de base, los grupos de consumidores y las organizaciones comunitarias operan ferias, muchas de ellas lo hacen. Por otra parte, en su calidad de miembros constitutivos de la central, tienen derecho a ser informadas en las asambleas anuales y en las reuniones periódicas de evaluación acerca de la gestión del conjunto de los departamentos de la central.

Los trabajadores de las ferias constituyen un grupo heterogéneo de personas, entre las cuales se pueden distinguir en primer lugar los trabajadores permanentes, conocidos como fijos. En segundo lugar figuran los trabajadores temporarios conocidos como avances. Éstos reciben una remuneración por cada día de trabajo, pero no tienen garantía de estabilidad. Se considera que la condición de avance puede funcionar como un período de prueba que permite evaluar no sólo la capacidad instrumental del trabajador, sino su capacidad para incorporarse al estilo de trabajo y gestión de las ferias. En tercer lugar, y especialmente en las ferias medianas y pequeñas, están los miembros de las cooperativas o asociaciones de consumidores. A pesar de ser designados como colaboradores, la mayoría de ellos también recibe una remuneración acorde con su tiempo de participación en las actividades de las ferias, y muchas veces tienen un nivel de responsabilidad y compromiso, que no se diferencia esencialmente del de un trabajador a tiempo completo. Una categoría especial de avances es la de los embolsadores, adolescentes encargados de ayudar a los consumidores a empaquetar sus compras. Por último, existe una periferia de niños y adolescentes, encargados de asistir a los compradores en el transporte de paquetes, que son incorporados a la organización por medio de las reuniones, la participación en

¹⁸ Esto no significa que todas las mercancías deban circular necesariamente por el centro de acopio. Por el contrario, se ha venido haciendo un esfuerzo permanente para evitar este paso intermedio, de manera que los productos lleguen directamente de los productores a las ferias grandes y medianas, ayudando así a disminuir los costos y evitar el deterioro de los productos.

actividades de ahorro y en los fondos de salud¹⁹. Actualmente trabajan unas 700 personas en el conjunto de las ferias. Es de hacer notar que la gran mayoría de estos trabajadores y colaboradores pertenecen a los estratos de menores ingresos de la población, y que muchos de ellos corresponden a grupos de edades con mayor incidencia de desempleo, como son los jóvenes y los adolescentes.

Los consumidores conforman el eslabón final del sistema de ferias, y aunque a primera vista pueden parecer sólo clientes motivados por los precios reducidos a los que venden las ferias, su participación es considerada por los organizadores como esencial para el éxito de las ferias. En efecto, el comportamiento y las actitudes del comprador son una variable importante en el éxito del proceso, ya que implican ciertas actitudes de cooperación y de identidad con el mismo. Ellas son, por ejemplo, el respeto al turno de cada uno en las colas; escoger los productos con cierta rapidez para evitar pérdidas de tiempo a los demás usuarios; evitar ensuciar el local; no desordenar los productos presentados, ni tomar más de lo permitido cuando algún producto está en situación de venta restringida. Por otra parte, los compradores son objeto de diferentes tipos de mensajes educativos: hojas periódicas con recetas y consejos para una buena alimentación, transmisión de videos con información sobre el movimiento comunitario, y por último, en las ferias grandes, el megáfono. Este último consiste en la presencia permanente de un miembro de la organización, que a través de un equipo de altavoces hace un seguimiento de la marcha de la feria, informa sobre los productos en oferta, hace recomendaciones y observaciones a los consumidores y trabajadores, invita a que sea denunciada cualquier falla que se observe, y transmite otros mensajes. Este mecanismo es evaluado por los organizadores como un medio de comunicación directa, que ha contribuido a aumentar la identificación de los compradores con el sistema de ferias.

Entidades que intervienen

Otras organizaciones de la sociedad civil

CECOSESOLA mantiene un programa conjunto con CARITAS y CONCENTROOCCIDENTE²⁰, denominado comisión de abastecimiento. Esta comisión evalúa la política de abastecimiento comunitario y diseña instrumentos para su mejor funcionamiento. El aporte de la central consiste principalmente en abastecer a 50 unidades de distribución solidaria de alimentos a los sectores más pobres de la ciudad, operadas por las organizaciones mencionadas.

¹⁹ La existencia de niños trabajadores en ocupaciones informales y de baja productividad es común en países emergentes como Venezuela. A diferencia de los mercados y supermercados de los países industrializados, donde el consumidor mismo se encarga de llevar sus compras a su domicilio o automóvil, en Venezuela esta tarea está a cargo de niños o adolescentes que reciben una propina del comprador. En el caso de las ferias, estos niños se acercaron espontáneamente al percibir el gran volumen de compradores existente. La respuesta de los organizadores fue reconocer el importante papel que cumplen en el contexto de las ferias, y ha venido incorporándolos a los mecanismos de participación y evaluación, hasta el punto de que algunos de ellos, al crecer, se han incorporado como trabajadores a tiempo completo.

²⁰ Organización de desarrollo social que forma parte del Grupo Social CESAP (Centro al Servicio de la Acción Popular), la ONG más importante de las que trabajan en el campo social en Venezuela. En este caso, la relación se establece con la instancia regional de esa organización.

El grupo de los once es un conjunto de once organizaciones de la sociedad civil del estado Lara (entre las cuales se encuentran las principales ONG y fundaciones dedicadas al desarrollo social) que se reúne periódicamente para discutir asuntos de interés común, como la reforma del Estado en la región, los programas sociales y la forma de mejorar su ejecución. En las reuniones participan también como observadores algunos representantes del organismo de desarrollo regional (FUDECO) y de la comisión regional para la reforma del Estado. Uno de los logros más importantes de este grupo es el de haber discutido e impulsado la aprobación, por la Asamblea Legislativa del estado Lara, de una ley que estimula la participación de la sociedad civil organizada en la planificación y la gestión públicas²¹.

Actores del sector público

El programa de ferias mantiene relaciones con diversos organismos públicos, con fines de concertación de actividades de mutuo interés, o de acceso a recursos. Sin embargo, enfatiza en acceder sólo a los recursos estrictamente necesarios, que no puedan ser generados por el mismo movimiento, ya que consideran que el dinero obtenido sin esfuerzo es un factor que contradice los valores y procesos educativos que se adelantan.

El Fondo Nacional de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (FONCO-DIN), es una dependencia del Ministerio de la Familia. En 1997, este fondo gubernamental apoyó la lucha de CECOSOLA por obtener la adjudicación directa de los silos de Barquisimeto²². En ese mismo año otorgó un crédito por 250 millones de bolívares (US\$500.000) destinado a la modernización de las ferias y al refuerzo de las unidades de producción campesina. Además de este crédito, realizó aportes no reembolsables por aproximadamente US\$38.000 para reforzar actividades educativas, como la producción audiovisual.

La Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOP), el organismo del gobierno nacional encargado de promover y supervisar el cooperativismo en el país. Su relación con la central cooperativa en los últimos años ha sido de colaboración e intercambio de información acerca de los aspectos técnicos y la organización. Recientemente, la Superintendencia ha confiado a la central trabajos de promoción y fiscalización de algunas cooperativas de la región.

El programa FONCOFIN-PROAL: el sistema de ferias participó durante algunos meses en la ejecución de este programa gubernamental a través del cual se distribuían alimentos con precios subsidiados, pero decidió retirarse del mismo, puesto que éste introdujo distorsiones en el modo de actuar de las ferias. En términos prácticos e inmediatos, produjeron congestionamientos derivados de la oferta de productos subsidiados por el gobierno, cuya disponibilidad, sin em-

²¹ Ley de planificación y participación de la sociedad civil en la gestión pública del estado Lara (promulgada el 5 de junio de 1996). Puede consultarse el texto en Cuadernos del CENDES, No. 33, Año 13, segunda época, septiembre-diciembre de 1996, págs. 147-160.

²² Estos silos, propiedad del Fondo de Inversiones de Venezuela, organismo tenedor de las empresas e instalaciones privatizables del Estado, fueron vistos por la central como un instrumento para potenciar la eficiencia de las ferias, al permitir la compra y almacenamiento de grandes cantidades de productos agrícolas, disminuyendo aún más los costos. Sin embargo, la adjudicación de los silos enfrentaba la oposición de la empresa arrendataria de los mismos, lo cual hizo largo y complicado el proceso.

bargo, experimentó altibajos. La imagen de las ferias se resentía a causa de esta desorganización. Pero sobre todo, la distribución de productos subsidiados contradecía frontalmente la lógica de la autoorganización y el esfuerzo propio que los participantes en las ferias quieren difundir. Es por ello que se cuestiona si estos programas de alimentos subsidiados son realmente útiles o no a los sectores populares que procuran favorecer. En este sentido se critica la falta de continuidad de los programas, los criterios clientelistas y paternalistas de su manejo, y su carácter desalentador de los procesos de autoorganización.

El convenio INTERCOOP: este convenio fue establecido entre el sistema de ferias y el CICDA²³ para la gestión conjunta de proyectos de desarrollo centrados en los productores agrícolas. Consiste en el financiamiento de iniciativas de producción experimental, mejoras en los métodos de gestión, introducción de nuevas actividades como la cría avícola y de ganado, control orgánico de plagas, y desarrollo de la agricultura orgánica, especialmente aquéllas presentadas por cooperativas y grupos de productores agrícolas, que contribuyan a mejorar las condiciones de la producción y la vida de los campesinos. También incluye pasantías de varios meses en ambas naciones, con el fin de intercambiar experiencias sobre la organización económica, social y técnica de la producción. La mayoría de los grupos de productores de las ferias participan en este programa²⁴.

Gestación del proceso

Esta sección se propone responder a los siguientes objetivos: identificar el origen de la iniciativa (agentes externos e internos); la incorporación de actores existentes y la generación de nuevos actores; la interrelación entre los actores (alianzas y conflictos) para la generación de la experiencia.

El sistema de ferias surgió en 1983, a partir de una necesidad del movimiento cooperativo, consistente en retomar una dinámica de organización popular que estaba relativamente estancada, y proponer vías para que los sectores populares pudieran enfrentar con instrumentos propios la crisis económica que se iniciaba. Esta necesidad se basó en las características del proceso de conformación de las centrales cooperativas en Venezuela. Aunque el cooperativismo tiene antecedentes en Venezuela desde fines del siglo pasado, el movimiento sólo adquirió continuidad y estabilidad en los años sesenta. Impulsado por organizaciones nacionales e internacionales, entre las cuales se encontraban federaciones de cooperativas interamericanas, se registró un importante crecimiento hasta principios de los años setenta. El modelo de integración predominante en esa época era el de las federaciones sectoriales²⁵.

En el momento de la creación de las centrales, éstas no se agruparon sectorial sino regionalmente. El origen de las mismas fue el de prestar a sus afiliados servicios que las cooperativas

²³ Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (CICDA), institución francesa de ayuda para el desarrollo.

²⁴ Para una completa evaluación del proyecto INTERCOOP, véase Fréitez, op. cit.

²⁵ Para 1970 existían 254 cooperativas con 56.000 asociados. Eduardo Matute y R. Ordóñez, "Aportes del Cooperativismo venezolano a los Procesos de Democratización". Universidad Simón Rodríguez. Caracas, 1991, pág. 3, citado por Lander, op. cit.

individuales no podían proporcionar, por razones económicas y legales²⁶. CECOSOLLA inicialmente prestó a sus asociados servicios funerarios. Más adelante incorporó un departamento de transporte colectivo, tratando de responder a la situación crítica de este servicio en la ciudad de Barquisimeto en los años setenta. Sin embargo, factores internos y externos hicieron fracasar económicamente esta iniciativa. A pesar de haber funcionado con éxito durante cinco años, la actividad del transporte enfrentaba obstáculos desde el punto de vista educativo y formativo, por la dificultad para incorporar al personal a la lógica de la solidaridad cooperativa. A esto se sumó la reacción defensiva de los propietarios de líneas de transporte urbano y los gremios de transportistas fuertemente influenciados por los partidos políticos, que pusieron diversas trabas institucionales y políticas al éxito del sistema de transporte de CECOSOLLA, hasta condenarlo a la quiebra económica. Sin embargo, algunos de los participantes de esa etapa que hoy pertenecen al sistema de ferias, consideran que la experiencia del transporte dejó profundas enseñanzas que hoy son aprovechadas por la organización.

¿Cuáles fueron esas enseñanzas? La primera de ellas fue el poder de la solidaridad. Esto se deriva del hecho de haber sobrevivido la organización promotora de la experiencia de transporte, CECOSOLLA, como el grupo promotor de lo que serían las FCF, a pesar de una ofensiva concertada por actores muy poderosos, entre los cuales se encontraban los principales empresarios del transporte público de la ciudad, los partidos políticos mayoritarios, los sindicatos de transportistas y el Concejo Municipal. La ofensiva significó que los autobuses fueran embargados judicialmente, impidiendo trabajar a los miembros de la organización; las pérdidas producidas por el conjunto de obstáculos puestos al programa de transporte ascendían a 20 millones de bolívares en 1984 (casi US\$5 millones al tipo de cambio de la época). A pesar de esa situación, económicamente desesperada, un pequeño grupo de participantes decidió perseverar en la idea de desarrollar un trabajo comunitario, al considerar que el fracaso económico no negaba el valor de la experiencia, ni los principios comunitarios en los que se basaba. En otras palabras, el ataque había logrado descalabrar económicamente al grupo, pero no había destruido su cohesión ni su compromiso. Esta situación obligó a los asociados a un profundo análisis de las condiciones internas y externas para el éxito de una organización popular. Otra enseñanza decisiva se refería al peligro de depender de un subsidio para operar el servicio público²⁷. Aunque dicho subsidio era otorgado a todas las líneas de transporte urbano, y podría ser considerado un derecho de los

²⁶ La idea de constituir una central surgió en 1966, cuando las cooperativas de la institución, preocupadas por brindar servicio funerario a sus asociados, encontraron trabas legales para la constitución de una cooperativa de este tipo. De allí que la central cooperativa fue una respuesta original ante una necesidad popular, que fue luego reconocida por los organismos reguladores y convertida, por medio de la reforma de la Ley de Cooperativas, en el modelo nacional de organización del movimiento cooperativo.

²⁷ En Venezuela, el servicio de transporte público se realiza en su mayor parte por empresarios privados o asociaciones de chóferes, que dada su ineficiencia, tradicionalmente han sido subsidiados por los gobiernos locales para moderar los precios del pasaje. CECOSOLLA inició su actividad de transporte con una tarifa inferior en 50 por ciento a la de las demás líneas, y sin subsidios. Cuando comenzó la crisis, los otros transportistas habían aumentado sus tarifas originales y además recibían subsidio. CECOSOLLA solicitó entonces subsidio, pero ofreciendo que mantendría la tarifa anterior. Paradójicamente, la Superintendencia de Protección al Consumidor pretendió obligar a CECOSOLLA a aumentar la tarifa, para alinearla con la de los demás transportistas.

usuarios de pocos recursos, de hecho se convirtió en un instrumento de chantaje y control político sobre los operadores. De esto derivó la necesidad de desarrollar actividades económicas que no implicaran dependencia de subsidios estatales. Otro problema provino del trabajo necesariamente aislado e individual de los choferes de autobuses, que pasaron la mayor parte de su tiempo de trabajo sin contacto con otros miembros de la organización. Se concluyó que eran preferibles actividades donde hubiera trabajo en equipo y una relación permanente entre los asociados²⁸.

Por otra parte, los productores organizados en la cooperativa La Alianza, de Sanare (población agrícola situada a unos 100 kilómetros de Barquisimeto) presionaban al movimiento cooperativo urbano para que aprovechara las posibilidades de integración entre productores y consumidores. En efecto, pensaban que el cooperativismo agrícola se venía potenciado por un mercado formado por las organizaciones comunitarias, que le permitiría evitar la dependencia de los intermediarios de la comercialización, al mismo tiempo que se podría favorecer a los consumidores con mejores precios. Por último, la cooperativa El Triunfo, situada en el oeste de Barquisimeto, buscaba salidas para un estancamiento en sus procesos de crecimiento y participación. Según sus propios impulsores, los objetivos básicos de las ferias fueron los de generar un fuerte proceso de organización de consumidores, desarrollando un mercado amplio que facilitara una creciente organización alrededor de la producción agrícola e industrial a nivel popular²⁹.

Un antecedente de las ferias de consumo familiar se produjo en Caracas a principios de los años ochenta, estimulado por una experiencia brasileña que consistió en la venta de hortalizas a un precio único por kilogramo. Sin embargo, esta experiencia no logró consolidarse en la capital. A fines de 1983 funcionó la primera feria de consumo familiar en el estado Lara, en la sede de la cooperativa El Triunfo, con un volumen de ventas de apenas tres toneladas de verduras, partiendo de una inversión de unos US\$4.000 realizada por la central regional CECOSOLA.

Desarrollo del proceso

En esta sección se identifica la forma en que participan los actores en el proceso (diagnóstico, elaboración de propuestas, negociación, ejecución, supervisión, seguimiento y evaluación), y las alianzas y conflictos entre los actores. Específicamente, se procura examinar a través de qué mecanismos y procesos se articulan intereses entre los actores y se generan consensos para la acción, y en qué medida la participación en el proyecto genera oportunidades para la creación y el fortalecimiento de las organizaciones de base y se desarrollan habilidades para intervenir y negociar soluciones con otros actores.

Los principios básicos de organización: la gestión solidaria

El principio que rige la organización es muy simple: se trata de aprender en el trabajo, por me-

²⁸ Este análisis del caso del transporte y de las enseñanzas extraídas se basa en las siguientes fuentes:

Entrevista a miembros del equipo promotor. Barquisimeto, 11-12-1997. Salas Gustavo, op. cit., págs. 4-5.

Bruni Celli Josefina. Las Ferias de Consumo Familiar de Barquisimeto. Caracas, versión mimeografiada, 1996, págs. 31-32.

²⁹ Salas Gustavo, op.cit., pág. 5.

dio de la comunicación abierta entre todos los actores. El resultado del aprendizaje es la corrección del rumbo, tomando en cuenta tres factores centrales: los valores más generales que orientan al conjunto de actores participantes; los objetivos estratégicos de la organización, y la experiencia adquirida en la práctica. Es evidente que estos factores e incluso los objetivos estratégicos no son necesariamente rígidos, ya que lo importante es la realización de los valores por los medios más adecuados. ¿Cuáles son los objetivos de la organización, o para usar la terminología de moda, cuál es su visión y misión? Si se parte del nivel más inmediato, el de la experiencia, la acción económica, organizativa y educativa de los actores va adaptándose cotidianamente al ritmo del cambio social, a las incertidumbres causadas por la inflación y la inestabilidad económica, y a las fluctuaciones del entorno político. Pero esta adaptación está orientada por los fines estratégicos, que constituyen un marco relativamente permanente, un punto de referencia para optar entre diferentes cursos de acción. Y los valores de la organización no son un sustrato teórico, alejado de la práctica, sino criterios que se espera sean aplicados por todos los actores en sus interacciones cotidianas.

Así, por ejemplo, los controles administrativos y económicos son dictados por la necesidad de garantizar la viabilidad económica de la experiencia, pero son también ejercicios de participación, en la medida en que son practicados en forma colectiva y rotatoria, y están sujetos a examen y discusión por parte de todo el grupo. El objetivo estratégico de fortalecer una organización popular está a su vez sometido a un conjunto de valores que exigen que no sea una organización popular de cualquier tipo, sino una en la cual se puedan vivir cotidianamente los valores de la solidaridad y la democracia.

Este conjunto entrelazado de valores y prácticas ha sido sistematizado por los actores del sistema con la expresión gestión solidaria, cuyos principales componentes son:

- Satisfacer las necesidades básicas de los participantes en el proceso, entendiendo este concepto no sólo en sentido estrictamente material, sino en sentido amplio. Al tomarse en cuenta todas estas necesidades se tiende a frenar los procesos de manipulación, estimular la participación y explicar la importancia del trabajo voluntario comprometido.

- Asumir riesgos y responsabilidades colectivas, para superar progresivamente la actitud de jefes y subordinados, o de dirigentes y dirigidos.

- Establecer relaciones de respeto mutuo. Ello implica comprender a los demás desde su perspectiva, desde su experiencia acumulada en la vida. En la práctica, esto significa el ejercicio de la crítica y el análisis desde una perspectiva que permita el desarrollo personal de cada uno.

Estos grandes componentes básicos se han venido concretando, hasta ahora, en un conjunto de mecanismos específicos que no deben considerarse como fórmulas, sino como respuestas concretas al proceso de la organización:

- las reuniones permanentes y periódicas, en las cuales participa todo el grupo, que deben ser abiertas, dinámicas, con abundante intercambio de información y decisiones consensuales;
- espacios de reflexión para profundizar las experiencias;
- espacio para la conversación personal e informal;

- la creación de un sistema flexible de toma de decisiones, lo cual implica que no necesariamente todas éstas deban ser adoptadas en reuniones, sino que se tomen de acuerdo con los criterios colectivos que va creando el grupo;
- la distribución de actividades por comisiones, lo cual permite el aprendizaje en conjunto;
- la rotación de las tareas y los cargos;
- el intercambio de experiencias en el trabajo con otros grupos y organizaciones populares;
- la descentralización progresiva;
- las actividades recreativas conjuntas.

La importancia de la rotación como principio de organización

En el contexto de las ferias de consumo, se entiende por *participación* el conjunto de actividades de gestión en las cuales se incorporan los trabajadores y colaboradores de las ferias. La característica esencial de esta organización es que no se pueden distinguir en ella dos momentos claramente separados, uno rutinario, de actividades pautadas impersonalmente por la gerencia, y otro, superpuesto al anterior, de participación en las decisiones. Por el contrario, se enfatiza que todas las tareas son al mismo tiempo una actividad económica, educativa y de organización. El eje sobre el cual gira este concepto es la rotación de tareas. En efecto, se supone que todos los trabajadores de una feria deben participar en cada una de las actividades, desde la recepción de la mercancía hasta la limpieza del local, pasando por todas las etapas del proceso. Este procedimiento contradice una de las características clásicas de la organización científica del trabajo, como es la especialización, que desde principios del siglo XX fue una clave de los incrementos de productividad³⁰. Los miembros de las ferias reconocen que la rotación implica elevados costos de aprendizaje, así como cierto grado de pérdida e ineficiencia durante los períodos de adaptación a las nuevas tareas; pero consideran que estos costos se ven compensados por varias ventajas importantes:

- la rotación permite que cada uno de los trabajadores tenga una visión integral del proceso, haciéndole comprender mejor los puntos de vista de los demás;
- también permite la difusión de las habilidades y competencias, contribuyendo a evitar la creación de parcelas de poder alrededor de una esfera de conocimiento;
- aporta más flexibilidad a la organización, ya que cualquiera puede sustituir a otro en caso de necesidad;
- hace el trabajo más variado, menos rutinario y por lo tanto más satisfactorio.

Otra dimensión de la participación es la evaluación y discusión permanente del trabajo. Esta actividad, que en las organizaciones tradicionales generalmente está reservada a los niveles de gerencia, ha sido generalizada a todos los trabajadores (e incluso a otras personas interesadas, ya que las reuniones son abiertas). Esta actividad puede dar una primera impresión de ineficien-

³⁰ Sin embargo, las experiencias en diferentes países y tipos de empresas han mostrado que la rotación de algunas tareas puede incrementar la productividad al hacer el trabajo más variado y menos rutinario.

cia, puesto que es frecuente que la reunión de evaluación de una feria pueda durar una jornada completa de trabajo, y en la misma pueden llegar a participar hasta cien personas. Sin embargo, también se considera que este tipo de reuniones aumenta la eficiencia, en la medida en que mejora la integración entre los trabajadores, difunde al máximo la información, y permite la expresión de críticas y sugerencias para mejorar los procesos y las relaciones entre todos los trabajadores, sin las pérdidas de información, tiempo y confianza que implican los modelos altamente centralizados de gestión.

El proceso de evaluación visto por observadores externos

El estilo de trabajo colectivo de las ferias ha sido objeto de la atención de diversos investigadores, quienes en diferentes momentos han dejado constancia de sus características básicas.

Así, por ejemplo, el análisis de Rodríguez y Peña indica que “la organización de las ferias se caracteriza por ser democrática dentro del espíritu de la autogestión de la propiedad y la dirección de las experiencias”³¹. Asimismo, destaca la gran importancia asignada a la educación, señalando la existencia de procesos de encuentro para evaluar, reflexionar y proponer planes entre las diferentes personas y grupos involucrados³².

Más recientemente, Bruni Celli ha descrito vívidamente las reuniones en las que se observa lo que denomina gerencia colectiva, e identifica como clave del éxito a los siguientes factores: sistemas sencillos, atención al detalle, aprendizaje de organización y formación, omnipresencia de los “controles” administrativos, orientación hacia la eficiencia y la productividad, y realismo técnico”³³.

Asimismo destaca el papel de los valores en el desarrollo de la organización: “Los valores cooperativistas de crecimiento personal, apoyo mutuo, solidaridad, frugalidad y austeridad; de enseñar a otros, de no ser egoísta y de dar lo mejor de sí para la comunidad son temas de reflexión continua en las ocho o más horas semanales de reuniones a las que asisten todos los trabajadores de CECOSOLA. El alto número de horas dedicadas a reuniones podría verse como una pérdida en productividad; pero son el principal medio a través del cual se logra la dedicación, el entusiasmo y el compromiso de los trabajadores de la organización”³⁴.

En una reciente evaluación de los resultados del proyecto INTERCOOP, Fréitez señala la existencia de una “cultura organizacional del movimiento de FCF”, definida por los siguientes rasgos: “... se orienta a promover y favorecer la participación, la autorresponsabilidad y la transparencia, la crítica y la autocrítica y el compromiso personal, de grupo y social; tal cultura alimenta las prácticas cotidianas y, a su vez, se nutre y enriquece con el diario existir de la gente y sus grupos”³⁵.

³¹ Alberto Rodríguez y Claudia Peña, op. cit., pág. 9.

³² Id.

³³ Josefina Bruni Celli, op. cit., págs. 23–28.

³⁴ Ibid., págs. 25–26.

³⁵ Fréitez, op. cit., págs. 112–113

Otras instancias de organización

El sistema de ferias ha desarrollado, como consecuencia de sus necesidades y de acuerdo con los valores que lo orientan, un conjunto de instancias de discusión y decisión, que reproducen, en diferentes ámbitos y niveles, los principios básicos de la organización. A continuación se enumeran las más importantes de esas instancias³⁶:

- La reunión de los martes: en la misma participan miembros de todas las ferias de Barquisimeto, intercambiando ideas para la coordinación de criterios sobre compra, aspectos operativos y aspectos de personal.

- El plan local: reunión quincenal entre los diferentes grupos organizadores de ferias. Promueve el apoyo entre grupos y discute los problemas de abastecimiento.

- El encuentro con productores de las FCF sobre costos de producción: estas reuniones, que se efectúan cada dos o tres meses, sirven para analizar los costos de producción, reflexionar sobre las relaciones entre productores y ferias, y para intercambiar información sobre las mismas.

- La planificación de siembras: reuniones semianuales en las cuales se definen conjuntamente entre los productores y las ferias los rubros, volúmenes, períodos y cupos de producción por grupos de productores.

- El apoyo mutuo: reunión mensual en la cual se definen y aprueban los créditos para la producción agrícola u otras actividades consideradas prioritarias, y se canalizan actividades educativas.

- Los encuentros “nosotros y el país”: encuentros de reflexión que se producen cada dos o tres meses, en los cuales se discute la relación entre el movimiento y la realidad nacional y regional.

- El comité de asistencia técnica: reunión bimestral en la cual participan miembros de los grupos de productores, miembros de las FCF, técnicos agrícolas y pasantes franceses vinculados al proyecto INTERCOOP. En dicha reunión se programa, evalúa y planifica el proceso de asistencia técnica.

- La reunión “escuela cooperativa”: reunión semanal en el cual se coordinan actividades formativas, se ponen en práctica acuerdos de otras instancias, se hace el seguimiento de los acuerdos y actividades, y se manejan las relaciones institucionales de CECOSOLA.

Este conjunto de instancias entrelazadas produce un intercambio permanente y abierto de información entre las diferentes ferias y quienes colaboran en ellas. La relación entre productores y ferias urbanas es un ejemplo de esta dinámica: en principio, puede pensarse que existe un conflicto potencial de intereses entre productores y puntos de venta, en la medida en que los primeros esperan maximizar su ingreso y los segundos se esfuerzan por minimizar los costos. Lo particular del sistema entrelazado de reuniones es que este conflicto potencial es reconocido y procesado en busca del consenso. Este no es automático, sino derivado de factores como la estabilidad de la relación, las expresiones de confianza mutua que se van estableciendo progresiva-

³⁶ Adaptado de Fréitez, op. cit., anexo 5.

mente, la existencia de reglas de juego estables y explícitas, y la entera libertad para participar en las reuniones de discusión.

Sistema de silos de Barquisimeto

El proceso que llevó al Departamento de Agricultura y Abastecimiento de CECOSOLA a comprar las instalaciones de los silos de Barquisimeto, a través de la asignación directa de la venta de esas instalaciones por el Fondo de Inversiones de Venezuela, tiene especial interés porque muestra la interacción entre los actores que constituyen el sistema de ferias y su entorno sociopolítico. Este proceso estuvo muy influido por las necesidades de espacio y almacenamiento del sistema de ferias. En el mismo se llevó a cabo una serie de actividades con participación de la comunidad. Para los participantes, la lucha por el acceso a los silos representó la oportunidad de enfrentarse a actores poderosos, ya que la empresa arrendataria disponía de fuertes vínculos económicos y políticos con el poder regional y central. Por otra parte, permitió demostrar la capacidad de movilización del movimiento asociado a las ferias.

Las principales actividades relacionadas con la lucha por los silos fueron:

- la recolección de 36.000 firmas en respaldo de la compra de los silos por parte de CECOSOLA;
- el logro del respaldo del gobernador del Estado, del presidente de la asamblea legislativa, y del alcalde de Barquisimeto;
- la ocupación de las instalaciones por cooperativistas, grupos y productores ante la demora en responder por parte del Fondo de Inversiones de Venezuela (octubre de 1996);
- la visita de 300 personas al Fondo de Inversiones para presionar a la junta directiva del organismo (octubre de 1996);
- la campaña de información en los medios locales y regionales;
- la recaudación de 397 millones de bolívares (aproximadamente US\$200.000) necesarios para la compra por parte del movimiento cooperativo y otras organizaciones de base;
- por último, después de cuatro años de lucha, se logró la compra de los silos por adjudicación directa (abril de 1997).

La adquisición de los silos permitirá no sólo aumentar significativamente la capacidad de almacenamiento, sino también la ampliación de la feria del centro y el desarrollo de un conjunto de actividades comunitarias en los nuevos locales. Pero sobre todo, representa simbólicamente la expansión de la presencia del movimiento de las ferias en la sociedad larense, y una muestra de su poder de convocatoria.

Identificación de otros resultados alcanzados

A continuación se examinarán algunos ejemplos de instancias y procesos en los cuales se han manifestado aportes de la organización al bienestar social de sus integrantes, así como a la integración entre los grupos y personas que la conforman.

El fondo de financiamiento³⁷

Es un organismo integrado por cooperativas de base, asociaciones civiles, unidades de producción comunitaria y grupos de productores asociados. Su función es financiar las iniciativas de las instancias vinculadas al sistema de ferias, ya sea desde el punto de vista de la producción como de la distribución y venta de alimentos. Entre su filosofía de gestión se cuenta la promoción de técnicas agrícolas sustentables, acordes con la dimensión real de la unidad productiva en cuestión, no degradantes ni contaminantes del ambiente. Asimismo, el fondo exige que varios de los integrantes de la unidad cooperativa que lo solicita avalen personalmente el crédito. El capital del fondo está formado por recursos aportados o depositados por los integrantes del sistema según el siguiente esquema:

- el 0,25 por ciento de la facturación del centro de acopio de CECOSOLA a las cooperativas y grupos de consumidores;
- el 1 por ciento del valor de los productos vendidos por los productores al centro de acopio;
- los ahorros a la vista depositados por cooperativas y grupos;
- un porcentaje de las ganancias de la feria (según lo acordado en la Asamblea);
- otros aportes.

Como se ve, la fuente principal del fondo son aportes no recuperables de los productores y las ferias, lo cual proporciona una elevada capacidad de crecimiento, sin verse afectados por la inflación, ya que crecen al mismo ritmo de la facturación semanal. Este tipo de aporte es posible en la medida en que sus contribuyentes mantienen su confianza en la organización, y esperan a su vez beneficiarse por créditos del fondo.

Para el mes de septiembre de 1997 el fondo manejaba un total de US\$134.000, de los cuales aproximadamente US\$58.000 estaban concedidos en préstamos a interés. Los créditos son otorgados por la reunión denominada Apoyo Mutuo, integrada por representantes de las ferias, de las cooperativas, grupos de productores, el consejo de administración de CECOSOLA y representantes de las unidades de producción. Este grupo se reúne cada quince días, y decide el otorgamiento de los créditos con base en criterios de consistencia con las formas de organización de CECOSOLA: horizontalidad, participación y solidaridad. También se evalúa la contribución del proyecto al proceso de integración, y factores ambientales como la disminución del uso de plaguicidas. La reunión se apoya en una comisión de créditos, que analiza previamente cada solicitud. Hasta ahora se han recuperado todos los préstamos otorgados.

Fondo de Ayuda Mutua³⁸

Es una instancia formativa y de organización creada para obtener soluciones en el campo de la salud. Está constituido por trabajadores del sistema de ferias y por algunos de sus familiares. Con aportes de los socios, realiza actividades en el ámbito de la medicina preventiva y curativa. Para

³⁷ CECOSOLA. Informe ante la Asamblea del Departamento Agrícola y de Abastecimiento. Ejercicio 1995-1996. Barquisimeto, versión mimeografiada, junio de 1997.

³⁸ *Ibidem*, pág. 3.

complementar los ingresos del fondo se llevan a cabo varias actividades en el ámbito de la feria, tales como el kiosco de venta de artículos de limpieza, la venta de alimentos, el servicio de estacionamiento, cuidado de bolsas, la venta de periódicos, etc. El fondo presta servicios de exámenes de laboratorio, consultas, ambulancias, odontología, venta de medicamentos, hospitalización, cirugía, educación, etc.

Funcionan tres consultorios en diferentes sectores de la ciudad, que atienden un promedio de 1.000 pacientes semanales, quienes pagan tarifas módicas. Los usuarios participan en el funcionamiento de cada consultorio. La administración de cada uno de ellos se realiza en forma rotatoria por el personal de las distintas asociaciones. Con la participación de los médicos que atienden en el consultorio, se llevan a cabo actividades educativas, como cursos y charlas sobre primeros auxilios, salud, alimentación, producción orgánica, etc.

Para atender casos muy costosos existe un fondo integrado de salud, que recauda dinero a través de actividades, tales como una verbena anual y diversas rifas. Además de estos resultados, puede mencionarse la contribución del sistema de ferias a la integración cooperativa. En efecto, durante muchos años había sido una aspiración del movimiento cooperativista el establecimiento de redes económicas y de organización entre cooperativas de diferentes tipos, y especialmente entre aquéllas dedicadas a la producción y las encargadas de la distribución y la venta al detalle. Sin embargo, esta aspiración se veía frenada por el escaso tamaño y dinamismo de las cooperativas de consumo. El sistema de ferias, con su rápida capacidad de crecimiento, ha proporcionado un mercado estable para un conjunto creciente de productores agrícolas asociados. Asimismo, la actividad de las ferias semanales ha contribuido a revitalizar muchas cooperativas de base, que habían perdido dinamismo en la medida en que la actividad de ahorro y crédito se había convertido en una rutina poco participativa. Por último, se puede mencionar que el éxito económico de las ferias ha permitido financiar actividades importantes pero no inmediatamente rentables, como la formación de un equipo permanente de educación. Las principales actividades de este equipo han sido: la publicación de una hoja semanal titulada *Enfériate*, que se distribuye en las ferias; la formación de un equipo de producción de video, que ha producido hasta el momento más de ochenta programas educativos; el intercambio con otras centrales, cooperativas y organizaciones sociales del país y del exterior para compartir experiencias; la producción de folletos educativos y de los resultados de investigaciones sobre las ferias; y organización de foros y jornadas de reflexión con invitados nacionales e internacionales³⁹.

La participación contribuye al cumplimiento de los objetivos inmediatos del proyecto

En esta sección se tratará de identificar cómo y qué tipo de capacidades se desarrollan en los actores durante el proceso, cuáles son los objetivos inmediatos del proyecto, el grado de cumplimiento de los mismos, y otros resultados alcanzados.

³⁹ CECOSOLA. Consejo Regional de Educación y Planificación. Informe a la asamblea ordinaria, correspondiente al período julio 1995-junio 1996. Barquisimeto, versión mimeografiada, 1996.

CUADRO 3. Principales indicadores, 1984, 1990 y 1997

	1984	1990	1997
Unidades de venta	1	87*	105**
Venta semanal de productos hortofrutícolas (en toneladas)	3	168	300
Número de familias atendidas	300	20.000	40.000
Número de trabajadores	15	400	700
Número de productores agrícolas	15	100	500
Número de organizaciones de productores	1	n.d.	18
Número de unidades de producción comunitaria	1	9	12

* Incluye todo el estado Lara. Aproximadamente la mitad en Barquisimeto.

** Incluye 50 ferias y 55 centros de abastecimiento solidario.

Fuentes: CECOSOLSA. Ferias de Consumo Familiar. estado Lara. Barquisimeto, 1990.

CECOSOLSA. *Presentación del programa de ferias de consumo familiar en reunión del Grupo Santa Lucía*. Puerto La Cruz, Venezuela. Octubre de 1997.

Identificación de los objetivos inmediatos del proyecto

El objetivo inmediato del proyecto, en sus inicios en 1983, fue el de recuperar la dinámica del movimiento cooperativo, especialmente en la región centrooccidental, bajo una concepción del cooperativismo como organización popular y autónoma que fuera un instrumento de cambio personal y social. Para ello fue necesario encarar una actividad económica con un alto potencial de crecimiento, que enmarcara el desarrollo organizativo y educativo. Por otra parte, esta actividad concordaba con un proyecto estratégico, como era el de estimular y fortalecer la organización autónoma de los sectores populares, no sólo en términos económicos, sino también sociopolíticos y culturales. Por último, el proyecto de ferias de consumo se proponía acortar la distancia entre productores y consumidores, para generar un incentivo económico compartido por ambos extremos de la cadena de comercialización, que estimularía la organización integrada.

Identificación del grado de cumplimiento de los mismos

La información obtenida en el presente estudio, así como en otras investigaciones previas, indica un indudable éxito desde el punto de vista económico. El cuadro 3 muestra la evolución de algunas de las variables centrales del proceso durante los años seleccionados.

Desde el punto de vista del refuerzo de los valores comunitarios, también hay coincidencia en diversas fuentes acerca de los logros organizativos, especialmente el de haber conseguido desarrollar una dinámica participativa que cumple, a la vez, con el requisito de eficiencia económica y el de escuela de formación humana. La sustentación de esta última dimensión es, por supuesto, menos fácil de probar cualitativamente que la eficiencia económica. Sin embargo, algunos indicadores de este éxito son: la expansión ininterrumpida de las organizaciones vinculadas al sistema; el prestigio adquirido ante otras organizaciones privadas y oficiales, las cuales han establecido convenios de cooperación con CECOSOLSA; y el permanente ingreso de nuevos trabajadores en la medida que se expanden las actividades económicas.

CUADRO 4. Promedios mensuales de suministro, en kilogramos, a los principales clientes de la corporación MAVESA en la región centrooccidental. 1993-1997

Cliente	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997
CECOSESOLA (Ferias de consumo familiar)	103.909	107.666	96.785	121.317
Dialca	57.742	40.379	40.139	45.306
Mayor Viveres y Quincallería Lumar, s.r.l.	36.561	46.842	55.021	44.757
Supermercado Los Morocho, s.r.l.	32.367	34.157	38.022	32.178
Distribuidora de Productos Alimenticios Margana	102.674	61.395	31.090	20.088
Comercial ANOFRI	22.695	23.064	17.718	14.466
Automercado Muralla	26.242	26.242	11.650	7.388
Kleo's, c.a.	22.842	32.499	16.076	4.928

CUADRO 5. Promedios mensuales de suministro, en kilogramos, a los principales clientes de la corporación MAVESA en Venezuela. 1993-1997

Cliente	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997
Altran, c.a. (CADA)	122.907	226.491	250.682	232.625
CECOSESOLA (Ferias de consumo familiar)	103.909	107.666	96.785	121.317
Distribuidora Roscio, c.a.	95.638	138.753	115.562	110.552
Com. "La Gran Parada" s.r.l.	80.081	87.949	93.139	85.564
Makro Comercializadora, s.a. (Caracas 1)	49.297	85.393	86.199	83.248
Frigorífico Ordaz, s.a.	77.932	95.041	102.020	82.566
Makro Comercializadora s.a. (Caracas 2)	55.558	92.144	106.437	75.139
Central Madeirense, s.a. (solo supermercado de Catia, Caracas)	20.317	20.190	16.210	10.533

Eficiencia del proyecto

Desde el punto de vista estrictamente económico, el balance de las actividades de las ferias muestra un alto rendimiento de los recursos invertidos. Para el ejercicio terminado en 1996, se obtuvo una utilidad bruta en operación de aproximadamente US\$812.000 sobre unas ventas totales de alrededor de US\$11 millones, lo cual representa una proporción del 7,44 por ciento. La utilidad neta de operación, deducidos los gastos administrativos, asciende a aproximadamente US\$342.000 equivalentes a un 3,14 por ciento de las ventas totales, un 30,07 por ciento respecto al total de activos y un 79,23 por ciento del patrimonio.

El cuadro 4 muestra los volúmenes de ventas de la corporación MAVESA a los principales distribuidores y detallistas de productos agroindustriales en la región centrooccidental. Dicha corporación es una de las mayores empresas agroindustriales del país. Sus principales líneas de producción son el aceite, la margarina, las salsas y otros productos alimenticios, así como productos de limpieza.

El cuadro 5 muestra la misma variable, pero en comparación con los principales clientes

de la corporación MAVESA a escala nacional. Debe señalarse que la corporación Altran, que encabeza la lista, controla la mayor cadena de supermercados del país, con presencia en todas las ciudades importantes y medianas. La comercializadora Makro, C.A., no agrega sus compras a escala nacional, por lo cual sus dos menciones corresponden a los dos almacenes situados en Caracas. Aunque hay una sucursal de Makro en Barquisimeto, sus volúmenes de compra no están disponibles, pero se puede suponer que son bastante inferiores a los de las dos sucursales de Caracas.

Los datos anteriores muestran que el sistema de ferias de consumo familiar, a pesar de concentrarse en una sola ciudad, representa un importante factor económico en el sector de la comercialización de alimentos en Venezuela. También puede observarse una disminución en sus niveles de compra en el período 1995–1996, que se revirtió en el período siguiente. Esta disminución podría atribuirse al impacto inflacionario de las medidas de ajuste iniciadas en abril de 1996. Sin embargo, el sistema de FCF es el único cliente de la lista que aumentó sus niveles de compra en el período 1996–1997, a pesar de los altos índices de inflación que continúan afectando al país.

Impacto del proceso sobre su entorno

Esta sección se propone identificar los objetivos últimos del proyecto, y evaluar el grado de su cumplimiento. Sin embargo, como se trata de un proceso a largo plazo y no de un proyecto puntual, sería más preciso hablar de objetivos y valores a largo plazo que de objetivos últimos. En este sentido, los del sistema de ferias son fundamentalmente los de producir cambios en el plano individual y colectivo de los sectores populares de la región, cambios que se proyecten por medio del ejemplo y la irradiación a capas progresivamente más amplias de la población. El sentido de los cambios es hacia la autonomía personal y social, la solidaridad, y la creación de organizaciones populares sólidas, que permitan reforzar la autoestima y la dignidad de las personas, en la medida en que participan en las relaciones de trabajo e intercambio caracterizadas por la integración, la solidaridad y el respeto mutuo. Es evidente que los objetivos de este tipo no son fáciles de evaluar, ya que implican una visión de largo plazo. Sin embargo, puede observarse que, en relación con la situación inicial (fines de 1983), existe hoy una red económica, organizativa y comunicativa estable y reconocida como uno de los actores más importantes de la sociedad civil de la región centrooccidental. Es cierto que este proceso pudo aprovechar algunos elementos básicos de la organización cooperativa preexistente, pero le aportó una viabilidad económica y un dinamismo sociocultural del que carecía el movimiento cooperativo tradicional.

La participación contribuye a una distribución más equitativa de los beneficios

La contribución del proyecto a la equidad puede enfocarse desde dos puntos de vista. En términos del mejoramiento de las condiciones de vida de los usuarios, las estimaciones del propio movimiento indican que el ahorro directo anual de la comunidad es de 5300 millones de bolívares anuales (aproximadamente US\$10.5 millones). Un estudio realizado en 1991 por la

Escuela de Gerencia Social confirma resultados similares: dicho estudio detectó ahorros del 25 y 38 por ciento en los precios de las hortalizas, y del 12 por ciento en los de los víveres de las ferias en comparación con los de la cadena que ofrece los menores precios entre los supermercados. Nuestras propias observaciones, realizadas en algunos de los principales centros de consumo de alimentos de la ciudad de Barquisimeto, muestran resultados similares. Se compararon los precios de los principales productos de la canasta básica en los siguientes tipos de establecimientos: ferias, supermercados y mercados municipales⁴⁰. Los resultados indican una ventaja de precios para la feria en los productos hortofrutícolas que oscila entre el 15 y el 58 por ciento en los siete productos más vendidos. En los víveres y otros productos básicos, la diferencia oscila entre un 2 y un 30 por ciento, con un escaso número de productos más baratos que en la feria.

Los principales sectores beneficiados por el sistema de ferias son los estratos bajos y medios-bajos de la población de Barquisimeto y sus alrededores, que forman la mayor parte de la clientela⁴¹. También se benefician indirectamente los trabajadores periféricos y temporarios de las ferias. Las personas que trabajan permanentemente en las ferias se benefician en varias formas: en primer lugar, por los salarios muy superiores a los habituales para el trabajador no calificado de la región, pero también mediante mecanismos de ahorro, atención a la salud y previsión más eficaces que los convencionales, y por compartir un ambiente de trabajo democrático y no autoritario, que les ofrece oportunidades de formación y crecimiento personal.

Un rasgo característico de la organización laboral de las ferias es la existencia de un salario igual para todos los trabajadores estables. Esta práctica deriva de la concepción general del trabajo que se ha descrito más arriba. En efecto, de la rotación de tareas y la inexistencia de cargos fijos, deriva lógicamente la equivalencia de las contribuciones y por lo tanto de las remuneraciones. El salario actual de los trabajadores fijos es de aproximadamente US\$220 mensuales, un 57 por ciento superior al salario mínimo nacional de US\$140. Podría pensarse que si bien este salario uniforme constituye un fuerte incentivo para el trabajador no calificado, podría desalentar a aquellos trabajadores con mayores niveles de instrucción o experiencia técnica. Si bien este hecho es reconocido por los participantes, éstos consideran que los beneficios no materiales que implica el estilo de trabajo de la organización compensan, hasta cierto punto, la relativa des-

⁴⁰ La comparación puntual se efectuó el día 3 de enero de 1998. Los establecimientos observados fueron: feria del centro, cuyos precios son idénticos a los de las demás ferias; Central Madeirense, supermercado conocido como uno de los que ofrece menores precios; comercializadora Makro, subsidiaria del grupo industrial venezolano Polar y del grupo germano-holandés Metro-Makro; los precios en los mercados municipales fueron obtenidos del diario El Impulso, del 4 de diciembre de 1998, pág. C4. Debe señalarse que las condiciones de venta no son exactamente homogéneas, ya que el establecimiento Makro no vende empaques individuales, sino paquetes de varios kilos o de varios empaques, por lo cual sólo es posible acceder a los precios señalados comprando cantidades considerables, lo que lo hace poco accesible a los sectores populares. Por lo demás, Makro requiere afiliación previa para efectuar las compras.

⁴¹ Los datos proporcionados por FUDECO indican que el índice de precios al consumidor ha crecido más lentamente en la ciudad de Barquisimeto que en el resto del país. Si bien no es posible demostrar con certeza la influencia de las ferias en esta diferencia, no deja de ser un dato significativo. Tomando como base un valor 100 para 1990, el IPC alcanzaba a 503,4 en Venezuela y 490,8 en Barquisimeto en enero de 1995. En diciembre de ese mismo año, los valores respectivos eran 757,1 y 722,5. FUDECO, op. cit., pág. 13.

ventaja económica en que se encuentran los trabajadores de mayor calificación (que por lo demás son una minoría dentro de la organización)⁴².

El beneficio para los productores consiste en la seguridad de contar con un mercado estable durante todo el año, con precios garantizados; en el acceso a bienes de consumo a precios ventajosos; en el acceso a créditos con tasas de interés moderadas y sobre todo, al margen del clientelismo y las trabas burocráticas de los organismos oficiales; y por último, en la pertenencia a una organización o red de organizaciones que puede suministrar apoyo y solidaridad en los momentos críticos, ya que no se trata de una relación proveedor-cliente, sino de una de participación entre iguales.

Por último, debe destacarse también que la mayor parte de los beneficios del proyecto ha sido reinvertida con el objeto de ampliar el número de personas atendidas y de estabilizar grupos de productores, por lo cual estos beneficios se han revertido sobre las comunidades atendidas.

Sostenibilidad

Durante sus catorce años de existencia, el proyecto ha demostrado capacidad para crecer sostenidamente y consolidar su presencia como actividad económica.

Para los participantes en el proyecto, la clave de la sostenibilidad reside en el estilo de gestión solidaria, la cual, además de sustentarse en los valores que ya se han mencionado, se guía por un conjunto de lineamientos prácticos derivados de la experiencia. Los factores de éxito y sostenibilidad más importantes son los siguientes:

- Un mercado popular en gran escala. Se identificó como una falla del cooperativismo de consumo tradicional su escala demasiado pequeña y sus elevados costos fijos, que le impedían competir con los grandes distribuidores. Por ello las ferias se iniciaron con la venta de productos hortofrutícolas, ya que se trata de un renglón en el que el abastecimiento está mucho menos monopolizado, es relativamente fácil conseguir financiamiento a corto plazo de los proveedores, y además el sistema de precio único de venta adoptado por las ferias permitió atender un gran número de personas con una bajísima inversión y costos mínimos, todo lo cual permitió ofrecer desde el comienzo la fijación de buenos precios junto a una excelente calidad⁴³.

- La identificación de necesidades reales y superfluas. Desde el comienzo se evitó hacer grandes inversiones en infraestructura y equipos, lo cual permitió una alta rotación del capital, y al mismo tiempo tuvo como efecto pedagógico el no depender de fuentes externas de financiamiento sino del propio esfuerzo. Los cajeros no usan cajas registradoras sino simples calculadoras, y el mobiliario se reduce al mínimo indispensable.

- Nuevas formas de gestión: el principio general es el de buscar o crear formas de gestión

⁴² En entrevistas a varios participantes de la organización, éstos aclararon que lo fundamental no es la remuneración igual en sí misma, sino el hecho de la decisión colectiva sobre la distribución de los ingresos. De hecho, existen diferencias entre la remuneración de los trabajadores fijos y los avances, ya que estos últimos son remunerados por jornada trabajada. También existen pequeños bonos a los trabajadores con familia.

⁴³ Salas, op. cit., pág. 10.

adaptadas al carácter y los objetivos de la organización, en lugar de copiar los métodos científicos de gestión. La orientación principal es la de fomentar una cultura de trabajo compatible con los rasgos específicos de la sociedad venezolana. Ello implicó un proceso lento y difícil de prueba y error, por el cual se fueron desmantelando muchas de las estructuras jerárquicas tradicionales, y se fue llegando a las prácticas que se han descrito en las secciones anteriores. Estas rutinas se apoyan en rasgos culturales como el igualitarismo, muy característico de la cultura popular venezolana, pero al mismo tiempo complementado con un sentido exigente de la responsabilidad, lo cual implica no sólo igualdad de derechos sino de deberes.

Factores del éxito de la experiencia de participación

Al evaluar las condiciones externas que pueden haber contribuido al éxito del proyecto, es necesario precisar que, en buena medida, dichas condiciones externas constituyeron más bien desafíos a enfrentar que elementos directamente favorables. En primer lugar, los años durante los cuales se ha iniciado y estabilizado el programa de ferias coinciden con una de las coyunturas económicas más graves que ha vivido el país en el presente siglo. Fue precisamente en 1983 cuando comenzó el ciclo de devaluaciones, controles de cambio y alta inflación que, con altibajos, ha predominado hasta el presente. En este sentido, el entorno económico inflacionario obligó a desarrollar una rápida capacidad de respuesta frente a los cambios imprevistos en los precios. Aunque, por otra parte, puede haber significado un estímulo para que un público anteriormente surtido en abastos y supermercados se viera atraído por los significativos descuentos que ofrecen las ferias.

En cuanto al entorno institucional, éste ha sido muy variable en los años transcurridos. En algunos momentos, como los que precedieron a la creación de las ferias, los partidos políticos regionales tendían a desconfiar del movimiento cooperativista, y esta desconfianza, o temor a ser criticados por una organización social de base, se expresó en la negación del subsidio al transporte cooperativo, con lo cual se eliminó su viabilidad. En años recientes, los gobiernos nacionales y regionales han visto en el movimiento cooperativo, y especialmente en las ferias, un potencial instrumento para complementar las políticas sociales y atenuar el impacto de los sucesivos ajustes macroeconómicos. Esto ha llevado a algunos gobiernos a ofrecer recursos a las cooperativas a cambio de que ellas participen en nuevas experiencias de distribución masiva, o en programas de este tipo emprendidos por el Estado. Como hemos visto, la central ha aceptado algunos de estos financiamientos, pero siempre manteniendo cierta distancia con respecto a los organismos financiadores.

Enseñanzas

Algunos de los rasgos característicos del proceso estudiado indican fortalezas y potencialidades que pueden ser aprovechadas para otras experiencias.

- La organización ha desarrollado un estilo de gestión innovador, que ha tenido éxito económico en un sector altamente competitivo, con recursos humanos poco calificados, y en un en-

torno de alta inflación. Esta gestión ha tenido como puntos centrales la solidaridad, la flexibilidad, la participación, la comunicación, la democracia interna, la austeridad y la atención a la eficiencia.

■ Su funcionamiento no ha dependido de subsidios del Estado ni de otros entes externos, sino de la propia capacidad de organización y financiera que ha desarrollado el movimiento cooperativo de la región. Esto ha proporcionado una gran autonomía de acción y una fuerte base de sostenibilidad, más allá de los vaivenes de las políticas sociales oficiales y de las variaciones en los programas de las organizaciones privadas de apoyo a la acción social.

■ Sus beneficios no se han limitado al último eslabón de la cadena productiva, el consumidor, puesto que la organización ha permitido la creación de un mercado estable y de magnitud creciente para un amplio conjunto de productores agrícolas y algunas unidades de producción artesanal y semiindustrial. Con esto se ha ampliado el universo de actores comprometidos con el éxito del proyecto.

■ El conjunto de actividades económicas que constituyen la experiencia de las ferias es considerado por sus integrantes no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el cambio personal y social. En efecto, la obtención de beneficios económicos para consumidores y productores no es el objetivo más importante de la experiencia, ya que ellos operan como una base material y al mismo tiempo como una demostración de las posibilidades de organización autónoma de los sectores populares. Además, la participación cotidiana en la organización exige de sus miembros un permanente proceso de reflexión y crítica, que desarrolla en cada uno de ellos su potencial de cambio personal. A partir del crecimiento y la expansión de la organización, así como de su presencia en los sectores populares, como respuesta efectiva a problemas concretos, se espera producir cambios culturales, tanto en los participantes directos, como en la población atendida, por la irradiación de nuevos estilos y prácticas en diferentes ámbitos de la vida cotidiana de las comunidades.

■ Otra enseñanza que deriva de este caso es que los recursos económicos, por sí mismos, no son el factor fundamental para el éxito o el fracaso de un programa. El caso muestra que se puede comenzar con un capital mínimo, siempre que los objetivos y valores estén claramente compartidos por los miembros de la organización. De hecho, la situación extremadamente precaria, desde el punto de vista material, con la que comenzaron las ferias, ha sido interpretada por algunos de sus fundadores como uno de los factores de éxito, ya que obligó a trabajar con métodos extremadamente eficientes, sobrios y transparentes. Por otra parte, la experiencia de numerosos intentos de crear organizaciones similares en otras regiones del país, generalmente apoyadas por capital inicial proveniente del Estado, ha tropezado con numerosos y repetidos fracasos. Ello muestra que sin una organización fuertemente integrada, en la cual se practiquen los principios de solidaridad, eficiencia y transparencia, los recursos no garantizan la continuidad de la experiencia. Por el contrario, el exceso de recursos puede ser una de las formas más seguras de diluir la iniciativa y el esfuerzo de esas organizaciones, o peor aún, de estimular la tendencia a la corrupción que permea a muchas de las instituciones públicas y privadas del país.

■ Otra enseñanza deriva de las relaciones con el contexto político e institucional. Estas han estado orientadas por una línea de desarrollo independiente, que no ha vacilado en aceptar el apoyo financiero del Estado cuando ha considerado que ese apoyo puede ser absorbido por la organización sin deformarla. Asimismo, ha sido capaz de desprenderse de los recursos públicos cuando ha percibido que éstos se han convertido en una fuente de distorsiones para la organización.

■ Una última enseñanza que deriva de la experiencia estudiada se refiere a la importancia de las orientaciones valorativas en los procesos de organización popular. En efecto, la característica del sistema de ferias de consumo familiar no es tanto su eficiencia en términos de costos, o su organización flexible, sino la articulación entre los modos concretos del actuar cotidiano y los valores centrales de la organización. Estos valores se expresan en objetivos de largo plazo, referentes a la creación de fuertes redes de organizaciones populares autónomas, y de estos objetivos se derivan las formas y procesos de gestión.

Conclusiones

El caso de las ferias de consumo familiar presenta la particularidad de combinar dos principios aparentemente contradictorios: la eficiencia y la equidad. En efecto, la orientación hacia valores como la solidaridad, el comunitarismo y la igualdad es muchas veces considerada como un principio necesario para asociaciones y grupos de tipo filantrópico, que obtienen sus recursos de donaciones u otras fuentes ajenas a su actividad principal. Por otra parte, se piensa que en una organización obligada a competir en el mercado, todos los demás valores, sin dejar de reconocerse, deben estar subordinados a la búsqueda de una inserción eficiente que permita sobrevivir a la organización.

La paradoja del sistema de ferias es que, más que luchar contra este dilema, permite complementar sus dos polos para lograr resultados en ambos sentidos. La organización horizontal y abierta, que comparte la información a lo largo de toda la estructura, permite detectar rápidamente las fallas individuales y las trabas que afectan la eficiencia y la supervivencia de la organización. Al mismo tiempo, la inserción en un mercado extremadamente competitivo, como es el de los alimentos, exige una vigilancia permanente del contexto y las propias formas de actuar, a riesgo de perder rentabilidad y viabilidad muy rápidamente. Pero no se trata solamente de un problema de compartir información, sino de otros elementos de la relación laboral que frecuentemente pasan inadvertidos, pero que han sido reevaluados por las teorías sobre organización en los años recientes: se trata del sentido de pertenencia a la organización, del grado de identidad que tengan los trabajadores con sus fines, y del grado de confianza que tengan en la viabilidad de la organización.

En el caso de las ferias de consumo familiar, este proceso de identificación se facilita por la inexistencia de jerarquías formales basadas en la propiedad o el conocimiento. A este modelo de dispersión del poder podría objetarse el peligro, observado en muchas organizaciones comunitarias, de la dilución de las responsabilidades en la agrupación, y del fenómeno del que se

beneficia sin asumir responsabilidad alguna, conocido en el lenguaje de las ferias como la *tendencia a la recostadera*. Es cierto que ese peligro existe, y es señalado cotidianamente en la marcha de las ferias, de la misma manera en que frecuentemente se detectan intentos de fraude, ya sea por parte de los compradores o de los miembros de la organización. El único instrumento eficaz contra estas tendencias es la existencia de controles democráticos y colectivos, basados en la igualdad, en el derecho de criticar *todo y a todos*, y en la resistencia colectiva a la intimidación por parte de jefes o caudillos.

No se puede decir que se haya alcanzado un estado ideal de la organización en este sentido. Influencias culturales muy arraigadas, así como elementos del contexto socioeconómico y político, se encargan de renovar cotidianamente los desafíos a este proceso de cambio. Ello permite que se ponga en funcionamiento otro de los principios básicos de la organización: convertir toda situación problemática o conflictiva en una oportunidad de aprendizaje. Este principio exige que se profundice el análisis y la interpretación de cada uno de los hechos conflictivos, lo cual implica, ciertamente, una fuerte inversión en tiempo. Sin embargo, los participantes consideran que este proceso de análisis constituye una forma de compartir conocimientos, actitudes y valores entre las diferentes generaciones involucradas en la organización, y un terreno de prueba de la consistencia con la cual se asumen los valores verbalmente expresados.

En síntesis, podría afirmarse que una de las principales enseñanzas económicas que emana de esta experiencia es que lo popular y los mercados no son necesariamente expresiones opuestas: que los sectores más pobres y excluidos son capaces de insertarse en los mercados si cuentan con los instrumentos culturales y de organización adecuados; que el potencial de aprendizaje y manejo de la complejidad de la vida económica es mayor del que generalmente se le reconoce a esos sectores; y que las distinciones entre economía formal e informal, o entre marginados e integrados, no son tan radicales como se piensa.

Pero más allá de lo económico, esta experiencia muestra un proceso de gestación de ciudadanía y de sociedad civil. De ciudadanía, en términos de adquisición de conciencia de los derechos y del ejercicio práctico de los mismos por parte de los individuos. Ejercicio en el que se borran hasta cierto punto las distinciones entre derechos cívicos, políticos, económicos y sociales, ya que el goce de unos requiere del ejercicio de todos los demás. Y se trata también de un proceso de construcción de la sociedad civil, en la medida en que surgen organizaciones autónomas, que no dependen del Estado ni se reducen a una función puramente económica, sino que contribuyen a hacer más denso y complejo el tejido social.

Bibliografía

- Bruni Celli, J. 1996. "Las ferias de consumo familiar de Barquisimeto". Caracas. Versión mimeografiada, págs. 31-32.
- CECOSESOLA. 1996. Consejo Regional de Educación y Planificación. Informe a la asamblea ordinaria, correspondiente al período julio 1995-junio 1996. Barquisimeto. Versión mimeografiada.
- CECOSESOLA. S.f. *Fondo de financiamiento*. s.l.
- CECOSESOLA. 1997a. "Informe ante la Asamblea del Departamento Agrícola y de Abastecimiento. Ejercicio 1995-1996". Barquisimeto. Versión mimeografiada (junio).
- CECOSESOLA. 1997b. "Informe presentado ante la XXVIII Asamblea Anual Ordinaria por el Departamento Agrícola y de Abastecimiento Popular". Estados financieros. Barquisimeto (noviembre).
- CECOSESOLA. 1997c. "Informe del Consejo de Administración a la XXVII Asamblea Anual Ordinaria".
- CECOSESOLA. 1997d. "Presentación del programa de ferias de consumo familiar en la reunión del Grupo Santa Lucía". Puerto La Cruz, Venezuela.
- Escuela Nacional Cooperativa Rosario Arcona. 1990. "Gestión solidaria (un proceso de formación cooperativa en la gestión colectiva)". Barquisimeto. Versión mimeografiada.
- Fréitez, N. 1997. *Informe de la evaluación de impactos del proyecto INTERCOOP*. Barquisimeto.
- Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental de Venezuela (FUDECO). 1997. *El estado Lara en cifras*. Barquisimeto.
- Lander, M. 1995. *Un acercamiento al movimiento cooperativo*. Maracay.
- Ley de planificación y participación de la sociedad civil en la gestión pública del estado Lara (promulgada el 5 de junio de 1996 en *Cuadernos del CENDES*, No.1 33, Año 13, Segunda época, septiembre-diciembre 1996, págs. 147-160).
- Machado H. G. y Fréitez, N. 1994. "Experiencias exitosas de gestión social en Lara". En Bernardo Kliksberg (compilador). *El desarrollo humano en Venezuela*. Caracas: PNUD—Monte Avila, págs. 321-326.
- Martini, A., Salas, G. y Correa, T. 1990. *Surgimiento y desarrollo de las ferias de consumo familiar*. Barquisimeto: FUDECO Escuela Nacional Cooperativa Rosario Arcona.
- Mascareño, Carlos. 1997. "Los centros ambulatorios con participación de la sociedad civil promovidos por FUNDASALUD en el estado Lara". Caracas. Versión mimeografiada.
- Matute, E. y Ordóñez, R.. 1991. *Aportes del cooperativismo venezolano a los procesos de democratización*. Caracas: Universidad Simón Rodríguez.
- Navarro, Juan Carlos (compilador). 1994. *Organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Caracas: IESA-BID.
- Rodríguez, A. y Peña C.. 1991. *Evaluación de las ferias de consumo popular: sistematización de sus claves de éxito*. Caracas: Escuela de Gerencia Social—FONCOFIN.

- Salas, H. 1996. "Los aportes de CENDAL en la gestión social". Presentado en el seminario La Gestión Social Local. FONVIS, Barquisimeto.
- Salas, G. 1991. "El programa de ferias de consumo familiar: una alternativa de gestión de la economía popular en gran escala desde la organización comunitaria". Ponencia presentada en las Jornadas Hispano-venezolanas de economía popular, Barquisimeto, 12 al 14 de noviembre.
- Superintendencia Nacional de Cooperativas. 1994. *Memoria y cuenta*.
- Vellinga, Menno (coordinador). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México: Siglo XXI.

PROPESA, Corporación de Promoción para la Pequeña Empresa

Ana María Correa López¹

Chile se ha caracterizado en la última década por sus elevadas tasas de crecimiento, bajo nivel de desempleo, tasas de inflación persistentemente decrecientes, un significativo ahorro y un elevado nivel de reservas internacionales. La lucha contra la pobreza ha tenido resultados alentadores: entre 1987 y 1996 se ha logrado reducir la pobreza casi a la mitad, del 45,1 al 23,2 por ciento de la población total.

La población indigente registró una reducción significativa, del 17,4 por ciento en 1987, al 5,8 por ciento en 1996. Sin embargo, aún existen 3.300.000 pobres en el país; la distribución del ingreso sigue estando altamente concentrada. Mientras el 20 por ciento de los hogares más ricos captó el 57,1 por ciento de los ingresos autónomos, el 20 por ciento más pobre sólo percibió el 3,9 por ciento, es decir, la participación del quintil más rico supera en 14,5 veces la participación del quintil más pobre. El desafío que enfrenta el país es seguir avanzando en la eliminación de la pobreza y en el logro de una mayor equidad, manteniendo un comportamiento macroeconómico favorable, con una permanente inserción en los mercados internacionales. Frente a este desafío, es fundamental el papel que puede desempeñar la micro y pequeña empresa en el desarrollo del país. En Chile, desde fines de los años ochenta, este sector ha adquirido cada vez más significación.

La primera razón se relaciona con la adopción de un estilo de desarrollo a escala humana más profundamente democrático. Muchos promotores de la microempresa sostienen que el espacio de producción de bienes y servicios permite cultivar relaciones laborales más humanas y participativas. Por otra parte, la distribución de la propiedad, entre otros factores, fortalece la distribución del poder, y mejora la capacidad de negociación de diferentes grupos, contribuyendo así tanto a la equidad como a la consolidación democrática.

El segundo argumento es más pragmático, y se refiere a la importancia relativa del sector en las principales variables socioeconómicas del país. En efecto, según antecedentes de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN 94) el sector de la micro y pequeña empresa dedicado a manufactura, comercio, servicios y otros rubros (excluidos los primarios, la agricultura, la minería y la pesca) está compuesto por 830.000 unidades económicas, que constituyen el 92 por ciento del total de empresas dedicadas a estos rubros. Estas entidades, todas de

¹ Subjefe Departamento de Evaluación de Impacto, Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

menos de diez trabajadores, incluyendo aquéllos por cuenta propia, generan empleos para 1.285.000 personas, que corresponden al 26 por ciento del total de ocupados en el país.

En tercer lugar, se destacan las características básicas que la producción de la pequeña empresa puede aportar al tejido empresarial existente: su baja relación capital/trabajo, su flexibilidad y su capacidad de innovación.

Todos estos elementos son esenciales para el logro de la eficiencia y la sostenibilidad de la economía y transforman al sector de la micro y pequeña producción en una oportunidad para el desarrollo del país. Sin embargo, la potencialidad del sector como generador de empleos e impulsor del desarrollo se contrapone con los bajos niveles de productividad y competitividad que exhibe un porcentaje importante de las micro y pequeñas empresas chilenas. Por ejemplo: el 33 por ciento de los ocupados en estas empresas obtienen rentas inferiores al ingreso mínimo mensual.

Estas unidades económicas presentan problemas de carácter financiero, tecnológico, de gestión, y de comercialización, los que inciden en sus bajos niveles de productividad; mala calidad del empleo; alto grado de inestabilidad, y una marcada falta de seguridad industrial y social². Pese a estos problemas, el sector se caracteriza por el empuje y el esfuerzo que imprimen a su trabajo los microempresarios, quienes en definitiva presentan o tienen una marcada inclinación hacia la actividad empresarial, aunque carecen, en la mayoría de los casos, de las herramientas financieras y los conocimientos de administración necesarios³.

El apoyo al sector de la micro y pequeña empresa resulta entonces relevante en Chile, tanto por su importancia actual en la economía, en especial en los aspectos relacionados con la equidad del sistema y su potencialidad orientada al desarrollo productivo, como por el nivel de carencias detectado y la gran proporción de pobres que obtiene su ingreso de este sector.

En Chile, una de las instituciones pioneras en brindar apoyo al sector de la micro y pequeña empresa fue la Corporación de Promoción para la Pequeña Empresa (PROPESA) experiencia que a continuación será analizada y comparada con las ferias de consumo familiar del estado Lara, Venezuela.

Antecedentes

El proceso de constitución de PROPESA se gestó básicamente por un imperativo de la realidad: existe un sector importante de la economía con un gran potencial, con muchas carencias, con un fuerte espíritu de trabajo y voluntad de surgir, que requiere ayuda para desarrollarse.

En los años ochenta, diversos organismos de investigación, de trabajo social y comunitario, y organizaciones de base tales como talleres, cooperativas y empresas autogestionadas, comenzaron a valorar las iniciativas de carácter productivo surgidas en los sectores pobres de la población,

² FOSIS : Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Ministerio de Planificación (MIDEPLAN-CHILE). Bases 9 Licitación de proyectos de apoyo a la microempresa, febrero de 1998.

³ Corporación de Promoción para la Pequeña Empresa (PROPESA); Departamento de Proyectos, julio de 1994. Propuesta al Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el Programa Acción Microempresarial en las Regiones 5, 6 y 7.

pero al mismo tiempo se constató que una de las mayores dificultades de estas iniciativas, especialmente de aquéllas que habían logrado un mayor desarrollo, era la imposibilidad de acceder a las fuentes tradicionales de crédito existentes en el país.

Surgieron así diferentes programas de fomento y financiamiento del sector, entre los que se destacan la Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación, entidad que presta apoyo crediticio y capacitación a pequeñas unidades productivas y que inició sus actividades de financiamiento a las microempresas a principios de 1986; la Fundación Solidaria Trabajo para un Hermano, fundación de derecho canónico, que otorgó sus primeros créditos a las microempresas desde fines de 1986, incorporando servicios de capacitación y asesoramiento en los años siguientes.

Los grandes empresarios también lo percibieron y se dieron cuenta de que tiene sentido invertir en los micro y pequeños empresarios de Chile, creando PROPESA. La referencia al Papa Juan Pablo II, en su discurso ante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pronunciado en Santiago de Chile en abril de 1987, citado en los documentos de difusión de PROPESA, que expresa que “el desafío de la miseria es de tal magnitud que para superarlo hay que recurrir a fondo al dinamismo y la creatividad de la empresa privada, a toda su potencial eficiencia, a su capacidad de asignación eficiente de los recursos y a la plenitud de sus energías renovadoras”, indica una adhesión a estos principios.

Descripción general

Constitución y objetivos

La Corporación de Promoción para la Pequeña Empresa (PROPESA) es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, cuya misión fundamental es contribuir a crear empleos y mejorar la calidad de vida de las personas, a través de programas masivos de crédito y capacitación para microempresarios.

PROPESA surgió a partir de la idea de un grupo de empresarios privados chilenos, la mayoría de ellos vinculados a la Sociedad de Fomento Fabril, la principal agrupación del empresario industrial del país, quienes a comienzos de 1988 decidieron constituir una organización especializada en el desarrollo de programas de apoyo a la pequeña empresa. Desde sus inicios, PROPESA contó con el apoyo de Acción Internacional, entidad estadounidense sin fines de lucro, que desde los años sesenta ha desarrollado programas de apoyo a la microempresa en América Latina. Para financiar sus gastos operativos y su cartera de préstamos, PROPESA ha contado con el apoyo de diversas entidades internacionales y ha recibido importantes aportes estatales locales a través de licitaciones de programas de crédito y capacitación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y de empresas privadas locales. El objetivo principal de PROPESA es ofrecer a los microempresarios chilenos una opción de crédito, capacitación y asesoramiento técnico, que además de posibilitar el desarrollo del sector, permita aumentar la producción y el empleo, con el objeto de motivar un mejoramiento sustancial en la calidad de vida del microempresario y de quienes de él dependen. La estrategia básica de PROPESA es la aplicación de una metodología esencialmente orientada hacia la administración eficiente de un

conjunto de servicios de crédito y asesoramiento técnico adecuados a la realidad de sus usuarios. El microempresario es aquí el principal responsable de su progreso. PROPESA atiende a todo microempresario calificado como tal, sin discriminar por motivos de sexo, raza, edad, afiliación política, religión, u otros.

El programa de crédito

PROPESA ofrece apoyo financiero a través de créditos para capital de trabajo y adquisición de equipos y maquinaria. Los pasos básicos del procedimiento de crédito son los siguientes:

- Reunión informativa que orienta sobre la factibilidad del crédito solicitado.
 - Formación del grupo solidario, si corresponde, que pretende consolidar el conocimiento del grupo entre sí y ratificar su compromiso en calidad de codeudores.
 - Revisión de los antecedentes comerciales, por parte de una organización especializada (DICOM).
 - Diagnóstico individual y de grupo con un completo examen de los antecedentes socioeconómicos de las personas que lo integran, que son confirmados en el terreno.
 - Presentación al comité de crédito por el analista de crédito. Dicha presentación se desarrolla en cada sede, tres o cuatro veces a la semana, y debe ser aprobada por el comité local.
 - Presentación a la sede central, donde se realiza definitivamente la aprobación por el gerente de operaciones de PROPESA.
 - Entrega del crédito, a través de una reunión conjunta de todos los miembros del grupo.
- Para los segundos, terceros o más créditos, se eliminan algunos pasos pero se analiza con más detalle el cumplimiento de los objetivos del crédito y su historial en el servicio del mismo⁴.
- El programa de crédito muestra las características que se enumeran a continuación.
- Su agilidad: el proceso que va desde la solicitud hasta la entrega del dinero tarda alrededor de siete días hábiles, lo que garantiza que el microempresario dispondrá de los recursos cuando efectivamente los necesite. Préstamos escalonados: el primer préstamo cubre necesidades de capital de trabajo por un período corto consistente con el nivel del negocio. A medida que éste crece se le otorgan nuevos créditos para la adquisición de activos o capital de trabajo. Al cancelar su última cuota, el beneficiario automáticamente puede recibir un nuevo préstamo, incrementado entre un 30 y un 50 por ciento, dependiendo del giro de la empresa y de su comportamiento anterior.
 - Un mínimo de garantías: el principal sistema de préstamos aplicado por PROPESA se denomina de grupos solidarios, y consiste en que varios microempresarios que viven en la misma zona y se conocen, se hacen responsables en forma solidaria de una deuda del grupo, lo que garantiza una alta recuperación, y a la vez permite el acceso al crédito a personas que no pueden obtener crédito bancario por no contar con las garantías requeridas.
 - Los cargos a los beneficiarios reflejan el costo directo del programa y el valor de un fondo

⁴ Primera Evaluación del Financiamiento y Cooperación Técnica SP/SF-95-18-CH. Informe final, mayo de 1996. Ricardo Araya.

de reserva para los préstamos incobrables. La morosidad es sancionada con cargos adicionales, la eliminación del programa de créditos, embargos y otras penalidades, según la gravedad del caso.

- El mantenimiento de la calidad de la cartera es el centro de atención de todo el personal, lo cual se logra tanto a través de una buena selección de los beneficiarios, la orientación y la capacitación, así como de la eficiencia en los controles y la supervisión de los préstamos otorgados.

- El programa utiliza métodos educativos e incentivos para que el cliente pague en forma voluntaria su préstamo, a través del funcionamiento natural del grupo solidario, apelando a la expectativa de un futuro préstamo de mayor monto y motivado por la relación personal que se establece entre el microempresario y su analista de crédito.

Programa de capacitación

El programa está orientado a desarrollar en los participantes aptitudes y conocimientos administrativos que les permitan, entre otros aspectos, llevar registros, mejorar la comercialización y calcular costos y estados financieros destinados a promover una verdadera mentalidad empresarial. Aunque no es un requisito para obtener el primer crédito, los microempresarios que establecen contacto con la corporación son persuadidos a ingresar a los ciclos de capacitación en gestión empresarial.

La metodología de capacitación es impartida al empresario para que sea él quien identifique sus problemas, y con base en este esfuerzo, busque sus soluciones. El cliente ingresa a la capacitación en forma voluntaria, cancelando el valor correspondiente, motivado por la necesidad de cambiar su gestión de negocios y, en consecuencia, su situación económica. A través de una singular metodología de educación de adultos, en los que el aprendizaje es fruto de una sistematización de la experiencia del alumno al frente de su propio negocio, enriquecida con los aportes del capacitador y de los demás empresarios, el participante toma conciencia de sus debilidades y fortalezas, y apoyado por el grupo, ensaya nuevos conductos y procedimientos para superarse.

Estado actual, resultados y productos

En noviembre de 1997, PROPEA contaba con una dotación de 90 personas, distribuidas en la casa matriz y sus sedes en La Cisterna, Estación Central, Melipilla, Valparaíso, Rancagua y Concepción. Un 50 por ciento de su planta institucional está dedicada al trabajo en el terreno, incluyendo los analistas de crédito, los verificadores de domicilio, el personal de cobranza y los capacitadores.

PROPEA está afiliada a la red de Acción Internacional, y participa periódicamente en sus encuentros internacionales. También forma parte de la red de programas sociales de la Sociedad de Fomento Fabril, entre los que se cuentan programas de educación, apoyo a reos y vivienda.

De acuerdo con información actualizada a noviembre de 1997, en los nueve años de operación de la corporación se han capacitado 3.965 personas, y se ha otorgado asistencia crediticia a 20.063 microempresarios, con un total de 70.994 operaciones y un desembolso acumulado

total de \$17.420 millones de pesos. De los créditos otorgados, 7.617 son individuales y 63.377 corresponden a grupos solidarios.

PROPESA es una institución consolidada, con metodologías probadas y eficientes. En su programa crediticio exhibe un sano manejo del riesgo, con índices de morosidad notablemente bajos en relación con el mercado (2,88 por ciento). La tasa de interés es inferior a la de la competencia, dejando sin embargo un margen de cobertura normal; ésta se calcula en base a la tasa de interés promedio de captación del Banco Central de Chile más un diferencial para cubrir los gastos operativos y la reserva para incobrables.

Respecto a la liquidez de la institución, las referencias indican que nunca se ha negado un crédito por falta de recursos financieros, y muestran un manejo eficiente. A lo largo de los años, PROPESA ha optado por una política financiera tendiente a conseguir un mayor nivel de solvencia patrimonial, con una estructura de financiamiento equilibrada. Su política de endeudamiento también es equilibrada. Sus resultados operativos, aunque negativos en los últimos años, muestran una tendencia a la mejoría, esperándose que en el mediano plazo, con la consolidación de las nuevas sucursales, se obtenga un margen operativo positivo.

Como actividades complementarias cabe mencionar la creación del Club PROPESA, que consiste en la entrega de una tarjeta de descuento en tiendas del comercio establecido y convenios privados de prestación de servicios a los microempresarios que mantienen créditos vigentes en la institución, y la biblioteca de oficios, única en su género, que contiene más de 2.000 volúmenes técnicos seleccionados para una fácil consulta por parte de los microempresarios.

También se destacan otras actividades: a) un programa de capacitación que ha beneficiado a 100 personas y un programa de crédito que ha beneficiado a 10 personas, que funciona con el sistema de crédito solidario en las mismas condiciones que enfrentan los clientes habituales, y que exhibe un 100 por ciento de recuperación; y b) operaciones de apoyo crediticio a microempresarios, destinadas al ahorro previo para postular a la adquisición de viviendas en el programa especial para trabajadores (PET) subsidiado por el gobierno⁵.

Comparación de las experiencias

Conceptos esenciales

Las ferias de consumo familiar (FCF) son organizaciones populares que constituyen un sistema integrado de producción, distribución y venta al detalle de productos básicos de consumo familiar, que funcionan en la ciudad de Barquisimeto, estado Lara, Venezuela. Los componentes esenciales de esta experiencia son los productores de alimentos y otros consumos básicos, los trabajadores de las ferias y los consumidores.

PROPESA es una entidad de derecho privado sin fines de lucro, que ofrece créditos, capacitación y asesoramiento técnico a microempresarios de las regiones Metropolitana, Quinta, Sexta

⁵ Los antecedentes y la información de PROPESA fueron obtenidos y transcritos de diferentes documentos suministrados por la institución y el BID, y de entrevistas con personal de PROPESA.

y Octava de Chile. Los componentes esenciales de esta experiencia son, como la propia corporación los identifica, PROPESA y sus clientes, que son los microempresarios que durante nueve años han utilizado sus servicios.

Estas dos experiencias de muy diferente origen, misión, objetivos, constitución formal, tamaño, operacionalización y áreas de resultados, son sin embargo comparables, e incluso en algunos aspectos, asimilables.

Elementos comunes a ambas experiencias

Los grupos objetivo de ambas experiencias son los sectores de escasos ingresos, vinculados a la producción (microempresarios, productores agrícolas y consumidores), emprendedores y con alguna capacidad de organización y gestión. Una parte importante del apoyo que reciben estos grupos es de carácter económico: crédito para los microempresarios en el caso de PROPESA, y financiamiento y mercado estable para los productores agrícolas en el caso de las FCF.

Estos grupos, pese a su precariedad económica, poseen otros recursos que en ambos procesos se desea potenciar. En el caso de las FCF, con un fuerte énfasis en la formación organizativa y técnica, la gestión colectiva, la rotación de tareas, la autoevaluación, el aprendizaje permanente y la generación de ingresos, se busca fortalecer las organizaciones cooperativas o autogestionarias ya existentes. Los programas de crédito, capacitación, asistencia técnica y asesoramiento en gestión de PROPESA, pretenden desarrollar aptitudes y conocimientos y permitir el acceso al financiamiento a microempresarios de talleres y negocios que aún cuando se ubican geográficamente en las zonas más pobres de la ciudad, muestran una capacidad de emprender e innovar que permite pensar en desarrollar en ellos una verdadera mentalidad empresarial⁶.

Ambas experiencias se desarrollan en torno a bajos niveles de capital. Para las FCF, uno de sus principios esenciales es trabajar con un mínimo de capital, y no existen grandes sistemas de refrigeración para las verduras y frutas. Como locales y depósitos se usan autobuses y locales de las propias cooperativas. En el caso de PROPESA, las maquinarias y equipos que utilizan los microempresarios son antiguos, por lo general fabricados por ellos mismos con piezas y partes de otros equipos. Cerca de un 60 por ciento de las empresas tiene un patrimonio inferior o igual a US\$ 2.500. El tamaño promedio de los préstamos otorgados en 1997 fue cercano a los US\$ 1.000.

Ambas organizaciones se caracterizan por una gestión eficiente. En las FCF: sistemas sencillos, atención al detalle, aprendizaje organizativo y formación, omnipresencia de los controles administrativos, orientación hacia la eficiencia y la productividad, realismo técnico⁷. PROPESA ha optado por llevar a cabo un programa de apoyo a la microempresa, sobre la base de una metodología orientada principalmente hacia la administración eficiente de un conjunto de servicios de crédito y asistencia técnica, adecuado a la realidad de sus usuarios⁸.

Los procedimientos utilizados en la gestión de sus principales productos se caracterizan por

⁶ PROPESA. Corporación de Promoción para la Pequeña Empresa, presentación institucional.

un componente innovador. El sistema de precios ponderados es la clave del éxito de las ferias de consumo familiar. Esto se logra prorrateando los precios de los productos más costosos con los de los más baratos, obteniendo así un precio único para el kilogramo de productos, lo cual simplifica las tareas de pesaje y venta. El crédito solidario es una clave del éxito de PROPESA.

PROPESA y las FCF se caracterizan por la aplicación de eficientes mecanismos de control y evaluación, en los cuales están involucrados todos los participantes de la organización. Ejemplos de esto son la preocupación por la calidad de la cartera de crédito en el caso de PROPESA y la reunión semanal de evaluación en las ferias de consumo familiar.

Aspectos que las diferencian

No se puede desconocer sin embargo, que la naturaleza de las experiencias estudiadas es muy diferente. Las ferias de consumo familiar son organizaciones populares que constituyen un sistema integrado de producción, distribución y venta al detalle de productos básicos de consumo familiar, mientras que PROPESA es una entidad de derecho privado sin fines de lucro, que ofrece créditos, capacitación y asesoramiento técnico.

En cuanto a su origen, el sistema de ferias surgió en 1983, con el apoyo y el respaldo institucional de la Central Cooperativa del estado Lara (CECOSESOLA) y la participación de productores primarios pertenecientes en su mayoría a cooperativas y asociaciones, a partir de la necesidad del movimiento cooperativo venezolano de retomar una dinámica de organización popular que estaba relativamente estancada y proponer vías para que los sectores populares pudieran enfrentar con instrumentos propios la crisis económica que se iniciaba.

PROPESA fue fundada en 1988 por un grupo de empresarios privados chilenos, la mayoría de ellos vinculados a la Sociedad de Fomento Fabril, la principal agrupación del empresariado industrial del país, con el objeto de apoyar a la pequeña empresa.

Tanto la naturaleza como el origen de estas experiencias explican nuevos elementos de diferenciación. El primero se refiere al fin último de cada entidad. El objetivo a largo plazo del programa de las FCF es, en realidad, mucho más cultural y organizativo que económico⁹, lo que explica la preocupación fundamental del programa por el proceso formativo, de evaluación y aprendizaje que se desarrolla en todas las actividades realizadas. En el caso de PROPESA, en cambio, el fin último se relaciona con la creación de empleos y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, a través de programas masivos de crédito y capacitación para microempresarios, y su énfasis se concentra en el logro de la máxima eficiencia en la provisión de servicios a sus clientes.

⁷ Josefina Bruni Celli. Las Ferias de Consumo Familiar de Barquisimeto. Caracas, versión mimeografiada, 1996, págs. 31, 32, citado en "Las Ferias de Consumo Familiar del estado Lara, Venezuela: una experiencia de organización participativa". Luis Gómez Calcaño. Informe para la División de Estado y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Caracas, 1998.

⁸ Corporación de Promoción de la Pequeña Empresa (PROPESA); Departamento de Proyectos, julio de 1994. Propuesta al Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el Programa Acción Microempresarial en las Regiones 5, 6 y 7.

⁹ Luis Gómez Calcaño, 1998.

Por otra parte, se observa una gran diferencia en el papel que cada una de las experiencias asigna a la organización y al efecto que su acción produce en el desarrollo de la misma. En el caso de las ferias de consumo familiar, ya se ha señalado la importancia que el programa asigna al desarrollo de las organizaciones populares. Según sus propios impulsores, los objetivos básicos de las ferias fueron generar un fuerte proceso de organización de consumidores, desarrollando un mercado amplio que facilitara una organización creciente alrededor de la producción agrícola e industrial a nivel popular¹⁰. La actividad económica de las organizaciones opera como eje de un proceso de fortalecimiento de nuevas formas de articulación y de identidad de esos sectores.

La estrategia de PROPESA no incluye entre sus elementos la promoción de organizaciones de base ni las asociaciones microempresariales. Su interés es desarrollar el espíritu emprendedor individual y por eso se relaciona en forma individual con cada cliente; el microempresario es el principal responsable de su progreso, para lo cual dispone de líneas de crédito ágiles y entrenamiento en administración¹¹.

Los microempresarios tradicionalmente son individualistas. Esta característica cultural, las precarias condiciones en que realizan su actividad, la gran cantidad de horas que deben dedicar a la producción de bienes y servicios, la atomización geográfica y sectorial en que se desenvuelven, entre otros, son elementos que desalientan la organización. Es así como sólo existen experiencias mínimas y muy débiles de organizaciones microempresariales en el país. Los microempresarios vinculados a PROPESA no constituyen una excepción a esta regla. Su interés principal es la subsistencia o desarrollo de la empresa, destacando el esfuerzo y la creatividad dedicados a estos objetivos.

También son diferentes la envergadura de cada experiencia y en consecuencia sus posibles efectos e impactos. Las ferias de consumo familiar involucran a 40.000 familias, sus ventas anuales alcanzan a US\$ 26 millones y son el principal proveedor de alimentos y productos básicos de la ciudad a una escala sólo comparable con las cadenas de mayoristas a nivel nacional. PROPESA ha atendido a 20.000 microempresarios en sus nueve años de existencia y ha colocado US\$ 38.8 millones; es una de las principales entidades no bancarias que otorga créditos, pero comparte el universo potencial de demanda con otros oferentes de similares características, así como con otras instituciones bancarias y financieras que recientemente se están integrando al mercado. En efecto, a partir de la creación del programa de subsidios a bancos e instituciones financieras que otorgan crédito a microempresas impulsado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el número de oferentes de productos financieros para la microempresa ha aumentado significativamente en el país. Desde su creación, a través de dieciocho licitaciones, este programa ha logrado otorgar 78.000 créditos. En sus nueve años de existencia, PROPESA ha otorgado 71.000 créditos, en un mercado potencial de 830.000 microempresas.

¹⁰ Gustavo Salas. "El Programa de Ferias de Consumo Familiar: una alternativa de gestión de la economía popular en gran escala, desde la organización comunitaria". Ponencia presentada en las Jornadas Hispano-Venezolanas de Economía Popular. Barquisimeto, 1991. citado en Luis Gómez Calcaño, op.cit.

¹¹ PROPESA.

Enseñanzas y conclusiones

Entendiendo la participación ciudadana en el desarrollo como el proceso a través del cual las organizaciones comunitarias de base y otras organizaciones de la sociedad civil, conjuntamente con las instituciones del Estado, encaran actividades colectivas creativas, orientadas a diagnosticar y resolver los problemas que las afectan, en una forma concertada, articulada y democrática, se genera un proceso que estimula la creación de oportunidades, competencias y capacidades reflexivas y operativas, tanto en las organizaciones comunitarias como en las instituciones del Estado, para enfrentar y resolver en forma cooperativa y eficaz los problemas sociales. Se puede afirmar que las experiencias analizadas demuestran la factibilidad de generar programas eficientes y sostenibles, en la sociedad civil. Tanto la experiencia de PROPESA como las ferias de consumo familiar surgieron y se han desarrollado al margen del Estado. Son experiencias que se originaron plenamente en el seno de la sociedad civil, y mantienen su independencia, asegurando su sostenibilidad sin subsidios del Estado. Sin embargo, ambas participan en programas estatales de fomento y se articulan con entidades públicas para el logro de objetivos compartidos.

La sociedad civil puede y debe cumplir un papel innovador en el desarrollo de los países. Un elemento destacable en ambas experiencias es su carácter pionero. En el caso de PROPESA, el gobierno de la época no tenía políticas claras acerca del sector, prácticamente no existían cuantificaciones de la magnitud del fenómeno, la atomización del sector era mayor que la actual y su expresión más débil. PROPESA y otras instituciones actuaron y elaboraron metodologías que luego, con el retorno a la democracia, contaron con el apoyo del nuevo gobierno y fueron consideradas en la elaboración de sus propios instrumentos de fomento. En el caso de las ferias de consumo familiar, éstas surgieron en un momento de crisis económica en el país, a partir de las propias organizaciones populares que buscaban mecanismos para enfrentar dicha crisis y fortalecerse. En estos procesos se destaca claramente la participación de la sociedad civil como un elemento innovador, que logra articularse y hacer propuestas a sus pares, y a otros que lo necesitan, y cuando las circunstancias lo permiten, al propio gobierno.

Las experiencias analizadas se caracterizan por una gran claridad respecto a los objetivos últimos que se quieren lograr y a la estrategia que permite su consecución. Ambas experiencias sustentan su éxito en la fidelidad a su misión, buscando la coherencia entre lo que quieren lograr y los medios utilizados para dicho fin.

La solidaridad es eficiente y eficaz. En las experiencias estudiadas aparece como un concepto central en el origen, desarrollo e impacto de los programas. En el caso de las ferias de consumo familiar, constituye además un fin en sí mismo, como elemento de desarrollo sociocultural y humano. En el caso de PROPESA, constituye la base de la estrategia de recuperación de la entidad. La evaluación de los resultados institucionales muestra que en ambos casos la solidaridad logra los objetivos esperados.

Las experiencias que generan bienestar social, mejoramiento en la calidad de vida de los sectores pobres y que se fundamentan en la participación y el desarrollo de la capacidad de dichos

sectores, pueden ser también competitivas en el mercado y tener verdadera mentalidad empresarial.

Bibliografía

- Araya, R. 1996. Primera evaluación del convenio de financiamiento y cooperación técnica SP/SF 95-18-CH; suscrito con la Corporación de Promoción para la Pequeña Empresa. Informe final (mayo).
- Briones, G. 1985. Evaluación de programas sociales. Teoría y metodología de la investigación evaluativa. P.I.I.E. Santiago.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social. 1998. *Bases 90 Licitación de proyectos de apoyo a microempresas*.
- Fuenzalida, L. A. y Fuenzalida, V.. 1992. Ecyes Ltda. Evaluación de impacto socioeconómico de PROPESA. Octubre.
- Gómez Calcaño, L. 1998. "Las ferias de consumo familiar del estado Lara, Venezuela: una experiencia de organización participativa". Informe para la División de Estado y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo, Caracas.
- Klenner, A. y del Pino, J. 1993. Medición de impacto de un programa de apoyo financiero a la microempresa. La Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación. PET, documento de trabajo 93. Chile.
- MIDEPLAN. 1997. Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1996. Resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional. Julio.
- PROPESA. 1994. Departamento de Proyectos. Propuesta al Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el Programa Acción Microempresarial en las regiones 5a, 6a y 7a. Julio.
- _____. 1997. Departamento de Proyectos. Informe semestral de progreso 3. Proyecto de Crédito y Cooperación Técnica SP/SF 95 -18 - CH y ATN/SF - 4946 -CH. Agosto.
- _____. 1996. Memoria y balance.
- _____. Documentación institucional.
- Razeto, L. 1993. Los caminos de la economía de la solidaridad. VIVARIUM.
- Traub, A y Goeske, J. 1996. La empresa de menor tamaño: ¿Objeto o sujeto de la política de fomento? Bases para la cooperación interinstitucional en el ámbito de su financiamiento. Fundación Friedrich Ebert.

Página en blanco a propósito

Mujeres tejedoras de Sígsig

Paciente Vásquez¹

Este documento describe y evalúa la experiencia participativa en la Asociación de Toquilleras “María Auxiliadora” (ATMA) de Sígsig, Ecuador, y la compara con la de las Ferias de Consumo Familiar, FCF, de Barquisimeto, Venezuela.

Algo de historia de Sígsig

Sígsig es un cantón de la provincia del Azuay, al sur de los Andes. Se ubica al pie del Fasayñán, monte mítico que cuidó la vida humana en el diluvio, según la mitología cañari.

Fue un importante centro minero precolonial y colonial, que luego se empobreció. Para paliar esta situación, en el siglo XIX se introdujo en Sígsig y en todo el Azuay, el tejido de paja toquilla, actividad que tuvo gran auge en la primera mitad del siglo XX y enriqueció a las empresas exportadoras, aunque la masa de productores fue siempre mal pagada.

La exportación de sombreros de toquilla hizo crisis en los años cincuenta. La pobreza se agudizó, los hombres emigraron y las mujeres siguieron dedicándose a la toquilla para obtener algún ingreso. En los años ochenta y noventa las políticas de ajuste aumentaron la pobreza.

Hoy Sígsig es un punto oscuro en los mapas de pobreza del país, con el ritmo y estilo de vida del siglo XIX, en cuyas entrañas germina la vida del siglo XXI. Las buenas vías que hoy le unen a la capital azuaya contribuyen al cambio del cual la ATMA constituye la mejor expresión.

Contexto de las FCF

En los años ochenta y noventa, Venezuela fue una sociedad integradora. Esta tendencia se revirtió en los años ochenta, en que aumentó la pobreza y la incapacidad del Estado para mantener la inclusión. Se buscó redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad en un sentido descentralizador, pero aumentaron las demandas para compensar las desigualdades agravadas por el ajuste. Entonces el Estado puso en marcha programas compensatorios y adoptó medidas que combinaron la necesidad de proteger a los más débiles con el objeto de transferir responsabilidades a los usuarios de los programas.

Las ferias de consumo familiar están integradas por organizaciones de base, consumidores y cooperativas de productores. No son una iniciativa gubernamental sino popular: constituyen un sistema integrado de producción, distribución y venta al detalle de productos de consumo familiar en Barquisimeto y su zona de influencia. Aportan perspectivas nuevas para integrar los

¹ Consultora, Mujeres tejedoras de Sígsig.

aspectos económicos, sociales y culturales de los procesos participativos, e inciden en la vida social de sus participantes. Operan como departamento de CECOSOLA, la Central Cooperativa de Servicios Sociales Lara. La actividad económica es sólo parte del proceso, y su objetivo a largo plazo es cultural y de organización.

Comparación del contexto de la ATMA con el de las FCF

- Ecuador y Venezuela fueron sociedades integradoras, tendencia que se revirtió desde los años ochenta. En Ecuador el Estado dismanteló los programas sociales de los años setenta; en Venezuela se impulsaron para compensar el ajuste.

- En Sígsig alrededor de un 90 por ciento de las familias no satisfacen sus necesidades básicas, en comparación con un 43 por ciento en el Estado Lara. En Sígsig el referente de organización es la Comuna San Sebastián, creada en el siglo XIX; el Estado Lara cuenta con una fuerte tradición de organización basada en el cooperativismo.

- La principal actividad de Sígsig son las artesanías (47 por ciento de la población económicamente activa) mientras que en Lara, especialmente de su capital, es el comercio y la distribución.

Descripción, evaluación y comparación

Actores directos

La asociación está integrada por 506 mujeres tejedoras de paja toquilla, de muy bajos recursos económicos: 356 reconocidas como socias por el Ministerio de Bienestar Social (MBS), y 150 que no pueden serlo por falta de documentos habilitantes, lo cual es una expresión de marginalidad. El interés inmediato de la asociación es obtener buenos precios para los tejidos de las socias y a largo plazo, mejorar sus condiciones de vida.

Las trabajadoras de la ATMA participan en la gestión administrativa y el acabado de los tejidos. Las toquilleras asociadas, tejedoras que venden sus productos a la institución, ven en la propuesta organizativa un apoyo consecuente con la esperanza de mejorar su vida. La asociación les ofrece mejorar sus ingresos comprándoles sus tejidos a mejores precios. También les ofrece capacitación para producir mejor, socializa sus preocupaciones y anhelos, contribuye a elevar su autoestima y ofrece apoyo en situaciones difíciles. Estas aspiraciones, parcialmente alcanzadas, cohesionan al grupo de mujeres asociadas y convierten a la asociación en un ente dinámico.

Los intermediarios participan en dos formas: a) los compradores solidarios de dentro y fuera del país (Alemania, Suiza, España), prefieren a la organización, siempre que les ofrezca productos de buena calidad; y b) los compradores y exportadores tradicionales buscan beneficios personales a través de precios bajos.

Actores relacionados

La iniciativa de organizar a las toquilleras de Sígsig se originó en la Iglesia Católica. Posteriormente dicha iniciativa trató de aprovechar la fuerza de la religiosidad popular como elemento de superación humana y de liberación de todo tipo de opresión.

Las instituciones públicas participantes son el Centro de Reconversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA) institución de desarrollo regional, que donó maquinaria y apoyó la capacitación técnica. El MBS legalizó a la ATMA y a las nuevas socias y supervisa el desarrollo de sus actividades. El Ministerio de Salud (MS) dio en comodato el hospital viejo, y el Consejo Provincial del Azuay y la Municipalidad del Sígsig apoyaron la rehabilitación del local de la asociación.

Las instituciones privadas de desarrollo, las ONG ESQUEL, CARE y Habitierra, y los servicios de cooperación técnica, son los intermediarios del apoyo económico y técnico que recibe la asociación.

Comparación de los actores de la ATMA con los de las FCF

La iniciativa proviene de una institución con gran aceptación social: la Iglesia Católica como actor relacionado en la ATMA, y CECOSOLA como actor directo en las FCF. Los productores están asociados y su interés es el de conseguir mejores precios y un mercado estable. La asociación beneficia a 506 tejedoras y las ferias a 800 productores agrícolas. Los trabajadores directos tienen un mismo interés: el empleo y los beneficios de la organización. El número de trabajadores es muy desigual (20 en la asociación y 700 en las ferias). En la asociación los compradores son parte de una cadena, mientras que en las ferias el consumidor es el eslabón final del proceso. En uno y otro caso los actores buscan beneficiarse con precios y calidad, y en ambos casos hay actores relacionados provenientes de instituciones públicas y de ONG que apoyan el desarrollo.

Gestión del proceso

Luego de iniciativas fallidas en los años sesenta y ochenta, en 1990 la iglesia promovió la formación de la asociación que fue reconocida por el MBS en 1991. Las dirigentes eran religiosas, y en 1993 intervino un nuevo líder religioso, con una visión renovada de organización y participación popular, que promovió y dinamizó la renovación de la organización, empezándose a discutir la necesidad de su autonomía.

En 1994 se renovó la junta directiva, que pasó a manos de las toquilleras. Este hecho generó una crisis de identidad en la asociación, al pasar de una dedicación piadosa a otra que enfatiza la vida de las socias, y al quedar sin local de reuniones y compraventa de insumos y productos, ya que el local anterior pertenecía a las dirigentes religiosas. Se buscó un local propio, y el MS concedió en comodato el hospital viejo.

Hasta entonces la capacidad administrativa y de organización de la asociación era muy reducida. Sin embargo, la nueva identidad fue el punto de partida de un proceso dinámico de gestión que abrió nuevos horizontes a las toquilleras de Sígsig. Con el apoyo de la iglesia y de

varias instituciones, la asociación encaró la remodelación y el equipamiento del local, la capacitación de las socias y la comercialización de sus productos.

La asociación no está exenta de conflictos. Podría decirse incluso que creció a través de ellos. El primer conflicto se planteó entre las socias del campo y de la ciudad, algunas de las cuales tienen su principal actividad en el comercio y no en el tejido.

Habitualmente, los poblados explotan a los campesinos y tienen una posición económica e ideológica dominante sobre ellos. En la asociación las campesinas reclamaron una participación equitativa de todas las socias en las tareas y las responsabilidades de la institución. Este reclamo chocó con el orden establecido y exasperó los ánimos de todas. Crecieron las tensiones, renunció la junta directiva que era del centro cantonal, y asumieron la dirección las campesinas.

En este conflicto se cometió un error legal: no solicitar al MBS el reconocimiento de las nuevas socias. De ello resultó una junta directiva elegida por socias no reconocidas legalmente, a la que el MBS le negó reconocimiento.

Entre tanto, dicha junta directiva se había consolidado ante sus bases y ante diversas instituciones, por su capacidad de gestión.

Tras pleitos judiciales, apoyos institucionales y manifestaciones de toquilleras ante las oficinas del MBS, éste legalizó a las nuevas socias y convocó a una asamblea general. Esta asamblea, que tuvo lugar el 26 de enero de 1998, ratificó la junta directiva.

Uno de los obstáculos para la organización de las mujeres es el machismo, que les niega derecho a participar en actividades fuera del hogar. En Sígsig este conflicto se sortea por el mejoramiento del ingreso familiar gracias a la asociación, por el estímulo de ésta a los hombres que colaboran con las mujeres en sus tareas, premiándoles su esfuerzo por comprender y apoyar.

La asociación ha tenido conflictos con instituciones que la han apoyado. El CREA, ente público que donó las máquinas para el acabado de los sombreros, lo hizo con irregularidades: sobrepuestos, compromisos de capacitación no cumplidos, y máquinas que no funcionaban. ESQUEL ejerció excesivos controles burocráticos que hirieron la sensibilidad de la junta directiva y crearon resistencia a proporcionar información si ésta no era claramente útil para la asociación.

Comparación de la gestación del proceso entre la ATMA y las FCF

Los dos procesos se generaron para enfrentar los efectos del ajuste de las dos últimas décadas sobre la población más pobre; surgieron de experiencias fallidas de organización y aprendieron de sus fracasos (como los intentos de organización de las toquilleras, y el transporte colectivo en el caso de CECOSOLA). En ambos ha habido una gestión exitosa para obtener del Estado la infraestructura necesaria para sus actividades (el hospital viejo en el caso de la asociación y el sistema de silos en las ferias). La asociación se gestó con un propósito social apoyado en lo religioso, mientras que las ferias tuvieron un propósito social basado en lo económico. Por último, la asociación se originó y consolidó a través de la superación de conflictos, mientras que las segundas no reflejan conflictos importantes.

Proceso

Forma de participación de los actores

La asociación procura mejorar las condiciones de vida de sus socias con mejores precios para los tejidos y la prestación de otros servicios, para lo que asigna prioridad a las actividades de intermediación comercial. Compra a los socios productos semiterminados, hace los acabados en su taller y los vende a intermediarios internos y externos. La exportación exige control de calidad en acabados y diseños, y para responder a este desafío se requiere un proceso intenso y extenso de capacitación.

La asociación también promueve tiendas y huertos comunitarios en las comunidades de las socias. Con los aportes de éstas financia un fondo para emergencias de salud. En su local ofrece al público servicios de panadería, restaurante, hospedería y venta de artesanías, que la convierten en el mejor destino turístico de Sigsig.

Varias instituciones publicas y privadas han participado en la renovación y adecuación del local, la dotación de maquinaria para acabados y el entrenamiento para su manejo, la capacitación técnica y organizativa de las socias, el equipamiento y el adiestramiento para la administración, la búsqueda de mercados externos, y la dotación de capital de trabajo.

La asociación presta sus servicios a través de los 12 núcleos de socias organizadas en sus comunidades. La asamblea general, las asambleas de núcleos y las reuniones de la junta directiva, son instancias de información, consulta, control y decisiones.

Alianzas y conflictos entre los actores

Entre las tejedoras y la asociación existe obviamente una alianza indisoluble, pero también hay conflictos permanentes por las severas exigencias de calidad de los productos, por la puntualidad en las entregas, y por el tiempo que demanda la asociación para reuniones, asambleas, actividades de capacitación y trabajos comunitarios.

Entre la asociación y los intermediarios existe también una relación conflictiva que emana de los requerimientos de oportunidad en las entregas, la calidad, los precios, las formas y la puntualidad en los pagos.

La asociación ha mantenido con la Iglesia Católica una relación que ha pasado de la dependencia total a una situación próxima a la independencia, cambio debido, por una parte, al cambio pedagógico de la iglesia de una actitud maternal a otra de acompañamiento; y por otra, al desarrollo y la conciencia de las socias y dirigentes de la asociación, que las ha impulsado a ser cada vez más autogestionarias.

La asociación ha mantenido relaciones de beneficio mutuo pero críticas con instituciones de desarrollo y cooperación externa. Se ha beneficiado de su apoyo técnico y financiero y ha reclamado por compromisos no cumplidos debidamente o cuando se ha sentido utilizada para fines desconocidos.

Capacidades desarrolladas por los actores del proceso

A través de la asociación las toquilleras han mejorado su capacidad para producir, su autoestima, sus relaciones de género y su capacidad de gestión, y han adquirido derechos de ciudadanía.

La asociación ha desarrollado la capacidad de gestión institucional, se ha convertido en un actor social y económico importante en el ámbito local y provincial, y se ha constituido en gestor de un proceso local de cambio económico, de aptitudes y de actitudes.

Los intermediarios han desarrollado relaciones más equitativas con las toquilleras, ya que éstas, por su organización, pueden hacer ofertas satisfactorias de productos, tanto en cuanto a la cantidad como a la calidad de los mismos.

La responsabilidad compartida, la transparencia, la información y consulta permanente, y la equidad de los ingresos, son los principios que guían las actividades de la asociación.

Comparación del proceso de la ATMA y las FCF

En ambos procesos prevalecen los principios de solidaridad, transparencia, responsabilidad compartida y apoyo mutuo; se extraen enseñanzas de los conflictos para cambiar el proceso; se desarrollan reuniones de consulta, participación en eventos y toma colectiva de decisiones; se realiza una gestión que tiende a satisfacer necesidades básicas, involucrar a todos los que participen en las distintas instancias de la organización, y generar relaciones de respeto mutuo.

En ambos procesos la organización ha ganado un espacio de reconocimiento social y se ha constituido en actor local importante de cambios económicos, sociales y culturales.

La asociación mantiene una estrecha relación con los sujetos de su acción institucional, las toquilleras, lo que posibilita el crecimiento personal de éstas a través de la autoestima, las relaciones equitativas de género, y los derechos de ciudadanía.

La acción institucional de las ferias no se dirige a un sujeto social particular, sino a un conjunto de sujetos con intereses diversos que diluyen la posibilidad de un vigoroso desarrollo personal. En forma coherente con esta situación, las ferias desarrollan en sus trabajadores, sus principales sujetos de cambio, una actitud de servicio a los demás.

La asociación mantiene relaciones de alianza-conflicto con la mayor parte de los actores relacionados. En las ferias eso se asume por excepción.

Eficacia del proyecto

El objetivo inmediato de la asociación fue mejorar los precios de los tejidos. Para ello encaró un proceso de capacitación técnica y de organización de las socias y buscó nuevos mercados, evitando competir con negociantes locales. El objetivo se cumplió satisfactoriamente, ya que el acabado de los tejidos y su exportación directa permitieron pagar buenos precios a las productoras.

Comparación entre la eficacia de la ATMA y de las FCF

Las dos instituciones tienen diferentes objetivos inmediatos. La asociación tiene un objetivo económico simple: la obtención de mejores precios para sus productos. Las ferias tienen un obje-

tivo social complejo: "...recuperar la dinámica del movimiento cooperativo, bajo una concepción del cooperativismo como organización popular y autónoma que fuera un instrumento de cambio personal y social".

Para la asociación, la actividad económica es su fin inmediato; para las ferias, es un medio para conseguir el fin inmediato. Ambas han alcanzado exitosamente dichos objetivos.

La asociación ha logrado resultados adicionales como tiendas y huertos comunitarios, fondo para emergencias de salud, servicios al público: panadería, restaurante, hospedería y venta de artesanías, que la convierten en un destino turístico. Las ferias tienen, como resultados adicionales, un fondo de crédito para organizaciones vinculadas a las ferias, un fondo de ayuda mutua para medicinas de sus trabajadores.

Eficiencia del proyecto

Los actores de la asociación no han sistematizado el proceso y no existen documentos de apoyo para analizar su eficiencia, y tampoco se cuenta con acceso a los documentos y los archivos de la asociación.

A título ilustrativo se puede mencionar que la asociación paga entre US\$3,30 y US\$4,40 por cada sombrero de exportación y entre US\$1,30 y US\$1,50 por cada sombrero para la venta local, precio que es el doble del que pagan los intermediarios tradicionales. La dificultad para que las tejedoras accedan a estas ventajas está en las exigencias de calidad de la asociación.

Comparación de la eficiencia en la ATMA y las FCF

Los trabajos de la ATMA no han sido sistematizados, y por lo tanto es difícil evaluar su eficiencia. Los trabajos de las FCF han sido ampliamente debatidos y parcialmente sistematizados por los actores directos del proceso, facilitándose así su evaluación.

La asociación y las FCF muestran un notable éxito económico. Mientras que en la ATMA no hay indicadores de eficiencia, en las FCF un indicador simple muestra que en 1996 la utilidad neta de operación equivalía al 79,23 por ciento de su patrimonio.

Impacto económico, social y cultural

El objetivo a largo plazo de la asociación es mejorar las condiciones de vida de las toquilleras asociadas. Para ello se ha propuesto buscar mercados estables y equitativos, mejorar la capacidad de producción de las socias, y lograr autonomía administrativa y financiera.

Cuatro años es poco tiempo para evaluar el impacto. Sin embargo, los hechos muestran que la ATMA va por el camino de conseguir su objetivo de largo plazo. La naturaleza de éste y el breve lapso sólo permiten apreciaciones cualitativas de sus logros.

En lo económico, el resultado más importante se refleja en los mayores ingresos de las toquilleras. Adicionalmente, la asociación regula localmente los precios de los tejidos de paja toquilla y ha creado nuevos empleos. En lo social, han surgido nuevas líderes en sectores de población tradicionalmente sometidos, y se ha logrado el reconocimiento institucional y social de

la asociación como interlocutora. En lo cultural, se ha producido el desarrollo de actitudes solidarias, cooperación, autovaloración y mejores relaciones de género.

Comparación del impacto económico-social-cultural de la ATMA y de las FCF

En la medida en que no es fácil evaluar los impactos mencionados, tampoco resulta fácil su comparación.

La asociación y las ferias no son proyectos con objetivos últimos, sino procesos sociales inducidos cuyo propósito a largo plazo se relaciona con la transformación de sus actores directos.

La asociación y las ferias tienen en común su reconocimiento social e institucional como importantes actores locales.

En la asociación han surgido nuevos líderes en sectores tradicionalmente excluidos, mientras que en las ferias no se advierte este desarrollo.

En la asociación se desarrollan actitudes solidarias, de autovaloración, mejores relaciones de género y entre el campo y la ciudad. En las ferias se evidencia el desarrollo de actitudes solidarias, especialmente en los trabajadores de las ferias.

Equidad

La asociación distribuye los beneficios a sus socias de acuerdo con su grado de participación y compromiso con la organización. Ofrece precios adecuados y estables y paga por cantidad, calidad y con puntualidad.

Con algunas excepciones, las socias de la asociación pertenecen al estrato económico y social más bajo: campesinas y mujeres. En consecuencia, los ingresos de la asociación ayudan a disminuir la brecha económica y social.

El crecimiento de la asociación y la ampliación de sus servicios (tiendas y huertos comunales, fondo de emergencias, servicios de panadería, restaurante, hospedería, venta de artesanías) constituyen también una ampliación de su aporte a la equidad.

Comparación de las contribuciones a la equidad entre la ATMA y las FCF

- La asociación beneficia al estrato social más bajo, tradicionalmente marginado; las ferias, a los estratos bajos y medios bajos.

- La asociación beneficia a las socias según su compromiso con la organización. Las ferias favorecen a los usuarios de acuerdo con la cantidad de consumo, independientemente de su compromiso con las ferias.

- En la asociación las socias perciben ingresos de acuerdo con la cantidad, la calidad y la puntualidad en la entrega de los productos. Los trabajadores de las ferias reciben ingresos iguales, al margen del trabajo realizado.

- Ambas instituciones contribuyen a la equidad ampliando la cobertura y los servicios.

- Las dos organizaciones contribuyen a generar ingresos económicos más equitativos para los productores, ofreciendo compras estables y precios razonables.

Sostenibilidad

En los últimos cuatro años, la asociación incrementó el número de sus socias y sus recursos. Su patrimonio estimado pasó de cero a más de US\$100.000, y simultáneamente se produjo el crecimiento de su capacidad de gestión y producción.

Un liderazgo fuerte, surgido y apoyado por las bases, ha sido el pilar del crecimiento de la asociación. El apoyo de las bases a sus dirigentes, su compromiso con la marcha de la organización y su defensa frente a las amenazas internas y externas, posibilitaron el desarrollo de la organización, de las bases y de nuevos líderes.

Los graves conflictos enfrentados adecuadamente contribuyeron al crecimiento de la asociación, a su presencia y reconocimiento social, y al desarrollo de su capacidad para conducirse en casos semejantes.

La práctica de asambleas y reuniones de distinto nivel para informar, evaluar, y decidir colectivamente, es otro elemento consistente con la sostenibilidad y la autogestión. Los mercados estables y la provisión de otros servicios (huertos y tiendas comunales, fondo de emergencias, servicios de panadería, restaurante, hospedería y venta de artesanías), también constituyen garantías para la permanencia de la asociación.

El último conflicto con el MBS y las socias urbanas y su solución favorable, fortaleció a la junta directiva y permitió el crecimiento de la asociación.

Comparación de la sostenibilidad de la ATMA y de las FCF

- La sostenibilidad de la asociación se aprecia en su crecimiento económico y en su organización, en su capacidad de gestión, en la ampliación de sus mercados, en el surgimiento y desarrollo de líderes, en el manejo de conflictos y en la dirección compartida.

- La sostenibilidad de las ferias se basa en su crecimiento persistente durante 14 años, en su creciente presencia económica y, sobre todo, en su gestión solidaria. Sus factores de sustento son el mercado popular en gran escala, el control de gastos e inversiones superfluas, una gestión adaptada a la organización, y una cultura del trabajo compatible con la cultura venezolana.

Condiciones del éxito

La asociación muestra detrás de su éxito un proceso perseverante, al que contribuyen decisivamente los siguientes elementos:

- El acompañamiento inicial de la Iglesia Católica, una institución sólida, aceptada por la población, y con poder de convocatoria.

- La consolidación de un liderazgo firme nacido y apoyado por las bases.

- Un significativo apoyo institucional para el despegue.

- La continua capacitación productiva y de gestión, que apuntan al problema crucial, que es el bajo ingreso familiar.

- La participación de las bases y la conducción de las actividades de acuerdo con sus intereses.

■ La existencia de conflictos que, por la forma acertada de resolverlos, ha cohesionado la organización.

Comparación de las condiciones de éxito de la ATMA y de las FCF

Las dos instituciones nacieron por iniciativa de entidades fuertes, con amplio poder de convocatoria. La iglesia acompañó a la asociación hasta su consolidación y CECOSOLA fue el actor directo de las ferias.

La asociación se consolidó gracias a un liderazgo fuerte con apoyo firme de las bases, que actuó según los intereses de éstas. En las ferias se dice que no existen líderes, jerarquías ni jefes.

La asociación creció en medio de conflictos fuertes que estuvieron bien manejados. En las ferias, los factores externos fueron más desafíos que apoyos (coyuntura adversa, desconfianza del Estado).

Enseñanzas

De la asociación

El desarrollo de la asociación muestra que aunque los actores provengan de los estratos más bajos, una organización sólida tiene gran poder para reivindicar los derechos de los socios, para obtener concesiones del Estado, y hacerse reconocer como interlocutor.

Las iniciativas que ayuden a perfeccionar prácticas cotidianas basadas en conocimientos y habilidades ancestrales, tienen buen potencial en los estratos bajos. En estos casos, el apoyo de instituciones de desarrollo es indispensable para el despegue, al facilitar actividades que no pueden encararse individualmente.

De las ferias

Han desarrollado un estilo de gestión innovador y exitoso en un medio altamente competitivo, con recursos humanos poco calificados y en un entorno de alta inflación. Sus bases son: solidaridad, flexibilidad, participación, comunicación, democracia interna, austeridad y eficiencia.

Las ferias no dependen de subsidios, sino de la propia capacidad financiera y de organización desarrollada por el movimiento cooperativo, lo que les proporciona autonomía y sustentabilidad.

Los beneficios no se limitan a los consumidores, sino que se reparten a un amplio conjunto de productores agrícolas y a algunas unidades de producción artesanal y semiindustrial, lo que amplía el universo de actores comprometidos con el proyecto.

La acción económica de las ferias no es considerada como un fin en sí mismo, sino como medio para el cambio personal y social inducido por las prácticas desarrolladas en el proceso.

Los recursos económicos no constituyen un factor fundamental para el éxito o el fracaso de un programa (las ferias empezaron en una situación extremadamente precaria): éste depende de una organización fuerte y solidaria en la que se practique la solidaridad, la eficiencia y la transparencia.

Los valores revisten importancia en la organización popular. Lo que caracteriza a las ferias no es tanto su eficiencia o flexibilidad, sino la articulación entre la acción cotidiana y los valores de la organización, expresados en sus objetivos a largo plazo.

Conclusiones

De la experiencia de la asociación

La pobreza y el mercado moderno no se contraponen necesariamente. El sector más marginado de Sígsig, a través de la asociación, se ha vinculado exitosamente al comercio de exportación. La viabilidad de esta relación y su éxito se deben a la existencia de una organización popular fuerte que actúa de acuerdo con los intereses de los participantes.

La asociación procuró mejorar los precios de los productos de sus asociadas. El éxito que obtuvo en este sentido, y la conducción adecuada de sus actividades, permitieron que se convirtiera en escuela de ciudadanía, en la que las socias aprenden a reconocer y a ejercer sus derechos.

El proceso de la asociación se basa en los conocimientos y las habilidades tradicionales de sus socias, mejorándolas progresivamente. Su éxito estriba en que esas actividades tradicionales aumentan los ingresos económicos de las socias, gracias a la conexión directa con el mercado externo.

El importante proceso de transformación en un sector tan marginal de Sígsig, como es el de las toquilleras, se inició y consolidó gracias al apoyo solidario de varias instituciones públicas y privadas de desarrollo. Sin embargo, este apoyo no hubiera tenido los resultados alcanzados, sin la consolidación de la asociación como organización fuerte e independiente. El apoyo resultó importante para el despegue de la organización.

Los conflictos han constituido oportunidades de crecimiento para la asociación. Los graves enfrentamientos con actores internos y relacionados, manejados adecuadamente, fortalecieron a la organización y al proceso. Podría decirse que para la asociación, los problemas han contribuido a su crecimiento, puesto que se los ha manejado acertadamente.

De la experiencia de las ferias

Las ferias combinan dos principios aparentemente contradictorios: la eficiencia y la equidad. Para esta combinación se necesita desarrollar un sentido de pertenencia a la organización, la identificación del trabajador con los fines de la misma y la confianza en su viabilidad.

El proceso de identificación se facilita con la inexistencia de jerarquías formales basadas en la propiedad o el conocimiento. El peligro que esto conlleva, de diluir responsabilidades en la colectividad, se contrarresta con controles democráticos y comunitarios basados en la igualdad, el derecho a criticar todo y a todos, y en la resistencia colectiva a la intimidación de jefes o caudillos.

No se ha llegado a un estado ideal de organización. El contexto y las influencias culturales arraigadas renuevan los desafíos al cambio. Esto permite poner en funcionamiento otro prin-

cipio básico de la organización: convertir los problemas en oportunidades de aprendizaje. Para esto es necesario desarrollar la capacidad de análisis e interpretación de los conflictos, lo cual requiere tiempo.

Una de las principales enseñanzas que puedan extraerse es que lo popular y los mercados no son necesariamente opuestos; que los sectores más pobres son capaces de insertarse en los mercados si cuentan con instrumentos administrativos y culturales adecuados; que el potencial de aprendizaje y manejo de la complejidad de la vida económica es mayor del que generalmente se le reconoce a esos sectores; que las distinciones entre economía formal e informal o entre los marginados e integrados no son tan radicales como se piensa.

Más allá de lo económico, esta experiencia muestra un proceso de construcción de la ciudadanía y la sociedad civil: de la ciudadanía, al adquirir los individuos conciencia de sus derechos y ejercerlos, y de la sociedad civil, en la medida en que surgen organizaciones que no dependen del Estado y contribuyen a enriquecer el tejido social, creando espacios para el ejercicio de derechos y deberes.

Manos del Uruguay

Enrique Vispo Bastón¹

En los últimos años, luego del deterioro del modelo del Estado benefactor que tuvo amplia difusión en América Latina, comenzó a cobrar fuerza la idea del fortalecimiento de la sociedad civil como elemento catalizador de los principios de solidaridad y participación. Los desniveles en materia de calidad de vida, que estuvieron y están presentes en mayor o menor grado en todas las sociedades, y el convencimiento de que su atenuación mediante iniciativas estatales no logró una eficaz y eficiente utilización de los recursos, han sido algunas de las causas que dieron impulso a tal iniciativa. En tiempos en que recién comenzaban a sentirse los efectos del agotamiento de aquel modelo —o aun antes— y sin contar con los elementos de análisis de que hoy se dispone, en diversos países de América Latina surgieron una serie de experiencias, basadas en distintas orientaciones —religiosas, filosóficas, o sencillamente de sensibilidad social— que en forma manifiesta o implícita desarrollaron aquellos principios. De sus aciertos y errores debería nutrirse este nuevo impulso de apoyo a la sociedad civil. Con esa finalidad, a continuación se expone el caso de Manos del Uruguay.

El Uruguay a fines de los años sesenta

A fines de los años sesenta el Uruguay presentaba una situación de deterioro económico y social. El modelo de Estado benefactor tocaba a su fin y el país enfrentaba un panorama de dura crisis. Dicho proceso culminaría con el llamado proceso cívico-militar, que sumergió a la nación en un período de pérdida de las libertades democráticas, que se inició en 1973 y del que recién logró salir a fines de 1984.

El tipo de actividad rural del Uruguay dejaba escaso lugar para el trabajo femenino. Las pocas actividades posibles para la mujer se limitaban a las de servicio en las estancias y no mucho más, contándose por lo tanto con un bajo nivel de ocupación de la población femenina económicamente activa en dicho ámbito.

Este panorama, a la vez que mostraba un nivel significativo de pobreza entre la población campesina, estimulaba la emigración hacia las zonas urbanas, fundamentalmente a Montevideo², constituyendo los denominados cinturones de pobreza integrados en alto porcentaje por ex-trabajadores rurales y sus familias.

¹ Funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas.

² Este fenómeno tan tradicional en casi toda América Latina, era casi desconocido en el Uruguay hasta los años cincuenta.

Origen del proyecto

La iniciativa nació debido a la inquietud social de un grupo de cinco mujeres de cómoda posición económica, esposas de hacendados. Oficialmente, la primera reunión de la comisión directiva se realizó el 20 de julio de 1968, lo que determina que la idea original pueda situarse a fines de 1967.

Dichas señoras estaban vinculadas por una actividad estudiantil común, no las unía ningún tipo de fe religiosa ni política, no eran profesionales universitarias ni tenían antecedentes en actividades sociales de este tipo. Consultadas hoy, insisten en afirmar que simplemente compartieron la inquietud de comprobar la carencia de oportunidades de las mujeres del sector rural y la iniciativa para la creación de fuentes de trabajo para ellas. A la vez se procuraba que las actividades se desarrollaran en el propio medio, tratando de no desarraigarlas ni alejarlas de su núcleo familiar. Para ello se contaba con una excelente y abundante materia prima, la lana, y conocimientos artesanales tradicionales aportados por los inmigrantes europeos³. La idea fue pues la de promocionar el trabajo artesanal, con la finalidad de lograr aquellos objetivos.

La iniciativa logró nuclear a un grupo de voluntarios integrado por las fundadoras, asesores en los campos técnicos, asistentes sociales, maestras, y fundamentalmente un grupo inicial de artesanas, dispuestos a enfrentar el desafío. El 2 de agosto de 1968 se recibieron las primeras solicitudes de asociación y se inició el trámite de la institucionalización. Se constituyó bajo la forma jurídica de sociedad civil sin fines de lucro. La integración a la central de los grupos de trabajo, en esta etapa, fue bastante informal.

Desarrollo

Los actores del proyecto original

Los actores del proyecto original fueron el grupo fundador por una parte, y las artesanas que se agruparon alrededor de los que primero se llamaron grupos de trabajo y que en 1975 se constituyeron en cooperativas formales. Sin embargo, la idea original no habría prosperado si no se hubieran incorporado como voluntarias un grupo de asistentes sociales y maestras que capacitaban a las artesanas que ingresaban para realizar los trabajos. A la iniciativa se agregaron técnicos en administración, que fueron consolidando el concepto de administración autónoma de cada unidad. No existió, como puede apreciarse, un proyecto en su concepción técnica; más bien se fueron agrupando personas atraídas por una idea que fue cobrando fuerza y autoalimentando su propio desarrollo.

Con el transcurso del tiempo fueron recibiendo ayuda de ONG interesadas en el campo social como IPRU, Fundasol, el Centro Cooperativista del Uruguay y la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa, con cuyo asesoramiento se fue consolidando y estructurando la sociedad.

³ A diferencia de otros países americanos, el Uruguay no cuenta con una tradición artesanal autóctona. Las artesanías primitivas, muy rudimentarias, no lograron llegar hasta nuestros días, dado que el país no cuenta con población indígena desde 1830.

Motivación básica

En treinta años de existencia, la asociación ha experimentado diversas transformaciones formales, pero aparece como indiscutible el interés social que motivó a las fundadoras estimulando primeramente el interés económico básico de las artesanas de conseguir una ocupación que generara un ingreso.

Progresivamente, y en la medida en que las artesanas comenzaron a pasar de ser meras suministradoras de trabajo a conocedoras de la organización, aquel interés básico fue incorporando facetas de tipo solidario y participativo. De esta manera los grupos fueron interesándose en otras actividades comunitarias tales como guarderías, policlínicas y planes de vivienda, y sus locales fueron utilizados para cursos y conferencias de interés general. En muchos casos esas actividades se financiaron con recursos de las cooperativas.

Más adelante, y a medida que las artesanas fueron encargándose no sólo de la gestión y administración de sus propias cooperativas, sino también de la sociedad central, aparecieron intereses empresariales de eficiencia, competitividad etc., sin perjuicio de la preocupación permanente de vincular dicha orientación con los principios de solidaridad y participación.

Como se desarrolló el proceso

El proceso de desarrollo económico de Manos del Uruguay puede dividirse en cuatro etapas. La primera de desarrollo inicial (1968–1975), la segunda de expansión (1976–1989), la tercera de enfrentamiento a las nuevas reglas de juego (1990–1996) etapa de declinación y finalmente la etapa de reestructuración (de 1997 en adelante).

Desde el punto de vista institucional, la sociedad experimentó diversas transformaciones estatutarias con el objeto de incrementar la participación de los núcleos básicos en el manejo de la organización.

A continuación se describe la actividad de Manos de Uruguay. Los artículos producidos son tejidos, telados, decoración (mantas, alfombras, tapices), hilados de lana y otras artesanías. Se utiliza básicamente la lana de oveja, aunque recientemente se han utilizado con éxito fibras importadas, como algodón, cáñamo, lino y lana de vicuña.

Toda la producción es manual, utilizándose máquinas de tejer y telares manuales. No se emplea en absoluto energía que no sea la humana para manejar estas herramientas. Las materias primas utilizadas están en su estado natural, y la lana se lava y se tiñe manualmente.

La producción está localizada en el interior del país. Los centros de producción reciben las órdenes y los insumos para realizarlas y las instrucciones necesarias de la central de servicios (ubicada en Montevideo), a través de la encargada de producción de cada cooperativa. Se distribuye el trabajo y se asume el compromiso de entregarlo en la fecha preñada con el correspondiente control de calidad. Una vez completada la orden en esas condiciones, las cooperativas envían a la central de servicios los productos terminados.

La función de comercialización está a cargo de la central de servicios de Montevideo, que en el mercado interno abastece a los 11 centros de venta, cinco en locales propios y seis mediante

franquicias. La central también se encarga de las exportaciones, función que cumple a través de agentes de carga, de acuerdo con los pedidos recibidos de clientes del exterior.

El área de comercialización además desarrolla las tareas de estudio de la demanda, definición de productos, desarrollo de productos nuevos, la política de precios, etc.

La mayor dificultad de la entidad se manifiesta en este sector de su actividad. Se trata, en su gran mayoría, de artículos vinculados muy estrechamente con la moda, tanto en su diseño como en cuanto a los materiales. A su vez, como las artesanas valoran especialmente sus productos, resultó difícil desarrollar una estrategia de comercialización basada en la demanda y no en la oferta. La volatilidad del mercado ha sido uno de los factores más críticos en los planes de desarrollo. Sin embargo, sin llegar a un grado que pueda calificarse de plenamente satisfactorio, se ha logrado flexibilizar la producción. Se han introducido conceptos de polifuncionalidad en las artesanas, que han permitido que todas produzcan lo que demanda el mercado.

La central de servicios se encuentra en Montevideo, y lleva a cabo actividades comunes para todas las cooperativas. Allí se encuentra el personal remunerado de la organización, que llegó a tener más de 100 empleados y actualmente emplea a 45 personas.

La estructura de la central está compuesta por un gerente general, del que dependen las gerencias, comercial y financiera, y cinco áreas: compras y abastecimiento, mantenimiento, laboratorios, producción y estilo y diseño.

Sintéticamente sus actividades son:

- Gerencia general: es el representante legal de la sociedad, asesora a la comisión directiva en la determinación de los objetivos y las políticas, conduce y coordina las actividades y define los recursos necesarios. Analiza y evalúa los resultados.
- Gerencia comercial: desarrolla la gestión comercial y de ella dependen además los locales de venta. Propone y aplica los objetivos y políticas de comercialización, y se ocupa de la posición competitiva de la institución.
- Gerencia financiera: proporciona información económica, financiera y contable. Diseña y aplica los sistemas de control.
- Compras y abastecimiento: tiene como función adquirir, almacenar, suministrar materiales y materias primas a la cooperativas.
- Mantenimiento: le corresponde mantener en buen funcionamiento las herramientas⁴ de las cooperativas, los locales de venta, la central de servicios, además de la fabricación y reposición de herramientas.
- Laboratorios de tejido y de telado (2): establecen los métodos y las normas de producción instruyendo en las mismas a las artesanas. Desarrollan equipos y herramientas y planean su mantenimiento. Están encargados de la innovación tecnológica.

⁴ Los equipos y herramientas de las cooperativas son suministrados actualmente por la central, quedando a cargo de aquéllas el costo de mantenimiento, reacondicionamiento y repuestos. El área de mantenimiento carga el costo de la mano de obra de las reparaciones. Originalmente los equipos y herramientas eran fabricados en muchos casos en las propias cooperativas (ruedas, telares, etc.).

- Producción: programa y emite las órdenes de producción y controla su cumplimiento. Es responsable del cumplimiento de los pedidos de clientes.
- Estilo y diseño: crea modelos, diseños, dibujos y colores para los artículos que se producen. Asesora y participa en el diseño de las colecciones anuales.

Influencia de los principios de solidaridad y participación

Más adelante, cuando se trate el tema de la sostenibilidad, se analizarán las etapas por las que pasó la institución y se verá en qué medida, en las etapas más difíciles de la organización —su nacimiento y su crisis— fueron aquellos principios los que lograron su viabilidad.

Ya se vio que la participación de las artesanas, hoy plena, comenzó con una especie de tutoría por parte de las fundadoras y adherentes. El proceso consistió en que paralelamente fueran adquiriendo mayor participación y responsabilidad, en la medida en que fueran involucrándose en la visión global de la organización.

En las unidades básicas, luego cooperativas, la participación y la solidaridad se logró más rápidamente. Las mismas nunca superaron las 40 artesanas (el promedio es de 20), y en un principio estuvieron apoyadas por las promotoras dependientes de la central y luego por su propia cuenta fueron capacitándose para la gestión y administración de cada unidad⁵. Allí la participación es permanente dado el contacto diario. Fue necesaria una maduración y una profundización en el concepto de solidaridad para poder captar la misión de la organización. Las primeras instancias determinaban en el concepto de las cooperativistas una separación entre el centro y ellas, lo que resulta obvio si se considera la extracción humilde de las artesanas y se las enfrenta a la comercialización en el mercado nacional y también internacional de artículos de moda. Puede apreciarse el tremendo desafío que debió enfrentar la experiencia y las dificultades de las artesanas para entenderlo. A través de la capacitación se comenzó a superar tal situación, completándose con la plena participación de las artesanas en la dirección de la central.

A nivel global, la participación se manifiesta en las reuniones que cada tres meses realizan las representantes de las cooperativas con la comisión directiva. En las mismas hay un temario pre-establecido que incluye el análisis económico-financiero de la organización, con la mayor transparencia y temas propuestos por la central, pero el resto de la reunión es de agenda abierta, tratándose todos los temas propuestos por todas y cada una de las representantes.

Eficacia y eficiencia del proyecto

Como se explicó anteriormente, los objetivos iniciales del proyecto fueron lograr fuentes de trabajo para la mano de obra rural femenina a través del trabajo artesanal manual en grupos, y estimular el arraigo de la familia rural. Para ello se creó una central que tenía como finalidad suministrar a los núcleos productivos las materias primas, los materiales, las herramientas, la capacitación para la tarea productiva y canalizar la producción hacia el mercado. Primaba bási-

⁵ Se impartieron a la totalidad de las artesanas cursos de capacitación en administración, gestión y dirección.

camente el principio de solidaridad social. El mismo se desarrolló en un ámbito novedoso: no se buscaba satisfacer las necesidades de una población necesitada mediante la satisfacción de sus necesidades básicas, sino mediante la organización de su trabajo en forma comunitaria. De esta manera, al mismo tiempo que se le proporcionaba la oportunidad de acceder a ingresos económicos, se mejoraba su capacitación y su autoestima.

Sin duda, en ese campo los objetivos se lograron. Basta ver hoy a artesanas del interior del país provenientes de medios rurales humildes, dirigiendo la institución y manejando correctamente conceptos empresariales como los de competitividad, productividad, analizando sistemas de comercialización, o buscando conciliar los principios de solidaridad y eficiencia.

Es claro que para lograr ese desarrollo institucional con el correr del tiempo fue necesario agregar a los objetivos iniciales, otros elementos que incluyeron el aspecto económico, y dentro de éste los aspectos comerciales y financieros. El reparto de beneficios no es el objetivo ni de la central, por sus características de sociedad civil sin fines de lucro, ni de las cooperativas afiliadas por su propia condición⁶.

Sin ser el propósito de este trabajo hacer un análisis económico, se puede decir que en el campo de la eficiencia y del logro de los objetivos necesarios para el fortalecimiento de la institución de forma de asegurar su supervivencia, es en el que se manifestaron algunos problemas.

Los efectos de la apertura de los mercados, la globalización, la eliminación progresiva de la protección industrial nacional sin las debidas medidas de adaptación a mercados cambiantes, la flexibilización productiva como base de la innovación de productos y el necesario ajuste de costos para lograr la competitividad, parecen haber sido en un análisis ex post, las causas de las dificultades por las que atravesó Manos del Uruguay y de las que con gran esfuerzo se está sobreponiendo. Es necesario subrayar que las mencionadas vicisitudes afectaron a la gran mayoría de las empresas industriales manufactureras uruguayas. En este caso, y gracias a la estructura solidaria de la institución, no se registró, como en otras actividades, el enfrentamiento entre patronos y trabajadores sin tener en cuenta el bien común de la empresa, a la que en muchos casos se terminó por destruir. En lugar de ello, el sacrificio común que aún perdura sirvió para mantenerse en pie y con el apoyo de instituciones como el FOMIN⁷ encarar una reestructuración con vistas al futuro.

En cuanto a otros logros, se pueden señalar algunos tales como: la consolidación de la marca Manos del Uruguay en la región y aún, aunque en menor grado, en otros mercados como el europeo; la capacitación de un número importante de mujeres del ámbito rural en el campo de

⁶ La central no puede hacerlo. Sus beneficios deben ser reinvertidos y en caso de disolución su patrimonio deberá ser entregado al Ministerio de Cultura. En muy pocas ocasiones, aun en los periodos más exitosos, las cooperativas han distribuido los excedentes sociales, dado que legal y estatutariamente deben mantener importantes reservas. Dichas reservas permitieron en diversas circunstancias afrontar momentos difíciles e incluso crédito a la central.

⁷ A fines de 1996 Manos del Uruguay recibió un crédito del Fondo Multilateral de Inversiones (ATN/MT-5356-UR) por la suma de US\$970.000 denominado "Programa para la reestructuración de Manos del Uruguay" que incluye un componente importante de asistencia técnica y dentro de él, en particular, de planificación estratégica.

la pequeña empresa, muchas de las cuales, luego de retirarse de Manos, han encarado con éxito otras actividades.

Con respecto a la comparación con otros proyectos no participativos, puede señalarse que a fines de los años ochenta existían en el Uruguay más de cuarenta empresas elaboradoras de productos artesanales, similares a los de Manos, de las que hoy subsisten solamente cuatro.

Es posible definir como objetivos últimos del proyecto, el de lograr la autogestión de la organización y el reconocimiento por parte de sus integrantes, las artesanas, de la necesidad de conjugar solidaridad, participación y eficiencia como elementos de éxito social y económico a largo plazo. Quizá un tercero haya sido el de lograr la reposición del elemento humano en sus cuadros.

Como ya se señaló, a partir de 1996 la institución está totalmente en manos de las artesanas, continuando las fundadoras y adherentes como voluntarias que prestan su asistencia en forma honoraria. Por otra parte, la nueva dirección tiene bien presente la experiencia que representó la declinación en el desarrollo y la necesidad de enfrentarla a través del mejoramiento de la eficiencia y, a la vez, aprecia en qué medida la solidaridad y la participación de todos logró mantener la institución. En cuanto al tercer objetivo, en treinta años de Manos del Uruguay ya se cuenta con nueva generación de artesanas.

Equidad en la distribución de los beneficios

Dada la forma de organización, los beneficios han llegado a las artesanas en forma equitativa y básicamente en proporción a su trabajo. La forma de remuneración ha sido desde un principio por pieza, que se ha mantenido con el acuerdo de las artesanas. En los laboratorios de la central se estudia cuánto es el tiempo estándar que puede requerir la producción de una prenda, y en base a un salario básico horario se determina cuánto debe percibir la trabajadora por su confección. Calculado el monto global que debe percibir una cooperativa por tal concepto, la central paga un 75 por ciento más, a los efectos de cubrir los costos sociales legales, los gastos y un remanente para reserva. Las unidades con mayor nivel de producción y con mejor administración son las que obtienen mejores resultados, que se destinan a su fortalecimiento.

Las fundadoras y las adherentes no han recibido retribución por sus servicios, y han sido consideradas siempre como voluntarias.

El personal de la central, retribuido mediante un salario, ha compartido los avatares de la organización y percibe actualmente alrededor de un 30 por ciento menos que los trabajadores de actividades similares. Su número se ha reducido de 100 personas en 1987 a 45 a fines de 1997. Sin embargo, la rotación es muy reducida, siendo éste un indicador objetivo de su adhesión a la institución.

Manos del Uruguay, como en general todos los emprendimientos colectivos de tipo humano como sistemas sociales que son, presenta una evolución cíclica. Dichos ciclos son producidos por factores externos (del entorno)—y factores internos (de la propia organización) controlables y no controlables. Se observan períodos de beneficios y de perjuicios. No es arriesgado

aseverar que los mismos se han distribuido en forma equitativa entre todas las integrantes de la asociación y los conflictos que pudo haber fueron solucionados en forma solidaria, teniendo como valor asumido la preservación de la institución.

Sostenibilidad

Desde el punto de vista económico, Manos del Uruguay pasó por cuatro etapas bastante definidas, las dos primeras de crecimiento sostenido, la tercera de declinación y por último la actual, tendiente a la estabilización en un proceso de reestructuración.

Haremos una breve referencia a las dos primeras etapas, las de éxito, para concentrarnos algo más en las dos últimas, sin que ello implique un análisis profundo ni exhaustivo.

Primera etapa: desarrollo inicial (1968–1975)

Caracterizada por todo el proceso de fundación; la adquisición de la personería jurídica; la promoción de la iniciativa; la constitución y la capacitación de los primeros núcleos de trabajo y de la central de servicios (con los sectores de diseño, abastecimiento, técnico-productivo, comercial y de capacitación); las primeras estrategias comerciales: definición de productos (lana hilada a mano y prendas producidas por artesanas del interior del país, venta de artesanías por artesanos independientes), y búsqueda de mercados (nacionales: primeras ventas en la exposición rural de Punta del Este, luego apertura de locales de venta; en el exterior: pequeñas muestras de productos para sondeo de mercados); la incorporación de voluntarios (asistentes sociales, maestras y especialistas por sector, en su mayoría honorarios). El alcance geográfico es el de los cinco núcleos productivos básicos. El financiamiento se hace en base a aportes y donaciones de particulares (lana, materiales, préstamos de locales en forma gratuita para el funcionamiento de los núcleos⁸) y con pequeños créditos del Banco de la República.

Segunda etapa: expansión (1976–1989)

Caracterizada por la consolidación de la organización. Los grupos de trabajo se formalizaron en cooperativas; apertura de las exportaciones y puntos de venta en el exterior⁹; innovación del perfil de los productos incorporando nuevos colores y diseños; capacitación de las artesanas para la gestión de sus cooperativas; participación en proyectos comunitarios (guarderías, policlínicas, planes de vivienda); difusión de temas de interés común (cursillos conferencias) etc.; incorporación a la organización de especialistas remunerados por sectores. Se extendió el alcance geográfico a 18 cooperativas integradas por varios grupos de trabajo cada una, diseminados en 42 localidades del interior. A través del proyecto SP/SF 78-1/UR del BID se logró la consolidación

⁸ La forma inicial de trabajo fue en los domicilios de las artesanas en algunos casos bastante diseminados por el territorio del núcleo. Se utilizaba el local (siempre prestado por parroquias, escuelas etc.) para la recepción de las materias primas y materiales, para la recolección de los artículos terminados y para la promoción de la iniciativa y la capacitación de las artesanas.

⁹ Se realizaron exportaciones a Argentina, Chile, México, los Estados Unidos, Canadá, España, Francia, Italia, Dinamarca, Alemania y Japón.

de los grupos cooperativos al posibilitar la compra de herramientas, locales de trabajo¹⁰ y materias primas.

En esta etapa de bonanza, la central realizó inversiones en inmuebles y locales de venta y, según manifestaciones de una dirigente, en las cooperativas no se tuvo un control estricto de los gastos.

Tercera etapa: enfrentamiento a las nuevas reglas de juego (1990–1996)

Esta etapa se caracterizó por la declinación de casi todos los indicadores financieros de la institución, así como la disminución del número de artesanas asociadas, que pasaron de 1.000 en 1989 a 350 a fines de 1996, sin perjuicio de lo cual el número de cooperativas se mantuvo y su producción nunca cesó.

Las ventas registraron una fuerte tendencia decreciente, pasando de US\$3.168.000 en 1989 a US\$1.889.000 en 1996. Como consecuencia del mantenimiento e incluso del aumento de los gastos en los primeros ejercicios del período, los resultados fueron siempre negativos en esta etapa, lo que determinó la necesidad de un mayor endeudamiento para cubrir el déficit financiero.

Como se señaló anteriormente, desde fines de los años ochenta y mediados de los noventa se produjo en la economía uruguaya un período de apertura y desprotección que puso en dificultades a la gran mayoría de las industrias nacionales. Sin querer profundizar en el análisis económico, en dicho lapso se produjo un fenómeno de atraso cambiario (la inflación interna superó con creces a la devaluación de la moneda local frente al dólar), a la vez que se redujeron sensiblemente los estímulos a las exportaciones (reintegros). Este proceso, necesario en una política de apertura, perjudicó en mayor grado a las actividades, como la de Manos, que tenían volcada a la exportación gran parte de sus ventas, y cuyos insumos eran en su casi totalidad de origen nacional. Durante el mismo, muchas empresas quedaron en el camino y otras lo superaron en mayor o menor tiempo, pero merced a importantes reajustes y reestructuraciones.

En Manos del Uruguay algunas de las medidas adoptadas han sido contraproducentes. Se ha intentado paliar aquella diferencia de costos con incrementos de precios y mayores gastos de comercialización para la colocación de los productos, lo que ha traído como resultado pérdidas de mercado y resultados económicos negativos. El mayor endeudamiento ha implicado mayores costos financieros, que a su vez repercutieron negativamente en los resultados.

En tal situación se comenzó con los reajustes, sin un plan definido, con lo que se logró de alguna manera atenuar la declinación. Se ajustaron los gastos, sobre todo de administración y ventas; se realizó un buen manejo del inventario; se lograron récords de productividad por artesana en términos de unidades; se renegoció la deuda, básicamente en cuanto a su perfil que,

¹⁰ La producción que originalmente se realizaba en los domicilios de las artesanas, se trasladó a los centros cooperativos. Esta innovación permitió, además de una mayor participación en el trabajo comunitario, el mejor aprovechamiento de las herramientas que podían ser utilizadas por más de una artesana en diferentes turnos, y una mayor supervisión en materia de control de calidad en el proceso.

en su mayor parte, pasó de corto a largo plazo. Las cooperativas contribuyeron a financiar la central mediante la utilización de sus reservas.

Cuarta etapa: reestructuración

En estas circunstancias, a fines de 1996 se firmó un acuerdo de cooperación entre Manos del Uruguay y el Fondo Multilateral de Inversiones con un importante componente de asistencia técnica, para la financiación de un proyecto de reestructuración. En dicho marco se está desarrollando un plan estratégico, que de acuerdo con las recomendaciones de los consultores intervinientes procurará, entre otros, los siguientes objetivos:

- renegociar las deudas, en su gran mayoría contraídas con el Banco de la República, utilizando para su cancelación bienes inmuebles sobredimensionados para las actividades de la institución, disminuyendo así los costos financieros;
- readecuar la combinación de producción y ventas, orientándola hacia los productos de mayor margen;
- utilizar los recursos de la cooperación para capital de trabajo, permitiendo una mayor fluidez en la adquisición de materias primas, sobre todo importadas (lino, algodón, cáñamo, lana de vicuña etc.) para la nueva línea de productos;
- reequipamiento con adquisición de nuevas máquinas, dado que las actuales en muchos casos habían superado largamente su vida útil.

En proyectos como el de Manos del Uruguay, es difícil asegurar que se ha logrado la sostenibilidad, aunque treinta años de funcionamiento pueden dar una pauta de permanencia. Los años de desarrollo y prosperidad fueron importantes para la consolidación. Sin embargo, también lo han sido los de declinación por la autocrítica que promovieron, por la reestructuración material e intelectual que provocaron, por la profesionalización en los ámbitos estratégicos y administrativos de las artesanas, ahora al frente de la institución.

Este período planteó la idea de la necesidad de armonizar los conceptos de eficiencia, participación y solidaridad, no considerándolos antagónicos sino compatibles, lo que quedó demostrado en los hechos.

Los elementos que aseguraron la sostenibilidad del proyecto fueron básicamente dos:

- la capacitación de las artesanas, primeramente en la comprensión global de la idea y finalmente en las técnicas de dirección; y
- como corolario, su participación progresiva en la conducción de la organización en la medida en que el primero se fue cumpliendo; acompasando obligaciones cada vez más importantes y globales con mayores derechos institucionales.

Condiciones del éxito

Como condiciones que han coadyuvado al éxito pueden citarse:

- Las condiciones de alfabetismo de la población rural, que permitieron su calificación eficaz en corto tiempo.

■ El esfuerzo importantísimo de las fundadoras, cuyo trabajo, absolutamente honorario, fue el sostén de los primeros años de la institución. Por ejemplo, lograron importantes resultados en campos como la promoción y valorización social de Manos del Uruguay; consiguieron el apoyo de organizaciones sociales, nacionales e internacionales; encauzaron con tenacidad el esfuerzo de las artesanas y el suyo propio, hacia el objetivo de una participación plena.

■ La disponibilidad de un grupo de voluntarias dispuestas a aportar horas de su tiempo para apoyar el proyecto.

■ La facilidad de las comunicaciones en el país, que permitió el acercamiento de asociadas desde distintos lugares, y la posibilidad de traslado de materias primas y productos terminados a todos los grupos de trabajo.

■ La existencia de inmigrantes, que volcaron sus conocimientos de artesanía al comienzo de la iniciativa.

■ La colaboración de las ONG, que brindaron su asistencia técnica en la etapa inicial y en el transcurso del proyecto.

■ La asistencia de organismos internacionales de crédito, que apoyaron a la institución tanto en el momento de su consolidación como en el de su reestructuración.

■ La circunstancia de que una iniciativa exitosa no fuera absorbida por ningún movimiento ideológico, religioso o político.

Probablemente no pueda considerarse una circunstancia externa, sino más bien un efecto de la voluntad de los participantes, pero es necesario resaltar el mérito que, aun en las circunstancias más adversas, significó el hecho de no haber recurrido a solicitar la participación de organismos estatales en el proyecto, lo que le permitió mantener su independencia.

Enseñanzas

Quizá la principal enseñanza resida en las características iniciales del proyecto. Un grupo de personas pertenecientes a la sociedad civil decidió apoyar a un sector marginado en materia de ocupación y con bajos recursos. Pero la iniciativa no consistió en brindar asistencia para solucionar sus necesidades, sino que se orientó a mejorar su situación encauzando sus propios esfuerzos.

Otra es la paciencia y tenacidad para ir cultivando la participación. Transcurrieron más de veinticinco años para que las artesanas, mediante capacitación y motivación, asumieran la completa responsabilidad de la conducción, con completo conocimiento de sus derechos y obligaciones.

Una tercera es la de ir armonizando el proyecto con la realidad. Si bien el objetivo era claro, no fue un proyecto estructurado que sometiera el proceso a rigideces estructurales. Se fueron tomando decisiones, tanto estratégicas como operativas, bajo condiciones de tutela al comienzo y progresivamente cada vez con más participación de las propias artesanas, pero siempre adaptándolas a las circunstancias, dando paso a la creatividad y manteniendo el vigor del proyecto a pesar de los años transcurridos. Cuando ello no fue así, cuando se manifestó una cierta rigidez, el proyecto experimentó sus tropiezos.

Conclusiones

Se trata de una experiencia que se ha desarrollado en una actividad con riesgos y desafíos muy importantes —productos vinculados con la moda— en la cual el crecimiento y el desarrollo sostenido son particularmente difíciles. Se ha procurado, además, conjugar principios como la solidaridad con la participación y la eficiencia con equidad, reconociendo que el mercado no comprará sus productos en base al conocimiento de esa condición, sino en la medida en que los mismos satisfagan sus exigencias, pero habiendo probado que aquellos principios fueron los que la mantuvieron durante treinta años.

Se logró insertar en el mercado global capitalista, en un sector de permanente innovación, a un grupo de mujeres de muy humilde condición original, organizadas en forma autogestionada, las que lograron además un importante reconocimiento social, saliendo de su condición de ignotas habitantes de pequeños pueblos de campaña a integrantes de un movimiento solidario de importancia. El crecimiento de la iniciativa se logró a través de ingentes esfuerzos económicos, tanto en la remuneración del trabajo de las artesanas como en los salarios de los empleados de la central, a cambio de una satisfacción de contenido ideológico, como fue la de ver crecer la institución o mantenerla en pie.

Comparación con la experiencia de las ferias de consumo familiar del estado Lara

A los efectos de que tenga un valor para su estudio, la comparación entre las dos experiencias se planteará comparando las categorías en las que se desarrollaron los análisis de cada una. En las páginas siguientes se presenta una matriz en la que esquemáticamente se han planteado las características de cada experiencia.

Hay una diferencia importante en cuanto a la gestación de la iniciativa. Mientras las FCF se originaron en un movimiento cooperativista, apoyado por una organización con experiencia en emprendimientos cooperativos como CECOSOLA, Manos de Uruguay nació sin ninguna experiencia previa y recién a los siete años los grupos de trabajo se convirtieron en cooperativas.

Aparentemente los aspectos de plena participación se alcanzaron mucho antes en las FCF que en Manos del Uruguay.

Si bien ambas experiencias tienen un importante componente de solidaridad social, según la descripción del trabajo de Gómez Calcaño, en las FCF este componente fue el objetivo fundamental, siendo la actividad de tipo económico más bien un instrumento para canalizarlo. En Manos del Uruguay, en cambio, ambos componentes están equilibrados. De todas formas, hay un importante peso de lo social, ya que si así no fuera, sería más conveniente concentrar la producción en un lugar cercano a Montevideo, con menores costos de desplazamiento y más rápida comunicación que mantenerla diseminada para cumplir sus objetivos.

Los productos en los mercados y los sistemas de comercialización no son muy comparables. En este aspecto, como se sintetizó en la matriz, en el caso de las FCF la cadena productiva se completa en la medida que se unifican los intereses de productores, comercializadores y consumidores. En Manos del Uruguay el enfoque se concentra más bien en la solidaridad de las

productoras, y en parte, de los comercializadores cuando se hace en los locales propios, pero de allí en adelante cuando participan terceros o en la exportación, existe la contraposición de intereses propia de cualquier transacción comercial.

En cuanto al mercado, una de las características que se señalan como positivas de las FCF es que estabilizan un mercado para sus productores asociados, frente a un espectro muy competitivo fuera del sistema. Esta condición determina que los gastos centrales de comercialización se limiten al mínimo necesario para facilitar la operación. En Manos del Uruguay la variable menos controlable es la demanda, exigiendo una flexibilidad cada vez mayor para adaptarse a ella y no perder las oportunidades. Los gastos de diseño, comercialización, promoción, etc., son muy elevados y en general se espera de ellos un rendimiento que nunca está asegurado. Es así que el porcentaje de gastos de administración y ventas etc., como porcentaje de las ventas totales, es de apenas algo más de 4 por ciento en las FCF, mientras que en Manos del Uruguay, incluyendo el costo financiero, oscila entre un 28 y un 65 por ciento según los años.

El sistema de precios ponderados, señalado como una clave del éxito, por su bajo costo administrativo, si bien se ha aplicado en tiendas —como por ejemplo, todo a un dólar— no es de aplicación en el caso de las prendas de calidad, en las cuales existen grandes diferencias en el costo en función del trabajo incorporado a cada una.

La tarea de evaluación económica, y en general el análisis de la gestión de las ferias, es utilizada más bien como un instrumento para fomentar la integración que como un elemento de control. Las variables son más controlables, y en muchos casos su evolución depende de la tarea y el esfuerzo de los integrantes. En Manos del Uruguay, en cambio, si bien se puede utilizar en el mismo sentido el análisis de la gestión de las cooperativas y se han logrado incrementos en la productividad, existe un gran campo en el cual priman variables no controlables y en el que es difícil la toma de decisiones en grandes grupos.

En las FCF el trabajo es rotatorio, dado que hay funciones diferentes, mientras que en las cooperativas de Manos del Uruguay el trabajo de las artesanas es bastante similar. Sin embargo, se eligen dirigentes por períodos que dependen de los estatutos de cada una, que se hacen cargo de las funciones de coordinación y representación en la central. En la actualidad prima el criterio de que todas las artesanas deben hacer cualquier tipo de producto para flexibilizar la producción y responder más ágilmente a la demanda, lo que de alguna manera contradice las opiniones de los consultores que sugieren que cada grupo de trabajo debe especializarse en una línea de productos.

Los salarios de las FCF son iguales para todos los trabajadores, lográndose de esa forma una mayor integración de los mismos, que realizan las diversas tareas en forma rotatoria. En las cooperativas de Manos del Uruguay las artesanas comienzan y terminan el artículo, no existe una gran diferenciación de tareas, y cada una percibe su retribución en función del tiempo que dedica a su trabajo y la producción que durante el mismo realiza. En ambos casos los salarios son más bien bajos, y ello es aceptado por los trabajadores como contribución al desarrollo de las instituciones.

Matriz de comparación

Categorías	Ferias de consumo familiar	Manos del Uruguay
1. Actores	<ul style="list-style-type: none"> ■ Productores, trabajadores de las ferias y consumidores. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Artesanas, fundadoras, adherentes, trabajadores de la Central.
2. Gestación del proceso	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fundación en 1983. ■ Luego de una experiencia anterior negativa. ■ Por una organización ya existente (CECOSESOLA). ■ Impulsado por las cooperativas de producción. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fundación en 1968. ■ Sin experiencia anterior. ■ No surge de una organización formal existente. ■ Organizada por un grupo de mujeres como una tarea de solidaridad social.
3. Desarrollo del proceso	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manejado desde un principio por los beneficiarios, logrando la participación total desde el inicio. ■ Económicamente siempre en crecimiento. ■ Permanente desarrollo del objetivo de solidaridad. ■ Solidaridad entre productores, comercializadores y consumidores que forman parte del mismo sistema. ■ Capacitación de todos los involucrados como instrumento del desarrollo participativo. ■ Se emplea mayor tiempo y se hace más frecuente la tarea de evaluación (semanal) con la participación de los consumidores. ■ El temario es abierto y se puede criticar libremente. ■ Rotación de las tareas. ■ Los salarios son todos iguales 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manejado por las fundadoras con progresivo aumento de la participación de las artesanas. ■ Económicamente con un período de expansión y un período de declinación. ■ Desarrollo del principio de solidaridad entre las artesanas y la central. ■ Solidaridad entre productores y comercializadores; los consumidores quedan fuera del sistema. ■ Igual. ■ A nivel de cooperativas (grupos pequeños) se hace pero no con instancias normalizadas. A nivel general es más espaciada. ■ Igual. ■ A nivel cooperativo las tareas de las artesanas son muy similares. Se mantiene un nivel jerárquico electivo para su representación en la central. ■ Los salarios están en función de la producción de cada artesana.
4. Actividades desarrolladas por cada experiencia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cadena prácticamente cerrada, llega desde la producción al consumo. ■ Productos básicos de consumo familiar (hortalizas y víveres) ■ Hay cierta seguridad en la demanda. ■ Tienen un precio ponderado único para todos los productos hortofrutícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cadena abierta en un extremo; los consumidores quedan fuera. ■ Productos de moda y de calidad (prendas de lana y decoración) ■ La demanda es incierta y cambiante. ■ La fijación de precios de venta es un problema crucial.
5. Eficacia en cuanto al logro de los objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se lograron los objetivos de: <ul style="list-style-type: none"> • recuperar la dinámica del movimiento cooperativo; • estimular la organización autónoma de los sectores populares; • acortar la distancia entre consumidores y productores. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se lograron los objetivos de: <ul style="list-style-type: none"> • obtener trabajo de cierta calificación para las mujeres del ámbito rural. • lograr la autogestión de sus cooperativas y la dirección de la Central.

(Continúa)

Matriz de comparación (Continuación)

Categorías	Ferias de consumo familiar	Manos del Uruguay
6. Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Constante crecimiento de la actividad. ■ Resultados económicos positivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Crecimiento, declinación, estabilización y proceso de reestructuración. ■ Resultados positivos y negativos.
7. Impacto económico, social y cultural	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cambios positivos en el plano individual de los sectores populares. ■ Creación de una red económica de organización y comunicación estable y reconocida. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incremento de la capacidad individual y colectiva de un grupo importante de mujeres campesinas. ■ Creación de una institución reconocida, con el mérito de haber podido soportar las consecuencias del proceso de apertura económica. ■ Inserción en el mercado internacional de sus productos artesanales.
8. Equidad	<ul style="list-style-type: none"> ■ Los beneficios se repartieron equitativamente entre consumidores, trabajadores de las ferias y productores. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Los beneficios y los perjuicios se distribuyeron equitativamente entre las artesanas y los trabajadores de la Central.
9. Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ■ Basada en lineamientos prácticos: <ul style="list-style-type: none"> • mercado popular en gran escala; • austeridad en el gasto y la inversión; • nuevas formas de gestión participativa con desmantelamiento de jerarquías. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Con problemas provenientes del mercado y del entorno económico, enfrentadas con medidas de: <ul style="list-style-type: none"> • reestructuración • flexibilización • polifuncionalidad • atención a la competitividad.
10. Condiciones del éxito	<ul style="list-style-type: none"> ■ Situación crítica de la economía. <ul style="list-style-type: none"> • Su valoración como instrumento para complementar las políticas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Condiciones de alfabetismo de la población objetivo. <ul style="list-style-type: none"> • Importante actividad de las fundadoras. • Disponibilidad de voluntarios. • Asistencia de organismos internacionales. • Marginación de los sectores políticos. • Prescendencia del apoyo de fondos públicos.
11. Enseñanzas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estilo de gestión innovador. <ul style="list-style-type: none"> • Independiente de los subsidios del Estado. • Beneficios a toda la cadena productiva. • Considerar la iniciativa como un instrumento de cambio social. • Necesidad de una fuerte integración societaria. • Independencia de funcionamiento. • Articulación entre modos concretos de actuar cotidiano y los valores centrales de la organización. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ No brindar asistencia, solucionando las necesidades básicas de la población objetivo, sino desarrollar su capacidad para que logre satisfacerlas por sí misma. <ul style="list-style-type: none"> • Paciencia y tenacidad para ir "cultivando" la participación. • Flexibilidad, creatividad para ir manteniendo el proyecto "vigente" a pesar de los 30 años transcurridos.

En cuanto al logro de los objetivos, tanto en el campo de la integración de los participantes como en la sostenibilidad institucional, ambos proyectos aparecen como satisfactorios. En cuanto a la eficiencia desde el punto de vista económico, las FCF continúan su fase ascendente. Manos del Uruguay pasó por una fase de desarrollo, por otra de declinación y comienza nuevamente a crecer, hallándose aun en un proceso de reajuste.

El impacto en sus respectivos ambientes ha sido importante. En el caso de las FCF se señala que: *“... existe hoy en día una red económica, organizativa y de comunicación estable y reconocida como uno de los actores más importantes de la sociedad civil de la región centrooccidental y... en años recientes los gobiernos nacionales y regionales han visto en el movimiento cooperativo, y especialmente en las ferias, un instrumento potencial para complementar las políticas sociales y atenuar el impacto de los sucesivos ajustes macroeconómicos”* y sus beneficios llegan a más de 40.000 familias. En el caso de Manos del Uruguay el impacto no es tan grande, pero de alguna forma su acción ha cambiado las condiciones de vida de un grupo importante de personas, permitiéndoles incrementar sus ingresos y su valoración social.

Tanto en el ejemplo de Lara como en el de Uruguay, la equidad es un principio que ha estado siempre presente; en el primero entre productores, trabajadores y consumidores; y en el segundo entre artesanas y empleados de la central. Todos han recibido voluntariamente beneficios y perjuicios en forma igualitaria.

En cuanto a la sostenibilidad, ambas iniciativas —una con más de catorce años y otra con treinta— parecen haber superado la prueba del tiempo. Deberán superar en más la entropía existente en todos los sistemas sociales, a través del aporte de creatividad y renovación, tanto en la etapas crecientes como en las ascendentes de los ciclos que les toque vivir en el futuro.

En el caso de las FCF, parece que los factores externos que ayudaron a su éxito fueron circunstancias como la situación crítica de la economía y el reconocimiento del movimiento como instrumento para complementar las políticas sociales (ya citado como impacto sobre el entorno). En Manos del Uruguay se contó, entre otros, con la calidad de la instrucción general, con la existencia de un grupo fundador decisivo en la iniciativa y la asistencia de organismos internacionales, factores que fueron fundamentales.

Como enseñanza común de ambas experiencias pueden señalarse la capacidad de los sectores humildes de lograr éxitos significativos cuando trabajan con inteligencia en iniciativas que implican desafíos, en forma autónoma, solidaria y participativa, estando dispuestos si fuera necesario a realizar sacrificios para el logro de sus objetivos. Para que el resultado sea perdurable, esos objetivos deben ser congruentes con los principios de eficiencia y equidad.

CUARTA SECCIÓN

Taller de equipamiento urbano y servicios

Participación comunitaria en proyectos sociales: La experiencia del PRODEL

Alfredo Stein

Diferentes experiencias de participación comunitaria: la favela barrio en Rio de Janeiro y el PRODEL en Nicaragua

Fernando Cavallieri

Villa el Salvador

Antonio Zapata

Análisis comparativo de PRODEL y PROHABITAT

Mariadela Villanueva

Página en blanco a propósito

Participación comunitaria en proyectos sociales: la experiencia del PRODEL

Alfredo Stein¹

El presente documento analiza la experiencia de participación comunitaria en el área de la provisión de servicios, equipamiento urbano y vivienda impulsada por el Programa de Desarrollo Local (PRODEL) en cinco ciudades de Nicaragua durante el período 1994–1997².

En primer lugar, se describen las condiciones socioeconómicas que originan y justifican la existencia del PRODEL. Posteriormente se sintetizan los objetivos, la estrategia y la lógica utilizadas para involucrar a las comunidades y los usuarios en las distintas fases del manejo y gestión de los componentes del programa. También se evalúa la eficiencia y la eficacia de la participación comunitaria en los proyectos de infraestructura y obras comunitarias y en el componente de crédito para el mejoramiento de vivienda. Por último, se presentan varias de las enseñanzas aprendidas en torno al impacto de la participación comunitaria en la provisión de servicios y equipamiento urbano.

El trabajo muestra que en un período relativamente corto, el modelo de participación comunitaria impulsado en zonas urbanas ha dado resultados positivos en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiadas, la eficiencia en el manejo de los recursos y la generación de actitudes positivas entre los usuarios de los componentes del programa. Más de 32.000 familias se han beneficiado por medio de la ejecución de proyectos de infraestructura y obras comunitarias, el otorgamiento de créditos para el mejoramiento de viviendas y el financiamiento de créditos para la microempresa. Por cada dólar de financiamiento externo asignado por el gobierno central para proyectos de infraestructura, los recursos locales movilizables, incluyendo los aportes de las comunidades, suman US\$0,66. En el mejoramiento de vivienda, por cada dólar de crédito otorgado, las familias han aportado por lo menos US\$0,30 adicionales de sus propios recursos. Esto revela la existencia de una cantidad importante de recursos y ahorros internos locales movilizables para la provisión, el funcionamiento y el mantenimiento de los servicios urbanos básicos, a pesar de las condiciones de pobreza que prevalecen en dichos municipios.

La experiencia indica que las soluciones técnicas, alcanzadas a través de la participación directa de los usuarios, poseen ciertas ventajas comparativas que pueden ser competitivas con las que ofrece el mercado, no sólo en términos de costo, sino por la satisfacción y los beneficios

¹ Consultor, PRODEL-INIFOM.

² El autor agradece la colaboración de la Arq. Ruth Sobalvarro, Coordinadora del Componente de Asentamientos Humanos de PRODEL en la elaboración del presente documento.

intangibles que se generan en el proceso. Los proyectos ejecutados en los barrios incluidos en el programa con la participación comunitaria cuyo valor no sobrepasa los US\$50.000, podrían tener un costo de hasta un 20 por ciento menor que los ejecutados directamente por los gobiernos locales o a través de empresas privadas sin participación comunitaria.

Asimismo, el trabajo sugiere que un efectivo proceso de participación necesita un ambiente propicio para la descentralización y la transferencia de funciones, recursos y poder de decisión desde los niveles jerárquicos superiores del Estado al nivel local. La experiencia del PRODEL muestra que la escasez de recursos financieros del Estado no es la principal restricción que enfrentan los grupos de pobreza para resolver sus problemas. En la medida en que los sistemas institucionalizados hacen copartícipes a los usuarios en los procesos de cogestión, se incrementa la posibilidad de que éstos asuman mayores responsabilidades y compromisos en el cofinanciamiento y manejo de los servicios. El proceso de participación comunitaria a través de los ejercicios de microplanificación y administración de proyectos permite a los gobiernos locales focalizar con mayor eficacia las inversiones públicas en infraestructura, equipamiento y vivienda basadas en demandas reales concertadas y negociadas en el territorio con los grupos de mayor pobreza.

Antecedentes³

A principios de los años noventa la sociedad nicaragüense experimentó cambios significativos. De una situación de guerra y polarización política, se avanzó en el proceso de la reconciliación nacional y la democratización. De una economía colapsada, centralmente dirigida, con niveles de hiperinflación sin precedentes y la deuda externa más alta de la región (700 por ciento del PIB), pasó a una economía de mercado con un incipiente crecimiento, una relativa estabilidad financiera y una reducción importante del déficit fiscal⁴. Esta transformación económica requirió la adopción una serie de medidas drásticas de ajuste estructural que afectaron negativamente a los sectores mayoritarios y vulnerables de la población. El desempleo y subempleo aumentaron, los salarios, que ya tenían poco poder adquisitivo, se congelaron y se redujo el acceso de la población a los servicios básicos de infraestructura⁵.

En este contexto, los gobiernos de Suecia y Nicaragua firmaron en julio de 1993 un acuerdo de cooperación para la implementación del Programa de Desarrollo Local (PRODEL). Ambos gobiernos estaban interesados en crear un programa descentralizado, participativo y sostenible que pudiera, por un lado, contribuir a mitigar los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural que estaban afectando a la población pobre y vulnerable de las zonas urbanas del

³ Esta sección se basa en PRODEL (1997). Documento de proyecto para la Segunda Fase de Prodel, INIFOM, Managua.

⁴ La inflación se redujo del 30.000 por ciento anual en 1989 al 12 por ciento en 1995. El PIB per cápita en 1995 era de US\$418, comparado con US\$979 y US\$739 en 1970 y 1979, respectivamente. Entre 1990 y 1995 el gobierno redujo el número de empleados públicos de 284.800 a unos 95.600, incluyendo 84.000 miembros de las fuerzas armadas (Villalta, 1997 y Gobierno de Nicaragua, 1997).

⁵ Según la Organización de las Naciones Unidas, Nicaragua se sitúa en el penúltimo lugar entre los países más pobres de América Latina. En 1993, la tasa de desempleo era del 22 por ciento. En 1996, la tasa de desempleo abierto había disminuido al 16 por ciento, pero la de subempleo oscilaba entre un 35 y un 55 por ciento.

Norte (específicamente en las ciudades de Estelí, Somoto y Ocotal) y Occidente (en las ciudades de León y Chinandega), y por otro lado, apoyar el proceso de pacificación, reconciliación nacional y democratización.

Caracterización de los municipios y los barrios donde ha operado el PRODEL

Las cinco ciudades donde ha trabajado el PRODEL han enfrentado serios problemas asociados con un rápido crecimiento demográfico, producto en gran medida de los desplazamientos internos ocasionados por el conflicto bélico y el retorno de refugiados de países vecinos, un incremento en los niveles de desempleo, subempleo, pobreza y falta de servicios básicos e infraestructura. Según el censo nacional de 1995, la población de los cinco municipios ascendía a más de 426.000 personas, de las cuales aproximadamente 332.000 vivían en zonas urbanas, lo cual implica un nivel de urbanización del 78 por ciento (por encima de la media nacional del 54,4 por ciento). La población total de estos municipios representaba el 9,8 por ciento de la población total del país y el 14 por ciento del total de la población urbana de Nicaragua (véase el cuadro 1).

Las cifras oficiales estiman que un 32 por ciento del total de la población urbana del país (unas 758.400 personas) vive por debajo de la línea de pobreza⁶, y aproximadamente el 15 por ciento en las zonas urbanas de León, Chinandega, Estelí, Somoto y Ocotal (véase el cuadro 1). En términos de necesidades básicas insatisfechas, los cinco municipios, con excepción de León, muestran niveles inferiores al promedio nacional en cobertura de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, estado de las calles, luz eléctrica y recolección de basura (véase el cuadro 2).

De los 113 barrios atendidos por el PRODEL (véase el cuadro 2), en León, unos 27 tenían más de dos necesidades básicas insatisfechas; en Chinandega, 25; en Estelí 17, en Somoto 8, y en Ocotal 10. Del total de barrios atendidos en los cinco municipios, 15 están compuestos en su mayoría por desmovilizados del ejército nacional y la llamada resistencia nicaragüense, 14 por desplazados internos del conflicto, 40 son barrios de reciente creación (entre dos y seis años); 42 son barrios establecidos pero con niveles altos de pobreza, y 4 tienen problemas de legalidad de la tenencia de la tierra.

Al combinar los métodos de medición de la pobreza por medio de la línea de pobreza con el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) (véase el Anexo 2), León y Chinandega tienen un 73 por ciento de su población constituida por pobres crónicos y recientes; y Ocotal, Somoto y Estelí un 77 por ciento. Comparado con Managua, que muestra un 55 por ciento y Nicaragua que tiene un 66 por ciento, esto indica que las ciudades donde opera el PRODEL concentran mayor pobreza en términos de pobreza crónica y reciente que el promedio nacional. Cuando se compara con el 33 por ciento registrado en El Salvador, se vuelve evidente el nivel de pobreza relativa que existe en las ciudades de Nicaragua y en aquéllas atendidas por el programa.

⁶ La línea de pobreza define el nivel de gastos mensuales per cápita en alimentos necesarios para satisfacer un mínimo de requerimientos calóricos diarios. Para 1993 la línea de pobreza era aproximadamente de US\$430 por año y la línea de extrema pobreza de US\$ 202 por año (Banco Mundial, 1995).

CUADRO 1. Población por debajo de la línea de pobreza en los municipios donde ha operado el PRODEL

Municipio	Población total	Población urbana	Población rural	Promedio habitantes x vivienda urbana	Viviendas urbanas x municipio	Porcentaje de la población urbana debajo de la línea de pobreza	Pobres urbanos según línea de pobreza	Hogares urbanos debajo de la línea de pobreza
León	161.530	123.865	37.665	5,76	21.906	16	19.818	3.441
Chinandega	117.037	97.387	19.650	5,76	16.935	37	36.033	6.256
Estelí	92.988	71.550	21.438	5,42	13.383	42	30.051	5.544
Somoto	28.821	14.218	14.603	5,95	2.546	83	11.801	1.983
Ocotral	26.076	25.264	812	5,58	4.549	68	17.179	3.068
Total	426.452	332.284	94.168	5,60	59.319	35	114.882	20.292
Total Nicaragua	4.357.099	2.370.810	1.986.289	5,80	427.485	32	758.400	130.758
Porcentaje de los Municipios PRODEL sobre total del país	9,8	14	4,7		13,9		15,1	15,5

Fuente: elaboración propia en base a INEC (1997) Censo Nacional de Población, 1995, Managua, y FISE (1998) Metodología para determinar la línea de pobreza en Nicaragua.

CUADRO 2. Número de barrios atendidos por ciudad y porcentaje de la cobertura de servicios básicos en las ciudades donde ha trabajado el PRODEL

Ciudad	No. barrios	Barrios atendidos por PRODEL	Porcentaje de barrios atendidos	Porcentaje de cobertura de servicios básicos en las ciudades donde funciona el PRODEL				Recolección de basura
				Agua potable	Aguas negras	Calles	Luz eléctrica	
León	126	30	24	90	60	70	85	75
Chinandega	52	32	62	74	38	75	75	51
Estelí	54	30	56	78	35	15	75	55
Somoto	22	12	55	72	43	60	85	30
Ocotral	18	9	50	80	10	45	78	65
Total	272	113	42					
Promedio cobertura zonas urbanas a nivel nacional (incluye Managua)				90	44	37	93	78

Fuente: elaboración propia en base a PRODEL (1997) e informes de los municipios atendidos por PRODEL y Ministerio de Acción Social (1995) Medición de la Pobreza en Nicaragua, MAS/PNUD, Managua.

Los niveles de pobreza parecen indicar dos aspectos que ayudan a comprender el tipo de población urbana con la que trabaja el PRODEL. Por un lado, existen importantes segmentos de la población que tienen necesidades básicas insatisfechas y niveles de ingreso muy bajos. Por otro, existen hogares cuyos ingresos se encuentran por encima de la línea de pobreza, pero que están localizados en barrios considerados marginales debido a la falta de uno o más servicios básicos. Además, existen hogares ubicados en zonas céntricas de las ciudades (donde posiblemente se dispone de todos los servicios básicos) que no alcanzan a percibir ingresos suficientes para cubrir las necesidades nutricionales establecidas en la canasta básica. En varios de los barrios es posible encontrar una composición heterogénea de profesionales con niveles de educación superior, junto a obreros, trabajadores por cuenta propia y familias dedicadas a actividades informales, que viven en condiciones de habitabilidad deplorables.

Por último, la falta de políticas y de programas de vivienda dirigidos hacia estos sectores ha hecho que la mayoría de las soluciones habitacionales sean construidas por esfuerzo propio de la población, de acuerdo con sus posibilidades y capacidad, y muchas veces sin las mínimas medidas de seguridad y las normas ambientales requeridas para un entorno sano.

Es dentro de este contexto socioeconómico que deben entenderse los procesos de participación comunitaria impulsados por el PRODEL.

Objetivos y estrategia del programa

Desde el inicio de sus operaciones en abril de 1994, el objetivo del programa ha consistido en mejorar el entorno físico y la situación socioeconómica de la población de escasos recursos, especialmente de las mujeres y grupos vulnerables de las ciudades de Estelí, Ocotal, Somoto, Chinandega y León, a través de tres componentes de inversión y uno de asistencia técnica y desarrollo institucional (véase en el cuadro 1 un resumen de las características principales de dichos componentes):

- El mejoramiento urbano de barrios marginales por medio de pequeños proyectos de instalación, ampliación, reparación y mejoramiento de la infraestructura, y de obras y servicios comunitarios.
- El mejoramiento habitacional por medio del otorgamiento de pequeños créditos (entre US\$ 200 y US\$1.200) a familias de escasos recursos pero con capacidad de pago para la reparación, ampliación y mejoramiento de las viviendas.
- El apoyo a las microempresas existentes en los barrios a través de préstamos pequeños de corto plazo (entre US\$300 y US\$1.500) para capital fijo y capital de trabajo, así como la creación de nuevas microempresas de servicios, comercio y producción, especialmente de mujeres.
- La asistencia técnica y el desarrollo institucional para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en la gestión y el manejo de inversiones sociales con participación comunitaria y de las entidades financieras institucionalizadas para desarrollar programas no convencionales de crédito para mejoramiento de las viviendas y microempresas destinados a familias de escasos recursos.

Actores involucrados

El programa basa su estrategia en la formación de alianzas de cooperación entre los distintos actores involucrados a través de un sistema de incentivos y cofinanciamientos concebidos no solamente como una participación en el manejo y el aporte de recursos sino también en la toma de decisiones a nivel local. La combinación de actividades procura dar respuesta a los principales y urgentes problemas sociales de los barrios, y a la vez estimular los procesos de desarrollo a más largo plazo. En este sentido, el PRODEL apoya el proceso de descentralización a través del fomento de la participación ciudadana, el fortalecimiento de los gobiernos locales y el diseño de un marco financiero e institucional que pueda llegar a ser sostenible en el tiempo. A continuación se encuentran los principales actores involucrados en estos procesos.

El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) es la entidad gubernamental administradora de los recursos otorgados por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), responsable de la ejecución y supervisión del programa. El INIFOM ha formado una unidad ejecutora central para promover y coordinar las actividades a nivel central y local. (La unidad central está compuesta por un coordinador nacional, dos personas encargadas de coordinar los componentes de infraestructura y los créditos de vivienda y microempresa, y cuatro responsables de sistematizar las actividades en los municipios donde opera el programa). El propósito principal del INIFOM en el programa es identificar métodos innovadores que promuevan y fortalezcan la capacidad de los gobiernos locales a través de procesos descentralizados. De hecho, el modelo participativo del PRODEL ha sido utilizado por el INIFOM para impulsar otros programas con recursos de la cooperación externa.

Las alcaldías de los municipios en los que opera el programa se encargan de administrar el componente de infraestructura y proporcionar asistencia técnica para los usuarios de los créditos para vivienda. Las alcaldías son responsables de administrar los fondos que el PRODEL les transfiere. Las actividades a nivel local se coordinan en una comisión municipal integrada por las distintas instituciones que participan en el programa, presidida por el alcalde. Cada municipio ha creado una unidad técnica ejecutora (UTE) compuesta por personal de la alcaldía (un técnico para los proyectos de infraestructura, un promotor social, un asistente técnico en vivienda y un encargado administrativo-financiero). Se establece un convenio marco entre el INIFOM y las alcaldías para la ejecución del componente de infraestructura. Los cinco alcaldes, junto con el director ejecutivo del INIFOM y un representante de la agencia financiera (ASDI), forman un consejo consultivo que se encarga de formular los lineamientos estratégicos y velar por la buena ejecución del programa y el cumplimiento del acuerdo de cooperación entre Suecia y Nicaragua. Además del interés en mejorar las condiciones de vida de la población de su municipio, el hecho de gestionar, manejar y administrar los recursos del componente de infraestructura y obras comunitarias, le ha dado al gobierno municipal un mayor sentido de identificación con el proceso de provisión de servicios.

El Banco de Crédito Popular, banco comercial del Estado, es responsable de aprobar, y supervisar el uso correcto y la recuperación de los créditos de vivienda y microempresa. El INIFOM

y el banco han firmado un contrato de fideicomiso para la administración de los recursos creados con las colocaciones y recuperaciones de los créditos. El banco ofrece servicios adicionales de manejo de los componentes de infraestructura y asistencia técnica. El interés de esta institución de participar en un esquema de esta naturaleza obedece a los siguientes factores: las comisiones que percibe por las colocaciones y recuperaciones de los créditos representan importantes ingresos adicionales que le ayudan a cubrir sus costos operativos. Además, los créditos para la microempresa llevan un componente de ahorro obligatorio en el banco, lo que ha incrementado la disponibilidad de liquidez en la institución que no emplea la promoción de sus propios programas de crédito. Por último, ha habido una importante proyección social derivada de este nuevo segmento del mercado.

Las familias de los barrios seleccionados participan en la definición, ejecución, financiamiento y mantenimiento de los proyectos de infraestructura, y también son los receptores de los créditos de vivienda y microempresas. El interés principal de su participación en el programa es mejorar sus condiciones de vida y tener mayor capacidad de negociación con sectores gubernamentales y privados para la resolución de sus problemas. La participación de las familias se hace directamente o a través de las comisiones comunitarias de proyecto —instancias de organización y representación interna de los barrios promovidas por el programa— que se encargan de las gestiones para la administración, ejecución y mantenimiento de los proyectos de infraestructura y obras comunitarias. Las comisiones son elegidas por asambleas generales de la comunidad y sus representantes participan en la comisión municipal que la alcaldía promueve para la coordinación y el seguimiento de los componentes del PRODEL.

Logros del programa

Los logros y limitaciones del modelo participativo del PRODEL deben entenderse en el contexto de una sociedad que durante años estuvo polarizada políticamente y que inició a principios de los años noventa sus primeros intentos de reconciliación y reconstrucción nacional. Además de la crisis económica y social que ha vivido el país, el programa tuvo que enfrentar el cambio de autoridades a nivel nacional en enero de 1997, lo que implicó una rotación del 90 por ciento del personal en las instituciones directamente involucradas en la administración y ejecución de los componentes, y la dirección misma del PRODEL. A continuación se analiza el cumplimiento de las metas por cada uno de los componentes del programa.

Componente de infraestructura y obras comunitarias

Entre abril de 1994 y diciembre de 1997 se ejecutaron 217 proyectos de infraestructura y obras comunitarias en 113 barrios que beneficiaron a más de 28.000 familias, con una inversión que superó los US\$ 3,5 millones (un promedio de US\$16.000 por proyecto), de los cuales el 41 por ciento fueron aportes de las alcaldías y los pobladores (en dinero, materiales, herramientas, mano de obra, administración y supervisión) y el restante 59 por ciento aportes monetarios del programa (véase el cuadro 3).

CUADRO 3. Características principales de los componentes del PRODEL

Componente	Infraestructura	Vivienda	Microempresas
Objetivo	Mejorar, ampliar y mantener los servicios y equipamiento a nivel comunitario Promover la participación comunitaria y el fortalecimiento de los gobiernos locales	Mejorar el hábitat de familias individuales Demostrar la posibilidad de generar esquemas participativos de créditos para mejoramiento de la vivienda en el país	Mejorar los ingresos y la generación de empleo para familias microempresarias Sostenibilidad financiera del fondo basado en créditos fuera de zonas tradicionales de influencia de los intermediarios financieros
Esquema de trabajo	Gobiernos locales con participación comunitaria coadministran y ejecutan los proyectos	Banco comercial otorga créditos y recupera de familias individuales. Asistencia técnica provista por el gobierno local	Banco comercial y familias individuales. En algunos casos, asistencia técnica para la creación de nuevas microempresas.
Racionalidad financiera	Costos compartidos entre el programa, el gobierno local y la comunidad.	El crédito es pagado por las familias al banco en base a intereses positivos.	Créditos pagados por los microempresarios al banco basado en tasas de interés positivas y de mercado.
Tipo de fondo	Fondo de subsidios condicionado y coparticipativo.	Fondo rotatorio con rotación a largo plazo.	Fondo rotatorio con alta rotación por altas tasas de interés y cortos períodos de pago.
Población objetivo y usuarios	La comunidad o el barrio en su conjunto donde se realiza el proyecto.	Familias de barrios de acuerdo a su capacidad de pago (US\$60–US\$500 de ingreso familiar mensual).	Microempresarios, en su mayoría establecidos, con ingresos familiares mensuales entre US\$60–US\$500.
Responsabilidad administrativa	El gobierno local responde ante el PRODEL por los fondos otorgados.	El gobierno local (asistencia técnica) y el banco comercial (aspectos financieros)	Banco comercial (actividad financiera)
Implicaciones para el desarrollo local	Las soluciones son priorizadas y negociadas entre las comunidades y los gobiernos locales	Las soluciones son priorizadas y definidas por familias usuarias con asistencia técnica de la alcaldía. Los préstamos son contraídos directamente por las familias con el banco. Alta movilización de recursos familiares.	Los gobiernos locales establecen áreas de acción, pero el banco y los usuarios del crédito establecen sus relaciones sin intervención del gobierno local. Se ha logrado fortalecer la economía local.
Papel del gobierno central	Facilitar, promover y establecer normas y procedimientos; fortalecer al gobierno local, supervisar y controlar la ejecución e identificar enseñanzas que pueden repetirse en otros lugares.	Facilitar, establecer procedimientos, fortalecer la capacidad de los gobiernos locales y del banco comercial en programas participativos; supervisar y recoger enseñanzas para su réplica en otros programas y municipios.	Facilitar los procesos, estimular la participación de intermediarios financieros, supervisar el proceso y poder repetirlo a escala mayor.

(Continúa)

CUADRO 3. Características principales de los componentes del PRODEL (Cont.)

Componente	Infraestructura	Vivienda	Microempresas
Condiciones del éxito	Espacios para la descentralización de responsabilidades, funciones y recursos del gobierno central al gobierno local y a las comunidades.	Clara división de funciones entre las entidades financieras y las que proporcionan asistencia técnica.	Capacidad administrativa del intermediario financiero para trabajar con créditos pequeños a corto plazo.
Lugares de mayor impacto	Zonas pobres y periféricas de ciudades pequeñas e intermedias.	Zonas pobres y periféricas de ciudades pequeñas e intermedias.	Zonas pobres y periféricas de ciudades pequeñas e intermedias.
Resultados cuantitativos más importantes en los cuatro años de operación	217 proyectos en 113 barrios que han beneficiado 28.000 familias. El valor de los proyectos equivale a US\$3,5 millones, de los cuales 41 por ciento fueron contrapartidas locales. Alta participación de mujeres en la determinación de prioridades y las comisiones de proyecto. Alcaldías con capacidad para desarrollar proyectos participativos.	3.000 créditos de vivienda para igual número de familias: 60 por ciento de los usuarios del crédito son mujeres. Los recursos han rotado 2,5 veces. El 15 por ciento del valor de las soluciones de mejoramiento son aportes de las familias en forma de trabajo, especie y dinero. El banco y las alcaldías han adquirido capacidad para desarrollar programas de mejoramiento de vivienda.	9.000 créditos a unos 1.900 microempresarios. El fondo ha rotado 5 veces. El 70 por ciento de los usuarios del crédito son mujeres. El banco tiene capacidad para trabajar en barrios periféricos y no sólo en los centros comerciales y mercados de las ciudades.

Fuente: elaboración propia en base a informes de avance de PRODEL (1997) y documentos de proyecto para la ejecución de la primera y segunda fase (1994 y 1997).

Un 35 por ciento del total de proyectos consisten en mejoramiento de calles, cunetas y andenes; el 9 por ciento en el mejoramiento y ampliación de las redes de agua potable, alcantarillado sanitario (incluyendo aguas negras, aguas servidas y letrinas); un 14 por ciento en obras de drenaje pluvial (incluyendo muros de contención, cajas puente y cortinas hidráulicas). Otro 18 por ciento consiste en electrificación (alumbrado público y/o conexiones domiciliarias) y un 23 por ciento en equipamiento comunitario (incluyendo construcción, mejoramiento, ampliación y reparación de escuelas primarias, guarderías infantiles, puestos de salud, parques y áreas deportivas).

Durante la ejecución de estos 217 proyectos, las comunidades aportaron unos 132.000 días de trabajo ya sea voluntario o pagado con sus propios recursos. Dado que el PRODEL ha concentrado el componente de infraestructura en los barrios más pobres de las cinco ciudades, se supone que la mayoría de los pobladores beneficiados pertenece a los grupos catalogados como pobres crónicos o pobres recientes (véase el anexo 2).

El cumplimiento de las metas físicas en el componente de infraestructura fue del 196 por ciento de lo planificado. Las razones están íntimamente ligadas al tema de la participación comunitaria. Inicialmente, el documento de proyecto estableció una meta de 64 proyectos a realizarse en tres años con un costo promedio de US\$20.000 a ser financiado por el PRODEL. La exigencia de contrapartidas locales generó una situación en la cual las alcaldías decidieron ampliar la

cobertura del programa a más barrios para aumentar su impacto, disminuir sus contribuciones por proyecto e incrementar el aporte de las comunidades. El resultado fue un número mayor de obras de menor costo, que movilizó un grupo más grande de personas y recursos por comunidad, y que requirió menos recursos por proyecto desde el nivel central y municipal.

Por otra parte, la responsabilidad ciudadana demostrada en la recuperación de los créditos para las viviendas y microempresas posibilitó el refinanciamiento de nuevos préstamos y la disponibilidad de los recursos que no se utilizaron en estas actividades. Originalmente se presupuestaron US\$1,4 millones para el financiamiento de los créditos de vivienda y US\$ 1,2 millones para microempresas pero sólo se utilizó el 50 por ciento de estas sumas. Ello facilitó la asignación de los recursos nuevos no utilizados al financiamiento de 57 nuevas obras de infraestructura durante 1997, con lo cual las metas planificadas para los cuatro años en este componente ascendieron a 110 proyectos. Sin embargo, se realizaron 217.

Componentes de crédito para el mejoramiento de la vivienda y para la microempresa

Se han otorgado más de 3.000 créditos para mejoramiento de la vivienda (con colocaciones superiores a los US\$1,8 millones) que han beneficiado a igual número de familias. En este componente las familias, además de pagar el préstamo, han contribuido con recursos propios, materiales de construcción, mano de obra, transporte y administración de la obra, por un monto mínimo equivalente al 15 por ciento del valor de la mano de obra, el transporte y algunos materiales de construcción de las soluciones (véase el cuadro 4). En este componente se cumplieron en un 91 por ciento las metas físicas de colocaciones. Sin embargo, el tiempo de ejecución fue de tres años y no de cuatro años como se programó originalmente.

Según datos del PRODEL, el 22 por ciento de las familias prestatarias de los créditos de vivienda tienen ingresos familiares mensuales entre US\$50 y US\$100; el 48 por ciento entre US\$101 y US\$200; un 26 por ciento entre US\$201 y US\$300 y un 4 por ciento entre US\$301 y US\$450. Esto indica que un 70 por ciento de las familias usuarias de los créditos tienen ingresos mensuales iguales o menores a los US\$200, lo que implica una población pobre pero con capacidad de pago aunque con necesidades básicas insatisfechas a nivel de los servicios y calidad de los materiales de construcción de la vivienda. Este es el segmento de población que el componente se propuso atender desde el inicio.

En el componente de microempresas se han otorgado más de 9.000 préstamos en los barrios donde opera el programa, con colocaciones que superan los US\$ 3,5 millones, que han beneficiado aproximadamente a unos 1.900 microempresarios (véase el cuadro 4). Además, se han creado 50 nuevas microempresas que dan trabajo a unas 150 personas. También en este componente las metas físicas originales se cumplieron en un 130 por ciento.

Más del 60 por ciento de los usuarios de los créditos de vivienda y un 70 por ciento de los créditos para microempresas son mujeres. De estas usuarias, aproximadamente un 30 por ciento son mujeres solas jefes de hogar. Una de las razones principales para este alto porcentaje de mujeres con acceso al crédito se debe a que las charlas informativas, el análisis crediticio y la misma recaudación de pagos los realiza el banco en los mismos barrios, lo cual ha posibilitado una mayor participación de las mujeres en estos procesos. Lo mismo sucede con la asistencia técnica que proporciona la alcaldía para el diseño y presupuestación del crédito para mejoramiento de vivienda.

Con más de 4.800 usuarios, los niveles en mora de los recursos rotatorios para la vivienda y la microempresa hacen del PRODEL uno de los programas más exitosos del país y con posibilidades reales de lograr su sostenibilidad financiera e institucional. A finales de noviembre de 1997, la exposición de cartera en riesgo en el componente de vivienda no superaba el 15 por ciento, y en las microempresas era inferior al 10 por ciento. El fondo cubre los costos directos del banco y una buena parte de los costos del personal del PRODEL directamente involucrado en el seguimiento de los componentes de crédito. Este logro es importante si se toma en cuenta la crisis económica por la que atraviesa el país, los altos niveles de desempleo y la existencia de un bajo nivel de cultura crediticia, producto de las circunstancias históricas que le tocó vivir al país. Muestra, sin embargo, una importante responsabilidad de la población pobre frente al pago de sus deudas.

Los resultados indican que no se trata simplemente de un proyecto aislado, sino de una experiencia piloto cuyas enseñanzas pueden ser válidas para repetirlas en otras ciudades del país. En este sentido, el gobierno de Nicaragua y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) han decidido continuar financiando las actividades del programa en los municipios donde operó y ampliarlo a tres ciudades más del país durante los próximos cuatro años. Con ello pretenden institucionalizar y regularizar un modelo participativo para la dotación de servicios, equipamiento y vivienda que sea sostenible a nivel nacional.

El modelo de participación comunitaria del PRODEL

El modelo de participación comunitaria del PRODEL se basa en la premisa de que las familias que participan en los procesos de toma de decisiones, administración y ejecución de proyectos (tanto de infraestructura como de mejoramiento de vivienda), incrementan su compromiso de contribuir a cofinanciar la obra y darle mantenimiento, lo cual asegura la sostenibilidad de las inversiones sociales en el largo plazo. A continuación se describe y analiza la forma en que se realiza el proceso de participación en el componente de infraestructura y en el componente de mejoramiento de vivienda (para un resumen del modelo y su evaluación véase el anexo 1).

CUADRO 4. Número de obras de infraestructura por municipio y aportes del PRODEL, las alcaldías y las comunidades (1994-1997)

Municipio	Total de proyectos programados ^a	Total de proyectos realizados	Porcentaje de ejecución	Aporte PRODEL US\$	Porcentaje de ejecución	Aporte alcaldía US\$	Aporte comunidad US\$	Total US\$	Porcentaje
León	23	45	196	453.034	87	268.776	88.179	809.989	23
Chinandega	32	65	203	536.127	100	344.837	97.867	979.877	28
Estelí	26	44	169	478.439	91	235.246	88.173	801.858	23
Somoto	14	31	221	288.064	97	111.326	37.531	427.139	12
Ocotal	15	32	213	293.064	106	131.545	38.780	484.041	14
Total	110	217	196	2.164.509	95	1.091.730	350.530	3.502.904	100
Aportes (porcentaje)				59		31	10		

Fuente: basado en PRODEL (1997) Informe de avance del programa, versión mimeografiada. Managua, noviembre.

^a El documento de proyecto de PRODEL estableció como meta 64 proyectos a ser ejecutados en tres años con un financiamiento de US\$1,6 millones. Debido a que el programa se extendió por un año más, se le agregaron otros 46 proyectos y el monto programado fue de US\$2,16 millones.

CUADRO 5. Número de créditos para la vivienda y la microempresa, y familias beneficiadas por municipio (1994-1997)

Municipio	Créditos programados	Total créditos vivienda	Porcentaje ejecución	Monto créditos otorgados US\$ ^a	Aporte mínimo de familias US\$	Posible costo de soluciones de vivienda US\$	Créditos micro-empresa programados	Créditos micro-empresa otorgados ^b	Micro-empresas beneficiadas	Monto créditos otorgados US\$
León	795	769	97	485.550	85.685	571.235	1.889	2.020	107	440
Chinandega	763	673	88	390.650	68.938	459.588	1.560	2.390	153	485
Estelí	800	773	97	462.150	81.558	543.708	1.514	2.470	163	495
Somoto	394	352	89	213.200	37.623	250.823	800	954	119	220
Ocotal	540	434	80	274.950	48.520	323.470	1.136	1.176	103	245
Total	3.292	3001	91	1.826.500	322.324	2.148.824	6.899	9.010	130	1.885
Aportes (porcentaje)				85	15	100				3.560.400

Fuente: PRODEL (1997) Informes de avance del programa, versión mimeografiada. Managua.

^a Se estima un crédito promedio de US\$ 650; ^b En términos de la microempresa, se calcula que un 25 por ciento de los hogares urbanos tienen como única fuente de ingresos la microempresa, lo que determina la existencia de aproximadamente unas 13.000 microempresas en los 5 municipios de acción de PRODEL. Por lo tanto, esta entidad ha atendido aproximadamente el 14,5 por ciento del total de las microempresas en los municipios.

Componente de infraestructura

INIFOM establece un convenio marco con las alcaldías, en el cual se determinan los incentivos, las responsabilidades y compromisos de las partes en la ejecución del componente. Entre otros, el INIFOM se compromete a transferir recursos a las alcaldías en la medida en que éstas fomenten la participación comunitaria, otorguen contrapartidas para la ejecución de las obras de infraestructura, proporcionen asistencia técnica para el mejoramiento de viviendas y conformen una unidad técnica ejecutora para el manejo de los proyectos.

A iniciativa del concejo municipal y presidida por el alcalde, se crea una comisión municipal con representantes de las principales entidades ejecutoras del programa (INIFOM, la Alcaldía, el Banco de Crédito Popular y otras instituciones estatales que suministran servicios públicos). En base a criterios establecidos por el PRODEL (niveles de pobreza, servicios y equipamiento básico existentes en los asentamientos, y niveles de organización comunitaria), la comisión municipal define y selecciona las áreas de acción del programa en la ciudad y da seguimiento al avance físico y presupuestario del plan operativo de cada uno de los componentes del PRODEL (infraestructura y obras comunitarias, créditos de mejoramiento de vivienda y créditos de microempresas).

Se invita a los representantes de las comunidades seleccionadas a participar en las reuniones mensuales de esta comisión municipal, aunque con funciones limitadas. La idea es que los pobladores participen en los procesos de consulta y toma de decisiones a nivel de la ciudad y tengan conocimiento de la forma en que se definen y seleccionan las áreas de acción del programa y su vinculación con los planes de desarrollo municipal.

Una vez definida la inclusión de un barrio como potencial participante del programa, la alcaldía promueve la realización de un taller de microplanificación, en el cual participan por lo menos 20 pobladores, en su mayoría mujeres. Por lo general, las comisiones de barrio existentes realizan la coordinación y los arreglos, y preparan las condiciones para el taller (local, invitación y alimentación). Durante el ejercicio de microplanificación, los participantes (los veinte pobladores, los técnicos de la alcaldía y de otras instituciones estatales) recorren el barrio en grupos pequeños para conversar con los vecinos y recoger impresiones sobre los problemas percibidos por la comunidad. Se asigna especial énfasis a las entrevistas con mujeres y niños. Posteriormente, el grupo se reúne para identificar y priorizar los problemas principales del barrio; se clasifican, elaboran y negocian las propuestas de solución a los problemas y se identifica el eventual proyecto a ser financiado por el PRODEL. Además, se planifican las actividades posteriores de saneamiento, especialmente de recolección de basura en el barrio. Al finalizar el taller, los representantes de la alcaldía y la comisión del barrio firman un acuerdo que contiene los principales resultados del ejercicio de microplanificación⁷.

⁷ El PRODEL ha adaptado al contexto nicaragüense el método de microplanificación desarrollado por Goethert, Hamdi y otros (1992) *La Microplanificación. Un proceso de programación y desarrollo con base en la Comunidad*, IDE del Banco Mundial, FICONG, Washington.

Igual que en el municipio de Estelí, la metodología de microplanificación para la identificación de proyectos de inversión social se ha extendido al resto de proyectos que ejecuta la alcaldía de Ocotal con otras fuentes de financiamiento, incluyendo sus propios recursos. Un porcentaje mayoritario de las obras de inversión social en ambas ciudades es actualmente identificada de esta manera y presentada a su ratificación en las reuniones anuales de los cabildos abiertos y del concejo municipal, tal como lo estipula la ley de municipios. Esta práctica también empieza a generalizarse en la ciudad de León.

Apoyados en la estructura inicial que se usó para organizar el taller de microplanificación, se convoca posteriormente a una asamblea general del barrio, en la que se informa sobre los resultados del taller. Para este momento los técnicos de la alcaldía han avanzado en el diseño del proyecto. En la asamblea se describe el procedimiento del PRODEL para la ejecución de las obras y se definen las responsabilidades y compromisos del programa, la alcaldía y la comunidad en la ejecución del proyecto (se escogen cuáles son los aportes de la comunidad entre las actividades descritas en el presupuesto y con ello se completa el perfil de proyecto que se presenta al PRODEL).

En 1996, los talleres de microplanificación en Somoto sirvieron para identificar y destacar el tema de las inundaciones anuales como uno de los problemas más sentidos de los barrios periféricos y céntricos del poblado. Esto obligó a la alcaldía a planificar y realizar con recursos del PRODEL, fondos propios y de otras fuentes, una serie de proyectos, no sólo ubicados en los barrios de actividad del programa, sino en distintos puntos de la ciudad pero necesarios para resolver el problema. Los pobladores de las comunidades afectadas trabajaron en la construcción de una cortina hidráulica ubicada varios kilómetros fuera de la zona del programa pero necesaria para evitar el desborde de los cauces. Esta experiencia ilustró a la alcaldía las potencialidades del aporte comunitario cuando los pobladores participan y negocian las soluciones conjuntamente con el gobierno local.

En esa misma asamblea general del barrio se elige una estructura formal de siete personas de la comunidad (la comisión comunitaria para la administración del proyecto) cuyas funciones específicas son revisar el presupuesto y el diseño elaborado por los técnicos de la alcaldía, especialmente las características generales de ubicación y dimensiones de las obras; coordinar la administración del proyecto, administrar el manejo de las bodegas, la maquinaria y la mano de obra tanto de la alcaldía como de la comunidad; informar y explicar a la comunidad los avances de las obras y el uso del presupuesto; participar en el cierre contable y físico del proyecto que realiza la alcaldía con PRODEL. Además, dicha comisión debe participar en las evaluaciones anuales del componente que realiza la comisión municipal.

La comisión de proyecto organiza al resto de la comunidad para la ejecución física. Dependiendo del tipo y la complejidad del proyecto, la alcaldía hace una propuesta inicial de la organización, que puede ser por cuadra o por casa. La promotoría social de la alcaldía capa-

cita a la comisión de proyecto en el manejo y la administración de la bodega y en los métodos de control del personal que trabajará durante la ejecución. La comisión y los técnicos de la alcaldía seleccionan el área de la bodega y en los casos en que el aporte es monetario, inicia la recaudación de la contrapartida correspondiente entre los miembros de la comunidad.

Una vez aprobado el proyecto, el PRODEL firma un contrato específico con la alcaldía y desembolsa los recursos a una cuenta especial para el inicio de la ejecución del proyecto concreto. En este contrato se especifican claramente los aportes de las partes en cada una de las actividades del proceso de construcción. El PRODEL cubre hasta un 65 por ciento del valor del proyecto. El resto son contribuciones locales (en especie, mano de obra calificada y no calificada, maquinaria y herramientas, administración y dinero) de la comunidad y el municipio, las cuales por norma, no pueden ser menores al 35 por ciento del costo total de la obra. En el caso de que la comunidad no esté dispuesta a contribuir, el programa no financia la ejecución del proyecto.

Una vez iniciado el proyecto, la comisión participa en el control de la bodega, los materiales, herramientas y maquinarias, así como de la mano de obra especializada y no especializada. La comunidad participa directamente en la ejecución física como mano de obra especializada y no especializada, dependiendo del tipo de proyecto, ya sea por medio de trabajo voluntario o como mano de obra contratada por la misma comunidad por la mitad del salario que devenga un albañil.

La propuesta general de cómo se participa en la ejecución de la obra depende de que el bien sea público o privado. En el caso de las letrinas se hace individualmente por familia. En las escuelas hay más contratación de mano de obra calificada y participación del resto de las familias. En la construcción de cunetas, cada familia hace la escavación del tramo enfrente de su casa. Cuando se construyen cauces, se forman cuadrillas que trabajan semanalmente. En proyectos de introducción de red de aguas negras, las excavaciones y pozos se hacen por cuadra.

La comisión y otros miembros de la comunidad participan con técnicos de la alcaldía y funcionarios del PRODEL en el cierre del proyecto, realizan un inventario de entradas y salidas de bodega, comparándolas con los comprobantes de compra de la alcaldía y miden el total de obra realizada. Lo que se pretende con ello es incrementar el control social sobre la utilización de los recursos, y también establecer un procedimiento rutinario más directo de la alcaldía para rendir cuentas frente a la ciudadanía.

Los miembros de la comisión de proyectos y otros pobladores participan en la evaluación de las obras que realiza la comisión municipal. En estas evaluaciones se analiza la experiencia, el grado de organización y participación comunitaria alcanzados, y la calidad de la obra realizada. En este proceso se detectan otras necesidades vinculadas al proyecto y se renegocian los sobrantes de materiales o de dinero en las cuentas de la alcaldía para su empleo en otros proyectos. En varios de los municipios, esta experiencia de organización ha facilitado el seguimiento de la gestión y el manejo de otros proyectos por parte de las comunidades. A la vez, las alcaldías han empezado a aplicar la metodología participativa en otros proyectos que no son financiados por

el PRODEL. Sus efectos positivos también se sienten en los procesos de recaudación fiscal del municipio.

La exigencia de contrapartidas al municipio tuvo un impacto positivo en el sistema de recaudación fiscal de la alcaldía de Ocotlán. En 1996, ésta logró incrementar sus recaudaciones de impuestos en un 30 por ciento para hacer frente a los compromisos de financiamiento exigidos por el PRODEL. En parte, este logro se vincula al interés de las autoridades municipales en administrar directamente los recursos del programa, pero también al hecho que los pobladores están dispuestos a pagar sus impuestos pues reconocen que sus contribuciones se invierten en obras en cuya identificación, definición, ejecución y rendición de cuentas, ellos mismos han participado. Así lo reconoció uno de los líderes del barrio Hermanos Zamora, en el que el programa ejecutó un embolonado de la calle y la construcción de un muro de contención.

Valoración del proceso participativo en el componente de infraestructura

Los resultados cuantitativos presentados en el cuadro 3 demuestran que con un monto limitado de recursos financieros externos se puede beneficiar a un gran número de pobladores de los barrios marginales a través de este componente. En total, 28.000 familias de las comunidades marginales han sido beneficiadas y ellas aportaron más de 132.000 días de trabajo. La inversión per cápita en cuatro años fue de US\$22, de los cuales el 59 por ciento fueron recursos externos y el 41 por ciento recursos locales. En términos de eficacia, se cumplieron los objetivos establecidos en el documento de proyecto, especialmente en cuanto al trabajo con los grupos objetivo de mayor pobreza, la movilización de recursos locales y la conformación de una metodología participativa reproducible en los cinco municipios para la identificación y ejecución de proyectos de infraestructura. Clave en esto ha sido la capacidad de incentivar la movilización de recursos de contrapartida municipal y comunal. La introducción de procedimientos financieros y administrativos participativos ha permitido aumentar la eficiencia y la transparencia en el manejo de fondos por parte de las alcaldías y le ha dado mayor confiabilidad a las relaciones entre la comunidad y el gobierno local.

La comunidad ha participado durante todo el ciclo del proceso, desde la definición de las áreas de acción, la identificación de problemas y proyectos, hasta el manejo y la gestión de las inversiones. Esto ha tenido un impacto significativo en la capacidad local para focalizar el uso de los recursos e identificar y planificar proyectos de infraestructura y equipamiento urbano. A continuación evalúa la participación comunitaria en las diferentes fases del ciclo de proyecto.

En las comisiones municipales, la participación de los representantes comunales ha sido más formal y relativamente pasiva y las decisiones prioritarias han sido tomadas, por lo general, por otros miembros de la comisión. La presencia de representantes, sin embargo, ha legitimado la acción de la alcaldía frente a las comunidades y ha permitido a los representantes de los barrios conocer y contribuir al diagnóstico necesario con el cual se elaboran los planes operati-

vos anuales y los planes generales de desarrollo del municipio. También ha servido para que los pobladores conozcan las variables más importantes que intervienen en el proceso de toma de decisiones a nivel de las instituciones centrales y locales para la provisión de infraestructura y servicios urbanos.

En los talleres de microplanificación, la participación de los líderes comunitarios y otros miembros de los barrios es más activa e intensa. El mecanismo permite a las comunidades una mayor comprensión de sus problemas, sus soluciones y los tipos de proyectos de infraestructura y obras comunitarias que pueden realizarse en base a criterios de urgencia del problema, costo de la solución, secuencia de las obras requeridas, tiempo de diseño, ejecución de obras, complejidad técnica y aportes de los distintos actores. En más de una ocasión, en los 113 barrios atendidos, han surgido serias discrepancias entre las prioridades de la alcaldía y los pobladores. La metodología de microplanificación ha permitido llegar a un consenso en el cual los técnicos de las alcaldías se han compenetrado de los problemas reales de la comunidad y ésta ha comprendido las complejidades financieras y técnicas de un proyecto.

La alcaldía de Estelí se proponía, como parte de sus planes de desarrollo municipal, construir un parque infantil en el Barrio La Unión. La consulta con la comunidad, a través del ejercicio de microplanificación, dio resultados y prioridades diferentes. Siendo un barrio compuesto en su mayoría por lisiados de guerra, éstos necesitaban con urgencia el trazado, habilitación y reparación de las calles que permitieran a los discapacitados moverse en sus sillas de ruedas sin temor a quedar atrapados en el lodo durante la época de invierno. La reparación de las calles en el barrio y la construcción de un andén peatonal de más de un kilómetro de largo que conecta el centro de la ciudad con la comunidad fue el proyecto que se realizó con participación comunitaria no sólo del barrio La Unión. Se ha mejorado la calle de acceso, en la actualidad el andén es utilizado por cientos de familias que viven en los barrios aledaños.

La realización del taller de microplanificación y su posterior explicación a la asamblea general de la comunidad permite comprometer desde el inicio los aportes de la comunidad para la fase de diseño, ejecución y posterior mantenimiento preventivo de la obra. En ocasiones, estos aportes superan el mínimo requerido por el programa.

En Chinandega, el ahorro logrado con la supervisión y la mano de obra comunal significó más del 10 por ciento del costo total de la obra por proyecto. La supervisión diaria de las obras por parte de los miembros de la comisión comunitaria del proyecto aumentó la productividad de la mano de obra calificada y no calificada y la ejecución se realizó en el 80 por ciento del tiempo previsto. En el proyecto de letrificación en el barrio Carlos Fonseca, la contrapartida comunitaria superó el 18 por ciento del valor de las obras; en la electrificación del Barrio Carlos Nuñez, el 19 por ciento, y en la construcción de las cunetas y el cauce del barrio Pedro Joaquín Chamorro, el 24 por ciento.

Sin embargo, en ocasiones la negociación de la contraparte comunitaria depende también de la actitud del promotor de la alcaldía. Si no son claras las señales que se envían para comprometer dicha contrapartida, los pobladores pueden exigir mayores aportes del programa y del gobierno local. El problema en Nicaragua se ha agudizado, ya que en los últimos años se han desarrollado varios proyectos de compensación social con cooperación externa, totalmente subsidiados, los cuales no han exigido de la población beneficiaria una participación más activa. Esto ha generado en algunos gobiernos locales y también dentro del gobierno central visiones paternalistas y clientelistas, y actitudes de reivindicación y pasividad en muchas comunidades.

Cuando se preguntó a uno de los líderes de una comunidad de Chinandega cuyos miembros decidieron, después del taller de microplanificación, no participar en los proyectos del PRODEL, sobre las razones para su rechazo, manifestó lo siguiente: "por qué entrar a algo tan complicado si sabemos que hay otros programas que tienen muchos reales (dinero) y que podemos conseguir de ellos el mismo proyecto sin que se exija a los habitantes del barrio nada a cambio".

La experiencia también muestra que el problema de los ingresos familiares no es impedimento para obtener contribuciones financieras substanciales de las comunidades muy pobres a la hora de la ejecución de los proyectos. Confrontadas con disyuntivas generales por la escasez de recursos fiscales y por los recortes presupuestarios, las comunidades pueden vencer hábitos y tradiciones arraigadas de paternalismo sin comprometer necesariamente sus bajos ingresos familiares.

Los bajos niveles de los ingresos mensuales de los habitantes del barrio Mauricio Cajina de la ciudad de Somoto, uno de los asentamientos humanos más pobres de la ciudad (el 60 por ciento de su población económicamente activa está desempleada), no fue impedimento para que participaran con mano de obra e hicieran aportes financieros para el desarrollo de su proyecto. En cuatro meses recaudaron US\$5.000 en efectivo a través de la organización de rifas, comedores populares, fiestas, tómbolas y obras de teatro en todo el municipio. Los recursos sirvieron de contrapartida para la construcción de 285 metros lineales de un cauce, uno de los proyectos clave para evitar las inundaciones de su barrio.

En las tareas de diseño y preparación para la ejecución, la participación es intensa a nivel de la comisión de proyecto, no así del resto de la comunidad. A través de este proceso, la comunidad y sus representantes toman conciencia de las complejidades técnicas y financieras del diseño y la preparación para la ejecución de los proyectos de infraestructura. El conocimiento de las condiciones locales del barrio aportado por los pobladores ayuda a los técnicos a enfrentar los obstáculos que por lo general surgen al introducir servicios públicos e infraestructura en barrios ya establecidos, y puede entorpecer el desarrollo de las obras. La participación en el diseño es mayor en el caso de las escuelas, parques y canchas deportivas. Para proyectos de introducción o ampliación de las redes viales, electrificación, alcantarillado y agua, la participa-

ción es menor y los técnicos municipales deben realizar una mayor labor de explicación de los aspectos del diseño y funcionamiento del servicio.

La participación en estas fases hace que la instancia pública, en este caso la alcaldía, deje de ser un lugar de reivindicación social y política y se convierta en un espacio de negociación para concertar soluciones prácticas a problemas concretos que no podría resolver el municipio por sí sólo. El proceso requiere la voluntad de la alcaldía para capacitar a los pobladores a fin de que ellos asuman funciones que obviamente le restan cierto poder de decisión al gobierno local y le transfiere un mayor poder de control a la misma población, sobre todo en la administración de los recursos que administra el municipio.

Además de optimizar los recursos, la participación es un importante vehículo de comunicación social que mejora la relación vecinal. Tal es el caso de un proyecto de alumbrado domiciliario financiado por el PRO-DEL en tres barrios de Ocotlán que surgieron a principios de los años noventa y cuya composición política parecía irreconciliable al estar formados por retirados del ejército sandinista, desmovilizados de la resistencia nicaragüense y familias repatriadas de países vecinos. Con estos grupos se formó una sola junta directiva que logró gestionar y concluir el proyecto con un alto nivel de participación de toda la comunidad.

La fase de la organización para la ejecución del proyecto es quizás la más delicada y requiere bastantes esfuerzos de capacitación por parte de la alcaldía. Muchas veces las tensiones que se generan se vinculan al hecho de que los técnicos y los encargados financieros de la alcaldía consideran que el proceso de capacitación es una actividad exclusiva de la promotoría social y no se involucran en el proceso de transferencia de conocimientos a los representantes comunales. En más de una ocasión salen a relucir conflictos agudos dentro de los barrios, que afectan la posibilidad de priorizar los problemas, las soluciones y la formación de la comisión de proyecto. En promedio, un tres por ciento de las familias por barrio no quieren aportar y pueden llegar a obstaculizar la ejecución del proyecto. Sin embargo, este proceso también puede llevar a situaciones positivas de competitividad dentro de los mismos barrios.

En la comunidad Primero de Mayo de la ciudad de León, la identificación de un proyecto de adoquinado llevó a dos sectores del mismo barrio a una competencia para determinar en cuál de los sectores se realizaría la obra. Resultó favorecido el sector que logró reunir más recursos de contrapartida y contar con una mejor organización comunitaria para la ejecución. El resultado fue un aporte comunitario cercano al 15 por ciento del valor de la obra, superior al 10 por ciento que por lo general el programa exige a las comunidades. La alcaldía también condicionó la ejecución del proyecto a que todas las familias se conectaran a la red de alcantarillado recién construida. La competencia para acceder a proyectos por medio de las contrapartidas que aportan las comunidades también se ha extendido a otros barrios de la ciudad.

Si la aprobación del proyecto no es rápida y si la alcaldía no puede iniciar la ejecución física, puede disminuir el entusiasmo en la comisión de proyectos. En este sentido, es importante la cantidad de información sobre los retrasos que se maneje a nivel de la comunidad. Este lapso puede aprovecharse para definir con mayor precisión las contrapartidas de la comunidad. Pero en definitiva, la organización del barrio puede llegar a ser problemática si no se compatibilizan los tiempos del organismo financiero, la alcaldía y la comunidad. Las obras cuyos períodos de ejecución son muy largos también pueden debilitar la participación de las familias. Ello requiere buenos canales de promoción, comunicación y comprensión sobre la complejidad de administrar la organización y la participación comunitaria en barrios ya establecidos.

La participación en la ejecución y administración del proyecto permite un mayor control de los recursos municipales (propios y externos). Al momento del cruce de la información que maneja la alcaldía con la que maneja la comunidad, se establece en qué se han usado y dónde están los recursos, lo que le da mayor transparencia a la gestión del gobierno local frente a sus ciudadanos. Los temores de no poder cumplir con el plan operativo anual de obras puede llevar muchas veces a la alcaldía a limitar la participación y la capacitación para la ejecución a las comunidades. Por lo tanto, esa fase requiere métodos claros que minimicen los conflictos entre las formas tradicionales en que la alcaldía decide y administra los recursos. Las formas de control de cuentas con presencia de los pobladores han servido para elevar la confianza entre la comunidad y el gobierno local.

Anteriormente teníamos una visión errada de lo que era la participación comunitaria. Sabíamos que era un elemento clave con mucho potencial económico y humano para el desarrollo municipal, pero de hecho le negábamos los espacios correspondientes. En la actualidad estamos convencidos que es indispensable involucrarla en todos los posibles procesos y etapas de los proyectos. Esto ha facilitado la creación de espacios de coordinación y oportunidades entre las comunidades y el gobierno local, que han beneficiado a ambos. Haber involucrado a las comunidades le ha dado confiabilidad a los barrios en el manejo y transparencia de los fondos por parte de la municipalidad. Hoy existe mejor comunicación y entendimiento entre los miembros de las comunidades y la alcaldía y hay mayor satisfacción de la población por las obras de progreso realizadas.

Manuel Maldonado, alcalde de Somoto

CUADRO 6. Análisis comparativo entre dos proyectos de adoquinado ejecutados con y sin participación comunitaria en la ciudad de León en 1997

Características	Sin participación comunitaria	Con participación comunitaria
Nombre del barrio	Pedro José Avendaño	Primero de Mayo
Origen de los recursos	Externos a través del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Externos a través del PRODEL, complementados con recursos propios de la alcaldía y aportes de la comunidad
Ejecutor	Empresa constructora privada seleccionada a través de licitación	Alcaldía de León y la comunidad
Costo del proyecto con cargo al financiamiento externo	100 por ciento del valor (mano de obra, materiales, equipos y administración)	65 por ciento del valor (materiales de construcción)
Aporte del gobierno local	Actividades de diseño y supervisión (no contabilizadas en el costo de la obra)	23 por ciento del valor de la obra en equipo, administración, diseño, supervisión y mano de obra especializada
Aporte de la comunidad	No hubo (sólo conseguir firmas como requisito previo del FISE para aprobar la ejecución de la obra)	12 por ciento del costo del proyecto (mano de obra, administración y supervisión)
Determinación de la prioridad del proyecto	Gobierno local	Gobierno local y la comunidad
Percepción de los usuarios sobre utilidad generada por proyecto	Económica para el contratista privado	Social para la comunidad
Responsabilidad por el mantenimiento de la obra	Gobierno local	Gobierno local y comunidad
Manejo de los recursos	FISE traslada recursos directos al contratista	PRODEL traslada recursos a la alcaldía
Verificación del uso de fondos	FISE, alcaldía y auditoría externa	PRODEL, auditoría externa y comunidad
Precio unitario por metro cuadrado de construcción	US\$16	US\$13
Volumen y monto de la obra	4.700 mts. cuadrados (US\$75.200 sin incluir diseño y supervisión de la alcaldía)	2.747 mts. cuadrados (US\$ 35.711 incluyendo costos de diseño y supervisión de la alcaldía)
Tiempo entre presentación, diseño, aprobación, contratación y fin de las obras de construcción.	Aproximadamente 4 años	Un año
Costo de administración y supervisión	15 por ciento del valor total	5 por ciento del valor total
Calidad de la obra	Buena	Buena
Conocimiento de los usuarios sobre el proyecto	Escaso	Bueno
Mejóro las condiciones del barrio	Sí	Sí
Problema principal identificado por los usuarios	Tardanza en el inicio del proyecto e incomodidad de acceso al barrio durante fase de construcción	El monto de los recursos no alcanzó para cubrir todas las calles del barrio.

Fuente: datos proporcionados por la Unidad Técnica Ejecutora de la Alcaldía de León y entrevistas con pobladores de los barrios Pedro J. Avendaño y Primero de Mayo.

Mientras que anteriormente el espacio de participación de los barrios se limitaba a los cabildos abiertos que generalmente son informativos y en que se plantean necesidades de forma global, la metodología del PRODEL ha permitido una participación más activa de las comunidades, sus dirigentes y las familias en el proceso de toma de decisiones y ha permitido un espacio de negociación entre la alcaldía y la comunidad para la priorización de los problemas. Además, las comunidades han participado en la solución de sus problemas involucrándose de manera más directa y aportando recursos. Esto ha cambiado la mentalidad de ambos actores. Anteriormente, la comunidad pensaba que la solución de los problemas era una exclusiva obligación del gobierno local. Por su parte, la alcaldía creía que la comunidad sólo sabía exigir y no tenía capacidad de coadministrar proyectos y de aportar recursos para la ejecución de los mismos.

Marlon Oliva, ex-coordinador de la unidad técnica de Ocotal

Si bien la participación comunitaria no necesariamente reduce los costos de los proyectos, se producen costos más reales y la posibilidad de destinar parte de los recursos, de la ganancia, a la ejecución de mayor cantidad de obra física se vuelve real. El costo de la supervisión de la obra, al ser compartida, es mínimo. Los gastos de administración y supervisión de los proyectos ejecutados de acuerdo con la metodología del PRODEL oscilan entre el 3 y el 5 por ciento del costo total de la obra. Dependiendo del tipo de obra, por lo menos una cuarta parte de este costo lo aporta la comunidad y los restantes la alcaldía. El bajo costo de la supervisión se debe a que uno o dos ingenieros de la alcaldía supervisan simultáneamente cinco proyectos, lo que produce un mayor rendimiento por obra.

Un análisis comparativo entre proyectos de adoquinado con y sin participación comunitaria en la ciudad de León muestra un costo mayor del 23 por ciento del valor del proyecto en la obra ejecutada por una empresa privada en comparación con un proyecto realizado con la metodología del PRODEL.

La participación en la ejecución de proyectos también requiere señales claras que ayuden a establecer los vínculos entre los servicios comunitarios introducidos y la valorización de la vivienda individual. Esto permite a las familias apreciar mejor el sentido de ahorro e inversión que representa su contribución a la obra comunitaria en su conjunto.

Cuando se preguntó a una líder comunitaria en Chinandega que realizaba su aporte en la construcción comunitaria de zanjas profundas para la instalación de tuberías para conectar las residencias a la red de alcantarillado de la ciudad, cuánto aumentaría el valor de su vivienda por razón de la obra, no dudó en responder el cálculo que había efectuado previamente en su cabeza: el valor de su vivienda se multiplicaba por más de dos como resultado inmediato de la mejora de su propia vivienda y la de su entorno.

Obviamente, el tipo, monto, la lógica temporal y la complejidad del proyecto son factores que las alcaldías deben considerar para determinar las modalidades de participación. Muchas veces, los maestros de obra se muestran renuentes a estimular la participación, pues la consideran una carga para la correcta y puntual ejecución de obras. La conformación de la UTE y su permanente supervisión y control sobre la ejecución del programa ha servido para que miembros de distintos departamentos de las alcaldías se percaten de las dificultades de las variables que intervienen en proyectos participativos.

Por otra parte, el método de aprobación y contratación de proyectos generalmente utilizado por los gobiernos locales o por organismos del Estado en obras que requieren licitación privada puede llegar a ser más corto. Tal como lo muestra el ejemplo del cuadro 6, transcurrieron casi cuatro años entre la identificación y la ejecución de la obra cuando el proyecto fue ejecutado con recursos externos del FISE. La ejecución conjunta con la comunidad para obras como las que realiza el PRODEL involucra a las familias usuarias en las gestiones frente a los organismos centrales y locales lo cual ayuda a agilizar los procesos de aprobación y los desembolsos de los recursos para la ejecución de los proyectos.

La falta de costos de referencia también les impide muchas veces a las alcaldías y a los propios pobladores contar con elementos de juicio para determinar si los costos que se presentan son reales. Por lo menos en el caso de Nicaragua, los costos unitarios son altos, pues llevan implícitos los costos de la supervisión. Además, los oferentes son invitados por lo general por los que toman la decisión de adjudicación, lo cual en algunos casos puede estar sujeto de manipulaciones. Por último, los métodos tradicionales de licitación y contratación tienen un costo que puede reducir la posibilidad de una mayor inversión en obras físicas.

Mantenimiento y funcionamiento del proyecto

Al final del proceso de construcción del proyecto se espera que quede una estructura comunitaria con capacidad de gestionar, presionar y negociar ante la alcaldía para que se le incorpore al siguiente año a otros planes de inversión. El PRODEL, la alcaldía y las comunidades evalúan el aporte comunitario, la organización durante la ejecución, la calidad de la obra y las necesidades no resueltas de microplanificación.

En términos del mantenimiento preventivo de las obras físicas en el largo plazo, la experiencia del PRODEL es relativamente nueva, pero ha aportado importantes enseñanzas que empiezan a servir de ejemplo para la constitución de un fondo nacional de mantenimiento preventivo que el Fondo Nicaragüense de Inversión Social (FISE) ha estructurado en el país para el mantenimiento de la red primaria de salud y educación. Al igual que en el caso del PRODEL, se busca la existencia de un fondo condicionado de recursos que estimule los aportes locales y comunales.

Las comunidades participan en el pago de los servicios de agua, alcantarillado y energía eléctrica, y además efectúan aportes de mano de obra para el mantenimiento preventivo de las escuelas, calles, puestos de salud, canchas deportivas y parques. La vinculación con los Sistemas

Integrales de Salud (SILAIS) ha permitido el desarrollo de campañas de recolección de basura y limpieza de cauces que ha redundado en un mejor mantenimiento de las obras. En la segunda fase del PRODEL las alcaldías y las comunidades deberán aportar anticipadamente, antes de la finalización de una obra, recursos para la creación de un fondo de mantenimiento preventivo a nivel local.

Uno de los problemas críticos identificados en términos de la operación y mantenimiento de los servicios, se relaciona con la conexión domiciliaria a las redes establecidas, sobre todo cuando no hay financiamiento para este proceso. El programa ha establecido campañas de información e incentivos a las alcaldías para que promuevan, conjuntamente con los líderes de los barrios, el proceso de conexión a través de créditos de mejoramiento de vivienda o con recursos propios de las familias.

Un análisis comparativo de dos comedores infantiles administrados actualmente por miembros de dos comunidades en la ciudad de Ocotlán muestra que el funcionamiento, el estado físico de las instalaciones y la limpieza del local ubicado en el barrio Santa Ana, en el cual la comunidad participó en la identificación del proyecto y su construcción (tanto en mano de obra como en aportes de recursos financieros) es superior al del barrio Nora Astorga, donde la participación de la comunidad en las fases de identificación y ejecución del proyecto fue inexistente y tampoco se les exigió contrapartidas para su construcción. En el primero, la comunidad se siente hoy dueña del proyecto, ha realizado un censo de los niños del barrio y ha logrado gestionar acuerdos con la alcaldía y otras instituciones del Estado para asegurar la alimentación de los niños. En el segundo, la asistencia de niños es escasa, no hay censo de niños, ni acuerdos con las instituciones privadas y que financiaron y apoyaron en su momento la construcción del comedor. Es probable que el comedor del barrio Nora Astorga esté a punto de cerrar.

Se ha tratado de promover la participación de la mujer estimulando su participación en todas las fases del ciclo de los proyectos de infraestructura y en los otros dos componentes de crédito. El programa ha tratado de fomentar el tema de género de manera pragmática, dando preferencia a obras y proyectos que atienden necesidades básicas de las mujeres y además, involucrándolas en el proceso de evaluación de las necesidades, toma de decisión, planificación y gestión de los proyectos. El programa también ha tratado de incentivar a los hombres para que éstos participen en la construcción de las obras, mientras que ha procurado que las mujeres lo hagan en la administración y gestión.

Este tipo de metodología aumenta el papel de las mujeres, no sólo como ejecutoras físicas de proyectos (un 25 por ciento de los participantes en la mano de obra no especializada son mujeres, aunque, no se ha avanzado en la incorporación de mano de obra especializada femenina) sino en labores de administración y supervisión. En los talleres de microplanificación la situación es otra: más de la mitad de los asistentes son mujeres. En las labores de gerencia y supervisión el 50 por ciento son mujeres y a nivel de jefes de cuadra, un 75 por ciento lo son.

También el papel que venía desempeñando la mujer en otros programas ha cambiado, ya que el PRODEL le da igualdad para que pueda participar en las diferentes etapas del proyecto, cosa que anteriormente no podía realizar. Antes, el papel de la mujer era preparar y repartir cafés, refrescos y alimentos. Con el programa se ha dado un gran giro, ya que la mujer está presente desde la identificación de proyectos hasta su finalización. Las tareas que las mujeres de nuestro municipio han realizado son: responsables de bodegas, finanzas, hasta de ayudantes de albañilería en las diferentes actividades de la ejecución del proyecto. Se ha demostrado que las mujeres son capaces de realizar cualquier tarea que pueda desempeñar un hombre y eso le ha permitido ocupar un nuevo lugar en los proyectos.

*Manuel Maldonado, alcalde de Somoto y Osmín Torres,
coordinador de la Unidad Técnica de la Alcaldía de Somoto*

Mejoramiento de la vivienda

En el caso del crédito para la vivienda, la población interesada participa en una serie de charlas (por lo general, en las casas comunales o escuelas del barrio) en las que los representantes del banco, la alcaldía y el PRODEL explican a los pobladores las condiciones de los créditos⁸, el mecanismo de asistencia técnica que brinda la alcaldía y los compromisos que deben asumir las familias participantes en el uso del préstamo y en el pago de su deuda. Las familias interesadas llenan una solicitud preliminar con datos básicos sobre la ubicación y estado de la vivienda, el lugar de trabajo del eventual prestatario y las características socioeconómicas de los otros miembros de la familia.

Los promotores de crédito del banco visitan a la familia en su vivienda y realizan un análisis crediticio previo para constatar la necesidad del mejoramiento, las posibles fuentes de ingresos familiares y, por lo tanto, la capacidad de endeudamiento y la posibilidad de otorgar un préstamo. El producto principal de esta visita es determinar el monto indicativo máximo al cual pueden acceder las familias, tomando en cuenta el nivel familiar de ingresos y egresos mensuales, la situación de tenencia de la tierra, el tipo de garantías que pueda presentar el solicitante (hipotecaria, prendaria, fiduciaria y hasta los mismos materiales de construcción), las fuentes de ingresos, el género del prestatario, el tipo de mejora que se quiere realizar y el historial crediticio que pueda tener, así como referencias sobre la personalidad del usuario que puedan proporcionar los vecinos.

El promotor de crédito del banco le comunica al encargado de la asistencia técnica de vivienda (ATV)⁹ de la alcaldía el monto máximo que se puede aprobar por cada usuario. En algunos casos, la visita del promotor del banco y de la alcaldía se realiza de manera conjunta. El

⁸ El crédito oscila entre US\$200 a US\$1.200 pagaderos en cuatro años a tasas de interés sobre saldos del 12 por ciento anual más el mantenimiento del valor (es decir la indización de la moneda local respecto al dólar de EUA), lo que da una tasa efectiva aproximada del 24 por ciento anual sobre saldos. El crédito promedio es de US\$650 y las cuotas mensuales oscilan entre US\$20 y US\$35, dependiendo de la capacidad de endeudamiento de las familias.

⁹ El técnico por lo general es un profesional joven vinculado al campo de la arquitectura o la construcción que depende directamente de la alcaldía. El 1 por ciento del valor del crédito complementa el salario y los viáticos que la alcaldía le paga.

encargado de la ATV realiza una inspección de la vivienda, identificando la ubicación de los diferentes espacios y los servicios existentes dentro del lote, el tipo de materiales usados y los posibles problemas de construcción y necesidades de ampliación, reparación y mejoramiento que enfrenta la vivienda.

Durante esa visita, el técnico realiza un ejercicio de identificación de los problemas y asigna prioridad a soluciones con los miembros de la familia. Por lo general, se desea que el jefe de hogar y su compañera o compañero estén presentes en el ejercicio, así como sus hijos. La idea es que se tomen en cuenta los problemas, las necesidades y prioridades de todos los miembros que habitan la vivienda, pero en especial los de las mujeres y los niños. La asistencia técnica trata de orientar y dar criterios de discernimiento a las familias para que resuelvan prioritariamente los problemas de hacinamiento y de riesgos ambientales de la vivienda. En última instancia, sin embargo, es la familia la que decide sus prioridades y necesidades, pero de manera ordenada y sujeta a una ponderación que realiza con el técnico en base a criterios de urgencia, costo, secuencia y tiempo de la solución prioritaria.

Igual que en el ejercicio de microplanificación a nivel comunitario para el componente de infraestructura, en el caso del mejoramiento de viviendas se procura hacer un análisis comparativo de las diferentes soluciones en base a criterios de urgencia, costo de la obra, tiempo de ejecución y secuencia de la misma. Con ello se determina la obra prioritaria a construirse. La asistencia técnica ayuda a la familia a determinar un plan de acción para una solución progresiva del mejoramiento de la vivienda tomando en cuenta los costos que pueden ser cubiertos con el monto disponible del crédito y los recursos con que cuenta la familia (materiales de construcción acumulados, mano de obra voluntaria, labores de supervisión de la obra y el dinero que pueda utilizar para el pago de la mano de obra especializada y el transporte de los materiales).

Una vez establecidas las prioridades y analizados los recursos disponibles de la familia, el asistente técnico elabora en las oficinas de la alcaldía un presupuesto, una programación de actividades y un croquis describiendo la situación actual, el tipo de mejoras que se pueden realizar y las formas de financiamiento con los recursos del crédito y el aporte familiar. En el plan también se establecen los posibles mejoramientos que se pueden realizar en el futuro, a partir de los cambios que se lleven a cabo con el crédito que se le otorgue a la familia. El presupuesto es firmado por el prestatario, quien de esa manera se compromete a ejecutar la obra discutida con el técnico de la alcaldía. El presupuesto sirve además para que el usuario del crédito pueda llevar un control económico del proceso de construcción del mejoramiento, siempre y cuando se aproxime a los costos reales¹⁰.

Con el presupuesto elaborado, el beneficiario pasa a formalizar su crédito a la sucursal del banco, llevando además las garantías y formularios que éste le exige. El banco le entrega, por lo general, un sólo cheque con el cual procede a comprar los materiales y, en algunos casos, a la con-

¹⁰ Esta es una de las limitaciones que a veces los técnicos no toman en cuenta y que no permite conocer el costo real de la mejora y del peso real del crédito en el total de la obra de mejoramiento.

tratación de la mano de obra. Las facturas de los materiales quedan en el expediente del prestatario en el banco. De 5 a 10 días después de otorgado el crédito, los promotores del banco hacen una visita a la vivienda para verificar si la familia ha comprado o no los materiales y ha iniciado el proceso de construcción.

La asistencia técnica realiza por lo menos una visita más para supervisar el proceso de construcción y dar orientaciones a la familia prestataria y a los obreros asalariados que trabajan en la obra. Por lo general, las obras no tienen una duración superior a 30 días. En el caso de mujeres jefes de hogar, se programa una presencia más seguida del técnico para apoyarlas en el proceso de supervisión y administración de la mano de obra contratada. Las familias participan de distinta manera durante la ejecución del proyecto: cotizando y comprando y acarreado los materiales de construcción, haciendo la mezcla y pegando ladrillos, supervisando a los albañiles en el caso que no participen en el proceso mismo.

Un mes después de recibido el cheque, el usuario empieza a amortizar su crédito por un período de hasta cuatro años. El banco recupera el préstamo y da seguimiento a las colocaciones y recuperaciones del fondo rotatorio. En caso de incumplimiento del pago y agotados los procedimientos normales de recuperación administrativa, se procede a procesos judiciales y a hacer efectiva la garantía. Si bien los créditos son individuales, en varias ocasiones se ha recurrido a las comisiones comunales de proyectos para que ayuden en las gestiones de cobro frente a aquellos casos de prestatarios morosos.

Valoración de la participación comunitaria en el mejoramiento de la vivienda¹¹

El sistema de créditos para el mejoramiento de la vivienda se basa en la premisa de que la gran mayoría de familias de escasos recursos construyen sus viviendas de manera paulatina sin asistencia y ayuda del gobierno. Asimismo, el programa trata de crear las condiciones para que las familias de los barrios marginales, que por lo general no son reconocidas como sujetos de crédito tengan acceso a recursos del sistema financiero institucionalizado y al apoyo técnico de manera rápida, ágil y expedita para acelerar de manera eficiente los procesos de mejora progresiva del entorno popular.

Se parte del hecho de que buena parte de la población, en los municipios donde opera el programa, posee un lote de terreno en un barrio en proceso de consolidación, y que esta asistencia contribuye por lo tanto al desarrollo de la autoconstrucción asistida y a una participación más acertada y segura de los usuarios en el proceso de la administración y construcción de la vivienda.

El impacto de la participación de las familias usuarias en el componente de vivienda puede apreciarse por medio de los siguientes parámetros.

El programa atiende de manera masiva la problemática habitacional en los municipios

¹¹ Esta sección se basa en Morales, Ninette y Edgard Herrera (1997) "Evaluación: prestación de servicios de asistencia técnica en mejoramiento habitacional en cinco municipios", Programa PRODEL, Managua, diciembre de 1997.

donde opera, lo que permite la creación de ambientes más sanos, la reducción del hacinamiento, y mejoras en las normas y sistemas de construcción en por lo menos 3.000 viviendas que representan aproximadamente el 5 por ciento del total de viviendas existente en los municipios y un 14 por ciento del total de viviendas de los hogares considerados como pobres.

Una muestra de 69 casos de vivienda estudiados en los cinco municipios señala que la creación y el mejoramiento de ambientes sanos y la solución de los problemas de hacinamiento en las viviendas han sido la prioridad principal de los usuarios; en segundo lugar, se han considerado los problemas relacionados con la seguridad estructural de las construcciones y la seguridad de la vivienda contra agresiones externas, y por último se ha atendido lo relativo al mejoramiento de los niveles de comodidad del inmueble.

En este proceso se ha fortalecido la capacidad de gestión de los gobiernos locales y de la ciudadanía en general, pero especialmente de la mujer, en la problemática habitacional.

En 10 casos de estudio seleccionados al azar en los municipios de Somoto, Estelí y Chinandega, cuando se hizo la pregunta de quién o quiénes de la familia habían realizado las tareas administrativas en el proceso de construcción, se obtuvo el siguiente resultado: en 5 de ellos, la mujer lo había ejecutado directamente; en un caso, había sido compartida con su marido la compra de materiales, la contratación de la mano de obra, el abastecimiento de materiales y el seguimiento del trabajo. En los otros cuatro habían participado en el abastecimiento de materiales de construcción únicamente.

La autoconstrucción asistida y el acceso al crédito han dado un impulso importante a la economía local, movilizandando más de US\$1,6 millones en compras de materiales de construcción, muchos de ellos producidos localmente en pequeñas microempresas (bloques de cemento y de arcilla, adobe, tejas y ladrillos de cemento) en los cinco municipios.

Los procesos de mejoramiento de la vivienda a través del crédito también han generado la creación indirecta de unos 200 empleos en el ramo de la construcción a nivel global y de 40 empleos por municipio. Los aportes familiares para completar el 15 por ciento del valor de la mano de obra y el transporte pueden representar hasta un 36 por ciento del costo real de la obra (el cálculo se hace considerando un promedio de mano de obra de tres personas: un obrero calificado y dos ayudantes no calificados contratados por un mes para cada mejoramiento de vivienda).

La prestación de la asistencia técnica constituye un servicio nuevo para el quehacer municipal, lo que le permite a los gobiernos locales derivar enseñanzas importantes para la articulación de las políticas de mejoramiento habitacional y desarrollo urbano. Lo anterior ha generado una amplia base conceptual, normativa y metodológica sobre la asistencia técnica a las familias usuarias. Obviamente, este proceso ha requerido un importante esfuerzo de capacitación a los técnicos de las alcaldías y a los promotores y funcionarios del banco, para que comprendan las

complejidades crediticias y el manejo del diseño, la planificación y la elaboración de soluciones de manera participativa con la población.

Algunas de las debilidades principales detectadas en la eficiencia del programa se refieren a la forma en que se articulan simultáneamente los aspectos financieros y técnicos con la participación individual de miles de familias usuarias. Muchas veces, las charlas introductorias han sido insuficientes para explicar la forma de trabajo participativo entre el técnico y el usuario, o para que se comprendan las complejidades de las condiciones financieras del crédito. A veces, la debilidad en la elaboración de los diseños, los presupuestos y la programación de obras puede afectar el desarrollo progresivo de la vivienda. Las visitas de supervisión de las obras tampoco son suficientes en todos los municipios, y a veces no se realizan a tiempo, lo cual provoca errores en la construcción misma. Tampoco han habido esfuerzos suficientes por capacitar a la mano de obra disponible. En ocasiones, la población usuaria no ha percibido la vinculación entre la asistencia técnica y la posibilidad de obtener una mejor calidad arquitectónica y de construcción de la vivienda a costos razonables y amortizar el crédito de acuerdo con su capacidad de pago.

Estos no son sólo problemas de la capacidad de los técnicos de las alcaldías y del banco. También se vinculan a la complejidad de administrar una cartera de miles de pequeños créditos y de resolver técnicamente una cantidad significativa de pequeños y diversos mejoramientos de vivienda en sitios ya establecidos, dispersos geográficamente y que son realizados individualmente por las familias o a través de albañiles sobre los cuales el programa no puede tener mayor control.

Con todo, igual que el componente de infraestructura, el componente de mejoramiento de vivienda demuestra que los problemas habitacionales a nivel urbano no son necesaria y fundamentalmente problemas financieros. La apertura de posibilidades de acceso por parte de los pobres a los sistemas de financiamiento institucionalizados y a la asistencia técnica estimula el ahorro interno de los usuarios, moviliza importantes recursos familiares y mejora el entorno popular. Los niveles de recuperación son aceptables, a pesar de que las garantías exigidas no son las tradicionales. La posibilidad de la sostenibilidad financiera de los fondos rotatorios es una meta viable. En este sentido, el impacto multiplicador de la participación de los usuarios del crédito a nivel económico y social es innegable.

Enseñanzas

La experiencia del PRODEL durante los últimos cuatro años en cinco ciudades de Nicaragua, permite derivar enseñanzas importantes sobre las potencialidades y limitaciones de la participación comunitaria en proyectos destinados a la provisión de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de vivienda a nivel urbano.

Los resultados cuantitativos y cualitativos del programa sugieren que la participación comunitaria ha sido un factor determinante en los aspectos que se señalan a continuación.

- Mejorar las condiciones de vida de familias de escasos recursos: más de 32.000 familias

pobres y con necesidades básicas insatisfechas, que representan el 48 por ciento de la población total de las ciudades de León, Chinandega, Estelí, Somoto y Ocotal, mejoraron sus condiciones ambientales e incrementaron su acceso a servicios y equipamiento básico a través de su participación en la identificación, ejecución y mantenimiento de 217 proyectos de infraestructura y obras comunitarias; el mejoramiento, la ampliación y la reparación de unas 3.000 viviendas y el financiamiento de unas 1.900 microempresas.

■ **Focalizar las inversiones sociales:** la intervención de representantes de las comunidades en las comisiones municipales que coordinan el desarrollo del programa ha permitido a los gobiernos locales identificar con mayor precisión las zonas geográficas de la ciudad en las que hay mayores niveles de pobreza y requerimientos de infraestructura y equipamiento urbano. Por su parte, los ejercicios de microplanificación participativa que se desarrollaron en 113 comunidades han facilitado la identificación del tipo, monto y envergadura de las que requiere cada barrio en particular. Este doble mecanismo de participación en los procesos de toma de decisiones ha contribuido a hacer más eficientes y realistas los diagnósticos y las propuestas que sirven de insumos a las alcaldías para el diseño y la elaboración de los planes operativos anuales de inversión social y de desarrollo municipal a más largo plazo.

■ **Racionalizar el uso de los recursos públicos:** en la medida en que los gobiernos locales han concertado y negociado los proyectos con las comunidades por medio de los talleres de microplanificación, el gasto de los recursos públicos (tanto de aquéllos que el gobierno central canaliza a través del municipio, como de los recursos fiscales propios de las alcaldías) ha tenido una mejor validación, pues refleja las prioridades y preferencias de los usuarios y la capacidad real del municipio para proporcionar y financiar dichos servicios. La experiencia muestra que estas preferencias no siempre se expresan en demandas para la introducción de nuevos servicios sino para el mejoramiento, la ampliación, la reparación y el mantenimiento de los servicios y las redes existentes. Estas opciones repercuten positivamente en el costo de las soluciones y optimizan la utilización de los recursos escasos e insuficientes con que cuenta el municipio para este tipo de inversiones.

■ **Mejorar la transparencia de la gestión de los gobiernos locales,** la participación de la comunidad en las distintas fases de la gestión y manejo de los proyectos de infraestructura y equipamiento comunitario, incluyendo las fases de administración y finiquito físico-financiero de las obras. Ello ha permitido la formación de nuevos hábitos de control, rendición de cuentas y responsabilidad compartida del gobierno local frente a los ciudadanos y también una mejor comprensión de la ciudadanía acerca del quehacer del municipio y las limitaciones reales de los recursos técnicos y financieros.

■ **Movilizar el ahorro interno de los actores locales:** las contribuciones sustantivas de las comunidades tanto en dinero, como mano de obra y especie superan el 10 por ciento de los costos directos de las obras de infraestructura y equipamiento social. En el caso del mejoramiento de la vivienda, podría inclusive superar el 15 por ciento. Esta movilización de recursos comunitarios también ha servido de incentivo positivo para que las alcaldías incrementen los proce-

sos de recaudación fiscal y hagan frente a los requerimientos de contrapartida local que exige el programa. El total de recursos movilizados en cuatro años ascendió a US\$8,5 millones, de los cuales el 53 por ciento fueron contribuciones del gobierno central con el financiamiento externo proporcionado por ASDI. El restante 47 por ciento correspondió a contribuciones de los gobiernos locales, las comunidades y las familias usuarias para el desarrollo de los proyectos de infraestructura y a la responsabilidad ciudadana expresada en los altos niveles de recuperación de los préstamos que han servido para el refinanciamiento de nuevas soluciones de mejoramiento de vivienda y de la microempresa.

- **Racionalizar los costos de los proyectos:** las evidencias sugieren que para cierto tipo y complejidad de proyectos que se han financiado puede observarse una reducción de hasta el 20 por ciento en el costo de las obras cuyo valor no supera los US\$50.000. Este dato surge al comparar los costos de los proyectos con y sin participación comunitaria, y se debe principalmente a las contribuciones de las familias beneficiarias en la administración y la supervisión del proyecto, y a sus aportes en mano de obra calificada y no calificada.

- **Incrementar la equidad de los proyectos:** en el caso de la dotación de servicios y equipamiento, los beneficios de los proyectos se han canalizado a los estratos de mayor pobreza de las ciudades, cumpliendo así con la meta que se propuso el programa desde su inicio. En el caso de los créditos para la vivienda y la microempresa, los préstamos se han otorgado a aquellos sectores pobres pero con cierta capacidad de pago. La metodología participativa utilizada también ha facilitado el acceso de la mujer a los beneficios de los proyectos y los créditos. Un 70 por ciento de los participantes en los procesos de toma de decisiones, administración y supervisión de las obras de infraestructura y equipamiento son mujeres. En el caso de los créditos de vivienda, un 60 por ciento de los usuarios son mujeres y en la microempresa hasta un 70 por ciento lo son.

- **Reactivar la economía local:** además de haber otorgado unos 9.000 créditos para el financiamiento de unas 1.900 microempresas, los vínculos informales que se han establecido entre las distintas actividades participativas de mejoramiento de la infraestructura social y el entorno familiar han ido generando un efecto positivo de cascada en la economía local. En el mejoramiento de viviendas, por ejemplo, la autoconstrucción ha reactivado y consolidado microempresas directamente vinculadas a la producción de materiales de construcción local y la utilización de una mayor cantidad de mano de obra calificada y no calificada que estaba desempleada en las áreas de acción del programa. Además, los participantes en las obras de infraestructura han logrado establecer el vínculo económico que existe entre el esfuerzo individual exigido en la construcción y el mantenimiento de las obras de interés colectivo, el mejoramiento de las condiciones específicas de su entorno familiar y el valor futuro de su vivienda.

- **Mejorar el clima de reconciliación nacional:** el cambio de actitud y los compromisos que se han generado entre los actores principales, ha tornado más transparentes las relaciones entre los gobiernos locales y las comunidades, las cuales se han basado en los incentivos y en la estructuración de alianzas concretas sobre planes y soluciones tangibles y no en la simple reivindicación social. Además, la metodología de participación utilizada ha contribuido a transformar

el entorno existente en un ambiente más favorable que facilita la comunicación entre grupos antagónicos, reduce la polarización y concierta acciones en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de los barrios entre grupos que parecerían política e ideológicamente irreconciliables.

- Hacer sostenible los proyectos: el sistema de incentivos que se ha estructurado para el aporte de recursos nacionales, municipales y comunales, así como la incorporación de la ciudadanía en las distintas fases del manejo y la gestión del ciclo de los proyectos, ha contribuido a sentar las bases para un mayor compromiso y división de responsabilidades para el mantenimiento y durabilidad de las obras físicas ejecutadas. Este compromiso tiene repercusiones positivas que sirven para asegurar un mejor vínculo entre la durabilidad de las obras físicas y la provisión y funcionamiento del servicio.

A nivel de los factores externos que han facilitado el diseño, la organización y la ejecución del modelo participativo del PRODEL es posible identificar los que se enumeran a continuación:

- Esquemas no excluyentes: pese a los cambios políticos ocurridos en el país, las autoridades del gobierno central encargadas de impulsar el programa (INIFOM) y los gobiernos locales de turno (independientemente de sus tendencias políticas) han permitido estructurar alianzas y utilizar esquemas y metodologías que incentivan la participación de las familias de escasos recursos sin exclusión alguna por motivos políticos, ideológicos o religiosos.

- Esquemas de incentivos: a partir de oferta limitada de recursos, la experiencia muestra que la carencia de los servicios y del equipamiento urbano en los barrios marginales no sólo es un problema de falta de recursos financieros, sino de métodos que propicien la participación de los pobladores en los procesos de toma de decisiones y gestión de las variables más importantes que intervienen en el manejo del ciclo del proyecto. Para ello ha sido importante ofrecer de manera combinada y simultánea una serie de recursos que estimulan e incentivan el esfuerzo y los aportes de la comunidad a través de la introducción de proyectos de infraestructura y equipamiento urbano y de la posibilidad de superación de las familias que viven en los barrios por medio de los créditos para el mejoramiento de la vivienda y de la microempresa. Mediante la cuantificación de las contribuciones reales y positivas de las comunidades en los proyectos, tanto en dinero y especie, como en trabajo, las alcaldías han ido comprendiendo la importancia de la colaboración e incorporación de las comunidades, no sólo por la legitimidad frente a los pobladores, sino también por la capacidad de movilización de recursos reales que les ha permitido mayor control y poder de decisión sobre el uso de los escasos recursos fiscales y externos con que cuentan los gobiernos municipales.

- Trabajo con instituciones existentes: en el caso del PRODEL ha sido importante identificar y utilizar las instituciones a nivel local que están más próximas a las demandas y las necesidades de los usuarios de los servicios y las cuales pueden facilitar el proceso de participación comunitaria. En la medida en que se han establecido marcos de acuerdos y reglas de juego consensuadas entre las partes —los gobiernos locales y un banco comercial del sistema financiero nacional— se han logrado promover diferentes alternativas de soluciones participativas en ma-

teria de infraestructura y mejoramiento habitacional. Esto, obviamente, ha requerido un importante esfuerzo de capacitación y el desarrollo de metodologías que permitan a los técnicos promover la participación en comunidades ya establecidas.

■ **Mecanismos ágiles y flexibles:** es importante reconocer a las comunidades como conglomerados heterogéneos en los cuales hay potenciales usuarios para una serie de servicios diversificados de asistencia técnica y financiera. La participación en la introducción y el mejoramiento del equipamiento y servicios urbanos requiere que las comunidades tengan mayor información y comprensión de las principales variables técnicas, materiales, sociales y financieras que intervienen en la construcción de una obra y a su vez, mecanismos rápidos de decisión y acceso a los recursos.

■ **División de funciones y responsabilidades:** la complementariedad de las actividades entre los administradores y ejecutores del programa determinado en función de intereses empresariales, la racionalidad financiera de los productos y servicios ofrecidos, y de lo que se espera de la participación comunitaria en cada uno de los componentes ha sido un factor importante para el desarrollo del programa. Mientras las alcaldías buscan involucrar a los usuarios en el cofinanciamiento de los proyectos y en la garantía de la durabilidad de las obras de infraestructura y equipamiento comunitario, el banco comercial lo hace porque está interesado en incrementar las comisiones devengadas por el manejo de la cartera de créditos para el mejoramiento de la vivienda y la microempresa, y capitalizar los fondos rotatorios. De hecho, la vinculación y la coordinación de los actores en el territorio ha sido más efectiva cuando se ha discutido y planificado con la comunidad y sus líderes la secuencia de entrada de los componentes del programa.

■ **Adecuada organización social de la comunidad:** muchas veces en proyectos de esta naturaleza se generan demasiadas expectativas de lo que se puede lograr a través de la participación, y se trabaja con modelos de organización comunitaria que tienen poca relación con los requisitos de los procesos de construcción. En ese sentido es importante, en la provisión de infraestructura en comunidades ya establecidas, fortalecer la participación y la organización de los beneficiarios de acuerdo con las divisiones territoriales propias de los barrios, y estimular los procesos de elección democrática de los representantes por manzanas, para realizar un mejor trabajo técnico vinculado con el proceso administrativo y material del proyecto de construcción. Las asambleas generales de barrio, la estructuración de la comisión comunitaria de proyectos y la organización de acuerdo con la complejidad y tipología de cada proyecto, han sido instrumentos eficaces que el programa ha utilizado para alcanzar las metas físicas y sociales del programa.

■ **Capacitación y asistencia técnica a las familias usuarias:** la participación comunitaria requiere esfuerzos que doten a las familias de nuevas aptitudes y habilidades en el campo de la identificación y el análisis de los problemas (talleres de microplanificación); la planificación de los proyectos (diseño, programación y presupuestación); la movilización de recursos propios y externos; la ejecución física especializada; la administración y supervisión de los proyectos (bo-

degas, control de presupuesto, etc.); la evaluación de proyectos (impacto y eficiencia en el uso de los recursos) y el mantenimiento de los proyectos realizados (campañas de limpieza, seguridad y protección de la obra realizada y gestión de recursos para las tareas de mantenimiento preventivo).

Por último, es importante señalar que a pesar de los logros, el PRODEL necesita consolidarse aún más para tener un impacto real a largo plazo. Los primeros cuatro años han servido para probar varias hipótesis sobre los esquemas de participación y administración a nivel local en el contexto de Nicaragua. Los resultados obtenidos por los tres componentes en cinco localidades diferentes indican que no se trata simplemente de un proyecto piloto y que la participación es un factor determinante en los procesos de introducción, mejoramiento y mantenimiento de servicios y equipamiento urbano. El desafío para los próximos años consistirá en reproducir el sistema en otros municipios y mejorar la capacidad de los actores locales para que encuentren y estructuren los espacios permanentes que aseguren la sostenibilidad financiera e institucional del esfuerzo de la participación comunitaria en situaciones sociopolíticas cambiantes cada cuatro años.

Anexo 1

Matriz para analizar las funciones, objetivos y formas de participación comunitaria en los proyectos de infraestructura y obras comunitarias y en el componente de crédito para el mejoramiento de viviendas del Programa de Desarrollo Local (PRODEL)

Función de la participación	Objetivo de la participación	Cómo participa la comunidad	Tipo y resultados de la participación
Definición y selección de barrios y áreas de acción del programa	Procesos de consulta y toma de decisiones a nivel de la ciudad	Participación de representantes de las comunidades en las reuniones mensuales de las comisiones municipales del PRODEL (integradas por el alcalde, el coordinador local del PRODEL, representantes del INIFOM y de las instituciones del Estado proveedoras de servicios tales como electricidad, agua potable, salud y educación y el banco) en las que se definen las áreas de acción del programa y los barrios beneficiados; y se le hace el seguimiento del avance físico y presupuestario en la implementación y programación del plan operativo de los tres componentes del programa (infraestructura y obras comunitarias, créditos para el mejoramiento de las viviendas y créditos de microempresas).	Formal y relativamente pasiva de los representantes comunales. Decisiones prioritarias tomadas por los otros miembros de la comisión. Sin embargo, legítima la acción de la alcaldía frente a las comunidades y permite a los representantes de los barrios conocer los planes generales de desarrollo del municipio y las variables más importantes que intervienen en el proceso de toma de decisiones a nivel de las instituciones centrales y locales. En ésta como en fases posteriores del ciclo del proyecto, las alcaldías que trabajan con la metodología del PRODEL han comprendido que debe evitarse influir en la decisión sobre la conformación de los comités que apoyarán la ejecución de los proyectos. La vida interna de los barrios no se maneja, aún en un país tan polarizado como Nicaragua, en base a estrechos intereses partidarios. Por el contrario, la provisión de servicios públicos con la participación comunitaria a nivel urbano requiere reglas del juego incluyentes y no excluyentes basadas en las necesidades de la mayoría de los pobladores.

Función de la participación	Objetivo de la participación	Cómo participa la comunidad	Tipo y resultados de la participación
Identificación y priorización de problemas y posibles soluciones	Procesos de consulta, planificación y toma de decisiones a nivel del barrio	<p>Participación en talleres de microplanificación (por lo menos 20 pobladores en cada taller por barrio). Las comisiones de barrio preparan las condiciones para el taller (local, invitación y alimentación). Los participantes identifican y priorizan problemas con los técnicos municipales y de otras instituciones estatales (diagnóstico); priorizan, elaboran y negocian propuestas de solución incluyendo el posible proyecto a ser financiado por el PRODEL; y por último, planifican, negocian y conciertan acciones y contribuciones.</p> <p>En el caso del mejoramiento de las viviendas se utiliza la organización de los barrios para promover la introducción del componente de crédito. Sin embargo, la consulta y la asistencia técnica que brinda la alcaldía se hace a nivel de aquellas familias que pueden acceder al crédito. El banco informa sobre las características del crédito, determina el monto máximo al cual pueden acceder las familias.</p>	<p>Activa e intensa por parte de líderes comunitarios y otros miembros de la comunidad en las distintas fases del taller. El mecanismo permite a las comunidades comprender mejor sus problemas y desarrollar los proyectos de infraestructura y obras comunitarias viables en base a criterios de urgencia, costo, secuencia, tiempo, complejidad técnica y aportes de los distintos actores. Desde el inicio se comprometen los aportes de la comunidad para la fase de ejecución y para el posterior mantenimiento preventivo de la obra.</p> <p>Los talleres de microplanificación han cambiado las formas de planificación de las inversiones en infraestructura física social y económica en los municipios. El PRODEL ha mostrado que la elaboración de planes de desarrollo municipal y la realización de cabildos abiertos contemplados en la Constitución Política de Nicaragua pueden ser complementados con otros mecanismos más eficaces de consulta participativa que ayudan a fortalecer la democracia a nivel local. El proceso de consulta previa a través de los talleres legitima la acción de la alcaldía y evita que la influencia de los grupos tradicionales de poder y de mayor fuerza en el municipio traten de imponer sus intereses y el tipo de proyectos e inversiones que se requieren. Además, permite dirigir con mayor eficacia las inversiones públicas basadas en demandas reales concertadas en el territorio y no desde los escritorios de los técnicos.</p>
			<p>Los ejercicios de priorización de problemas, necesidades y soluciones con las familias a ser beneficiadas con crédito de vivienda permite la incorporación de variables ambientales (mejoramiento del espacio, ventilación e introducción de servicios de alcantarillado, tratamiento de aguas servidas y eliminación de basura) en la agenda familiar. Facilita además, la concertación de prioridades entre los distintos miembros de la familia. La mujer desempeña un papel clave en este ejercicio de identificación y priorización de problemas y soluciones.</p>

Función de la participación	Objetivo de la participación	Cómo participa la comunidad	Tipo y resultados de la participación
Diseño y formulación de proyectos	Desarrollo de capacidades locales y eficiencia en el manejo de los proyectos	<p>Apoyados en la estructura inicial del taller de microplanificación, se convoca a una asamblea general del barrio. En ella se definen las responsabilidades y compromisos del PRODEL, la alcaldía y la comunidad en la ejecución del proyecto (se escoge cuáles son los aportes de la comunidad entre las diferentes actividades descritas en el presupuesto y con ello se completa el perfil de proyecto que se presenta al PRODEL).</p> <p>Por lo general, el costo de los proyectos no supera los US\$35.000, de los cuales el PRODEL cubre unos US\$22.000, aunque ha habido proyectos hasta de US\$50.000. El resto son contribuciones locales (en especie, mano de obra calificada y no calificada, administración y monetaria) de la comunidad y el municipio, las cuales por norma no pueden ser menores al 35 por ciento del costo total de la obra.</p> <p>La Asamblea también elige una estructura formal de 7 personas de la comunidad (la Comisión Comunitaria de Proyecto) cuyas funciones específicas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) revisar el presupuesto y diseño elaborado por los técnicos de la alcaldía, especialmente las características generales de ubicación y dimensiones de las obras; b) coordinar la gerencia del proyecto, administrar el manejo de bodegas, la maquinaria y mano de obra tanto de la Alcaldía como de la comunidad; c) informar y explicar a la comunidad los avances de obra y uso del presupuesto; d) participar en el cierre contable y físico del proyecto que realiza la Alcaldía con PRODEL; <p>En el caso del mejoramiento de vivienda la asistencia técnica discute el presupuesto con el beneficiario. Se discuten las diversas alternativas y los costos de cada solución.</p>	<p>En las tareas de diseño y preparación para la ejecución, la participación es intensa a nivel de la comisión de proyecto, no así del resto de la comunidad. Las ventajas del proceso son que la comunidad y sus representantes toman conciencia de las complejidades técnicas y financieras del diseño y preparación de los proyectos de infraestructura. La instancia pública, en este caso la alcaldía, deja de ser un lugar de reivindicación social y política en general y se convierte en un espacio de negociación para concertar soluciones prácticas de problemas concretos que no podría resolver el municipio por sí solo. El conocimiento aportado por los pobladores ayuda a los técnicos a enfrentar los obstáculos que, por lo general, emanan de la introducción de servicios públicos e infraestructura en barrios ya establecidos y que podrían entorpecer el desarrollo de las obras.</p> <p>La participación en el diseño es mayor en el caso de las escuelas, parques y canchas deportivas. Para proyectos de introducción o ampliación de las redes viales, electrificación, alcantarillado y agua, la participación es menor y los técnicos municipales deben realizar una mayor labor de explicación de los aspectos del diseño y funcionamiento del servicio.</p>
			<p>El proceso requiere voluntad por parte de la alcaldía para capacitar a los pobladores a que asuman funciones que obviamente le restan cierto poder de decisión al gobierno local y le transfieren un mayor poder de vigilancia social a la población sobre todo en la administración de los recursos que maneja el municipio.</p> <p>Las tensiones que se generan se vinculan al hecho de que los técnicos y los encargados financieros de la Alcaldía consideran que el proceso de capacitación es una actividad exclusiva de la promotora social y no se involucran en el proceso de transferencia de conocimiento a los representantes comunales.</p>
			<p>En el caso del mejoramiento de vivienda, los técnicos no siempre tienen capacidad de dar seguimiento al proceso de construcción lo que puede provocar problemas a la hora de finalizadas las obras de ampliación, reparación o mejoramiento.</p>

Función de la participación	Objetivo de la participación	Cómo participa la comunidad	Tipo y resultados de la participación
Organización para la ejecución física del proyecto	Desarrollo de capacidades para manejar y administrar proyectos, e impulsar el desarrollo comunitario	Mientras el PRODEL aprueba el proyecto, la comisión del mismo organiza al resto de la comunidad para la ejecución física. Dependiendo del tipo y complejidad del proyecto, la organización puede ser por cuadra o por casa. La promotora social de la alcaldía capacita a la comisión en el manejo y administración de la bodega y los métodos de control del personal que trabajará en el proyecto. Los miembros seleccionan el área de la bodega y en los casos en que el aporte es monetario inician la recaudación de la contrapartida económica entre los miembros de la comunidad.	Fase delicada. Requiere bastantes esfuerzos de capacitación por parte de la alcaldía. Si la aprobación del proyecto no es rápida y si la alcaldía no está preparada para su ejecución física, el entusiasmo en la comisión de proyecto puede disminuir. La organización del barrio puede llegar a ser problemática si no se priorizan las actividades del organismo financiero, la alcaldía y la comunidad. Esto requiere buenos canales de comunicación y comprensión de lo complejo que es administrar la organización y participación comunitaria en barrios ya establecidos. Es evidente que este tipo de metodologías incrementa el papel que desempeñan las mujeres no sólo como ejecutoras físicas de los proyectos (un 25 por ciento en la mano de obra no especializada son mujeres, aún no se ha avanzado en la incorporación de mano de obra especializada femenina) sino en las labores de administración y supervisión. En los talleres de microplanificación la situación es otra: más de la mitad de los asistentes son mujeres. Asimismo, en las labores de gerencia y supervisión, el 50 por ciento son mujeres y a nivel de jefes de cuadra éstas representan el 75 por ciento.

Función de la participación	Objetivo de la participación	Cómo participa la comunidad	Tipo y resultados de la participación
Ejecución del proyecto	Aportes de recursos, materiales y mano de obra, desarrollo de capacidades y administración del proyecto	<p>La comisión participa en el control de la bodega, los materiales, las herramientas y las maquinarias, así como de la mano de obra especializada y no especializada. La comunidad participa directamente en la ejecución física como mano de obra no especializada por medio de trabajo voluntario o como mano de obra contratada por la mitad del salario de un albañil.</p> <p>La comisión también busca mano de obra especializada, dentro de la comunidad, que pueda trabajar voluntariamente o a mitad del precio. La propuesta general de cómo se participa depende si el bien es público o privado. En el caso de las letrinas se hace individualmente. En las escuelas hay más contratación de mano de obra calificada. En las cunetas cada familia hace la excavación del tramo enfrente de su casa; cuando son cauces, se forman cuadrillas que trabajan semanalmente. En proyectos de aguas negras las excavaciones y pozos se hacen por cuadra.</p> <p>La comunidad garantiza la contraparte de varias formas y momentos dependiendo del comportamiento del barrio. En algunos casos se les pide desde antes de la etapa inicial de la organización. En otros se les pide como garantía y que depositen fondos en una cuenta del banco.</p> <p>Durante las diversas fases de ejecución se recoge la contraparte bajo modalidades distintas: cuotas por casa (dependiendo de la cercanía de la vivienda a la mejora). Ni la alcaldía ni PRODEL intervienen en este proceso. La comunidad también solicita fondos y contribuciones a empresas privadas que se ubican en el barrio o a organizaciones no gubernamentales.</p>	<p>Mayor control de los recursos municipales (propios y externos): al momento del cruce de la información que maneja la alcaldía con la de la comunidad, se puede saber en qué se han usado y dónde están los recursos, lo que le da mayor transparencia a la gestión del gobierno local con relación a su electorado.</p> <p>Hay menos desperdicio y derroche en el uso de los materiales. Esta es una de las actividades en las que aumenta el costo en las obras ejecutadas directamente por la alcaldía, sin la participación comunitaria, o por contratos con empresas constructoras a través de licitación pública o privada.</p> <p>Aunque no necesariamente se reducen los costos de los proyectos, se producen costos más reales y con ello la posibilidad de destinar parte de los recursos alcanzados en la ejecución de una mayor cantidad de obra física. El costo de la supervisión de la obra, al ser compartida, es mínimo.</p> <p>Los análisis comparativos de proyectos con y sin participación de la comunidad muestran que los costos ejecutados por empresas privadas sin participación comunitaria exceden en 20 por ciento a los ejecutados con participación.</p> <p>Por otra parte, el método de contratación generalmente utilizado por los gobiernos locales o por organismos del estado en obras que requieren licitación privada es más demorado. La falta de costos de referencia le impide muchas veces a las alcaldías y a los propios pobladores ver si los costos que se presentan son reales. Por lo menos en el caso de Nicaragua, los costos unitarios son altos pues llevan implícitos los costos de la supervisión. Por último, los métodos tradicionales de licitación y contratación tienen un costo que reduce la posibilidad de inversión en obra física. Con todo, la metodología ha servido para ir superando muchos de estos problemas.</p>

Función de la participación	Objetivo de la participación	Cómo participa la comunidad	Tipo y resultados de la participación
Cierre del proyecto	Desarrollo de capacidades locales, transparencia y responsabilización en el uso de recursos externos.	<p>La comisión y otros miembros de la comunidad participan en el cierre del proyecto, compara los comprobantes de compra de la alcaldía con el inventario de entradas y salidas de bodega. En algunos casos están presentes en el cierre y finiquito físico y contable que hace el PRODEL con la alcaldía y participan también en el redimensionamiento del proyecto.</p> <p>La comisión y otros miembros de la comunidad participan en la evaluación del proyecto. En ella se analiza la experiencia en general, el grado de organización y participación comunitaria alcanzados y la calidad de la obra. Por lo general en este proceso se detectan otras necesidades menores vinculadas con el proyecto. En muchos casos se renegocian los sobrantes de materiales o de dinero en las cuentas de la alcaldía para su ejecución. Se vuelve hacer presupuesto.</p>	<p>El control de la comunidad se realiza por dos vías: por una lado, la administración compartida, en la cual la comunidad recibe y analiza la calidad de los materiales. Además, se considera como gasto lo que la comunidad efectivamente recibe. En muchos proyectos ha sobrado gran cantidad de material, porque la alcaldía, muchas veces, ha presupuestado más de la cuenta. La comunidad toma conocimiento y puede renegociar su uso para la extensión de los proyectos.</p> <p>Experiencia relativamente nueva, sobre todo referida al mantenimiento preventivo, pero que se puede aplicar a otros programas de envergadura nacional como los del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).</p> <p>Obviamente, las comunidades también participan en el pago de los servicios de agua, alcantarillado y energía eléctrica, y en el mantenimiento preventivo de las escuelas, calles, puestos de salud, canchas y parques.</p> <p>Algunos de los cuellos de botella se refieren al tiempo de ejecución. Por una parte, las obras que tardan mucho debilitan la participación de las familias. Muchas veces, la negociación de la contraparte depende de la actitud del promotor de la alcaldía. Si no es lo suficiente energética, la comunidad no está dispuesta a contribuir. Conflictos entre las formas que la alcaldía decide y administra y cómo la comunidad quiere que se haga. A veces también hay conflictos internos en los barrios por la prioridad de los problemas y posibles proyectos, y la formación de la comisión. Existe además, por lo menos un tres por ciento de las familias por barrio que no quieren aportar y que pueden llegar a obstaculizar el proyecto.</p>
Operación y mantenimiento de los servicios	Mejorar la provisión del servicio y darle sostenibilidad a las obras	<p>Participan en actividades de mantenimiento preventivo y se apoyan en actividades con el SILAIS para: realizar los diagnósticos sobre el saneamiento del barrio, definir acciones y ejecutar las jornadas de limpieza, eliminación de basureros, diagnósticos epidemiológicos por vivienda, capacitación en manejo de letrinas, charlas a comunidad sobre lo que debe ser una vivienda saludable. Las comisiones participan en las gestiones con las instituciones de electricidad y agua para conseguir las conexiones, negociar la conexión de las familias con el servicio y llevan el control sobre quiénes se conectan y quiénes pagan.</p>	<p>Queda estructura comunitaria con capacidad de gestionar, presionar y negociar ante la alcaldía para que se le incorpore al siguiente año a otros planes de inversión. Se evalúa el aporte comunitario, la organización empleada, la calidad de la obra y las necesidades no resueltas especificadas en el taller de microplanificación.</p>

Anexo 2.

Comparación entre los niveles de pobreza en ciudades atendidas por el PRODEL, Managua, Nicaragua y ciudades de El Salvador

Ciudad	Pobreza crónica ^a	Pobreza reciente ^b	Pobres en equilibrio ^c	No pobres ^d
León y Chinandega	58,9	13,0	16,3	11,9
Ocotal, Somoto y Estelí	60,3	11,6	19,4	8,6
Managua	40,4	14,1	17,4	28,2
Nicaragua	53,9	12,4	17,1	16,5
El Salvador	24,1	19,0	12,2	44,7

^a hogares que tienen más de una necesidad básica insatisfecha y reciben ingresos por debajo del costo de una canasta básica de alimentos. Estos hogares se encuentran en una situación persistente de pobreza.

^b hogares que tienen ingresos comprendidos entre el costo de una y dos canastas básicas de alimentos, pero que no presentan carencia crítica alguna de necesidades básicas. Posiblemente son familias que han sufrido un deterioro reciente de sus ingresos.

^c hogares con ingresos superiores al costo de dos canastas básicas de alimentos pero con una o más necesidades básicas insatisfechas. Estos hogares se encuentran en una situación de frágil estabilidad económica. Un aumento ligero en sus ingresos difícilmente mejorará su situación pero si se produce lo contrario retornan al nivel de hogares pobres.

^d hogares que perciben ingresos que superan el costo de dos canastas básicas de alimentos y no tienen necesidades básicas insatisfechas.

Fuente: elaborado a partir de PRODEL (1997) Documento de Proyecto para la Segunda Fase, y basado en Martínez Vega, Thelma y Joris Ghysels (1995) "El combate contra la pobreza: un factor determinante ante el desarrollo", NITLAPAN, UCA, Managua.

Página en blanco a propósito

Diferentes experiencias de participación comunitaria: la favela barrio en Rio de Janeiro y el PRODEL en Nicaragua

*Fernando Cavallieri*¹

El objetivo de este informe es realizar una comparación entre el Programa de Desarrollo Local (PRODEL) que se llevó a cabo en cinco ciudades de Nicaragua entre los años 1994–1997 y el componente Favela Barrio del Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Rio de Janeiro (PROAP-RIO/FB), analizando las experiencias de participación comunitaria. Las informaciones sobre el PRODEL fueron obtenidas estudio preparado por el consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las referencias sobre el PROAP-RIO/FB —como todavía no comenzaron las evaluaciones de su impacto— se basaron en informes oficiales, publicaciones oficiales, textos escritos por sus principales coordinadores y entrevistas con técnicos del programa.

El PRODEL se basa en tres actividades que actúan conjuntamente en los mismos asentamientos populares: mejoras urbanas, mejoras a la vivienda y apoyo a microempresas. Por su parte, el PROAP-RIO, cofinanciado por el BID y ejecutado por el Ayuntamiento de Rio de Janeiro, abarca dos componentes principales: urbanización de favelas (Programa Favela Barrio) y regularización de parcelas.

A efectos de comparación entre los dos programas, se asignó prioridad al componente de mejoras urbanas del PRODEL y al componente Favela Barrio del PROAP-RIO, debido a que en el programa de Rio de Janeiro, la financiación para mejoras a la vivienda existe desde hace muy poco tiempo y que el crédito a microempresas, aunque planeado, todavía no se ha concretado. La urbanización de las favelas, por su parte, es el componente central del PROAP-RIO, por lo que tiene un mayor peso financiero e importancia para la ciudad y un gran número de personas beneficiadas. Sin embargo, antes de efectuar comparaciones, es necesario situar el programa en el contexto más amplio en el cual se desarrolla.

Las favelas

Las favelas, asentamientos residenciales de la población de bajos ingresos, caracterizadas por haber surgido a partir de una ocupación irregular de la tierra, por presentar inexistencia o carencia de servicios de infraestructura urbana y por la complejidad de su urbanización, albergan

¹ Sociólogo, consultor.

en Rio de Janeiro a cerca de 1 millón de habitantes, o sea casi el 20 por ciento de la población municipal. En la última década, la población de esos casi 600 asentamientos creció a un ritmo 11 veces superior al de la población que no vive en favelas, y alcanzó una alta densidad demográfica (372 habitantes por hectárea). Muchos de sus vecinos viven en casas precarias, sin condiciones sanitarias adecuadas, ocupando áreas inadecuadas, ambientalmente frágiles como pendientes inestables, construidas en márgenes de ríos y hondonadas de fácil inundación, en fin, en lugares que fueron dejados en segundo plano por las clases de mayor poder adquisitivo. Además, en los últimos 15 años, varias favelas se han convertido en territorio privilegiado para narcotraficantes armados, que desafían a las autoridades y aterrorizan a los habitantes y vecinos.

No obstante, y como resultado de su esfuerzo colectivo e individual, los habitantes de las favelas, a través de sucesivas generaciones, han realizado una importante inversión en los asentamientos. La introducción progresiva de mejoras urbanas, la producción de un vasto patrimonio inmobiliario particular, así como la creación de un sistema de reglas y controles propios, son el resultado de dicho esfuerzo. Dependiendo de la antigüedad de la aglomeración y de la capacidad emprendedora de sus comunidades, se observan construcciones de valor considerable, una economía local precaria, aunque dinámica, y una riqueza cultural que representa uno de los emblemas de la ciudad.

Las favelas caracterizan el paisaje urbano carioca desde hace más de cien años, creando un tipo peculiar de arquitectura residencial, fácilmente identificable y fuertemente estigmatizada. Algunas son verdaderas ciudades con más de 40.000 habitantes, heterogéneas en lo social y en el espacio y disponen de un amplio abanico de actividades comerciales y de servicios. Otras no pasan de pequeños grupos de casas recién construidas en algún terreno abandonado o desvalorizado donde los habitantes luchan para no ser expulsados. Hoy, las favelas están presentes en la mayoría de las ciudades brasileñas, ya sean grandes, medianas o pequeñas.

Símbolo y realidad de la pobreza urbana, la situación de exclusión urbana de las favelas ha sido vista como un problema que la sociedad brasileña nunca consiguió resolver. Un reciente estudio de la IPLAN-RIO (véase el cuadro 1 del anexo), muestra que los diversos indicadores sociales basados en el censo de 1991 presentaban, para los residentes de las favelas, una situación mucho peor que para los residentes de la ciudad como un todo.

La política de vivienda

A partir de mediados de la década de 1980, se identifican en el ayuntamiento y en el gobierno del estado acciones destinadas a las zonas de favelas, entre las cuales se destaca el proyecto de trabajo colectivo remunerado. Esta iniciativa, que utilizó mano de obra local asalariada, fue programada en principio para complementar las acciones de desarrollo social con obras de desagües sanitarios, y se transformó en el principal vehículo de urbanización con la expansión de las intervenciones en construcción de escaleras de acceso, drenaje y reforestación. Con más de diez años de actividad, los proyectos desarrollados, según comenta uno de sus principales responsables, "... contribuyeron al conocimiento de la realidad y a la formación de los técnicos, logrando

acumular experiencias y una amplia comprensión de las demandas, prácticas y representaciones asumidas por los habitantes de la favelas...”.

Todavía en plena vigencia, el proyecto de trabajo colectivo remunerado se ha enriquecido con los programas de construcción de guarderías y de educación sanitaria. El Plan Maestro de la ciudad, aprobado como ley complementaria en 1992, proporcionó una base legal a la política de vivienda popular, cuyos programas han sido desarrollados y puestos en práctica a partir de la creación de una secretaría especialmente dedicada a ese fin, la Secretaría Municipal de la Vivienda.

El Programa Favela Barrio forma parte de la política aprobada a finales de 1994, juntamente con otros programas, tales como la regularización de parcelas populares o reasentamientos de la población que vive en áreas de riesgo, oferta de crédito para la vivienda para los funcionarios públicos y otros ramos profesionales, oferta de terrenos urbanizables, y reforma de conjuntos residenciales periféricos y de viviendas situadas en áreas centrales.

Antes de la existencia de la Secretaría Municipal de la Vivienda, a finales de 1993 el ayuntamiento creó el grupo ejecutivo de asentamientos populares (GEA) que congrega a los titulares de los organismos municipales a fin de coordinar las acciones en materia de vivienda. El GEA, que todavía existe, y es considerado el embrión de la futura secretaría, fue muy importante en la fase de estructuración del PROAP-RIO.

La creación de la Secretaría Municipal de la Vivienda (SMV) se realizó en el contexto de una reformulación del ayuntamiento con el establecimiento de un sistema de macrofunciones que congrega a los órganos públicos municipales de acuerdo con sus áreas de actuación. La SMV participa con dos macrofunciones: la social y la urbana, revelando el nuevo carácter que se trató de imprimir a la política habitacional mediante una intervención urbana con consecuencias sociales significativas. Para este propósito, en la publicación oficial que expuso la política de vivienda, bajo el título de Vivienda, acceso a la Ciudad, el entonces (y actual) Secretario Municipal de la Vivienda de Rio do Janeiro se expresó de la siguiente forma: “... a partir del diagnóstico de la crisis urbana, de las condiciones de exclusión social y del debate de propuestas financieras para residencias, dicho asunto asume otra calificación. No se trata de que el Estado promueva la construcción de residencias, sino de garantizar a los ciudadanos el acceso a la ciudad, ofrecer condiciones de infraestructura sanitaria, de comunicaciones, de servicios y equipamientos que sustentan la vida urbana moderna².”

El programa Favela Barrio

Para implantar el programa Favela Barrio en las comunidades consolidadas de las favelas no situadas en zonas de riesgo y de tamaño mediano (entre 500 y 2.500 domicilios), con el propósito de urbanizar y regularizar terrenos clandestinos de bajos ingresos, el ayuntamiento obtuvo un

² Magalhães, Sérgio en Rio de Janeiro (Ayuntamiento). “Política Residencial de la Ciudad de Rio de Janeiro”, mayo de 1995.

préstamo del BID, y creó el programa de urbanización de asentamientos populares (PROAP-RIO)³. El préstamo contribuyó a otorgar al proyecto Favela Barrio (a la sazón con un año de actividad) sustentación político-administrativa, base financiera estable y apoyo ante la opinión pública. Con una duración prevista inicialmente por el Banco de cuatro años, el programa ha involucrado a diversos organismos públicos y privados y se ha instrumentado en diversas fases.

El Programa Favela Barrio⁴ se ha caracterizado, hasta ahora, por la flexibilidad de sus componentes, la evolución de sus objetivos y por el constante y permanente surgimiento de nuevos socios y nuevas acciones que enriquecen su objetivo inicial. Aunque sin apartarse de su objetivo básico, esto es, la integración de las favelas en la ciudad a través de su urbanización y de programas sociales, el programa puede variar el objetivo de las intervenciones a lo largo del tiempo y de favela en favela. No obstante, existe la preocupación de cumplir los mismos objetivos básicos en todas las áreas para alcanzar las mismas finalidades. A continuación se enumeran tales objetivos:

- Dotar a las favelas de una infraestructura de saneamiento básico de buena calidad, con funcionamiento y mantenimiento oficial adecuado otorgado por organismos públicos. Se trata de ejecutar obras que permitan la implantación, la operación y el apoyo técnico a los equipamientos y servicios de abastecimientos de agua, desagües sanitarios, drenaje, recolección de basura y limpieza pública, contención de laderas, iluminación pública, reforestación y arborización.

- Promover la reorganización del espacio de las favelas a través de su integración en el tejido urbano, la interrelación con la red vial circundante, la creación de un sistema interno de circulación y de accesos para vehículos de tracción animal, así como la creación de espacios internos de uso colectivo. Cuando se pueden anexas terrenos adyacentes a la favela o demoler edificaciones internas para crear nuevos espacios, en estos casos las familias son indemnizadas o reasentadas en casas construidas en el mismo lugar.

- Desarrollar un proceso de educación sanitaria y ambiental a través de cursos, charlas, reuniones y visitas a domicilios, realizadas por miembros de la comunidad, especialmente seleccionados y entrenados por la SMV. Esta actividad tiene por objeto preparar a los ciudadanos para que utilicen correctamente los nuevos equipamientos sanitarios, difundir nociones sobre higiene y cuidados de la salud, combatir focos de transmisión de enfermedades y preservar el medio ambiente.

- Construir espacios y edificios de uso colectivo. Los más importantes se destinan a actividades comunitarias, culturales, comerciales y deportivas, como campos de fútbol, canchas de uso múltiple, graderías, vestuarios, etc., plazas, parques y jardines equipados para la recreación de los distintos grupos.

³ Con un presupuesto de US\$300 millones para el período 1996-99, el PROAP-RIO abarca favelas y parcelas irregulares, y está financiado en un 60 por ciento con un préstamo del BID y el resto —40 por ciento— con contrapartidas locales. Con la contratación de un nuevo préstamo del BID, a partir de 1998 el ayuntamiento pretende beneficiar a la totalidad de las favelas medias, que corresponden a aproximadamente el 40 por ciento de toda la población que reside en las favelas de la ciudad.

⁴ Sobre objetivos, metas y métodos del programa, véase la publicación oficial: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Favela Barrio: integración de favelas en Rio de Janeiro, 3a edición, 1997.

■ Realizar programas sociales dirigidos a atender a los segmentos de población de bajos ingresos. En función de las necesidades más urgentes detectadas en la población de las favelas, se eligió inicialmente, como iniciativa obligatoria del programa, la implantación de, por lo menos, una guardería para niños de hasta seis años de edad. Con el auspicio de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social (SMDS), directamente o en convenio con ONG, se inauguraron cinco guarderías para 100 niños cada una, las cuales pueden acoger a lactantes. Además de las guarderías —reconociendo la necesidad de apoyar a través de los programas mencionados a los diversos segmentos de la población de bajos ingresos— la SMDS ha instituido programas de asistencia escolar para niños pobres en los centros comunitarios edificados; programas que buscan profesionalizar a jóvenes a través de su adiestramiento para funciones relacionadas con actividades propias de su edad; grupos de convivencia de ancianos, y otros.

■ Atenuar la falta de trabajo e ingresos y el consiguiente reclutamiento de jóvenes, incluso de niños, por parte de los traficantes de drogas. En un principio el contrato con el BID había previsto seminarios para discutir el tema de la falta de trabajo con los habitantes de las favelas, pero los efectos de la globalización y del ajuste de la economía mostraron la necesidad de abordar el problema con más rigor. Así se creó en el ayuntamiento a partir de 1997, la Secretaría Municipal del Trabajo (SET), que es el primer organismo de este tipo a nivel municipal instituido en Brasil. Asimismo se está ejecutando un proyecto, administrado por un organismo conducido por un órgano técnico de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, destinado a apoyar la formación de cooperativas populares para la producción de bienes y servicios. En el contexto de este proyecto funcionan cuatro cooperativas en las comunidades de la Favela Barrio. De la misma forma, la Secretaría está captando recursos en el Fondo de Amparo al Trabajador (federal) para emplearlos de inmediato en la creación de otras cinco cooperativas. Se diagnosticó, también, la enorme falta de educación básica en la fuerza de trabajo de Rio de Janeiro⁵. Para enfrentar este problema se suscribió un convenio con una fundación privada, con el auspicio de la mayor red de televisión del país, que instaló cerca de 220 teleclases, en las que se imparten cursos de educación a distancia para reforzar la educación de los trabajadores. La asociación de vecinos proporciona el local, divulga el curso y escoge a los instructores; la fundación y las entidades empresariales vendieron las cintas de videos; la SET dirige el programa y asume su costo, pagando a los instructores y comprando los equipos necesarios. Una ONG administra y ejecuta el programa. Además, el ayuntamiento aprobó recientemente en la Cámara Municipal el programa de crédito productivo popular, embrión del futuro Banco del Pueblo.

⁵ El Secretario de Trabajo señala que a pesar de que en Rio la tasa de desempleo ha sido en los últimos diez años la menor de Brasil (alrededor del 4 por ciento), la probabilidad de obtener un empleo formal disminuyó diez puntos en ese período. El problema principal no está en la cantidad de empleos, sino en la calidad de los mismos (30 por ciento de los trabajadores no completaron la enseñanza primaria). En el ámbito de la Favela Barrio, donde la situación de informalidad es predominante, se busca implantar una política microindustrial dirigida a los trabajadores autónomos, los microempresarios y las cooperativas de producción, con el objeto de mejorar la calidad de los negocios a través de la capacitación, la asistencia técnica y el apoyo en materia de comercialización. Cf. Urani, André. Trabajo y Renta para Rio. *Jornal do Brasil*, 22/5/97.

■ Regularizar, desde el punto de vista legal y administrativo, la propiedad privada y los espacios públicos, es decir normalizar los terrenos en los que los vecinos construirán sus casas, transfiriéndolos para que pasen a ser propietarios legales de los mismos. Este aspecto avanza más lentamente, debido a su compleja naturaleza legal y a la falta de preparación del actual sistema judicial para lidiar con ese tipo de asuntos. Complementando la regularización relativa a los terrenos, el programa prevé la legalización de las normas urbanas municipales. Para eso, el territorio ocupado por la favela, como un todo, es designado como área de especial interés social (AEIS), figura legal de la distribución en zonas de la ciudad, prevista en el Plan Maestro de 1992. La AEIS puede ser objeto de una legislación urbana de excepción, con el objeto de atender la característica local de la forma de ocupación de la tierra y de los sistemas de construcción⁶.

Para aclarar mejor las diferencias entre los dos programas, se presenta un cuadro comparativo que parte del cuadro presentado en el texto-base⁷.

El proceso de participación en el programa Favela Barrio

La participación de los vecinos es condición indispensable en cualquier intervención en las favelas, ya que ellos tienen una larga tradición de organización en asociaciones de vecinos que se reúnen en federaciones. El grado de autonomía política, representatividad y capacidad de articulación de esas entidades ha variado mucho a lo largo del tiempo. Pero en general, no han logrado construir verdaderos canales de expresión de los intereses populares, permaneciendo como organismos para presionar a los gobiernos a fin de conseguir mejoras para sus comunidades, muchas veces a cambio de apoyo político-electoral. La Favela Barrio buscó romper esa relación, ya sea porque instituyó criterios técnicos para escoger las zonas beneficiadas, o porque estableció un eje central que valoriza la participación directa de los residentes en la formulación y ejecución de los proyectos localizados. De este modo, desde el momento en que comenzó el proceso de diseño del proyecto urbano, la participación de la población tuvo como objeto ampliar la calidad de la propuesta global asumida por la administración municipal.

La administración del programa Favela Barrio⁸, sintió la necesidad de aplicar una metodología interactiva para administrar el programa, estructuró un grupo de políticas sociales que pasó a asesorar en la creación de un proceso participativo permanente. Los objetivos generales de ese trabajo son:

■ contribuir a la formación del vecino/ciudadano que deberá asumir, después de la realización de las obras, las responsabilidades colectivas para garantizar el desarrollo de los proyectos de alcance social;

⁶ Uno de los factores que más contribuyen a la discriminación de los residentes de las favelas, es el hecho de que los mismos no disponen de una dirección formalmente aceptada por los poderes públicos, por el correo y por el comercio en general. Para subsanar esa dificultad, antes de complementar la regularización, los terrenos públicos de las favelas beneficiadas por el programa, son oficialmente reconocidos y denominados, numerándose todas las edificaciones situadas en ellos.

⁷ Véase Stein, *op.cit.*, p. 16.

⁸ Esta sección se basa en un texto elaborado por la gerente del Programa Favela Barrio y por su equipo de políticas sociales. Véase Petersen, Maria Lucia, Silva, Eliana S., Xavier Maria José P. y Jouan, Sandra P., "Metodología de Participación Comunitaria en el Programa Favela Barrio", 1997.

CUADRO 1. Características principales que componen el PRODEL y el PROAP-RIO/FB

Componente	PRODEL Infraestructura	PROAP-RIO Favela Barrio Infraestructura
Objetivo	Mejorar, ampliar y mantener los servicios y equipamientos a nivel comunitario.	Urbanizar la favela, integrándola en los barrios formales de la ciudad; implantar programas de desarrollo social.
Finalidad	Promover la participación comunitaria y el fortalecimiento de los gobiernos locales.	Mejorar las condiciones de vida de la población de las favelas, disminuyendo la pobreza.
Esquema de trabajo	El gobierno local y la participación comunitaria coadministran y ejecutan los proyectos.	El ayuntamiento administra y ejecuta los trabajos contratados a las empresas.
Racionalidad financiera	Costos compartidos entre el programa, el gobierno local y la comunidad.	Costos asumidos por el ayuntamiento.
Tipos de recursos	Fondo de subsidios condicionado y co-participativo.	Préstamo del BID y recursos propios del ayuntamiento.
Población objetivo y usuarios	La comunidad o el barrio en su conjunto donde se realiza el proyecto.	La población de la favela y, en algunos casos, vecinos de los barrios del entorno.
Responsabilidad administrativa	El gobierno local responde ante el PRODEL por los recursos otorgados.	El ayuntamiento rinde cuentas al BID de los recursos prestados.
Implicaciones para el desarrollo local	Negociar y priorizar soluciones entre las comunidades y los gobiernos locales.	Discutir y aprobar soluciones por parte de los vecinos, ayuntamiento y proyectistas contratados.
Papel del gobierno central	Facilitar, promover y establecer normas y procedimientos, fortalecer el gobierno local, supervisar y controlar y derivar enseñanzas para su aplicación en otros lugares.	Ningún papel en el programa en sí; aval para la contratación del préstamo del BID.
Condiciones del éxito	Espacios para la descentralización de responsabilidades, funciones y recursos del gobierno central para el gobierno local y las comunidades.	Apoyo y participación de la comunidad en el programa, calidad de los proyectos y de las obras, regularidad de los recursos financieros; los órganos públicos deberán asumir responsabilidades.
Lugares de mayor impacto	Zonas pobres y periféricas de ciudades pequeñas y medias.	Favelas medias (entre 500 y 2.500 domicilios) y conjuntos de favelas medias de Río de Janeiro.
Resultados cuantitativos más importantes en los cuatro años de operación (tres en el caso de la Favela Barrio).	217 intervenciones (proyectos) en 113 barrios que beneficiaron a 28.000 familias. El valor de las intervenciones equivale a US\$3,5 millones, de los cuales el 41 por ciento fueron contrapartidas locales. Alta participación de las mujeres en la determinación de las prioridades y en las comisiones de proyecto. Ayuntamientos con capacidad para desarrollar proyectos participativos.	Intervenciones globales en 62 favelas en beneficio de 53.000 familias. El costo total de dichas intervenciones deberá equivaler a US\$252 millones, de los cuales el 36 por ciento serán contrapartida del municipio, gastos locales (cuadro 3).

- propiciar la participación efectiva de los vecinos en la discusión de las propiedades y en la comprensión crítica del proyecto urbanístico y de las obras a ser realizadas;

- actuar como elemento de articulación entre las demandas locales y los órganos públicos, iniciativa privada y sociedad civil, ampliando las posibilidades de creación de acciones objetivas y permanentes.

El proceso de interacción de los diferentes actores comprometidos para atender las demandas comunitarias (instituciones de la comunidad/órganos públicos/empresas privadas) define la esencia de la Favela Barrio y su característica de programa abierto. En efecto, siempre surgen nuevos actores que quieren aportar sus contribuciones o intereses⁹ al programa. Está sustentada en la premisa de que las necesidades locales sólo pueden ser valorizadas, preservadas y ampliadas a partir del reconocimiento de la centralidad de la participación de los vecinos y de sus entidades. La gerencia desarrolló un plan de acción que abarca los siguientes puntos:

- a partir de la contratación de la empresa que elaborará el proyecto de urbanización (proyectista) para una determinada zona, la asesoría social de la gerencia prepara la primera gran asamblea de vecinos con la intención de presentar el programa, su equipo y la empresa contratada. En dicha asamblea se da a conocer la propuesta de trabajo, los vecinos presentan sus demandas preliminares y se aprueba el cronograma de los futuros encuentros;

- el segundo punto se caracteriza por la realización de tres proyectos coordinados por el equipo de asesoría social (con la presencia de los técnicos del ayuntamiento que efectúan la fiscalización de los contratos con las empresas), de entidades comunitarias, vecinos, miembros de los órganos municipales afines y del equipo de la empresa. Los participantes se agrupan por temas específicos: infraestructura, significados y mecanismos de la integración de la favela en el barrio, y definición de los servicios sociales en el sentido estricto del término. El resultado de esos encuentros se materializa en el plan de intervención (uno de los productos que la empresa contratada tiene que elaborar);

- en el tercer punto, se desarrolla un proceso de afinamiento final, en el cual se detallan los servicios que se prestarán, las prioridades de ejecución y la superación de los posibles obstáculos, locales o no. Las reuniones con la comunidad, a partir de ese momento, son específicas, de acuerdo con los requerimientos manifestados en el plan de intervención, procurándose aproximar las demandas locales a las posibilidades técnicas y financieras del programa.

El carácter abierto del programa se refleja incluso en la metodología de participación perfeccionada a lo largo del tiempo y que siempre puede ser modificada. Prueba de eso es que la gerencia de la Favela Barrio reconoce la necesidad de la continuidad del trabajo del equipo social durante la ejecución de las obras, con el fin de garantizar un entendimiento global y específico de lo que se está ejecutando. Para ello se propone la realización de tres talleres en cada favela en que las obras están desarrollándose. Se espera de ese modo consolidar las relaciones desarrolla-

⁹ Por ejemplo, un empresario del ramo cinematográfico está interesado en instalar cines en las favelas urbanas. Jamás se podría imaginar que eso fuese a ocurrir en esas zonas.

das en la etapa anterior (elaboración de los proyectos) entre los diversos organismos del ayuntamiento, responsables de los proyectos sociales y del mantenimiento de los equipos de infraestructura, y los miembros de la comunidad. Tales talleres sirven de trampolín para la implantación de los Puestos de Orientación Urbana y Social (POUSOS), otra innovación del programa. Los POUSOS son puestos avanzados del ayuntamiento, instalados temporalmente en las favelas a medida que las obras se concluyen. Tienen por objeto realizar la transición entre la antigua situación de asentamiento informal e irregular, a la nueva condición de barrio integrado a la ciudad. Cuentan con un pequeño equipo de ingeniero/arquitecto y asistente social, que orienta a los vecinos sobre las formas correctas de usar y ocupar el suelo y cómo integrarse en los programas sociales, y cuidan también de involucrar a los organismos públicos en la conservación y el mantenimiento de los nuevos espacios y el equipamiento urbano. Deben funcionar en cada favela hasta que la misma esté regularizada, sus residentes estén preparados para usar normalmente los servicios públicos. También se requiere que la administración urbana se muestre capaz de cuidar de la ex favela como lo hace con cualquier otro barrio formal.

PRODEL y Favela Barrio: diferencias en la participación

Al compararse la experiencia de participación del PRODEL con la del programa Favela Barrio, es necesario establecer algunas diferencias esenciales. Los contextos sociales de las intervenciones son muy diferentes. El PRODEL actúa en barrios marginados situados en cinco municipios del norte y oeste del país, en los cuales más de una quinta parte de la población es rural. Más del 45 por ciento de los ciudadanos urbanos de esos cinco municipios (excluido León) viven por debajo de la línea de la pobreza, estimada en cerca de US\$ 430 por año. La Favela Barrio, según un especialista del BID, constituye una de las primeras iniciativas gubernamentales para atender en gran escala los problemas de los asentamientos informales en zonas metropolitanas de la región.

En Rio de Janeiro, por su parte, cerca del 25 por ciento de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, estimada en 1991 en US\$ 1.500 anuales¹⁰. El ingreso por cápita anual de los jefes de familia en las favelas de Rio, se estima en aproximadamente US\$ 2.500. La Favela Barrio está constituida, por tanto, de una población predominantemente pobre, pero situada en un nivel superior al del PRODEL.

Añádase a eso que la población tipo del programa Favela Barrio está completamente integrada en un modo de vida típicamente urbano-industrial, muy expuesta a los medios de comunicación, llena de aspiraciones capitalistas de consumo y sin ninguna sobrevivencia de trazos culturales rurales. En Rio, a diferencia de otras ciudades brasileñas, la mayoría de las favelas están situadas en el núcleo urbano y gran parte de ellas ocupan las laderas de los barrios mejor estructurados de la ciudad. Sus habitantes, por su parte, circulan por los espacios donde no hay favelas y toman conocimiento de todo lo que se está realizando en la ciudad en términos de obras

¹⁰ Véase Rocha, Sonia, "Renta y pobreza en las metrópolis brasileñas", en: Ribeiro, L. C. Q. y Santos Jr., "La globalización, fragmentación y reforma urbana", Rio de Janeiro, Civilización Brasileña, 1994.

y mejoras. Dichos aspectos hacen que tengan un nivel de aspiraciones y exigencias muy semejante al de los habitantes de los otros barrios. Después de la larga lucha de las comunidades de las favelas por permanecer en sus lugares y verlos urbanizados, y frente a las repetidas promesas de sucesivos gobiernos, sería imposible, a esta altura, implantar un programa de mejoras concretas al estilo de las del PRODEL.

Así, por ejemplo, es muy difícil que los habitantes de las favelas de Rio acepten trabajar en actividades de ayuda mutua sin recibir nada por ello, o pagar por la instalación de equipos de infraestructura urbana, cuando los demás habitantes no lo hicieron, e incluso tener que supervisar o administrar gratuitamente las obras y los programas de mejoras. Existe una conciencia generalizada entre ellos de que el Estado brasileño tiene una enorme deuda social con sus pobres, que debe ser saldada con una importante aplicación de recursos en obras y asentamientos, en la prestación de servicios sociales gratuitos, de calidad, y en la provisión de programas compensatorios de carácter social. Debido a las políticas de ajuste y la creciente privatización de las funciones del Estado, es posible que sea cada vez más difícil pagar tal deuda en la forma deseada. La Favela Barrio considera que la urbanización de las favelas es un deber del Estado y un derecho de los ciudadanos. De esta manera, no hay, en el programa brasileño, costos de inversión compartidos con las comunidades. El municipio asume todos los costos del programa y transfiere a los organismos competentes la responsabilidad por la operación y el mantenimiento de los equipos y servicios suministrados. Los vecinos, después de la regularización de sus áreas, contribuirán pagando el impuesto sobre la propiedad, las tasas y las tarifas correspondientes por los servicios públicos recibidos utilizando una política fiscal diferenciada para no sobrecargar financieramente a los habitantes.

En el caso de Nicaragua, como advierte el autor del texto base, varias de las ciudades se vieron particularmente afectadas por las secuelas del conflicto armado y por la profunda crisis económica que vivió el país en los años ochenta y principios de los noventa¹¹. A partir de esa época, se inició el proceso de reconciliación nacional y democratización. A pesar de que el texto no sea explícito, los años y la extensión del conflicto parecen generar un alto grado de movilización social en el país, con sus correspondientes manifestaciones en el aumento de la capacidad de organización, participación política, discusión de los problemas, etc.

En Brasil se vive un clima un tanto diferente. Predomina una cierta apatía política, fruto de una democracia formal que, en pleno funcionamiento desde hace casi una década, no consiguió instaurar los cambios sociales necesarios. Se observa una justificada desconfianza de las masas populares en las instituciones políticas, los organismos oficiales y los gobernantes. En una simplificación esquemática, se puede decir que la cultura política de las masas es más del tipo dependiente y pasiva que autónoma y participativa.

Esto genera muchas veces una situación que alimenta el clientelismo populista y es al mismo tiempo alimentada por él. La ciudad de Rio de Janeiro, aunque sea considerada una de las

¹¹ Véase Stein, ob.cit., p. 3.

más politizadas del país, no está muy lejos de este esquema. El alto grado de abstención y de votos nulos y en blanco en las últimas elecciones ilustra bien tales consideraciones. En fin, no existe hecho histórico alguno (como la necesidad de reconstrucción de los escombros de la guerra y de las políticas de ajuste en Nicaragua) que pueda generar un factor movilizante, un esfuerzo común, etc.

Las diferencias de dimensión de las zonas bajo intervención pueden también influir en los estilos de participación de ambos programas. Para tener un parámetro inicial, baste decir que la población de Rio de Janeiro supera a la de Nicaragua en más de un millón de habitantes. Aunque la cantidad de personas y el tamaño de los asentamientos no sean por sí solos determinantes, es posible que, dada la enorme desproporción entre esas variables, se esté trabajando, en Rio y en Nicaragua, con formaciones sociales bastante diferentes. Aspectos como la comunicación entre el gobierno y los vecinos, el número de organismos públicos implicados, el grado de facilidad de organización de las personas, la logística de apoyo y otros factores dependen mucho del tamaño de los asentamientos, de su grado de diversificación socioeconómica y de la escala de valores y aspiraciones de las respectivas comunidades.

El texto base no informa respecto de las condiciones prácticas en las cuales se produce la participación ciudadana en el ámbito del PRODEL, pero se sabe que en el contexto del programa de Rio, los llamados costos de la participación no son nada despreciables. Un ejemplo de tales costos sería la pérdida financiera por el tiempo usado en interminables reuniones, asambleas y seminarios, y también en los esfuerzos de toda índole para obtener informaciones, o en el sacrificio de las horas de ocio, de la convivencia familiar e incluso las amenazas directas o implícitas de grupos de traficantes armados. Este aspecto parece importante para que se pueda dimensionar mejor la participación, considerándola como un valioso instrumento de trabajo, pero sin elevarla a la categoría de panacea social.

Frente a todos estos aspectos, surge el tema de qué tipos de diferencias habría en relación con el caso de Nicaragua, donde se trabaja con asentamientos mucho menores, pertenecientes a ciudades igualmente menores. ¿Serían éstas diferencias de tamaño o se podría confirmar la hipótesis de que la enorme desproporción entre los dos casos implicaría procesos participativos de diferente naturaleza?

Conclusiones

Los dos programas analizados, si bien diferentes en cuanto a concepciones, metas, objetivos y métodos, muestran la importancia de la participación de los interesados en su realización. En rigor, no se puede pensar en programas sociales, especialmente los dirigidos a mejoras de barrios, sin la participación popular. En el texto base sobre el PRODEL se afirma que la finalidad del componente de infraestructura es promover la participación comunitaria y el fortalecimiento de los gobiernos locales. La Favela Barrio es un programa municipal cuyas metas tienen por finalidad integrar la población de las favelas a la ciudad formal, otorgándole la condición de plena ciudadanía, a través de la transformación social y de los espacios dentro de las favelas. De esta

forma se busca que los vecinos sean ciudadanos en una sociedad integralmente amplia, a través de la urbanización y regularización de sus barrios, la legalización de sus propiedades y la oportunidad de vida que los programas sociales pueden propiciar.

En los dos programas se reconoce que su finalidad no es meramente la urbanización de los asentamientos, sino el otorgamiento de plenos derechos a las comunidades implicadas, entendido como un proceso global de desarrollo de sus potencialidades y de superación de la condición de marginalidad. El programa nicaragüense hace que los vecinos participen en todas las etapas como forma de ampliar la capacidad de decidir su vida (de gobernar junto con el gobierno) y movilizar recursos individuales en pro del bien común. Por eso mismo, la participación no es sólo un mecanismo utilizado para lograr la racionalidad en ciertos proyectos (aunque eso también sea deseable), sino una premisa fundamental para alcanzar las finalidades mayores anteriormente referidas.

En el programa de Rio de Janeiro se busca garantizar al habitante de la favela el derecho a la ciudad entendido como aquel derecho que puede transformarlo de habitante de la ciudad (citadino) en individuo con el goce de los derechos civiles y políticos de un Estado, o en el desempeño de sus deberes para con éste (ciudadano)¹². De ahí la importancia de los programas complementarios como la educación sanitaria y ambiental, los cursos de calificación para el mercado de trabajo, la asistencia a los niños en las guarderías y el apoyo a la creación de cooperativas de trabajadores. El crédito para mejoras a la vivienda otorgado por la Caixa Econômica Federal (banco público de fomento social) está dando resultados, sobre todo en zonas que consiguieron valorización inmobiliaria. Las tiendas, los talleres mecánicos y los servicios, están surgiendo espontáneamente en los espacios construidos por el ayuntamiento. Ya comenzaron a imponerse nuevas normas reguladoras de la vida urbana en las zonas urbanizadas a través de los POUROS, creando obligaciones, imponiendo límites y estableciendo derechos. La regularización de los terrenos otorgará categoría a los habitantes. Cuando se lleve a cabo, los vecinos comenzarán a pagar impuestos inmobiliarios, tasas y tarifas por la utilización de los servicios de agua y los sumideros, recolección de basura e iluminación pública, no pudiendo ser ya discriminados por los organismos públicos por falta de contribución. En fin, se busca eliminar el foso que divide la ciudad en mitades tan distantes, aunque físicamente unidas: la ciudad formal y la irregular.

La participación durante la fase de diseño del proyecto, de la manera como fue anteriormente descrita, ha permitido la instauración de un proceso de discusión sobre las nuevas relaciones entre el barrio que surge y la ciudad. Tal proceso apunta a la necesidad de una continuidad en la movilización, mostrando que la acción de la comunidad organizada y de sus entidades representativas es la única forma de garantizar la presencia del Estado en la conservación y la ampliación de los beneficios obtenidos, e incorporar nuevos socios empresariales y no gubernamentales.

¹² Las definiciones de citadino y ciudadano constan en el más famoso diccionario brasileño de la lengua, el Aurélio de Aurélio B. H. Ferreira.

CUADRO 2. Comparación de los programas PRODEL y Favela Barrio

Características de la participación	PRODEL	Favela Barrio
Grado de formalización	Alto, con procedimientos y funciones bien definidos de los protagonistas.	Medio, con énfasis en el proceso de discusión y concienciación en la creación de mecanismos de participación.
Evolución en el tiempo	Desde el inicio, estructurado de la misma forma.	En periodo sucesivo de perfeccionamiento en un proceso típico de aprender haciendo.
Interlocutores básicos	Población y gobierno.	Población, gobierno, ONG, y otros agentes interesados en participar en el programa.
Etapas	Los vecinos participan de todas las fases del proyecto.	Énfasis en la fase de diseño del proyecto.
Tipo básico de intervención física	Obras concretas, sencillas, hechas por el ayuntamiento y por la comunidad (US\$125 por familia).	Obras globales y complejas hechas por empresas constructoras contratadas (US\$4.100 por familia).
Participación de los vecinos en las obras	Trabajo voluntario o subremunerado.	Mano de obra contratada por las constructoras a precio de mercado. En pleno apogeo se pueden contratar hasta cien residentes.
Otras contribuciones	Recursos financieros, herramientas, máquinas, trabajos administrativos.	No existen.
Impacto en el proceso de intervención	La participación fue fundamental para lograr mayor eficiencia y para la ampliación de las metas del programa.	Fundamental para obtener consenso en la fase de definición del proyecto y comprensión de las posibilidades del ayuntamiento.
Impactos en la conciencia comunitaria	Demostración de que la comunidad es capaz de definir sus prioridades y organizarse para resolver sus problemas de manera eficiente y eficaz.	Preparación para la transición de vecino marginado a la de vecino con todos los derechos y deberes de la plena ciudadanía.

Otro punto importante es el cambio en el modelo clientelista predominante en las relaciones entre los vecinos de zonas de bajos ingresos y el gobierno. La dispensación de favores (materiales de construcción, empleos, etc.) a cambio de votos y apoyo político, comienza a terminar cuando se institucionaliza la intervención de la Favela Barrio como un programa de gobierno permanente, sustentable en el tiempo, y con un papel central en la estrategia municipal para combatir a la pobreza. De hecho, se puede decir que la oferta oficial de crédito para la compra de los materiales de construcción, los programas de generación de empleos e ingreso, así como la futura oferta de crédito productivo subsidiado y, sobre todo, las prioridades técnicas y no políticas en la elección de las favelas, impondrán una redefinición de la actitud tradicional de mu-

chos vecinos y de sus líderes. Después de haber estado acostumbrados a ser tratados en forma paternalista por el Estado, los habitantes de las favelas tendrán que incorporar aptitudes semejantes a la de los demás ciudadanos que reivindican del poder público la prestación de los servicios y el mantenimiento de los servicios sociales, sin que eso represente una dependencia u opción política. Por esa vía se puede lograr la integración buscada por el programa, contribuyendo a ampliar, con bases legítimas y permanentes, la participación popular en la construcción y transformación de la ciudad.

ANEXO

CUADRO 1. Comparación entre los indicadores sociales de la población de las favelas y la población total de la ciudad de Río de Janeiro (base: censo de 1991)

Características de los vecinos-residentes	Favelas	Río de Janeiro*
Porcentaje de jefes de familia con menos de 4 años de estudios	20,6	17,2
Porcentaje de jefes de familia con 15 años o más de estudios	1,0	16,7
Porcentaje de jefes de familia con ingreso superior a 10 salarios mínimos	0,6	15,1
Ingreso medio de los jefes de familia (en salario mínimo)	1,7	5,8
Porcentaje de analfabetismo en mayores de 15 años	15,3	6,1
Porcentaje de casas con suministro de agua inadecuado	15,4	3,9
Porcentaje de casas con sistema de sumidero-desagüe inadecuado	36,7	8,9
Porcentaje de casas con recolección de basura inadecuada	21,3	4,3
Número medio de piezas-dependencias por domicilio	4,1	4,8
Número medio de personas por domicilio	3,9	3,5

Fuente: Ayuntamiento de la ciudad de Río de Janeiro/IPLANRIO. Favelas cariocas: índice de calidad urbana, e IPLANRIO, (1997)

*incluye también a las favelas.

CUADRO 2. Favela Barrio: desarrollo por fases

Fases	Número de favelas				Familias
	En proyecto	En obras	Concluidas	Total	
1	0	19	3	22	14.850
2	2	25	0	27	26.429
3	7	6	0	13	11.867
Total	9	50	3	62	53.146

CUADRO 3. PROAP-RIO/FB. Valores invertidos (hasta enero de 1998) y disponibles en favelas

(en millones de dólares de los EE.UU.)

Actividad	Invertidos		Disponibles		Total	
	Ayuntamiento	BID	Ayuntamiento	BID	US\$	Porcentaje
Obras	55	123	0	37	215	85
Estudios y proyectos	13	0	0	0	13	5
Indemnizaciones	16	0	10	0	26	10
Total	82	123	10	37	252	100
Porcentaje	32	49	4	15	100	

Fuente: PROAP-RIO. 4° Informe de Progreso, jul./dic.97.

Página en blanco a propósito

Villa el Salvador

Antonio Zapata¹

Este documento estudia el componente de participación comunitaria en el Programa de Desarrollo Local (PRODEL) en Nicaragua y en la Comunidad Autogestionaria de Villa el Salvador (VES) en Lima-Perú. El texto se organiza en dos secciones y una conclusión. La primera presenta consideraciones generales que fundamentan la comparación entre ambas experiencias; la segunda sección, tres proyectos concretos de desarrollo, y la conclusión presenta una reflexión específica sobre el caso particular de VES.

Consideraciones generales

En primer lugar, las entidades que se comparan son de naturaleza distinta. El PRODEL es un programa con una dimensión participativa bastante avanzada, mientras que VES es una comunidad urbana que dispone de un complejo tejido social. Debido a esta característica, VES logra atraer varios proyectos en los que exhibe una dimensión participativa, pero en esencia no es un proyecto sino un distrito popular.

El PRODEL surgió de un acuerdo entre los gobiernos de Suecia y Nicaragua para implementar un programa puesto en marcha en 1994. En virtud de este acuerdo, el gobierno de Nicaragua ha recibido una donación que le ha permitido desarrollar un programa de apoyo al Instituto de Fomento Municipal. A su vez, esta institución ha transferido los recursos a cinco municipios del país, que albergan un total de 426.000 personas, de las cuales 332.000 viven en ciudades. En esos municipios se ha desarrollado una amplia participación comunitaria, tanto en la selección de proyectos concretos como en su ejecución y administración. La asignación de los proyectos de inversión incluye un proyecto de infraestructura urbana y dos de préstamos, uno para mejoramiento de las viviendas y otro para el desarrollo de las microempresas, ambos con una dimensión más individual o familiar.

Por su parte, VES es una comunidad fundada en 1971 por el gobierno peruano. Posteriormente, el Estado perdió el control político del asentamiento y dejó libre a la comunidad, que adoptó un rumbo independiente. VES fue diseñada como un barrio destinado a los más pobres y sin techo de la ciudad de Lima. Asimismo, fue planificada en forma de módulos para la ocupación del espacio. En base a estos módulos se desarrolló un sistema de organización social de la población que nació poco después de la fundación y continúa hasta la actualidad. Gracias a esta mezcla entre organización espacial y social, VES es una comunidad organizada para su vida

¹ Consultor, Villa el Salvador.

cotidiana, cuyas líneas de intervención principales son: la salud, la educación, la microempresa, el comercio y el género. Algunas de estas líneas se ejecutan desde los módulos mientras que otras han constituido gremios específicos. Por su parte, cada módulo es una combinación de lotes familiares y bienes colectivos que son administrados por una estructura de dirigentes que surge de las manzanas. Actualmente VES alberga 300.000 habitantes, todos los cuales son urbanos².

De esta manera, se comparan entidades distintas. Por un lado, tenemos un programa de desarrollo con dimensión participativa, y por el otro, un distrito organizado desde una base espacial y social. En el segundo caso se desarrollan numerosos proyectos, pero su esencia radica en la organización de base que antecede a cualquiera de los proyectos y más bien les confiere sustento social³.

La primera diferencia conduce a una segunda consideración igualmente significativa. Esta es la direccionalidad de la organización popular. El PRODEL es un programa organizado de arriba hacia abajo, mientras que la organización en VES sigue una direccionalidad contraria.

El PRODEL nació de un acuerdo entre dos gobiernos para la ejecución de una donación canalizada por la Agencia Sueca para el Desarrollo Institucional (ASDI). De esta manera, en este caso el primer actor es la cooperación internacional. A continuación se tiene al gobierno nicaragüense, que la transfiere a los municipios. De este modo, la puesta en marcha de los proyectos depende de actores pertenecientes a la esfera política. Ellos constituyen comités de gestión del programa, a los cuales son convocados ciudadanos y representantes de instituciones populares creadas para ese fin. En este programa la participación popular se ejerce a través de instancias creadas por el proyecto, concebidas como espacios que lo dotan de eficiencia y equidad. Como las instancias de participación son creadas por el gobierno y los municipios, la direccionalidad proviene de estos actores e involucra a los representantes de base.

En el caso de VES, la población participa en sus respectivos módulos en forma completamente independiente del gobierno o del municipio local. Además de este esquema vecinal de organización, la población de VES ha creado instituciones de representación en forma igualmente autónoma. Las principales organizaciones son gremios de pequeños industriales y comerciantes. Estos gremios expresan la movilidad económica de la población y pretenden ser instituciones permanentes de defensa de sus intereses. Paralelamente a estas instituciones gremiales, las mujeres de VES han creado una federación de mujeres y otras organizaciones femeninas. Todas ellas coordinan los diversos proyectos de apoyo en alimentos para la supervivencia⁴.

En VES la direccionalidad de la organización social es inversa a la del caso anterior. Como

² Con respecto a los censos de Villa el Salvador se cuenta con un buen conjunto de información. En primer lugar, el investigador interesado puede acudir al INEI, Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993, Lima: INEI, 1995. Adicionalmente hay un buen auto-censo comunal con datos obtenidos durante los años ochenta, Villa el Salvador, un pueblo una realidad, Lima: CUAVES, 1984. Por último, el autor de este trabajo escribió una historia general del distrito publicada con el título, de Sociedad y poder local: la comunidad de Villa el Salvador, 1971-1993, Lima: DESCO, 1996.

³ Puede encontrarse un buen resumen de la organización social de VES en Teresa Tovar, Mapa social: Villa el Salvador y su propuesta de desarrollo, Lima: DESCO, 1989.

⁴ El arquitecto que realizó el diseño original de VES ha escrito un libro que resume su aporte: Miguel Romero, Habitat popular; un camino propio, Lima: Colegio de Arquitectos, 1992.

la población dispone de instituciones propias, creadas para sus fines permanentes, trata con las autoridades desde una posición dotada de un poder relativo. Su autonomía le permite identificar y trabajar por sus intereses tal como ella los percibe.

Ahora bien, quisiera introducir un matiz, que conduce a precisar una tercera diferencia. En realidad se trata de experiencias con cronografías muy distintas. El PRODEL tiene tres años de antigüedad, mientras que VES ya ha cumplido más de un cuarto de siglo. No sólo se trata entonces de comparar entidades disímiles, sino también experiencias con una antigüedad muy diferente. La interrogante es que, en su fase inicial, VES confrontaba una realidad bastante parecida a la que hoy enfrenta el PRODEL.

VES también fue creada por el gobierno y en su primera fase, algunos organismos públicos colaboraron intensamente con la nueva organización social. Los módulos fueron diseñados por técnicos gubernamentales, y la misma infraestructura inicial del asentamiento fue construida gracias a un apoyo muy decidido del gobierno. Como se señala más adelante, en un momento dado de su formación, para ser exacto en su tercer año, la comunidad de VES constituyó una entidad independiente, que reunía a los delegados de los módulos, que se denominó Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa el Salvador (CUAVES). Desde su constitución, VES dejó de ser un proyecto gubernamental organizado de arriba hacia abajo. Cuando creó una organización social propia, en realidad accedió a la condición de comunidad independiente⁵.

Ahora bien, si un investigador hubiera realizado una evaluación de VES antes de la fundación de la CUAVES, sus conclusiones sobre el modelo de participación no serían muy distintas a las que se presentan hoy en el caso del PRODEL. En el caso de VES, las circunstancias políticas obligaron al gobierno peruano a desarrollar el proyecto de ciudad autogestionaria. A partir de ese momento la población empezó a caminar sola y a crear sus propias instituciones. ¿Ocurrirá un proceso similar en el caso nicaragüense?

Aunque el grupo de actores de ambas experiencias es bastante similar, su sistema de relaciones es distinto. En efecto, en ambos casos se trata de un grupo de actores integrado por la cooperación internacional, el gobierno, los municipios y los representantes populares. Pero los términos están combinados en forma distinta.

En el caso de VES, como se ha visto, los pobladores disponen de instituciones autónomas. Ellos se comprometen, pactan y acuerdan o luchan con los otros actores en condiciones de libre competencia. En este caso, el poder de cada actor es relativo y depende en parte de la calidad de su liderazgo. En el poder central está presente la tentación clientelística que busca intercambiar obras por lealtades. Pero, al existir tanto municipios democráticos como organizaciones sociales autónomas, el poder local, muchas veces, está compartido.

Asimismo, en el caso peruano, en los últimos años el municipio se ha convertido en el fiel de la balanza, es parte del Estado, pero constituye su último escalón, el que se halla más cerca

⁵ El principal protagonista de la fundación de la CUAVES fue Antonio Aragón. El tiene un texto significativo en "La Comunidad Urbana de Villa el Salvador; un símbolo una esperanza", en Pedro Ferradas (ed) VES: de arenal a distrito popular, Lima: CELADEC, 1983.

de la sociedad civil. Gracias a ello, los municipios son muy eficientes en la gestión de proyectos de impacto local. Muchos organismos internacionales de cooperación interesados en financiar iniciativas comunitarias se dirigen en primer lugar al municipio local. Este tiene autoridad suficiente para convocar las energías de los organismos del Estado central y de los vecinos. De este modo, si se observan las mesas de participación en ambos casos, se encuentra que los actores son los mismos, pero su sistema de relaciones es distinto. En el caso de VES, el municipio es el eje y su presencia es la garantía de eficacia. Tanto la cooperación internacional como el Estado central y las instituciones de base participan en la planificación y la gestión de los proyectos, pero aparecen en la mesa como instancias independientes dotadas de autonomía. No siempre se logra la armonía, pero incluso cuando surge un conflicto los actores conservan sus espacios propios⁶.

En el caso de VES, los actores están combinados de forma que el municipio es el eje natural y los otros actores participan con poderes relativos. De este modo, las instituciones de base participan no porque hayan sido convocadas, sino porque entienden que disponen de intereses permanentes que tratan de obtener a través de su participación. Así, ésta aparece como un derecho adquirido gracias a su labor de autoorganización. Ello facilita que las energías de los pobladores se canalicen hacia los proyectos de desarrollo, porque les parece que realizan un sistema de derechos. Este proceso favorece la noción de ciudadanía, puesto que en esencia se trata de desarrollar un sistema de derechos y responsabilidades tanto políticas como también sociales⁷.

Quisiera comentar una diferencia adicional que surge de las distintas cronografías de ambas experiencias. En el informe sobre el caso PRODEL se subrayan varios éxitos importantes del programa, mientras que, por el contrario, se informa poco acerca de sus limitaciones y dificultades. Oportunamente, la causa de este contraste se halla en que efectivamente los logros son muy impactantes y opacan las deficiencias. También debe considerarse la fuerza que surge de la tradición solidaria del pueblo nicaragüense, que se ha sobrepuesto a las tremendas pruebas por las que ha pasado. Por el contrario, en el caso de VES se registran no sólo limitaciones, sino también fracasos y retrocesos.

El principal de estos retrocesos ocurrió a fines de la década anterior y comienzos de la presente. En ese momento la guerra interna declarada por Sendero Luminoso afectó notablemente a VES. Fue tal el nivel de violencia desatado por Sendero que la organización popular crujió y se vio sacudida por el impacto. La respuesta de las fuerzas armadas fue igualmente dura y las instituciones populares se vieron atrapadas entre dos fuegos, sufriendo un retroceso muy marcado. La líder del movimiento femenino y teniente alcaldesa del municipio, María Elena Moyano, fue asesinada por Sendero. Su martirio marcó el punto más alto de la violencia, pero

⁶ Un libro importante sobre los municipios peruanos es el de Henry Pease, *Democracia local: reflexiones y experiencias*. Lima: DESCO, 1988.

⁷ En los años ochenta y noventa, el principal actor individual de VES es el actual alcalde, Michel Azcueta, maestro de escuela que ha ganado tres veces las elecciones para conducir el gobierno local. La mayor parte de la bibliografía está compuesta por artículos, entre los cuales se destaca la experiencia solidaria de VES, en Julio López, *El desarrollo humano*, Lima: Universidad del Pacífico, 1993.

no fue el único caso, porque hubo varios otros atentados individuales, y miles de dirigentes fueron amedrentados y se vieron obligados a abandonar sus responsabilidades⁸.

Así, VES es un caso que registra no sólo movimientos hacia adelante, sino que conoce también caídas y retrocesos. Lo importante de esta situación es que permite resaltar también la lógica de la recuperación de un tejido social que se creyó perdido. Cuando la policía peruana detuvo al líder de Sendero y comenzó el derrumbe de esta organización, pareció que el Estado reinaba solitario y que la sociedad civil era puesta de lado. Pero luego comenzó un proceso de recomposición de la institucionalidad popular. El municipio, por su parte, cobró la importancia decisiva que se ha analizado. Ella es fruto de su papel como bisagra que conecta la sociedad política con la civil. Así, lentamente, se volvió a un equilibrio entre los actores.

Ahora bien ¿qué fue lo que posibilitó la recuperación del tejido social? En el Perú existe una tradición comunitaria que trascendió a la violencia. La organización vecinal de VES, como se ha visto, está basada en los módulos y sus instituciones, en la representación colectiva de intereses. Pero este proceso de organización ha nacido de un movimiento general, que es fruto de una antigua tradición muy presente en los Andes. Esa tradición combina el interés individual o familiar con la comunidad entre individuos, que se agregan para suplir con energías colectivas los enormes desafíos que la naturaleza y la sociedad les han impuesto. Esa tradición enseña que la cooperación es la mejor forma para lograr el ascenso individual. A finales del siglo XX, este concepto continúa sosteniendo la participación comunitaria, no sólo en VES, sino en los más diversos pueblos del Perú. Ese espíritu fue la fuerza que empujó a las instituciones populares a su recuperación, sacándolas de la desorganización causada por la guerra interna. Ese proceso aún no concluye y es una apuesta abierta hacia el porvenir⁹.

Los proyectos de desarrollo

En esta segunda sección se comparan tres proyectos de VES en ejecución, compatibles con los programas que incluye el PRODEL: infraestructura, préstamos para vivienda y microempresas.

En el caso del PRODEL, el gobierno local y la participación comunitaria coadminstran un programa destinado a mejorar y mantener servicios públicos a nivel local. Los recursos provienen hasta en un 65 por ciento de la cooperación internacional y el resto debe ser cubierto por aportes locales provenientes de la municipalidad y de la población. Esta colabora en diversas actividades, las principales de las cuales son: la selección del área beneficiada, el diseño del proyecto, la administración de los bienes, la mano de obra —frecuentemente no especializada— y el control de calidad. El ahorro calculado con proyectos similares sin participación es del 20 por ciento.

⁸ Sobre Sendero Luminoso, véase Carlos Iván Degregori, *Qué difícil es ser dios: ideología y violencia política en Sendero Luminoso*. Lima: IEP, 1989.

⁹ Sobre tradiciones populares en los Andes, José María Arguedas constituye la fuente intelectual de la corriente denominada indigenismo. Este autor fue tanto un novelista como un antropólogo, y su última novela retrata el choque de culturas entre la costa y la sierra al producirse las migraciones y la formación de los puertos pesqueros modernos, *El zorro de arriba y el zorro de abajo*, Lima: Horizonte, 1983.

En el caso de VES, en primer lugar, debe tenerse en cuenta su antigüedad. Los servicios básicos, como el agua potable y la electricidad, fueron construidos años atrás. No se trata de retroceder para analizar cómo fue construida la infraestructura básica en el pasado. Más interesante resulta la presentación de un proyecto en curso. Aunque la urbanización se halla en una fase más avanzada y por lo tanto es menos espectacular, sin embargo se trata de un programa de asfaltado interno de los módulos residenciales.

Estos módulos están compuestos por 16 manzanas distribuidas en dos coronas alrededor de un parque central. El parque central es el espacio colectivo del barrio, donde se encuentran sus equipamientos colectivos. Todas las pistas que vinculan las manzanas entre sí y con el parque central son de tierra. Por ello, una aspiración natural de la población es su asfaltado, que se entiende ha de facilitar el movimiento de automóviles, bienes y personas.

Después del proceso de ajuste de los años noventa, las municipalidades distritales disponen actualmente de mayores transferencias de las que recibían en los años ochenta. Gracias a ello, el gobierno local de VES ha puesto en marcha un programa de asfaltado de las pistas internas en los módulos. Este programa consiste en un concurso de proyectos. Se ha puesto en manos de los dirigentes de los módulos un formulario muy sencillo que les permite competir en el concurso.

Para triunfar se deben cumplir dos requisitos. Por un lado, un realismo en los costos que garantice la calidad de la obra. Por otro, costos bajos, obtenidos a través de aportes de los vecinos para el manejo de la obra. Ellos ejecutan la obra y participan en los mismos rubros que sus pares del PRODEL, esto es, en el diseño, la administración, la mano de obra y la supervisión. En general el costo de la obra es también un 20 por ciento más barato que el de obras similares realizadas sin participación popular¹⁰.

Como se ve, hay bastantes similitudes entre ambos programas. Ambos ahorran en proporciones similares y los vecinos participan en idénticas actividades. ¿Cuáles son las diferencias? En primer lugar, el programa nicaragüense es más complejo, mientras que el peruano es simplemente un concurso. El caso nicaragüense empieza con la planificación participativa, mientras que el peruano la supone realizada en el pasado.

Asimismo, en el caso del PRODEL, diversas instancias de composición mixta planifican, ejecutan y posteriormente administran la obra. Por el contrario, en VES predomina la simpleza en la ejecución ya que todas las tareas son entregadas a los dirigentes de barrio. La planificación original del territorio de VES permite que las necesidades de los barrios internos sean semejantes y equivalentes, puesto que todos tienen la misma estructura y disposición. Por su lado, la sencillez contribuye a la autonomía, puesto que el municipio se limita a convocar al concurso, establecer el jurado y transferir los recursos al grupo social ganador.

El PRODEL ejecuta un programa de préstamos para fines de mejoramiento de la vivienda familiar. Aunque no está dicho explícitamente, se supone que ha donado el capital inicial que ha dado origen a un fondo rotatorio administrado por el Banco de Crédito Popular (BCP). Antes

¹⁰ Yuri Velásquez, Director de participación popular de la municipalidad de Villa el Salvador, Entrevista, Lima, 1997.

de otorgar un préstamo, técnicos municipales y del BCP visitan a las familias interesadas y establecen con ellas un calendario de pagos y el proyecto de construcción a ser ejecutado. Luego se firma un contrato y el prestatario recibe un cheque que le permite construir la obra. Durante el transcurso de la construcción, el técnico municipal visita a los beneficiarios para constatar el avance de la obra. El pago de las cuotas es bastante elevado, puesto que la cartera pesada alcanza apenas al 15 por ciento. El principal éxito del programa es que ha logrado efectivamente elevar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, mostrando que los pobres pueden ser sujetos de crédito.

La antigüedad de VES determina, al igual que en otros componentes, importantes diferencias entre ambos casos. En VES sólo un 20 por ciento del total de viviendas están construidas con materiales precarios. El resto del inventario está construido con materiales sólidos y la mayoría de las viviendas son de un solo piso cuyo techo es de materiales ligeros.

Desde principios de los años noventa se observa el comienzo de un proceso de recambio generacional, debido al cual los matrimonios jóvenes necesitan vivienda propia. Ante esta situación, sólo cabe la expansión horizontal o la densificación de la vivienda. La propuesta municipal es apoyar esta segunda alternativa, puesto que la primera consume mucho terreno, el cual está agotándose. Para ello existe un proyecto que apoya la construcción de segundos pisos independientes, mediante el techado del primero y la construcción de una escalera exterior. Así, aparecen dos y en ocasiones hasta tres viviendas en la misma superficie. La idea es que cuanto más denso sea el distrito habrá un mayor ahorro social, por un uso más intenso de la infraestructura vial y de las redes de electricidad y agua. También habrá un importante ahorro personal al compartirse entre varios el precio del terreno. Muchas veces ocurre que el primer piso está destinado íntegramente a fines comerciales o como local para el taller microempresarial de la familia y ésta se muda al segundo piso¹¹.

Este programa nació en 1991 cuando el municipio canalizó una donación de la ciudad de Rezé les Nantes y de la cooperación descentralizada francesa y, a través de un convenio, colocó el capital en el Banco Wiese, que es una entidad comercial privada. Con ese capital, el Banco Wiese constituyó un fondo de apalancamiento. Es decir, el banco abrió una línea de crédito para mejoramiento de la vivienda para los vecinos de VES, por una suma que duplicaba la donación francesa. Así, el banco se comprometió en la operación. Posteriormente, una donación adicional de Miserior ha completado el capital de trabajo. En el caso peruano, la banca privada ha comprometido parte de su capital y no sólo el fondo de donación.

Paralelamente, el municipio firmó un convenio con la ONG peruana DESCO, con el propósito de otorgar asistencia técnica a las familias beneficiarias. Es así como apareció un actor nuevo de bastante importancia en el escenario peruano, una ONG prestigiosa, que lleva siete años trabajando en el proyecto. Debe señalarse que las ONG canalizan también fondos de la cooperación internacional y son instituciones especializadas en el respaldo profesional e incluso

¹¹ DESCO, Evaluación del proyecto de densificación de la vivienda. 1997.

en ocasiones aportan una contrapartida financiera a los gobiernos locales para proyectos de desarrollo.

En ambas experiencias el proyecto de mejoramiento de viviendas tiene destinatarios individuales y la participación de los beneficiarios consiste en su capacidad para reducir los costos de administración y mano de obra. En los dos casos se constata un elevado nivel de compromiso financiero por parte de las familias prestatarias. En VES la cartera pesada es inferior a la mencionada por el PRODEL. Sin embargo, como no se conoce con exactitud la definición del concepto de cartera pesada, es posible que las cifras cambien ligeramente. Por ello, es preferible detenerse en la constatación, presente en ambos programas, que señala a los pobres como buenos clientes del sistema financiero cuando se les da acceso al crédito.

No existe mucha información sobre los préstamos a los microempresarios en el documento del PRODEL. En el estudio de PRODEL solo en el cuadro 1 hay un resumen que permite establecer lo siguiente: el origen del proyecto tiene como base financiera un fondo administrado por el BCP que otorga pequeños préstamos a los microempresarios con tasas de interés altas, e incluso superiores a las del mercado. Los recursos del fondo tienen una alta tasa de rotación porque los plazos son cortos y en realidad son recursos de capital para campañas de las microempresas. Hasta ahora, los recursos han rotado cinco veces y se han otorgado 9.000 préstamos a casi 2.000 microempresarios. En esta experiencia, no hay participación de las municipalidades, y los principales actores son el banco y los prestatarios individuales.

En el caso peruano hay varios proyectos similares con resultados promisorios. La principal diferencia es que las diversas ONG cumplen el papel de pequeña institución crediticia. No obstante, en el caso particular de VES, el tema de la microempresa ha sido tratado de modo distinto.

La planificación original de VES incluyó una reserva para construir un parque industrial. Esta reserva se equipó parcialmente durante los años setenta, pero recién en los años ochenta se puso en marcha un proyecto de ocupación por parte de los microempresarios del distrito. El municipio estableció una autoridad encargada de la puesta en marcha de dicho parque. Esta autoridad estuvo presidida por el alcalde e integrada por representantes del Estado, de la comunidad y de la federación de microempresarios, y realizó la transferencia del parque industrial a través de un proceso bastante complejo. Aquí surgieron conflictos propios del momento debido a la acción de Sendero Luminoso en el distrito. Pasada la tormenta, se ha podido constatar que en la actualidad y en pleno funcionamiento, muchas microempresas han alcanzado el carácter de pequeños establecimientos y algunos están en camino de transformarse en empresas medianas¹².

El proyecto de transferencia del parque industrial a los microempresarios hizo hincapié en un proceso social ya experimentado en la historia de VES, es decir, los lotes del parque son ocupados por propietarios individuales, agrupados por sectores económicos, tales como fundiciones, carpintería, zapatería etc. En cada sector económico se reservó un área de uso común, en la que se instalaron maquinarias sofisticadas para ser utilizadas por el conjunto de microem-

¹² José Ignacio Távora, *Cooperando para competir: redes de producción en la pequeña industria*, Lima: DESCO, 1991.

presarios individuales, que se obtuvieron a través de la cooperación internacional. En otras palabras, en el diseño del parque industrial se mantuvo la combinación de propiedad privada y colectiva que ha caracterizado la historia de VES. Desafortunadamente, las áreas de uso común de maquinarias quedaron inutilizadas durante el asalto senderista y no se han logrado reconstruir.

En este terreno, VES debe mucho al hecho de haber contado con una reserva para ser habilitada como parque industrial. Al disponerse de un área reservada, situada fuera de la zona de las viviendas, ha sido posible concentrar en este territorio los servicios industriales y comerciales que permiten alcanzar economías de escala. Ello significa mejores condiciones para el desarrollo del conjunto de las empresas. Esta reserva deriva del carácter planificado del distrito de VES, y en ello reside su principal ventaja comparativa. VES no es un asentamiento espontáneo, sino que fue planificado y se desarrolló desde el principio con un propósito bien definido.

Conclusión

El caso de VES muestra que la participación de la ciudadanía en los proyectos de desarrollo tiene sentido cuando crea instituciones sociales permanentes. Estas constituyen la sociedad civil cuyo fortalecimiento es básico en un proceso de democratización social, puesto que crean condiciones para el desarrollo económico de la población de menores ingresos: 1) reducción del costo de los proyectos de desarrollo impulsados por los gobiernos y los organismos internacionales de financiamiento; y 2). contribuyen al ahorro social y familiar y con ello al despegue económico de los más pobres.

Cuanto más sólidas son las instituciones sociales de base, más poder tienen para negociar con las burocracias municipal y el Estado. VES constituye un caso en el que el poder local es compartido y la sociedad ha influido en el destino de su comunidad. Pero aún carece de la capacidad para influir en las políticas públicas y su experiencia ha sido reproducida en escasa medida. Aunque funciona, no ha tenido el impacto suficiente para trascender.

Asimismo, el caso de VES muestra la importancia del municipio como eje de intervención en el desarrollo a nivel local. Esta no es una constatación exclusiva de VE, sino que está generalizándose en toda América Latina. El caso es que el papel de bisagra de los municipios los convierte en los mejores interlocutores para proyectos de desarrollo a escala local. Los municipios tienen la capacidad de convocar y mantener la consistencia de los otros actores. En el caso peruano, las transformaciones de los años noventa han reforzado este papel municipal.

Por último, el caso de VES también muestra la importancia de las tradiciones populares. La cultura de la cooperación es un componente esencial del desarrollo con raíces en el pasado y es la respuesta anímica de nuestros pueblos frente a las dificultades históricas de América Latina. Esa tradición ha enfatizado que la cooperación entre individuos es la mejor manera de alcanzar el desarrollo personal. Por lo tanto, esa tradición no niega el deseo de progreso individual, sino que le ofrece un camino colectivo para su realización. Como la mayoría de nuestra gente son pequeños productores independientes, su cooperación en grupos es el mecanismo ideal para lograr el bienestar.

Página en blanco a propósito

Análisis comparativo de PRODEL y PROHABITAT

*Mariadela Villanueva*¹

El análisis comparativo entre la experiencia del PRODEL en Nicaragua y la del proyecto Quebrada de Catuche (Catuche) en Venezuela requiere ubicar el proyecto venezolano dentro del marco del programa PROHABITAT, del cual Catuche es una primera experiencia piloto y un prototipo para otros proyectos. El análisis parte de considerar a PRODEL y PROHABITAT como bases conceptuales de los modelos de intervención urbana para luego describir el proyecto Catuche y evaluar la participación de la comunidad en dicho proceso.

PROHABITAT

Base conceptual

Los desarrollos urbanos no controlados o autoproducidos que en Venezuela se denominan barrios, son una realidad ineludible de la ciudad y constituyen la forma de ocupación del espacio más importante y dinámica. Los barrios se construyen en forma progresiva, la mayoría de las veces en terrenos que presentan condiciones naturales difíciles. Sus propios habitantes se convierten en agentes urbanizadores, sin contar con un proyecto que oriente un acondicionamiento urbano coherente, lo cual se traduce en carencias reflejadas en las condiciones físicas de urbanización, especialmente en materia de vialidad, infraestructura y servicios. Esta condición urbana, acompañada de carencias socioeconómicas de todo tipo, ha llevado a caracterizar a sus habitantes como pobladores marginales, cuyo principal, si no único, patrimonio son sus viviendas autoconstruidas.

La intervención gubernamental tradicional en los barrios, al ignorar que la urbanización es un fenómeno cultural, ha oscilado entre el desalojo, la congelación y la remodelación cosmética, llevados a cabo ante la indiferencia o la oposición de la población afectada. Como resultado de ello, los barrios aún se mantienen en una situación de marginalidad, lo cual en algunos casos implica relaciones conflictivas con las urbanizaciones de la ciudad.

Las magnitudes alcanzadas por estos asentamientos en Caracas, el proceso de parcelamiento y edificación (cubierto en lo esencial de una manera u otra), la importancia de sus pobladores dentro de la economía de la ciudad y los fracasos de las intervenciones gubernamentales tradicionales, colocan en primer plano la alternativa de iniciar un proceso de habilitación física de

¹ Socióloga, consultora independiente.

los barrios para complementar su crecimiento urbano, lograr su inclusión formal en la ciudad y consolidar la condición ciudadana de sus habitantes.

Para ello es necesario planificar, programar, proyectar y ejecutar las obras que van a permitir la adecuada inserción de estas zonas en la ciudad (la ubicación de muchos barrios en terrenos aledaños a las urbanizaciones facilita, en principio, su integración al sector formal). Adicionalmente hay que definir y ejecutar las obras requeridas para la superación de sus carencias internas en cuanto a los niveles de urbanización.

La habilitación física para la integración urbana implica la homologación de los elementos físicos urbanísticos de los barrios a los de las urbanizaciones habitadas por individuos con niveles similares de ingresos.

El proceso de intervención urbana va mucho más allá de la construcción de obras físicas, afecta toda el área involucrada y requiere ineludiblemente la participación activa de la población, colaboración que se logra de manera efectiva mediante el fortalecimiento progresivo y sistemático de la capacidad de autogestión de la comunidad, lo cual garantiza la permanencia del proceso.

Concluida la habilitación física, es previsible que paulatinamente se incorporen a estas nuevas urbanizaciones los proveedores de otros servicios típicamente urbanos que operan en el resto de la ciudad, pues la densidad de población de estas zonas les resulta atractiva desde el punto de vista comercial.

El plan y el acompañamiento social

Constituyen los dos elementos esenciales sobre los cuales se sustentan los proyectos del PRO-HABITAT, entre ellos Catuche. El Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de los Barrios del Área Metropolitana de Caracas y de la Región Capital (El Plan)² provee el esquema de ordenamiento físico en torno al cual se organiza la comunidad, y el acompañamiento social promueve y posibilita dicha organización. Durante la instrumentación de los proyectos, las actividades urbanísticas y sociales se entremezclan de manera tal que a veces resulta muy difícil establecer una clara separación entre ambas.

El plan como parte de un ejercicio integral de planificación urbana

Se delimitó la zona de los barrios de Caracas en dos escalas correspondientes a criterios diferentes de intervención: (a) unidades de planificación física (UPF) o grandes zonas continuas de barrios y (b) unidades de diseño urbano (UDU), integrantes de las anteriores, que tienen una escala equivalente a la de una urbanización. Las primeras requieren obras mayores de urbanismo para incorporarlas a la ciudad y las segundas, emprendimientos para mejorar su urbanización interna. Como resultado de esta fase del plan, se obtuvo la primera base cartográfica de las zonas de barrios de Caracas.

Una vez delimitadas las unidades, se determinaron sus condiciones de urbanización:

² El Plan recibió el Premio Nacional de Investigación en Vivienda.

superficie, población, densidad, propiedad de la tierra, condiciones geotécnicas e hidrológicas, densidad, vialidad, servicios, etc.

Sobre la base de la información anterior se identificaron los proyectos para ambas escalas. Los de las UPF fueron definidos, a nivel de esbozo y con estimaciones de costo, hechos por profesionales con gran conocimiento de la ciudad y un altísimo nivel de experiencia en hidrología, vialidad, geotecnia, servicios comunales, etc. Para identificar los programas de las UDU se creó un sistema computarizado que permitió determinar el tipo y la magnitud de las obras requeridas para la urbanización de cada una de ellas (metros de vialidad, casas comunitarias, número de viviendas de sustitución, metros lineales de tuberías, escuelas, etc.)

El acompañamiento social: una vez seleccionadas las zonas de los proyectos, las ONG, en base a los esquemas de intervención urbana del plan, inician el trabajo de acompañamiento social. Esta es una tarea constante durante todo el proceso. A continuación se describen algunas de las actividades que posibilitan una efectiva participación comunitaria en torno al proyecto: la identificación de los líderes comunitarios, las organizaciones locales y las ONG que actúan en la zona; la promoción y explicación del proyecto, destacando su importancia para el mejoramiento del hábitat y para la inclusión formal del proyecto en la ciudad; la motivación y organización (inicialmente de hecho y luego formal) de la comunidad en torno al proyecto como elemento aglutinante, incluso de actividades preexistentes y no contempladas inicialmente; el proceso permanente de capacitación y formación para reforzar e incrementar el potencial de autogestión de la comunidad.

Análisis comparativo entre PRODEL y PROHABITAT

Filosofía y objetivos

Semejanzas entre ambos programas

Están orientados a mejorar el entorno físico y la situación socioeconómica de la población con escasos recursos.

Se sustentan en la participación de la población afectada como variable para su instrumentación.

En la ejecución de los proyectos utilizan los recursos técnicos disponibles en la sociedad.

Han demostrado que sus metodologías pueden reproducirse en otros lugares.

Diferencias entre ambos programas

El PRODEL es un programa llevado a cabo por el gobierno de Nicaragua. Su diseño y ejecución se ha realizado con la participación estructurada del gobierno central, los gobiernos locales, una entidad financiera estatal, una fuente de financiamiento externa y la comunidad. PROHABITAT es una iniciativa de la sociedad civil: la participación gubernamental se ha realizado a través del apoyo financiero y de la cesión de espacio a la sociedad civil para instrumentar los proyectos.

■ El PRODEL ha adaptado al contexto nicaragüense la metodología de microplanificación, herramienta que se ha utilizado para definir las prioridades de la intervención en barrios de

diferentes zonas del país. PROHABITAT se ha basado en una metodología propia y ha partido de un ejercicio común de planificación urbana para todos los barrios de una región, en este caso específico, Caracas.

El PRODEL busca simultáneamente el fortalecimiento del poder local y la participación ciudadana. PROHABITAT se orienta fundamentalmente a la organización y el fortalecimiento de la comunidad para la autogestión.

El PRODEL incluye, además del componente de infraestructura, créditos para la vivienda y la microempresa. PROHABITAT se centra en el componente de infraestructura, aunque sin embargo promueve la coordinación con otros programas.

Un elemento fundamental del PRODEL es la exigencia de aportes de la comunidad en el esquema de financiamiento de los proyectos. PROHABITAT, por la naturaleza de las obras, no enfatiza esta variable, pero cuando en algunos de los proyectos se han encarado obras similares a las del PRODEL, también se exige un aporte de la comunidad para su financiamiento.

La aplicación del PRODEL se ha desarrollado en barrios nuevos o relativamente recientes y la de PROHABITAT en barrios más consolidados y con un alta densidad de población, las cuales ya han sido objeto de diversas intervenciones tradicionales.

El nivel de ingresos de la población de los barrios de Caracas es superior al de la población objetivo de los proyectos del PRODEL. El 70 por ciento de la población de Caracas vive en condiciones de pobreza, y sólo el 40 por ciento reside en barrios. Es decir que el nivel de ingreso de los pobladores de los barrios no es muy diferente al de una gran proporción de la población que habita en urbanizaciones populares.

Por corresponder a dos realidades particulares y a dos situaciones diferentes del proceso de urbanización, el PRODEL está orientado a brindar un mejoramiento ambiental básico a poblaciones marginadas, mientras que PROHABITAT tiene por objeto lograr la inclusión definitiva de los barrios en la ciudad.

El PRODEL se concentra explícitamente en la atención de las mujeres y los niños. PROHABITAT no se lo propone como objetivo, pero de hecho, favorece ambos grupos.

Componentes

Aunque los componentes del PRODEL están definidos desde un principio y son más amplios que los de PROHABITAT, resulta interesante comentarlos todos, pues permiten ilustrar la forma en que PROHABITAT, centrado en las obras de infraestructura, incide en cada uno de ellos. Posteriormente se explicará con mayor detalle el manejo de estos componentes en el proyecto Catuche.

Mejoramiento urbano

Este elemento común es enfocado de manera muy diferente debido a la naturaleza de los programas. En las zonas cubiertas por el PRODEL se instrumentan pequeños proyectos de introducción, ampliación, reparación y mejoramiento de la infraestructura y las obras comunitarias.

Los proyectos de PROHABITAT, como ya se indicó, se sustentan en programas de urbanización de los barrios y su inclusión en el medio ambiente urbano. Es decir que PROHABITAT contempla obras mayores de vialidad, infraestructura y equipamiento comunal, buscando homologar el hábitat de los barrios al de las urbanizaciones en las que vive una población con ingresos más o menos equivalentes.

Mejoramiento habitacional

El PRODEL incluye créditos para ampliación, reparación y mejoramiento de la vivienda. PROHABITAT, como ya se indicó, parte de que el proceso de construcción y mejoramiento de la vivienda ha sido ejecutado directamente por los pobladores y de que, en la mayoría de los casos, ha llegado al nivel máximo que se puede alcanzar sin las obras de urbanización. Sin embargo, como se verá más adelante, PROHABITAT ofrece asistencia técnica para el mejoramiento de las viviendas y promueve y facilita el acceso al crédito disponible para tal efecto.

Apoyo a la microempresa

El PRODEL le presta su apoyo a través de su incorporación a la ejecución de las obras y del otorgamiento de préstamos pequeños y a corto plazo para capital fijo y de trabajo. PROHABITAT enfatiza la transferencia de tecnología de construcción a las microempresas y su incorporación a la ejecución de las obras, pero no contempla su apoyo financiero.

Asistencia técnica y desarrollo institucional

El PRODEL incluye explícitamente un componente de apoyo a los gobiernos locales, mientras que PROHABITAT se centra en la capacitación y elevación del nivel técnico de la población involucrada y presta asistencia técnica a la comunidad (consorcios, condominios y microempresas), a las ONG y a las empresas o profesionales que participan en los proyectos.

Organización

Semejanzas

Ambos programas se apoyan en labores de acompañamiento social para concretar el esquema participativo e incorporan activamente a la población afectada, como elemento indispensable para la concreción de los proyectos.

Diferencia

La ejecución del PRODEL, por la naturaleza del programa, está a cargo de una estructura vertical que parte del gobierno central, e incorpora a los gobiernos municipales y a las comunidades. En el caso de PROHABITAT, la estructura general de la ejecución de los proyectos gira en torno al consorcio u organización comunitaria, es horizontal y se conforma desde la base. La estructura descrita para el caso de Catuche se repite esencialmente en los otros tres proyectos: La Silsa-Morán, Aguachina y San Miguel.

La Quebrada de Catuche

La Quebrada de Catuche (Catuche) es una de las cuatro unidades de diseño urbano (UDU) de una gran zona de desarrollos no controlados denominada Catia Noreste. Esta unidad cae bajo la jurisdicción de dos parroquias: La Pastora y Altigracia. Ocupa 28,3 hectáreas y se extiende, siguiendo el curso de la quebrada, desde la Puerta de Caracas al norte del casco central hacia el sur de la ciudad.

Aunque en los últimos años han ocurrido pequeñas invasiones, esta UDU es antigua. El barrio más viejo de Catuche aparece documentado en 1937, siendo muy probable que los asentamientos más cercanos a la Puerta de Caracas se hayan establecido en épocas anteriores. Catuche está formado por 11 sectores: Primera Loma del Polvorín, Boca de Desecho, La Jungla, Los Mecedores, El Bosque, El Bulevar, El Kinder, La Quinta, Portillo a Reja, El Guanábano y La Trilla. En Catuche residen alrededor de 10.000 habitantes con ingresos equiparables a los de los habitantes residentes en las urbanizaciones para población con bajos ingresos. En 1994, como parte del acompañamiento social, se censaron en Catuche 1.743 edificaciones, el 98,4 por ciento de uso residencial y el resto destinadas al comercio y otros usos, en muchos casos combinado con vivienda.

Esta unidad de diseño urbano fue seleccionada por la alcaldía y los urbanistas como el primer proyecto piloto de habilitación física, a partir del embaulamiento de la Quebrada de Catuche, obra estructural fundamental para toda la unidad. La evaluación preliminar y los primeros estudios hidrográficos y sanitarios realizados demostraban la viabilidad del saneamiento urbano y ambiental integral a lo largo de la quebrada en el tramo ocupado por barrios³.

Catuche como modelo de participación comunitaria

Actores del proceso

En el proceso de habilitación física de Catuche y de los otros proyectos a través de los cuales se está instrumentando el PROHABITAT participan fundamentalmente las siguientes organizaciones:

Organizaciones no gubernamentales

Amigos del Hábitat (AMHABITAT): organización que en la actualidad agrupa profesionales especialistas en urbanismo, creadores del modelo de habilitación física y responsables técnicos del programa.

La Fundación para el Desarrollo de la Economía Popular (FUDEP): organización sin fines de lucro responsable del acompañamiento social de los proyectos. En el caso de Aguachina, REHABITAT, creada por otra ONG —la Fundación de la Vivienda Popular— cumple este papel.

³ El proyecto de la Quebrada de Catuche fue seleccionado por HABITAT (ONU) como una de las 100 mejores prácticas mundiales en los últimos 20 años en materia de asentamientos humanos y recientemente fue objeto de un premio otorgado por la Cámara Inmobiliaria.

Fe y Alegría: organización de carácter educativo, instalada desde hace varios años en el barrio, que participa activamente en el acompañamiento social del proyecto.

Otras organizaciones o comunidades como la de los padres jesuitas, que lleva muchos años trabajando en la zona.

Organizaciones comunitarias

El consorcio Catuche: creado por la comunidad para asumir la autogestión del proyecto de rehabilitación física y coordinar las relaciones con los profesionales, técnicos, empresas y otras organizaciones que intervienen en el mismo. Para ser miembros del consorcio, las personas deben comprometerse a realizar una tarea y a dejar de lado su militancia política. La máxima autoridad del consorcio es la asamblea general comunitaria y su dirección la ejercen el presidente y los encargados de las tres unidades que constituyen su instancia ejecutiva.

La unidad de proyecto (UP), brazo técnico del consorcio. Elabora proyectos de obras, supervisa y evalúa su ejecución, recomienda las contrataciones, prepara los documentos técnicos necesarios para las mismas y autoriza los pagos. Dentro de la UP se constituyen las oficinas locales de asistencia técnica (OLAT) que se requieran según el caso.

La unidad de administración y gerencia (UAG), que asume las funciones administrativas inherentes a las contrataciones; lleva la contabilidad del proyecto y un registro abierto al público y provee capacitación gerencial y apoyo jurídico a la comunidad organizada.

La unidad de organización y participación comunitaria (UOPC), a la que le corresponde instrumentar la capacidad del consorcio para ejercer un liderazgo real y actuar al servicio de la comunidad. Planifica y realiza las acciones referentes a la participación, autogestión y organización de los pobladores; recibe y tramita información de la comunidad; promueve y facilita reuniones, impulsa la creación de comités locales autogestionados encargados de lograr fines específicos y forma los recursos humanos necesarios para este tipo de tareas.

Por carecer de una estructura de cargos administrativos, la dimensión y composición de las unidades se adapta a la magnitud y naturaleza de las tareas concretas que se desarrollan en un momento determinado. FUDEP y Fe y Alegría participan en el consorcio, en la unidad de administración y gerencia (FUDEP) y en la de organización y participación comunitaria. AMHABITAT lo hace en la unidad de proyecto.

Los Comités pro Defensa de las obras del proyecto de Catuche y saneamiento ambiental se constituyen en cada sector, actúan como promotores del proyecto, sirven de interlocutores con la UOPC y la UAG de manera bidireccional, pues canalizan información hacia y desde los vecinos y velan por la integridad y la continuidad de las obras en los respectivos sectores.

Empresas y profesionales

Los profesionales contratados por el consorcio para la formulación y la ejecución de los anteproyectos de diseño urbano y los anteproyectos de arquitectura de los frentes de obra (FO). Estos profesionales se incorporan a la unidad de proyecto del consorcio, las microempresas locales que

participan en la construcción y otras empresas privadas que toman a su cargo las tareas que, por su complejidad técnica, no pueden ser asumidas por las primeras.

Como ya se indicó, los instrumentos fundamentales para concretar la autogestión urbana son la asamblea general comunitaria y el consorcio, con sus tres unidades y sus oficinas locales de asistencia técnica. Cabe destacar que las decisiones de la asamblea y del consorcio se registran por escrito en actas firmadas por los participantes, y que el consorcio se constituye legalmente aunque opera de hecho desde un principio.

Participación de la comunidad en el proceso

Etapa I: con anterioridad a la creación del consorcio, la promoción del proyecto Catuche, la captación de recursos y las primeras fases del análisis estuvieron a cargo de las ONG, de algunos líderes y organizaciones comunitarias de la zona y del equipo de expertos en urbanismo. Es decir que durante esta etapa inicial, básica para la posterior conformación del consorcio, la comunidad participó activamente, pero sin contar con una organización específica.

Etapa II: consorcio. La ubicación de las actividades en el proceso no implica un orden de prelación, ya que muchas se realizan simultáneamente y algunas son de carácter permanente. El consorcio, para asumir sus funciones, recibió y sigue recibiendo un entrenamiento intensivo en las distintas áreas de su competencia e incorpora a las ONG y profesionales que se requieren para llevar a cabo las distintas actividades.

Una vez creado, el consorcio se responsabiliza por la promoción social y técnica del proyecto a través de la unidad de organización y participación comunitaria (UOPC) y de la unidad de proyecto (UP). Posteriormente, los comités sectoriales apoyan al consorcio en esta labor.

La UPP elabora los anteproyectos específicos que sirven de base para solicitar recursos ante diversas entidades y las tres unidades realizan gestiones para su obtención. Hasta el momento se han captado recursos de la alcaldía, de PDV, de la Fundación Interamericana, del Ministerio de la Familia a través del Fondo de Fortalecimiento Social, y de las organizaciones europeas Manos Unidas (España), Cooperazione e Sviluppo (Italia) y Fundación Centro de Investigación y Promoción Iberoamericana Europa (España), del PNUD, de Fe y Alegría y de FUDEP.

El acompañamiento social está a cargo de la UOPC, y es una tarea permanente hasta la conclusión del proyecto. Cabe señalar que por su alcance, los proyectos de urbanización se ejecutan a mediano plazo. El acompañamiento social es un apoyo fundamental para la comunidad y se extiende más allá de lo estrictamente requerido por el proceso de intervención urbana. Esta labor se realiza con la participación activa de los comités y de la comunidad en general, única manera de cumplir las metas en el tiempo estimado y de lograr un impacto social efectivo.

El inventario social lo realiza la UOPC con el apoyo de técnicos contratados para tal efecto. Los aspectos físicos son responsabilidad de la UP. Esta unidad recomienda los profesionales a ser contratados por el consorcio para las tareas especializadas.

La UAG coordina la administración del proyecto y las tres unidades se encargan de la administración de los recursos que les han sido asignados. Para tal efecto, se utiliza un sistema único

computarizado, compartido con los consorcios de los otros proyectos. Ello no sólo facilita la administración, sino que permite rendir cuentas claras ante las entidades que aportan los recursos.

El consorcio tiene la obligación de presentar informes administrativos ante la asamblea y de proveer información a cualquier miembro de la comunidad que lo requiera. Esta modalidad administrativa ha servido para informar a la comunidad acerca de la magnitud de las inversiones requeridas para la habilitación urbana de su zona de residencia y para lograr una total transparencia en el manejo de los recursos, lo cual obviamente redundará en la credibilidad del consorcio y del proyecto.

El diseño urbano está a cargo de profesionales contratados por el consorcio e incorporados a la UP. El anteproyecto de diseño urbano permite precisar lo propuesto en el plan, sirve de base para la definición de frentes de obra y es el elemento ordenador de las inversiones. El anteproyecto se completa junto con el diseño y la construcción de las obras, se discute con el consorcio y se presenta a la asamblea a medida que se va estructurando.

Este anteproyecto es el elemento en torno al cual se aglutina la comunidad. Una vez que lo hace suyo, la comunidad programa sus actividades e inversiones en torno al mismo. Se puede mencionar un ejemplo de su importancia: los habitantes del sector El Guanábano (parte baja de la zona) habían captado recursos para realizar obras en el tramo de la quebrada que pasa por el sector, al conocer y entender el anteproyecto, donaron los recursos para que se iniciaran las obras de embaulamiento y saneamiento de la quebrada en el sector El Bosque (parte alta), manteniendo una estricta supervisión del uso de los recursos.

En el caso de Catuche, la definición del primer frente de obra, el embaulamiento de la quebrada, fue hecha previamente por razones técnicas y constituyó el elemento que posibilitó la ejecución del proyecto. Los demás FO (seis hasta el momento) fueron seleccionados por el consorcio y la asamblea sobre la base del anteproyecto de diseño urbano. Sin embargo, uno de los FO fue elegido sobre la base de otros requerimientos surgidos durante el proceso.

La selección de las obras dentro de los FO es realizada por la asamblea. La UP tiene la responsabilidad de mantener informada a la comunidad y de explicar la lógica técnica del orden de ejecución de las obras, cuando ésta constituye una variable fundamental para tomar las decisiones. En el caso de trabajos independientes que pueden encararse indistintamente en el tiempo, el consorcio determina la prioridad de los mismos basándose en un conjunto de soluciones técnicas que le presentan los profesionales.

La UOPC, como parte del acompañamiento social del proyecto, se responsabiliza de la identificación de las microempresas existentes, así como de la promoción de otras que puedan incorporarse a la construcción de las obras. Estas últimas pueden ser completamente nuevas y agrupar el personal especializado residente en la zona o ser el resultado de ampliaciones o fusiones de algunas de las microempresas identificadas. La UP asume la capacitación y orientación técnica de estas microempresas, y la UAG las asesora en técnicas administrativas y les dicta cursos para que luego puedan desempeñarse de manera independiente. Este entrenamiento técni-

co y administrativo posibilita un desempeño eficiente de las microempresas y las prepara para un eventual cambio de escala.

El consorcio contrata a las empresas constructoras requeridas según el tipo de obra y a las microempresas locales que participan en la construcción. El primer contrato de estas entidades se realiza bajo la figura de convenio dirigido. Es decir, la UP las asesora en tareas especializadas y ejecuta algunas tareas hasta que la empresa sea capaz de realizarlas directamente. Esta modalidad, por incluir un componente importante de capacitación, contribuye notablemente a la consolidación de la capacidad de las microempresas. Cuando el consorcio las vuelve a contratar ya lo hace bajo una modalidad estándar.

Todas las obras se han construido utilizando la técnica proyecto-construcción. Esta modalidad implica que el responsable del diseño de la obra asume la supervisión de la misma, por ser ésta un elemento decisivo de esta manera de construir. Como resultado de la supervisión, se introducen ajustes en el proyecto y se desarrolla la ingeniería de detalle simultáneamente con la construcción. Esta modalidad de trabajo proporciona una independencia relativa entre la finalización del anteproyecto de arquitectura de un FO y la de una obra incluida en el mismo. Además, permite ejecutar la obra afectando lo menos posible a los residentes involucrados, y adaptar su diseño a los aspectos imprevistos detectados durante la construcción, propios de la intervención en un ambiente construido. Asimismo, le imprime celeridad a la ejecución de las obras, condición indispensable para mantener e incrementar la participación de los habitantes del barrio. Por su parte, la UAG administra los recursos correspondientes a las obras y se encarga de los pagos a los contratistas mientras que la UOPC vela por el uso adecuado de la edificación.

El consorcio realiza un seguimiento permanente del proyecto a través de sus unidades especializadas y mantiene informada a la asamblea y al resto de la comunidad. Además, la UP mantiene un registro constante y detallado del avance del proyecto. Este archivo es una especie de bitácora que cubre el diseño y la ejecución de las obras, así como las reuniones en las que se toman decisiones o se tratan aspectos relevantes del proyecto. Este registro empírico (al estilo de los utilizados en Europa para la construcción de las catedrales) agrega transparencia al proceso, pues está al alcance del público y documenta sistemáticamente la evolución de este primer proyecto piloto. El registro se utiliza además como referencia educativa para los otros consorcios y proyectos y para efectos promocionales, tanto del proyecto como del programa.

La recepción de las obras, la asamblea, el consorcio y la comunidad o los miembros de la misma beneficiados por la obra, según sea el caso, reciben la obra terminada y contribuyen con las tareas requeridas para su puesta en uso. Esta recepción es un paso formal debido al seguimiento permanente que ejercen sobre su ejecución.

El mantenimiento es responsabilidad de la comunidad. La UOPC se ha encargado de una actividad formativa constante entre la población para que se respeten las áreas recuperadas y las obras nuevas. Los comités por sectores y de mantenimiento son los responsables ante la comunidad.

La dinámica del proceso ha permitido que otros miembros de la comunidad, no incorpo-

rados al consorcio o que no se han interesado en formar parte de la asamblea, participen en la ejecución del proyecto, responsabilizándose de tareas no especializadas. A título de ejemplo, los presos de la zona de Catuche están encargados de retirar los escombros.

Como ya se indicó, PROHABITAT toca el tema de la vivienda en distintas formas:

El proyecto incluye la construcción de viviendas para las familias desalojadas por las obras de urbanización o porque sus viviendas estaban ubicadas en zonas de alto riesgo. Las viviendas de sustitución se construyen en el mismo barrio y, de ser posible, en el mismo sector. Por medio de este sistema, a cada familia afectada se le entrega una casa equivalente a la que tenía, incluyendo su mismo potencial de expansión, cuando ello es factible. Es decir, se compensan en especie las viviendas afectadas por la intervención urbana. El plano de cada vivienda es discutido y aceptado por la familia, conviniéndose las modificaciones posteriores y las que no pueden hacerse, porque afectarían estructuralmente la construcción.

Con este sistema se pretende tratar con equidad a los beneficiarios y respetar la forma de vida de las familias al reubicarlas en la misma zona. El carácter de sustitución evita los problemas que normalmente se suscitan entre los miembros de la comunidad cuando compiten por una vivienda. La comunidad, a partir del momento en que aprueba el esquema del anteproyecto de urbanismo, conoce la ubicación de las viviendas de sustitución y los mismos pobladores se encargan de que no se construyan nuevas edificaciones en las zonas que van a ser afectadas, garantizando así la transparencia en el proceso de asignación de estas viviendas. La participación de la comunidad en el diseño y la construcción de estas residencias es la misma indicada anteriormente, ya que éstas son parte de los frentes de obra. Los beneficiarios de estas viviendas tienen que hacer un esfuerzo financiero para disponer de ellas, ya que deben responsabilizarse del costo de los remates finos y de sus mejoras o ampliaciones. En el caso de las viviendas del sector Portillo de Catuche ocurrió un fenómeno muy particular, pues Fe y Alegría adquirió los terrenos sobre los cuales se construyeron las viviendas y se los vendió, a largo plazo, a las familias que las ocupan. Con ello les regularizó integralmente la propiedad.

Los condominios constituyen una alternativa de solución a la ocupación imperfecta de las tierras por parte de los pobladores, acción que trae como consecuencia la indefinición de la zona ocupada y de los derechos de construcción de cada familia. Los condominios se delimitan en el anteproyecto de diseño urbano y permiten que un conjunto de vecinos defina claramente las zonas comunes y la zona privada correspondiente a cada familia, estableciendo normas respecto a los derechos de construcción (en horizontal y vertical) de cada uno y al equipamiento y uso del área comunitaria. La OLAT le provee un plano de su vivienda a cada familia. La instrumentación de estos condominios facilitará una posterior regularización de la propiedad de la tierra a ser asumida por las autoridades competentes. Esta tarea, iniciada en 1997, es muy delicada y laboriosa y requiere la comprensión de su importancia y la aceptación por parte de todas las personas afectadas, pues implica un cambio cultural significativo. En Catuche ya se encuentra en operación un condominio en el sector El Guanábano.

Si bien los proyectos no incluyen el financiamiento de la vivienda, el consorcio, a través

de las OLAT, provee a las familias asistencia técnica para las mejoras y ejecuta los proyectos correspondientes. El consorcio promueve y facilita, mediante asesoramiento en aspectos legales, la obtención de créditos a través de las organizaciones comunitarias de vivienda (OCV) correspondientes a la Ley de Política Habitacional. Existe una OCV instalada en un local en la planta baja de uno de los edificios de las viviendas de sustitución.

La UP del consorcio se ocupa de la capacitación tecnológica de las microempresas y las otras unidades se responsabilizan de su formación en materia de gestión y administración. Un ejemplo de transferencia tecnológica: para el embaulamiento de la quebrada se contrató a una empresa para que construyera un prototipo de la obra en un de un tramo. El contratista explicó el método de construcción a una microempresa local y los obreros realizaron una pasantía en sus talleres. A partir de ese momento, la microempresa se hizo cargo de la ejecución de la obra (produce las piezas y construye) logrando con ello un costo inferior al del prototipo. Hasta el momento, las microempresas de construcción que participan en el proyecto no han requerido financiamiento, pues han utilizado los adelantos para cubrir sus necesidades de capital de trabajo.

Valoración de la participación

Eficacia

En los proyectos de PROHABITAT se han cumplido los objetivos propuestos. Por primera vez los proyectos de intervención se ubican dentro de un contexto común amplio (el Plan) y se orientan a la urbanización e incorporación de los barrios a la ciudad. La comunidad se ha organizado en torno a un proyecto concreto y se ha hecho cargo de la autogestión del mismo. Se ha institucionalizado el consorcio, bien estructurado y con niveles de responsabilidad claramente definidos tanto en el proceso como frente a la comunidad.

El consorcio, más allá de lo previsto, se ha convertido en un factor multiplicador de otros programas sociales y de crédito en la zona, y en un elemento de apoyo a la ejecución de otros proyectos. Ha logrado tal legitimidad ante la comunidad, que se ocupa de obras que van más allá de las inicialmente contempladas en el proyecto. Por ejemplo, los habitantes del sector El Kinder requirieron un proyecto para la red de aguas blancas, la OLAT elaboró una propuesta, cuyo costo de obra fue de 455.000 bolívares. El consorcio aportó 240.000 bolívares y la comunidad 215.000 bolívares más mano de obra, y pagó a un responsable de la obra frente al consorcio.

Con ello se ha logrado una coordinación perfecta entre la intervención física y el acompañamiento social. Se ha logrado asimismo rescatar el interés y la fe de la comunidad en las intervenciones en su hábitat. Por una parte, la población de los barrios intervenidos ha asumido el proyecto y valorado la importancia del proceso de urbanización, y por otra ha adquirido conciencia de los costos del proceso y comprendido que las obras se irán ejecutando en la medida en que se obtengan los recursos y que ella debe desempeñar un activo papel en su captación. La comunidad conoce el monto de los recursos disponibles y las obras que pueden ejecutarse en cada momento, lo cual confiere credibilidad al proyecto.

La ejecución integral del proyecto Catuche se ha retrasado por limitaciones financieras derivadas del hecho de que no es un programa oficial. Sin embargo, las obras físicas, realizadas con los recursos captados, se han ejecutado y realizado en el tiempo previsto, e incluso en plazos significativamente menores. El problema de no contar desde el principio con un esquema completo de financiamiento ha tenido ventajas y desventajas: ha traído como consecuencia un gran desgaste, debido al tiempo y los esfuerzos que se han tenido que invertir persistentemente en la captación de los recursos para las distintas actividades y obras de los proyectos.

Por otra parte, ha permitido una aplicación flexible y óptima de los recursos captados, no vinculados a una obra específica, para financiar los trabajos que se van definiendo como prioritarios. El 90 por ciento de los recursos de la alcaldía captados con la idea de realizar obras en el sector Bulevar, fueron transferidos por los pobladores del sector a Portillo y utilizados para financiar movimientos de tierras y los dos primeros pisos de uno de los edificios de viviendas de sustitución, y el 10 por ciento restante se utilizó en el sector para financiar el prototipo del embaulamiento. El resto de la construcción de dichas viviendas se financió con recursos del Fondo de Fortalecimiento Social.

El proyecto ha dado la oportunidad a la sociedad civil de desarrollar su capacidad operativa y de gestión.

Eficiencia

Al ser la administración una responsabilidad del consorcio, se ha logrado una total transparencia en el manejo de los recursos. Inicialmente, las tareas administrativas son asumidas por la ONG que participa en la unidad de administración y gestión del consorcio, y luego, una vez capacitados, los residentes se responsabilizan por esta labor. Al ser la comunidad organizada responsable de la ejecución de los proyectos, se ha logrado también una total transparencia de todas las actividades del proceso. El costo de los proyectos es inferior al de los programas tradicionales de intervención urbana. El plan que sustenta los proyectos se formuló con la inversión mínima requerida para lograr su nivel de excelencia y la comunidad dispone del mismo sin costo alguno.

Las obras físicas se han ejecutado a un costo significativamente inferior al que hubieran tenido si hubieran sido instrumentadas mediante esquemas tradicionales, debido a que: (a) se ha logrado un alto grado de innovación tecnológica que ha garantizado buena calidad al costo más bajo posible, transformándose en la variable fundamental para el diseño de los trabajos, (b) en su ejecución se ha aplicado la técnica de proyecto-construcción, (c) los materiales se han adquirido mediante las modalidades de contratos seriales y compras en avance y (d) se ha optimizado el uso de la capacidad de construcción local. Asimismo, aún cuando no existe un componente de innovación, el costo de las obras realizadas con la misma tecnología de construcción que se utiliza normalmente en los programas de la alcaldía (paredes, brocales) es inferior debido a la eficiencia del modelo administrativo y a la participación de empresas locales. A título de ejemplo se puede mencionar que la construcción de un muro de gravedad con tecnología alternativa (gaveras de cerveza con cemento y tierra) costó 15 millones de bolívares, un 60 por cien-

to menos que el costo de su construcción con tecnologías tradicionales. El metro cuadrado de las viviendas de sustitución, incluyendo muros, costó 125.000 bolívares, en comparación con un valor de mercado de 235.000 bolívares en la misma zona.

El acompañamiento social, indispensable para la constitución de los consorcios y la concreción de los proyectos, ha tenido un costo relativamente elevado porque la carencia de recursos financieros implica esfuerzos extraordinarios para dar continuidad operativa al consorcio. Si PROHABITAT fuera un programa oficial, este costo se habría reducido significativamente.

La calidad de las obras es muy superior a las que tradicionalmente se considera como adecuada para los barrios, ya que han sido proyectadas y construidas con miras a la urbanización de los mismos.

Impacto económico, social y cultural

Teóricamente, la urbanización de las zonas de los barrios de Caracas contemplada en el plan, implica la incorporación del 40 por ciento de la población al sistema económico formal de la ciudad, con todo lo que ello significa. A continuación se sintetiza el impacto específico del proyecto Catuche.

Impacto económico: ha sido significativo porque: (a) el 85 por ciento de los recursos movilizados se queda en la zona, (b) se utiliza mano de obra local y se fortalecen las microempresas (por razones de eficiencia); incluso algunas de ellas, en la actualidad, ofrecen sus servicios en el sector formal de la ciudad; y (c) se ha logrado una importante transferencia tecnológica hacia la comunidad.

Impacto social: además de lo que ha implicado la organización para la autogestión, descrita en el texto, con el mejoramiento del nivel ciudadano de la población, se ha incrementado notablemente el interés de la población de la zona por participar en todo tipo de programas sociales. En las casas comunales de Catuche funcionan bibliotecas para niños y jóvenes, aulas de refuerzo escolar y tareas dirigidas, centros de computación, servicios médicos primarios y de planificación familiar; se realizan actividades culturales y sirven de centros de reunión para la comunidad. En el tercer piso de la casa comunitaria del sector La Quinta se encuentra EXPOCATUCHE, donde se exhiben los planos y maquetas del proyecto, fotografías de los procesos de construcción y maquetas de obras en las cuales los residentes, trabajando con la UP, pueden identificar los problemas específicos que los afectan. En este local se ubicará posteriormente el servicio médico.

Impacto cultural: el impacto cultural del proyecto es quizá el que más llama la atención a un observador independiente. Resulta realmente significativo comprobar que un antiguo asentamiento humano ha logrado dejar de lado los intereses individuales y se ha organizado para trabajar en torno a un proyecto. Incluso aquéllos que no han participado activamente en el proceso se han identificado con el mismo, respetan al consorcio y no interfieren en el trabajo. Este cambio significativo en la cultura se manifiesta fundamentalmente en: (a) el civismo y la convivencia que han desarrollado los pobladores al organizarse en torno a un objetivo común; (b) la creciente participación de la población; (c) la percepción del consorcio como una organi-

zación legítima con capacidad de apoyarlos en la solución de sus problemas, y (d) el incremento del nivel técnico de la población a través de la capacitación y la familiarización de los pobladores con disciplinas, corrientes para el resto de la sociedad, pero relativamente desconocidas en la zona: derecho, arquitectura, urbanismo, ingeniería, administración, etc.

Equidad

La filosofía de PROHABITAT es restituir la equidad en las zonas marginales de la ciudad, equiparándolas a la ciudad formal. En el caso específico de Catuche la equidad se refleja en que los pobladores tienen igualdad de oportunidades para participar en el proyecto a través del consorcio, los comités, las microempresas y la asamblea.

Las decisiones relativas a los anteproyectos y las obras han sido tomadas por toda la comunidad.

El proyecto de urbanización beneficia a todos los pobladores de la zona. Las grandes obras los favorecen directamente (vialidad, embaulamiento de la quebrada) y las otras, aun cuando se ubican en distintos sectores (casas comunales, áreas deportivas, parques, plazas), pueden ser utilizadas —y de hecho lo son— por toda la comunidad.

Las viviendas de sustitución que se otorgan a las familias afectadas son equivalentes y de mejor calidad que las que se han demolido. Además, su desmantelamiento responde a requerimientos inevitables de la intervención urbana, por lo que es aceptado, junto con la asignación de las viviendas de sustitución, por toda la comunidad.

Las OLAT ofrecen asistencia técnica a todos los miembros de la comunidad que requieran para la construcción y el mejoramiento de sus viviendas o para la solución de cualquier otro tipo de problema técnico.

Toda la zona puede ser organizada en condominios, aunque para tomar decisiones relativas al uso de las áreas comunes los residentes tienen que considerar el efecto que éstas pueden tener sobre el resto de la comunidad (por ejemplo, no pueden cerrar una escalera si ésta es el único acceso de un punto a otro del barrio).

La sostenibilidad, la continuidad y la consolidación de Catuche (y los otros tres proyectos) depende de varios factores:

- La responsabilidad y capacidad de negociación de la comunidad organizada y del apoyo de las organizaciones que participan en el mismo. Especialmente, de que se mantenga e incremente una autogestión activa, es decir, que no retornen a un esquema paternalista (ni la comunidad ni las organizaciones).

- Que las entidades con capacidad de financiar este tipo de proyectos o alguno de sus componentes y los responsables de los servicios que afectan a la comunidad, entiendan la figura del consorcio, lo respeten y lo acepten como contraparte válida. Cabe destacar que el Presidente Caldera, durante una visita a Catuche, entregó recursos del Fondo de Fortalecimiento Social directamente a los consorcios.

PROHABITAT, como programa, sólo es sostenible si se convierte en un programa adoptado oficialmente por el país y cuenta con financiamiento suficiente para cambiar de escala.

Condiciones del éxito

Dada la naturaleza particular de PROHABITAT, su éxito a nivel comunitario se ha debido a:

- que representa un proyecto integral de intervención urbana cuyo objetivo es superar la condición de marginalidad de los pobladores, lo cual responde a la necesidad obvia de éstos de superar la condición de disociación en que viven:

- habitan en una zona de la ciudad (céntrica y próxima a urbanizaciones tradicionales e importantes arterias viales) que no se considera formalmente parte de la misma y no se incluye en su planificación urbana;
- trabajan, estudian o se desenvuelven durante el día en la parte formal de la ciudad donde son ciudadanos y luego se recogen en sus viviendas en los barrios donde pasan a ser marginales.

- La participación activa y organizada de la comunidad y la sociedad civil en torno al proyecto, que es producto básicamente de la identificación con el proyecto al haber encontrado una manera de canalizar la necesidad humana de pertenecer y participar al haber excluido expresamente del consorcio los intereses partidistas o de otro tipo.

- La efectividad de las labores de formación y capacitación que han permitido un incremento notable, no tan sólo de la participación, sino también de la capacidad de autogestión y han contribuido a la recuperación de la autoestima individual y colectiva en la zona.

- La colaboración desinteresada de las organizaciones que intervienen en el proyecto. En el caso de Catuche algunas de ellas ya gozaban de gran prestigio entre la comunidad.

- El financiamiento otorgado por el gobierno y otras entidades, que han permitido avanzar en la ejecución de las obras.

Enseñanzas

El mejoramiento del hábitat de los barrios y su incorporación formal a la ciudad, además de ser un derecho, es una necesidad sentida de la población. Eso ha quedado demostrado por la acogida dada a los proyectos en las cuatro zonas en las que se está ejecutando el proyecto PROHABITAT y por las solicitudes provenientes de otras zonas en que se lleven a cabo los proyectos correspondientes. Las comunidades de otras zonas están organizando autónomamente sus consorcios sobre la base del modelo de Catuche.

Los habitantes calificados como marginales pueden reivindicar su condición de ciudadanos y hacerlo eficientemente, con el acompañamiento y el apoyo de organizaciones especializadas, a través de una autogestión activa que les permite desarrollar su capacidad para enfrentar el desafío de asumir responsablemente las tareas conducentes a elevar las condiciones de su hábitat y mejorar su calidad de vida.

A la sociedad formal le resulta conveniente la organización de los pobladores de los barrios,

ya que los consorcios se han convertido en interlocutores válidos para negociar con esas zonas: los consorcios han negociado con el Metro de Caracas, HIDROCAPITAL, Cementos La Vega, la alcaldía, etc.

En conclusión, el Plan y PROHABITAT, igual que el PRODEL, son perfectamente replicables, como lo demuestran los proyectos en ejecución. AMHABITAT ha elaborado planes de similar naturaleza para el litoral central y la ciudad de Maracaibo, y actualmente está en consideración la formulación de planes para los barrios de una vasta región del país.

Página en blanco a propósito

QUINTA SECCIÓN

Taller de salud

Fundación para la Promoción de la Salud en el estado Lara

Carlos Mascareño

Programas Comunitarios de Acción Primaria

Carlos Alberto Komora

Empresas Solidarias de Salud

Francisco Pérez-Calle

Participación de la sociedad civil en los servicios básicos de atención de la salud en Venezuela y Perú

Laura C. Altobelli

Página en blanco a propósito

Fundación para la promoción de la salud en el estado Lara

Carlos Mascareño¹

Introducción

El caso que hemos preparado, se concentra en la acción de la sociedad civil organizada en los centros ambulatorios de salud en el estado Lara, con el auspicio de la Fundación para la Promoción de la Salud en el estado Lara (FUNDASALUD). El intenso trabajo de campo realizado permitió captar la riqueza del proceso en el estado Lara, entidad pionera en el desarrollo de la sociedad civil en Venezuela.

El estado Lara

Lara es una de las veintidós entidades federales que conforman la República de Venezuela. Es un Estado pequeño, con una superficie de 19.800 kilómetros cuadrados, apenas el 2,8 por ciento del territorio nacional, pero alberga una población cercana al millón y medio de habitantes. Su capital es Barquisimeto, que concentra el 60 por ciento de los habitantes, lo que la convierte en uno de los principales centros urbanos del país.

Históricamente, la importancia de Lara y de su capital Barquisimeto ha estado perfilada por su producción agropecuaria y el desarrollo de una intensa actividad comercial en su carácter de encrucijada entre el Occidente y los Andes y el centro del país.

La sociedad civil larense

La tendencia de Lara en favor de la asociación se observa no sólo en los gremios o sectores, sino también en todos aquellos ámbitos que requieren organización para afrontar un problema (Acosta, Ureta, Alzuru, Iranzo 1997). Durante el presente siglo, la actividad comercial se ha traducido en formas de organización de la sociedad como la activa cámara de comercio larense, las asociaciones de artesanías, el mercado de El Manteco, la experiencia del Mercado de Barquisimeto (Mercabar). También en el ámbito agropecuario se observa una proliferación de asociaciones de productores, cooperativas y centros de apoyo que han fortalecido la actividad. En otros aspectos institucionales, se ha demostrado una capacidad local de organización exitosa: Fedecámaras de Lara que concentra a los empresarios de la zona, la Asociación Pro-Venezuela (capítulo Lara), la única existente a nivel regional en todo el país, la Fundación para el Desarrollo de Centro Occidente (FUDECO), institución creada con el concurso de la capacidad local, y cientos de ca-

¹ Consultor, Fundación para la Promoción de la Salud en el estado Lara (FUNDASALUD).

sos en aspectos diversos como la atención del niño, la educación, la economía popular, la cultura, la gestión ambiental o la salud (Acosta, Ureta, Alzuru, Iranzo 1997).

El Centro para el Desarrollo y Apoyo de la Sociedad Civil del estado Lara (CENDAL) ha contabilizado más de tres mil quinientas organizaciones civiles. El centro se creó en 1993 para apuntalar la gestión de las organizaciones civiles de la entidad (Salas 1997). Con ese impulso, el gobierno de Lara aprobó la Ley de Planificación y de Participación de la Sociedad Civil, siendo el único territorio en el que la iniciativa se ha materializado. Es creciente y significativo el número de organizaciones que en Lara se incorporan a proyectos sociales, particularmente en materia de abastecimiento de alimentos, participación de la mujer, gestión cultural, producción artesanal y salud (Iranzo 1997).

FUNDASALUD, los centros ambulatorios y la sociedad civil

En todo el hemisferio se están redistribuyendo las responsabilidades entre el gobierno, los empresarios y los ciudadanos organizados y las líneas decisorias entre la economía, la política y la sociedad se están desdibujando (Reilly 1996, 2). La cercanía de FUNDASALUD con las organizaciones civiles en los centros ambulatorios que promueven (sesenta en total), hace realidad la idea de que la eficacia de la acción del Estado depende en gran parte de la fortaleza de la sociedad civil. La participación activa de la sociedad civil en los centros ambulatorios del estado Lara muestra una realidad de gran impacto en una comunidad en la que existen condiciones propicias para su expansión. Es una alianza entre el Estado, la sociedad organizada y la comunidad, para el logro de fines comunes.

FUNDASALUD: Creación y desarrollo

FUNDASALUD-LARA es una institución que se originó en dos procesos que representan grandes tendencias en América Latina: la descentralización político-administrativa y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Antes del inicio de la descentralización en Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), afirmaba que... "ha llegado el momento de iniciar el proceso de reformas encaminado a ampliar la participación de la sociedad en la toma de decisiones de los poderes públicos... porque ésta ha alcanzado un nivel cultural y un grado de conciencia cívica que le permiten incorporarse a ese proceso..." (COPRE 1987, 13).

En aquel momento existían problemas para conceptualizar la idea de la participación, porque no había una concepción unívoca de su relación con el poder político, y porque el vocablo se refería por igual tanto a los efectos globales del poder como a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial o funcional (Cunill 1991, 43). A pesar de las dificultades conceptuales para abordar el tema, a principios de la década esa participación en los asuntos públicos cobró fuerza como tema de discusión. Uno de los sectores en que más se expresaba aquel proceso, tanto en el discurso como en la práctica, era el de la salud. Al respecto, en América Latina se discutía, entre otros grandes aspectos, que el desarrollo de sistemas locales de salud (SILOS), estaba sujeto a cuatro factores centrales: el grado de autonomía de los entes descentralizados, el grado de

coordinación institucional y sectorial, la amplitud de la participación social y la capacidad para orientar la gestión y los recursos (Mejía 1990). Se advertía como una de las incoherencias entre los valores y las expectativas de la descentralización del sector salud, el bajo grado de aceptación de la participación popular en la toma de decisiones como solución viable, por parte de algunos funcionarios de la salud en el centro y la periferia de los países (Ganeva 1990, 128).

Tal era el contexto ideológico que rodeó el origen de FUNDASALUD, institución pública, creada por el Decreto 078 de la gobernación del estado Lara, el 9 de octubre de 1990, cuando apenas transcurría el primer año de la descentralización venezolana. A dicho marco se sumó un factor determinante: el esquema y la filosofía de gestión implantado en FUNDASALUD, provenía del mismo que se desarrolló en ASCARDIO, una institución de la sociedad civil del estado Lara creada en 1976 para resolver problemas y aportar soluciones en el área cardiológica que, para aquel momento era —todavía hoy lo es— la principal organización de salud de Venezuela en ese campo, y cuyo eje de desarrollo se fundamentó en una gerencia participativa con la incorporación de la comunidad. Además, el presidente, fundador y diseñador de FUNDASALUD fue el mismo de ASCARDIO, el Dr. Bartolomé Finizola, médico de reconocida trayectoria formado en el credo de la sociedad civil larense.

Base doctrinaria para la acción de FUNDASALUD con la participación de la sociedad civil

Para agosto de 1991, en el seno de la comisión para la reforma del estado Lara (COPREL), órgano asesor de la gobernación de esa entidad, la subcomisión para la descentralización de la salud de ese ente, generó una propuesta de reforma del sector. Dicha propuesta partía de un diagnóstico caracterizado por los siguientes factores (COPREL-FUNDASALUD 1991): (a) la población del estado Lara presentaba una combinación de enfermedades crónico-degenerativas e infecciosas-agudas que demandaban una atención integral; (b) las organizaciones responsables de la salud cada vez eran más incompetentes, debido a que basaban sus actividades en un modelo administrativo inadecuado; y (c) en el estado Lara existían experiencias exitosas y rasgos positivos necesarios para generar un cambio favorable en la salud de la ciudadanía.

En consecuencia, era necesario desarrollar los programas de salud con base en un modelo que tuviera las siguientes premisas (COPREL-FUNDASALUD 1991):

- Gerencia con proyección social.
- Participación activa de la comunidad.
- Administración participativa del equipo de salud.
- Sistemas de información para la toma de decisiones.
- Desarrollo del recurso humano.
- Mantenimiento y control de calidad de los equipos médicos.
- Fortalecimiento de los niveles locales de salud.
- Integralidad en la atención primaria, participación civil e intersectorial.

En ese marco, FUNDASALUD se planteó un proceso progresivo de incorporación de la so-

ciudad civil en el desarrollo de los asuntos de salud, confiriéndole capacidad para manejar los recursos del sector a través de los establecimientos, así como a través del apoyo jurídico y administrativo a los grupos organizados para hacer más efectiva dicha participación, perfil que ha fortalecido la red de salud del estado Lara a lo largo de sus siete años de existencia.

La transferencia de recursos a la sociedad civil y a los establecimientos de salud

En buena medida, FUNDASALUD ha procurado funcionar como instrumento facilitador de un proceso de transición que se mueve de un modelo tradicional administrativo estructurado desde el nivel central, hacia otro que pretende incorporar los rasgos y las potencialidades de las localidades para la solución de los problemas de salud. Por ello, más que un problema de confrontación con el Ministerio de Sanidad, FUNDASALUD ha abordado un esquema de coordinación para la descentralización de la salud en el estado Lara (Arteta 1997, 5).

De esta manera, la Fundación ha transitado un camino difícil caracterizado por los desequilibrios que supone servir de enlace entre las instancias de gobierno con visiones burocráticas tradicionales, y las organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas nuevas e impulsadas por la voluntad de resolver. No es sencillo, entonces, abordar la gerencia de recursos provenientes del estado, en su mayoría de la gobernación del estado Lara, y trazar alianzas con las organizaciones civiles que se han vinculado al sector salud. Así, para el año 1997, esta institución manejaba un presupuesto de 3.000 millones de bolívares (US\$ 6.000.000), lo que representaba el 3,0 por ciento del total de la entidad federal y el 12,5 por ciento del sector estatal de la salud². La distribución programática de dicho presupuesto destaca lo siguiente:

- Más de 600 organizaciones civiles participan en la administración de los programas de FUNDASALUD.

- La participación se extiende desde el funcionamiento de hospitales y la administración de centros ambulatorios, hasta la coadministración de centros complejos como los de atención a la tercera edad (CAITE) y la distribución de leche a niños de familias de bajos recursos entre 2 y 9 años de edad, con una cobertura de 300.000 niños.

- Los programas de atención médica, ambulancias, ambulatorios, hospitales, tercera edad y vaso de vida representan seis procesos clave que absorben el 82,34 por ciento del presupuesto.

En general, la programación aborda una alianza entre FUNDASALUD, el gobierno estatal, las organizaciones civiles, los centros de salud y la comunidad, que contempla la participación ciudadana en la administración de los problemas de salud, incentivando diferentes modalidades de organización civil intermedias y de base.

Todos los programas —en consecuencia, todas las organizaciones civiles involucradas— se encuentran sometidas a un rígido mecanismo de rendición de cuentas mensual o bimestral ante la administración de la Fundación la que a su vez tiene que rendir cuentas ante la gobernación

² Es importante señalar que los servicios de salud en Lara fueron descentralizados mediante un convenio suscrito el 12 de julio de 1995 entre el gobernador de esa entidad y el Ministerio de Sanidad de Venezuela. A partir de allí se supone que el presupuesto total de salud del Estado es igual a los aportes del ministerio y a los aportes respectivos del gobierno estatal.

del Estado y la contraloría general de esta entidad federal. Así, la transparencia es un valor que se transmite a las organizaciones civiles que participan en el proceso.

Conocer las características, formas y modalidades de participación civil en todos los programas de FUNDASALUD sería tarea de gran aliento, toda vez que cada uno de ellos posee perfiles propios, metas específicas e indicadores particulares de gestión. Por ello se ha seleccionado para su estudio en profundidad uno de los programas más importantes de FUNDASALUD: los centros ambulatorios del estado Lara, con administración de la sociedad civil.

La atención ambulatoria en manos de la comunidad: actores y proceso

El programa de centros ambulatorios se propone inducir la participación de la comunidad en la solución de problemas de atención primaria de la salud. A continuación se presentan las características generales del mencionado programa y las bases metodológicas para su evaluación.

Dimensión del programa de atención ambulatoria

En el estado Lara funcionan 303 centros públicos de provisión de servicios de salud, de los cuales 294 obedecen a la clasificación de ambulatorios. De éstos, 196 son rurales tipo I, los más pequeños y simplificados de la red, existiendo 64 calificados como urbanos por localizarse en centros poblados de mayor concentración. En el municipio Iribarren, donde se encuentra Barquisimeto, la capital del estado Lara, se localiza la inmensa mayoría, 54 ambulatorios urbanos.

FUNDASALUD se encuentra presente en 60 ambulatorios del total de la red, el 19,7 por ciento, con énfasis en centros urbanos con mayor población. Con esta estrategia, la Fundación ha promocionado la participación de la sociedad civil en 31 de los 64 ambulatorios urbanos del estado Lara, o sea el 48,6 por ciento. Estas proporciones revelan la magnitud y la importancia del programa de FUNDASALUD, toda vez que en cada uno de los 60 ambulatorios señalados se observa la incorporación activa de organizaciones civiles de base que operan en el sistema de salud. Debe destacarse que estos ambulatorios atienden el 64 por ciento del total de los habitantes del estado Lara.

De ese número de ambulatorios con incorporación de la comunidad, 35 se localizan en la ciudad de Barquisimeto y sus alrededores, representando el 40,6 por ciento del total de ambulatorios de la red en el municipio Iribarren, lo que denota la concentración del programa en este territorio, que comprende la principal ciudad del Estado, con casi 900.000 habitantes.

Los actores principales y la gestación del proceso: qué tipo de sociedad civil y en qué tipos de centros de salud

En las poblaciones del estado Lara, como en muchas otras de Venezuela, desde los años ochenta han surgido organizaciones civiles vinculadas a la solución de los problemas de salud. No es reciente, entonces, la vinculación de grupos organizados con los centros de salud. Sin embargo, no es lo mismo la proliferación de organizaciones que el mejoramiento efectivo del centro dispensador de salud. Muchas de estas organizaciones desaparecen en el intento por distintas causas,

que van desde el carácter partidista en algunas, pasando por la debilidad estructural de la organización, hasta llegar a la sostenibilidad de la experiencia al no poder generar una fuente de recursos sólida que confiera continuidad al proceso.

Los dirigentes creadores de FUNDASALUD optaron por una estrategia basada en los siguientes principios: FUNDASALUD sólo sería un ente facilitador de la intervención de la sociedad civil en los ambulatorios, esto es, no se convertiría en una organización interventora de la comunidad para que ella se organice. En consecuencia, se trata de la creación de incentivos para la organización, ofreciendo apoyo institucional (financiero, técnico, jurídico) a aquellas comunidades que desearan participar en el programa. Sólo aquéllas con una alta propensión a la participación acudirían al encuentro y, probablemente, no desaparecerían. La organización respectiva debería someterse a las siguientes normas: poseer un registro jurídico valedero; definir un proyecto de participación en el ambulatorio, en el que se establezca qué se requiere de FUNDASALUD; estar a prueba durante seis meses; someterse a una estricta rendición mensual de cuentas administrativas; comprometerse a manejar la gestión ambulatoria con transparencia, espíritu de participación y sin injerencia de estructuras partidistas; sería necesario, sobre todo, ofrecer un proceso educativo que incrementase la capacidad de gestión de las organizaciones civiles.

De esta manera, FUNDASALUD ha logrado la incorporación de 60 organizaciones civiles en centros ambulatorios durante seis años de gestión.

Las organizaciones más comunes son los comités de salud, constituidos jurídicamente como asociaciones civiles. La mayoría de ellas se denominan "sociedad de amigos del ambulatorio" y representan el 70 por ciento del total.

Luego se encuentran las asociaciones de vecinos, cuyo origen se remonta a los años setenta, y para incorporarse al programa de FUNDASALUD, deben regularizar su situación jurídica. Existe un total de 13 asociaciones de vecinos.

La inmensa mayoría de los ambulatorios urbanos cuentan con asociaciones civiles, comités de salud, siendo notoria la ausencia de las asociaciones de vecinos. Por el contrario, en la mayoría de los ambulatorios rurales, sobre todo los de tipo I, la presencia de las asociaciones de vecinos es determinante. Tal realidad es congruente con la acción vecinal en pequeños centros poblados rurales, lo que permite que esa tradición constituya una buena base para asumir la administración de un centro ambulatorio de esa magnitud.

Una primera ventaja del programa de atención ambulatoria de FUNDASALUD es haber logrado el compromiso de 60 organizaciones civiles con el mejoramiento de los centros ambulatorios del estado Lara. Además, la cobertura de la quinta parte de la red y de casi la mitad de los ambulatorios urbanos, indica el impacto de ese esfuerzo. Sin embargo, hasta qué punto los ambulatorios con participación de la sociedad organizada y con el patrocinio de FUNDASALUD funcionan mejor, es una interrogante que no se responde con el simple hecho de la cobertura. En ese sentido, FUNDASALUD partió de una simple hipótesis: como con el modelo de administración tradicional los ambulatorios se han deteriorado y no responden a las necesidades, con la incorporación de la comunidad organizada será posible superar tales limitaciones.

Era necesario, en consecuencia, evaluar dicha hipótesis. Para ello, es preciso medir la eficiencia, la eficacia y el impacto real de ese proceso. Para ello se seleccionó una muestra representativa de los ambulatorios, y se efectuó un trabajo de campo para evaluar los factores de desempeño más destacados de los ambulatorios. En la siguiente sección se exponen los resultados de esa evaluación.

Mejoramiento de los ambulatorios a través de la participación de la sociedad civil: eficiencia, eficacia e impacto

La coordinación médica del ambulatorio se ejerce en forma rotatoria, cada seis meses, con lo cual se logra que varios médicos aprendan a administrarlo. También se lleva un control estricto de los insumos provistos por la comunidad a la coordinación, lo cual queda registrado en un acta firmada por ambas partes.

Se respira aquí un agradable aire de democracia y civismo. Calicanto es uno de los seis ambulatorios con participación de la sociedad civil que fueron visitados en nuestro estudio. Los restantes fueron Santos Luzardo, Nuevo Barrio, La Paz, Valle Lindo y Los Aranguéz. Como grupo de control se incorporaron los ambulatorios Dr. Rafael Pereira, Ruezga Norte, Santa Isabel, Los Rastrojitos, Campanero y Atarigua, sin presencia activa de organizaciones comunales y con dependencia absoluta del Ministerio de Sanidad. La muestra ubicada en los municipios Iribarren y Torres del estado Lara, se localizó en zonas donde la población posee índices de necesidades básicas insatisfechas del 43,5 al 67,7 por ciento. La población varía de 2.000 a 40.000 habitantes, es decir, se trató de incorporar la mayor diversidad posible de situaciones con el objeto de garantizar la representatividad y confiabilidad de los resultados. De esta manera, a continuación se analizan las principales situaciones derivadas de los instrumentos aplicados en la muestra señalada.

Cómo funciona el proceso: la comunidad organizada asumió al ambulatorio como suyo

La primera impresión que puede obtenerse al visitar uno de estos centros ambulatorios, es la presencia de la comunidad a la que pertenecen, todos los que presiden los comités de salud, las asociaciones civiles o juntas vecinales vinculados al ambulatorio.

El proceso de incorporación de la sociedad civil en los asuntos públicos como la salud, es un hecho complejo. Si lograrlo sólo dependiera de estímulos externos, los incentivos de FUNDASALUD deberían haber cubierto con facilidad toda la red del estado Lara. Sin embargo, sólo sesenta organizaciones, de los cientos que existen, han logrado pasar la prueba de la organización inicial. Pueden sugerirse tres factores comunes a aquellas organizaciones que lo lograron.

El primero y más evidente de todos es la presencia de líderes naturales que impulsan la organización, que poseen visión de lo que quieren, son persistentes y comunican con claridad sus ideas. Esto se encontró en cada uno de los seis ambulatorios evaluados. Ello no quiere decir que en el resto de las comunidades no se encuentren estas personas, sino que las circunstancias han

impedido que se incorporen a procesos de este tipo. Existe una capacidad de gestión de recursos y de administración en determinadas personas que se incorporan al grupo, que se encargan de llevar las cuentas al día, organizar procesos y garantizar información al resto de la comunidad.

Otro aspecto que contribuye en buena medida al desarrollo de la organización civil en el ambulatorio es la propensión del médico coordinador a aceptar la participación civil. En Calicanto, Santos Luzardo, Valle Lindo o La Paz, la respuesta del coordinador fue la misma: "sin la presencia de la comunidad, el ambulatorio no sería el mismo; ella se encarga de que la gente asista, le dé importancia, lo cuide y lo preserve". Por su parte, las organizaciones civiles convinieron en calificar como cordial y solidaria la labor de los coordinadores de esos centros.

La tarea para mantener esa presencia es ardua. En la comunidad existen quienes se oponen a ese tipo de participación, ya sea con la acción o con la omisión. Una de las principales quejas de los miembros de las juntas directivas de asociaciones y comités es que les resulta difícil lograr la incorporación plena de la comunidad. Son pocos los que trabajan y colaboran activamente. Con todo, varias son las organizaciones comunitarias que llevan más de cinco años participando en la defensa y el mejoramiento de su ambulatorio.

Las organizaciones civiles que intervienen en los ambulatorios del estado Lara lo hacen a través de diversas formas de participación, que pueden clasificarse de acuerdo con el siguiente esquema:

- **Administración de recursos.** En los 60 ambulatorios, la sociedad civil administra recursos provenientes de los aportes de FUNDASALUD, y la Gobernación aporta recursos para construcciones menores, pago de servicios y donaciones de la comunidad y otros aportes de fuentes diversas.

- **Supervisión y control.** Sin poseer una función formalmente asignada, el comité de salud o su equivalente ejerce la supervisión y el control del ambulatorio, manejando información sobre su funcionamiento, prestación de los servicios, cumplimiento de horarios del personal y dotación de recursos.

- **Evaluación de la gestión.** En casos como el ambulatorio Santos Luzardo, en el que la comunidad posee el control total de la administración, se realiza una permanente evaluación de la gestión, con lo que la junta directiva toma decisiones estratégicas.

- **Planificación.** Por lo general, la planificación del ambulatorio corresponde a la coordinación médica. Sin embargo, la comunidad discute y opina sobre dicha planificación en reuniones de trabajo con el grupo de salud.

- **Contratación de personal.** En tres de los ambulatorios de la muestra, la sociedad civil contrata de manera directa a médicos, enfermeras, odontólogos, bioanalistas o personal auxiliar.

- **Movilización de recursos.** Es una de las funciones más destacadas de las organizaciones civiles, ya que su flexibilidad y capacidad les permite acceder a diferentes fuentes gubernamentales y privadas. En el estado Lara las organizaciones civiles han obtenido fondos, además de FUNDASALUD, de la gobernación, de las alcaldías, del Ministerio de Sanidad, de empresas privadas o de entes nacionales como el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

■ **Incidencia en el diseño de políticas.** La interacción entre la comunidad y el equipo de salud hace que la sociedad civil vaya moldeando las políticas de salud. De esta manera, la comunidad establece prioridades sobre el tipo de especialista médico que se requiere en la zona o la estructura de medicamentos en función de la morbilidad.

■ **Mantenimiento y construcción.** Todas las organizaciones civiles entrevistadas manifiestan haber participado activamente en el rescate y el mantenimiento del ambulatorio. De hecho, ejercen una vigilancia permanente sobre las instalaciones y en buena medida la gestión de los recursos se dirige a ampliaciones y reparaciones.

■ **Seguridad.** El entorno donde se localizan los ambulatorios presentan altos niveles de inseguridad. La comunidad ejerce el papel de vigilante, pues su presencia es permanente.

La comunidad ha asumido la responsabilidad de los ambulatorios. Es indudable su presencia y su activismo en la defensa del servicio. Se trata de un proceso dinámico, que involucra al equipo de salud y a todas aquellas instituciones que puedan respaldar el proceso. De acuerdo con este esquema, es lógico esperar mejores resultados que en aquellos ambulatorios en los que la sociedad no se involucra. A continuación se describen algunos de esos resultados.

La comunidad cuida y mantiene el ambulatorio: reflejo de la eficacia

La misma energía que se dedica a la organización, se observa en la protección de la infraestructura y los equipos de los ambulatorios. Para confirmar esa hipótesis era necesario introducir alguna forma de medición. Para ello se evaluó el estado general de la infraestructura y los equipos médicos del ambulatorio a través de la observación directa a partir de criterios de limpieza, pintura, existencia y buen estado de los equipos básicos, los servicios al público (baños, salas de espera) y la limpieza de los consultorios. De un total máximo de 90 puntos posibles, los seis ambulatorios con participación de organizaciones civiles obtuvieron un puntaje de 86, mientras que el grupo de control obtuvo 56 puntos. La medición de esta variable marcó una diferencia evidente entre ambos tipos de centros, que es que las organizaciones civiles han demostrado una acción sostenida en el mantenimiento de los ambulatorios: su persistencia y vigilancia permite un mejor cuidado de los edificios, un mejor funcionamiento de los servicios públicos y, sobre todo, una mayor dotación de equipos médicos. En este último factor se observó la mayor diferencia entre unos y otros ambulatorios.

¿Por qué se plantea esta situación? Nos inclinamos a afirmar que se trata de la presencia activa del usuario en defensa de su servicio: éste se preocupa por que funcione, al asumir un compromiso activo, casi militante, con esa causa. En el otro caso, los ambulatorios —que poseen buena infraestructura y que alguna vez fueron equipados— han quedado aislados, en medio de un esquema administrativo central que proporcionó infraestructura de salud al país, pero que no alcanzó a controlar su mantenimiento.

La cercanía del usuario a los servicios locales como los ambulatorios puede conferir una dimensión diferente que no se logra a través del modelo administrativo burocrático. Es la vigi-

lancia del propio servicio, es la gestión diaria y directa para que éste no se deteriore, en fin, es valorar un bien que es patrimonio de la localidad.

El costo por paciente es menor: reflejo de la eficiencia

Una de las principales medidas en la eficiencia de un servicio es el grado de utilización de la capacidad instalada por parte del usuario. En el caso de un ambulatorio, su funcionamiento depende de la asistencia de los pacientes y, en muchos casos, éstos no acuden porque no encuentran en ellos solución a sus problemas, lo que se transforma en un círculo vicioso que sólo se rompe cuando el usuario le encuentra sentido y utilidad procurar servicio en su centro de salud más cercano.

En el presente estudio nos propusimos determinar una aproximación al costo promedio de un paciente en cada ambulatorio en relación con los gastos de funcionamiento. Para ello se procedió a conocer la estructura del personal y su dedicación en cada ambulatorio con lo que, utilizando el valor de los sueldos y salarios actuales, se determinó el costo total de dicha estructura, que por razones de la naturaleza del servicio representó la mayor proporción del costo de funcionamiento. A ese valor se le agregó el correspondiente a insumos (medicamentos, material médico y quirúrgico), estimado con el personal del ambulatorio, tomando como base los promedios de consumo mensual.

Mediante la revisión en cada centro de las estadísticas mensuales registradas, fue posible establecer el número de pacientes mensuales que en promedio atiende cada servicio, con lo cual se pudo obtener la cifra del número de pacientes totales que es atendido en el ambulatorio respectivo. Cuando se relaciona el costo total de funcionamiento con el número total de pacientes, obtenemos un indicador que permite conocer cuanto cuesta cada uno de ellos. De ello se derivan las siguientes conclusiones:

- El costo promedio por paciente en los ambulatorios con participación de la sociedad civil es sensiblemente menor que en los otros ambulatorios.

- Se perciben situaciones de extremo contraste entre dos ambulatorios de igual calificación (urbano II): mientras que el Santos Luzardo registra 1.152 bolívares por paciente y atiende a 4.585 pacientes por mes, el ambulatorio Dr. Rafael Pereira muestra un costo de 9.739 bolívares por paciente y sólo atiende 689 pacientes por mes. Además, el costo de la nómina es superior en el segundo.

- Es notoria la diferencia entre los ambulatorios Valle Lindo y Los Rastrojitos, ambos calificados como rural I. El primero, coadministrado por la sociedad civil atiende un promedio de 840 pacientes por mes, mientras que el segundo apenas llega a 80, siendo la relación del valor costo-paciente de 1 a 3. En Valle Lindo, la asociación civil, con transferencia de FUNDASALUD, contrata directamente a dos médicos que trabajan cuatro horas diarias cada uno, con lo cual el ambulatorio ofrece servicios de consulta durante todo el día. En los Rastrojitos asiste un médico ocho horas por semana, quedando desasistido cuando se presenta una huelga médica.

¿Qué ocurre? ¿Es que las organizaciones civiles son eficientes administradoras y la buro-

cracia tradicional no lo es? Lo que ocurre es que si se tiene un servicio de salud con una capacidad instalada determinada y el usuario no acude, el costo fijo (en el cual pesa de manera determinante la nómina), prorrateado entre el número de pacientes, arrojará un valor muy alto.

El costo por paciente es menor en un ambulatorio con presencia de la sociedad civil porque se logra una mayor identidad de la comunidad con el servicio, haciendo que este responda a sus necesidades.

Opinión del entorno acerca del ambulatorio: el impacto real

El entorno inmediato recibe el impacto directo del servicio ambulatorio. Para evaluar si las cifras de eficiencia y eficacia obtenidas guardaban relación con las percepciones de la comunidad, se realizó una encuesta entre los pacientes que estaban en el ambulatorio el día de la visita, de cinco personas de la comunidad que estaban en su casa o su lugar de trabajo (bodegas, comercio en general).

Los resultados fueron los siguientes:

- En los ambulatorios con participación de la sociedad civil, el 95 por ciento de los entrevistados opinó que el ambulatorio había resuelto mucho sus problemas, en comparación con un 74 por ciento en el caso de los ambulatorios de la otra categoría. Por su parte, la valoración integral del funcionamiento del ambulatorio fue 61 por ciento excelente y 32 por ciento buena en el primero de los casos, mientras que en el segundo la valoración fue de 21 por ciento excelente y 53 por ciento buena.

- En los ambulatorios en los que participa la sociedad civil, la mayor valoración de enfermeras, médicos, laboratorio, odontología y emergencia, estuvo orientada hacia las categorías de excelente (más del 60 por ciento en todos los casos) y buena. En el resto de los ambulatorios, la calificación de excelente disminuyó sensiblemente, manteniéndose sólo en un 50 por ciento la opinión sobre las enfermeras, incrementándose el renglón de regular y registrándose opiniones de malo en el caso de los servicios de odontología.

- Cuando se observa la opinión de las personas que en ese momento se encontraban en sus hogares o lugares de trabajo, la opinión resultante fue la siguiente:

Todos le confirieron una altísima importancia al ambulatorio: 100 por ciento en los ambulatorios con participación de la sociedad civil y 97 por ciento en los otros.

Sin embargo, el 87 por ciento percibe el funcionamiento entre excelente y bueno en los ambulatorios con participación de la sociedad civil, que se reduce al 50 por ciento en los otros casos en los que se observó un 13 por ciento que manifestó que el funcionamiento era malo.

El 71 por ciento de las entrevistas en el entorno cercano a los ambulatorios con participación de la sociedad civil expresó que el ambulatorio resolvía mucho los problemas, porcentaje que se redujo al 55 por ciento en los otros casos.

Los resultados son coherentes. En el entorno se detecta una marcada tendencia a una opinión mucho más favorable sobre los ambulatorios con participación de la sociedad civil, lo que indica que el impacto es percibido y sentido por la comunidad. Por esto, mientras los pacientes

de los ambulatorios con participación de la sociedad civil reclaman la creación de más servicios o, simplemente, no reclaman nada, en los ambulatorios sin sociedad civil los ciudadanos se quejan de su aspecto físico, de la escasez de personal, del déficit de insumos, de la calidad del servicio, de la puntualidad del personal y sólo una mínima parte no expresa quejas.

En general, se observa una distinta percepción del entorno con respecto a servicios iguales pero bajo formas y normas de funcionamiento diferentes. La acción del entorno, de la comunidad cívica, sobre el servicio local, paulatinamente va inclinando el eje hacia una mejor prestación de los servicios.

La salud tiene rostro de mujer

En los ambulatorios visitados se observa un elevado número de mujeres: mujeres embarazadas, mujeres y niñas con niños en los brazos, mujeres que realizan actividades de limpieza, enfermeras, médicas, coordinadoras, mujeres dirigiendo las asociaciones civiles. Es como si el hombre no existiera. Los únicos hombres observados fueron el médico, niños recién nacidos, infantes o ancianos en consulta. La presencia de la mujer es una realidad insoslayable. En todas las juntas directivas de los comités de salud existen mujeres y en la mayoría de los casos son ellas quienes los dirigen.

La energía que las mujeres imprimen a la gestión de su ambulatorio parece necesaria e indispensable. Por ejemplo, tienen que enfrentarse con funcionarios de la gobernación del estado, en la alcaldía o de la Dirección de Salud, y parece que en esta actividad las mujeres son más eficaces que los hombres. Tienen que reunirse y comunicarse, y en eso, también son mejores que los hombres. Tienen que estar pendientes de los detalles, la limpieza del ambulatorio, de los medicamentos que faltan, del control prenatal de las jóvenes del barrio y allí su actividad se distancia notablemente de la de los hombres.

Sostenibilidad y condiciones del éxito: un difícil equilibrio en el sector de la salud

La experiencia de FUNDASALUD y la sociedad civil en los ambulatorios del estado Lara tiene poco más de seis años. Su crecimiento es incuestionable, toda vez que partiendo de dos ambulatorios, se proyecta para 1998 que su número alcanzará a 80 con una cobertura del 80 por ciento de la población del estado. Todo parece apuntar hacia la consolidación de la participación de la sociedad civil.

Existen energías y convicción, además de condiciones de éxito, que le otorgan potencialidad a este proceso:

- Presencia activa de una organización descentralizada gubernamental, FUNDASALUD, que centra su gestión en el respaldo a la sociedad civil, con transparencia y fe en sus objetivos.
- Existencia de organizaciones civiles en el estado Lara y propensión en esta zona a participar comunitariamente.
- Existencia de líderes en las comunidades dispuestos a dedicar su esfuerzo al proceso.

- Manejo del proceso de acuerdo con reglas de juego claras, con actos de negociación que permiten establecer un diálogo entre la sociedad civil y el Estado.

- Incorporación paulatina de los equipos de salud del ambulatorio a los procesos de participación con la comunidad, como parte activa de la solución a los problemas de salud.

- La salud es femenina. La presencia activa de la mujer como paciente y como directiva de los comités de salud, le imprime un impulso especial a las soluciones en los ambulatorios.

Subsiste el interrogante de si las condiciones antes señaladas garantizan la sostenibilidad de este proceso. Al respecto, cabe señalar los aspectos que se enumeran a continuación:

En lo político: apoyo en la descentralización

La presencia de FUNDASALUD en la gestión pública larense ha contado con el absoluto respaldo de los gobernadores del Estado. El actual gobernador ha potenciado la presencia de la Fundación, asignándole la responsabilidad de administrar programas sociales como el vaso de leche para niños pobres, en alianza con la sociedad civil. El gobernador Fernández, al referirse a los ambulatorios en manos de la comunidad, expresa que la sociedad está controlando la presencia de los médicos y enfermeras en esos servicios.

Se percibe una clara tendencia en la relación entre descentralización y participación civil. Podría afirmarse que esta ecuación es uno de los principales factores que propician la sostenibilidad de procesos como el de los ambulatorios.

En lo normativo: desviaciones del modelo de participación

Los ambulatorios forman parte de una red asistencial y como tales, se circunscriben a normas que garantizan la homogeneidad y la equidad. Para el Director General Sectorial de Salud del estado Lara y autoridad única gubernamental en este sector, no existe la menor duda acerca de la importancia y la necesidad de la participación civil en el manejo de los ambulatorios, y en general, en los servicios de salud. Antes de ser nombrado Director de Salud, el Dr. García formaba parte del equipo de FUNDASALUD. Desde su actual perspectiva de funcionario regional, formula importantes observaciones sobre el modelo de participación civil, que debemos incorporar en la evaluación al referirnos al tema de la sostenibilidad:

- El equipo de salud se involucra poco. Se percibe un rechazo ante el hecho de que la sociedad civil administre los servicios ambulatorios.

- La sociedad civil, al adquirir ese papel, tiende a asumir el papel del jefe, pues es quien posee el control sobre el dinero.

- El entorno comunitario está demandando mayor democracia en los líderes de las asociaciones civiles que asumen el ambulatorio, pues existe la tendencia al personalismo.

En el ambulatorio de Cerro Gordo³ las formas de participación son más democráticas y colectivas que las que encontramos en otros ambulatorios como Santos Luzardo o Calicanto, que

³ Uno de los sesenta ambulatorios con participación de la sociedad civil.

funcionan de acuerdo con el mismo modelo. Estas diferencias son dignas de reflexión, concluye el Dr. García.

Por su parte el Dr. Ruy Medina, actual Presidente del Colegio de Médico del estado Lara, señala algunos elementos de interés para pensar sobre la sostenibilidad del modelo: efectivamente, no hay dudas de que la comunidad puede cuidar el ambulatorio mejor que nadie. Además de vigilar, facilita el estudio social del medio, propiciando la cogestión con el equipo de salud y el gobierno. En buena medida, la comunidad se convierte en el “gendarme necesario” para que exista un determinado control del médico o de la enfermera.

El problema surge, dice el Dr. Ruy Medina, cuando la comunidad sobrepasa los límites de su actuación y se siente jefe del médico; allí aparecen los roces con el gremio médico, situación que ha sido planteada en varias oportunidades en el Colegio que preside. Es necesario, entonces, establecer normas sobre la contratación, tanto en las líneas de mando y su relación con la comunidad como en las estructuras de remuneración. Es mejor atacar el problema ofreciendo un incentivo para que el médico, punto fundamental del trípode, se incorpore al trabajo con la comunidad.

Esta es una situación que, con el tiempo, puede atentar contra la sostenibilidad del proceso de participación. Es necesario, entonces, revisar las estrategias y tácticas de alianzas y acercamientos, en el marco de las políticas y normas del sector, en forma tal que minimicen el conflicto y propicien una mayor incorporación del equipo de salud en los procesos de participación ciudadana.

En lo económico-financiero: atentando contra la equidad

El Estado venezolano ha disminuido su responsabilidad en los costos de la salud. La crisis del sector, entre otros factores, guarda relación con esa situación. Parte de los efectos de tal postura es la aparición del cobro de los servicios a través de unidades de recuperación de costos, ya sea mediante tarifas referenciales o con el aporte voluntario del usuario. Esa situación también se observa en los ambulatorios con (y sin) presencia de la sociedad civil. Para el Dr. Eleazar García, “la ausencia del Estado en la responsabilidad del financiamiento hace disminuir la equidad y la universalidad del servicio. Es por esto que encontramos diferencias entre ambulatorios dentro del mismo modelo: en el ambulatorio Santos Luzardo, el costo por paciente es más barato, pero es más caro para la población, pues la gente del sector prefiere ir al ambulatorio del Cerro Gordo, también con la participación de la sociedad civil, pues allí encuentran mayor posibilidad de exoneración”.

Para el Dr. Ruy Medina, existe una evidente despreocupación del Estado en la dotación de los servicios de salud, razón por la cual éstos fracasan. Pero es necesario decir que el aporte financiero de la comunidad es importante como una forma de asumir responsabilidad. Es obvio que existe un problema financiero en los servicios de salud y este es severo. Sería deseable que, en el caso del estado Lara, el ejecutivo aportara el 10 por ciento de su presupuesto de salud, aprobado por Ley de la Asamblea Legislativa, tal como está en discusión. Sin embargo, el gobernador

Fernández Medina argumenta que el 70 por ciento del presupuesto ya se encuentra comprometido en gastos de personal, el 20 por ciento pertenece al Situado Municipal y sólo queda un 10 por ciento para distribuir entre todos los sectores. Aunque el 10 por ciento para la salud es negociable, continúa diciendo el gobernador, es difícil en el marco de la actual situación financiera: “Necesitamos nuevas fuentes, nuevos tributos que nos permitan responder con más profundidad”.

Mientras tanto, los miembros de las asociaciones civiles que participan en la cogestión de los ambulatorios del estado Lara concuerdan en que la comunidad tolera el cobro de los servicios. Ante la falta de opciones, no ha quedado otro camino.

Enseñanzas

- Es posible lograr alianzas positivas entre el Estado y la sociedad civil para, con objetivos compartidos, mejorar el funcionamiento de los servicios sociales al nivel local.
- Los servicios locales de salud parecen una excelente oportunidad para incentivar la participación de la comunidad organizada en procura de una mejor calidad de vida. La experiencia del estado Lara demuestra que toda la red ambulatoria en un territorio puede ser coadministrada por la sociedad de manera eficiente y eficaz.
- Es importante, además de necesaria, la existencia de organismos públicos como FUNDASALUD que asuman el papel de facilitadores del encuentro entre el Estado y la sociedad.
- Para que la labor facilitadora funcione, las organizaciones públicas deben actuar con transparencia, compromiso y sentido de la equidad en el acercamiento de la sociedad civil.
- La presencia de organizaciones civiles en servicios locales, induce la revalorización del servicio mismo por parte de la comunidad, toda vez que se logra la apropiación en manos de los usuarios directos. Los indicadores de eficiencia (menor costo por pacientes), de eficacia (mejores servicios) y de impacto obtenidos en la experiencia analizada dan fe de ello.
- La sociedad organizada posee la suficiente capacidad para participar en las diferentes etapas del proceso de los servicios, hallándose en condiciones de administrar los servicios, supervisar y controlar, evaluar la gestión, intervenir en la planificación, contratar personal, mantener y construir infraestructura, brindarle seguridad a la misma, y sobre todo, movilizar recursos. Con ello, la sociedad civil incide de manera abierta en el diseño de las políticas.
- La presencia activa de la mujer en los ambulatorios representa una nota destacada. La mujer demuestra en este caso la forma en que su energía se encuentra puesta al servicio de una mejor calidad de vida, de ella, su familia y su entorno.
- Una vez que se pone en práctica el proceso de la participación de la sociedad civil, este demuestra grandes posibilidades de sostenibilidad. Obviamente, se requieren ciertas condiciones para que ello suceda, tal como se observa en los ambulatorios: propensión a la asociación, existencia de líderes en la comunidad, reglas de juego claras entre el Estado y la sociedad, presencia comprometida del equipo de salud.
- Se observa una relación entre el proceso de descentralización política y las mayores

posibilidades del participación de la sociedad civil, Así se percibe en el estado Lara, donde existe un compromiso de las autoridades locales en favor del proceso.

- Es importante vigilar las desviaciones del proceso de participación, tanto en lo referente a los excesos autoritarios, como por los defectos del Estado, que tiende a eludir su responsabilidad en la solución de problemas sociales, todo lo cual puede afectar la equidad en la provisión de los servicios.

- Por último, la continuidad y la verdadera permanencia de una participación exitosa de la sociedad organizada en la administración de los servicios sociales, guardará relación con el grado de educación de la comunidad junto con las organizaciones públicas. Se trata de un aprendizaje compartido, que es, en definitiva, la clave del problema.

Epílogo: un largo camino en una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil

Es preciso promover toda actividad que pueda ser asumida por diferentes instancias, sectores o grupos de la sociedad en beneficio de la calidad de vida.

Parecería que el ámbito de los servicios locales como los ambulatorios, corresponde cada vez más a la sociedad local. En este sentido, por su cercanía, su interés y por padecer directamente el problema, los grupos civiles y, sobre todo las mujeres, están resultando más efectivos que la burocracia tradicional. Funciones como la supervisión directa, el control del funcionamiento de los servicios, la gestión de los recursos para el funcionamiento básico, el estímulo de la comunidad en los aspectos relacionados con la promoción de la salud, resultan ser más efectivos cuando se incorporan los grupos locales.

El dinamismo y la energía que le imprimen las organizaciones civiles a los servicios locales está fuera de toda discusión. Así lo hemos aprendido en los ambulatorios del estado Lara promovidos por FUNDASALUD.

El tránsito desde una visión centralista de la administración de los servicios de salud a una descentralizada, y sobre todo, hasta los niveles locales con participación de la comunidad, introduce alteraciones en lo que se tenía como un sistema generalmente aceptado. Se suponía que dicho sistema era suficiente como para generar incentivos que garantizaran el cabal funcionamiento de los ambulatorios en todo el país. La situación ha cambiado: el incentivo (prestigio, vocación de servicio) se agotó. En consecuencia, desde hace varios años está surgiendo una nueva estructura de incentivos, todavía no bien definida, que pugna por implantar una relación entre el Estado y la sociedad. Se trata de un cambio estructural en el cual deberán introducirse múltiples y complejos ajustes de intervención entre las partes.

No se trata de un arreglo de cuentas entre el Estado y la sociedad, sino de una búsqueda diferente a las enseñanzas del modelo central que predominó en el siglo XX en Venezuela, exitoso en su afán de construir el Estado-nación, torpe y pesado a la hora de profundizar la democracia a través de la participación ciudadana.

Las instituciones como FUNDASALUD representan el surgimiento de una nueva posibilidad del Estado: inductor, facilitador de procesos, con honestidad y transparencia. Organizaciones

civiles como las que participan en los ambulatorios marcan la pauta de una nueva forma de gestión, en un difícil camino en el que todavía deben aprender muchas lecciones, sobre todo en el desarrollo ciudadano que facilite el diálogo con otras fuerzas que puedan contrarrestar la experiencia de los ambulatorios de Lara.

Existe viabilidad política, se cuenta con el respaldo de la comunidad, hay importantes logros que mostrar. A pesar de las resistencias y limitaciones, no hay duda: los ambulatorios deben continuar operando con la presencia activa de la sociedad civil.

Bibliografía

- Alcântara, Lúcio. 1997. Alternativas para a Política de Saúde no Brasil. Brasília, Senado Federal.
- Goulart, Flávio—Municipalização Veredas, Caminhos do Movimento Municipalista de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro, 1996—ABRASCO/CONASEMS. Gonçalves, Ernesto, e outros. 1997. Administração de Saúde no Brasil, Livraria Editora Pioneira.
- Andrade, Luis Odorico e Goya, Neusa. 1992. Sistema Locais de Saúde em Municípios de Pequeno Porte A Resposata de Icapuí, Fortaleza, Expressão Gráfica e Editora, 20, Edição.
- Borba, Valdir. 1993. Municipalização da Saúde. São Paulo, CEDAS. Fonseca, Carlos Dinis. 1996. História e Actualidade das Misericórdias. Sintra, Portugal, Editorial Inquérito. Cordeiro, Celeste e outros. 1997. Os Conselhos de Saúde No Ceará e os Deasfios da Capacitação. Fortaleza, Escola de Saúde Pública do Ceará.
- Brasil, Relatórios da IX e X Conferências Nacionais de Saúde. Brasília, 1992 e 1996. Rucker, Peter. 1994. F—Administração de Organizações sem Fins Lucrativos. São Paulo, Fundação Vanzolini/Editora Pioneira.
- Campos, Juez. 1993. Política e Sistemas de Saúde. São Paulo, Editora Jotacê. André, Maristela Afonso—BRASIL-IPEA, IBAM. ENAP—Subsídios para a Reforma do Estado, Vol. 4—Contratos de Gestão. Rio de Janeiro, 1994—IBAM. Magelhães, Olinda Ribeiro—BRASIL—IPEA, EBAM. ENAP—Subsídios para a Reforma do Estado, Vol. 5—Desestabilização. Rio de Janeiro, 1994—IBAM.
- Costa, Nilson do Rosário. 1986. Lutas Urbanas e Controle Sanitário. Petrópolis, Editora Vozes/ABRASCO.
- Goya, Neusa. 1996. O sus que funciona em Municípios do Ceará, Fortaleza, AMECE-UNICEF.
- Mascareño, Carlos. 1997. Los centros ambulatorios con participación de la sociedad civil promovidos por FUNDASALUD en el estado Lara, Venezuela. Caracas, Diciembre.
- Medrado, Eduardo. 1997. Perfil da Saúde no Estado do Tocantins, Palmas de Tocantins, Governo de Tocantins, Secretaria de Estado de Saúde.
- Rezende, Ana Lúcia Magela. 1989. Saúde Dialética do Pensar e do Fazer. São Paulo, Cortez Editora, 2a edição.

Programas Comunitarios de Acción Primaria

Carlos Alberto Komora¹

La documentación existente sobre las experiencias del estado Lara e Icapuí es heterogénea, así como lo es la realidad. Debido a que no fue posible comparar las estadísticas, no se pudo hacer un análisis que permita llegar a conclusiones válidas, aunque un análisis de esta naturaleza sería interesante si fuera posible.

El estado Lara, en Venezuela, tiene una población de 1,5 millones de habitantes, en una región equivalente al 2,8 por ciento del territorio nacional, con una superficie menor de 20.000 kilómetros cuadrados. El 60 por ciento de la población reside en la capital, Barquisimeto, la cual puede compararse con varias de las regiones metropolitanas que existen en Brasil, particularmente con las capitales de los estados (Mascareño, 1997). En términos demográficos posee una gran población y en términos geográficos un territorio pequeño, pero la población cuenta con un elevado nivel de instrucción y está política y económicamente desarrollada. Con cerca de 3.500 entidades civiles, el Estado tiene una cultura de participación de la sociedad civil en la administración de los negocios públicos, sobre todo mediante las cámaras de comercio. Esa cultura debe haber influido en el proceso de aprobación de la ley de planificación y participación de la sociedad civil en la gestión pública del estado Lara, que se promulgó en 1996.

Desde 1991, las organizaciones civiles sin fines de lucro fueron invitadas a asumir la gestión de las unidades de salud, urbanas y rurales, principalmente las de tipo ambulatorio. En el transcurso de seis años, la administración conjunta con las asociaciones de vecinos o amigos de las unidades de salud alcanzó un número de 10 unidades, lo cual corresponde a un 20 por ciento de la cobertura del sistema de salud del estado. Los resultados logrados animan a profundizar la experiencia, por el aspecto económico, o político y gerencial.

Tomando como base los organismos gubernamentales interesados en la administración pública compartida con una población organizada en asociaciones y sensible a la distribución de responsabilidades, fue posible organizar prácticas de cogestión concretas entre el gobierno y la sociedad, con resultados satisfactorios para ambos. En este trabajo no se analizan los aspectos políticos ni los antagonismos, incluso los de los profesionales de salud, sino los aspectos políticos favorables y antagónicos relacionados con los trabajadores de salud que apoyan o combaten la experiencia.

De cualquier modo, el modelo está funcionando. A partir de la planificación, la sociedad

¹ Director Administrativo, Hospital de Maternidad Regional, San Francisco de Canindé.

está experimentado la administración. Es el Estado en las manos de sus legítimos propietarios, economizando, responsabilizándose, creando alternativas, buscando recursos complementarios al presupuesto, y haciendo de su experiencia un modelo para el futuro de su país y de otros.

El municipio de Icapuí está ubicado sobre la costa en el límite entre el estado de Ceará y su vecino Rio Grande do Norte. Se trata de una pequeña comunidad de 16.000 habitantes, que hasta hace dos años no contaba con hospitales, y experimentaba problemas básicos en materia de salud, educación, producción e ingresos. Hasta 1995 era un distrito del municipio de Aracati, y su población estaba constituida en su mayoría por pescadores y agricultores dedicados mayoritariamente al cultivo del *caju*.

Las características del modelo de gestión establecido por la primera administración y después mantenidos por las siguientes, enfatizan el aspecto participativo y la evaluación de los programas, así como sus resultados, que se discuten literalmente en la plaza pública y en las asambleas populares.

La administración pública en general y en especial la del área social como salud, educación y desarrollo (orientada a la creación de empleos e ingresos) está influenciada por el estilo de administración participativa, de modo que los profesionales que se proponen trabajar en el municipio saben de antemano que deben discutir con la población sus prioridades, su régimen de trabajo, los salarios y el tipo de relación (Goya, 1996).

Las propuestas de trabajo se concretan en discusiones con la comunidad, en reuniones y asambleas en las que se determinan las metas, prioridades y proyectos. Cada año se llevan a cabo reuniones con las comunidades para evaluar lo que efectivamente se ha logrado y los recursos utilizados. Las conclusiones son expuestas en las paredes de los edificios públicos, donde permanecen por largo tiempo.

Como el movimiento de organización social es bastante incipiente, y todos los recursos son públicos, es a partir de la discusión de esos programas y de los gastos sociales que la población comienza a organizarse políticamente, y por lo tanto todavía no está madura para administrar las unidades con sus propios conocimientos. Se espera llegar a esa situación en el futuro; por el momento, la población está aprendiendo a practicar sus deberes ciudadanos.

Considerando estos antecedentes, no debe sorprender la continuidad de las administraciones locales. Asimismo, el área de la salud se convirtió en un aspecto que contó con un fuerte apoyo por parte de la población y en un exportador de mano de obra y de tecnología de atención básica de la salud.

Existen muchas experiencias que se basan en los logros de Icapuí. El ex ministro de salud, Adib Jatene, es uno de los divulgadores del éxito del sistema local de salud de Icapuí (Andrade y Goya, 1992), considerado como uno de los pocos que realmente lograron resultados satisfactorios.

Varios factores se suman para este reconocimiento: la legislación del sistema único de salud en Brasil; el proceso de descentralización iniciado en 1988; la naturaleza política del partido que se halla en el poder (Partido de los Trabajadores), el modelo asistencial preconizado para la re-

gión del nordeste, orientado a la atención primaria de la salud; la reducida población de Icapuí, su alejamiento de los temas centrales de la política del Estado; y la ausencia de oligarquías políticas locales, tan comunes en otras regiones del estado y del nordeste. Pero el factor más importante es la calificación de sus administradores.

El informe de gestión de 1996 muestra los resultados en términos de las prestaciones a la población, los indicadores de salud alcanzados y los gastos per cápita en salud en Icapuí. Considerando los problemas que encara la población, los ingresos, y el presupuesto para la salud, los resultados pueden considerarse muy buenos.

La experiencia de gestión compartida todavía es muy incipiente debido a la falta de una organización no gubernamental que mantenga la continuidad cuando cambian los administradores locales (cada cuatro años) dentro del proceso político normal del país.

Análisis de los aspectos coincidentes y divergentes

Son muchos los aspectos coincidentes en las dos experiencias, comenzando con el propósito de los gobiernos del estado Lara y del municipio de Icapuí, de comprometer a la población en el control de las unidades de salud y de las políticas públicas en general.

No faltan ejemplos y razones en toda la literatura sobre la administración pública, y en particular en materia de educación, salud y asistencia social, para la creación de mecanismos de participación de los ciudadanos en la planificación, evaluación, control y administración de los servicios públicos².

En los países en los cuales los recursos son más escasos, la población más pobre y con niveles de calidad de vida e indicadores socioeconómicos desfavorables, tales mecanismos constituyen siempre una prioridad de todos los administradores que buscan eficiencia, eficacia y efectividad en la administración pública y evitan el desperdicio y el desvío de recursos (Campos, 1993; Magalhães, 1994).

Llevar a cabo acuerdos de asociación con la población organizada no debería ser una recomendación ni enfrentar resistencias, por el contrario, los ejemplos deberían ser de simple rutina. Compartir la gestión con la comunidad representa renunciar a utilizar la red de la unidad de salud y las prácticas del proselitismo político, nombrando correligionarios políticos, amigos o parientes en la dirección de estas unidades, lo que en muchos casos deriva en corrupción, desperdicio de recursos e incumplimiento de horarios de trabajo, productividad, e incluso falta de cortesía para con los usuarios del servicio.

Considerados los estamentos y valores políticos que predominaron por mucho tiempo en América Latina, "la vieja manera de hacer política", tales prácticas representan un desperdicio de capital electoral, ya que el pueblo ingrato y de corta memoria no guarda lealtad política a

² El libro de Ted Gaebler y David Osborne, "Reinventando el gobierno", y varios libros publicados por Peter Drucker (1994, 1995) son un buen punto de partida para dicho análisis.

quien simplemente cumple su deber al prestar un servicios público³. Esta actitud presupone que los usuarios y la población en general siempre tiene escasos conocimientos acerca del papel de sus líderes políticos, o es fácil de manipular por medio de prácticas políticas más atrasadas, lo que contrasta con lo observado en la realidad.

En rigor, lo que parece estar ocurriendo es el aprendizaje de nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados, en las que ambos descubren ventajas y están dispuestos a asumir nuevas actitudes en la repartición cotidiana del poder (Alcântara, 1997; Goulart, 1996; Gonçalves, 1982).

Otra semejanza entre las dos experiencias es la elección de las unidades de salud (en Brasil, también en las escuelas está ocurriendo algo parecido) como escenario de nuevas relaciones entre estos tres actores: la sociedad organizada, los profesionales de la salud y los dirigentes gubernamentales.

Un aspecto que puede explicar por qué todos se inclinan por la cogestión puede ser la insatisfacción general por el costo, el financiamiento y los resultados concretos de los servicios de salud. Los profesionales se quejan de los salarios, las condiciones de trabajo y la falta de interés de los administradores; los usuarios reclaman por la impuntualidad de los profesionales, la falta de medicamentos y equipos, la precariedad de las instalaciones y la dificultad para conseguir consultas y exámenes; los gobernantes se quejan del comportamiento de los profesionales, el elevado costo de la asistencia a la salud y la falta de colaboración de los usuarios con las medidas de prevención, las medidas disciplinarias sobre la demanda y la depredación de las unidades.

En cierta forma todos tienen razón y por eso todos tienen que colaborar en el proceso, lo que también explica la aprobación general cuando el pacto de ayuda mutua comienza a producir resultados.

Un punto común de las dos experiencias, en estos tiempos de globalización de las políticas públicas, es la intención de los gobiernos nacionales de reducir los gastos en materia de salud. Sin embargo, el camino para hacer frente a la reducción del gasto público en salud, está siendo enfrentada por Icapuí mediante el aumento del aporte de la administración municipal y la opción por la atención primaria, para mejorar la relación costo-beneficio. En el ámbito nacional, la consecuencia de la reducción de las prestaciones gratuitas de servicios se ha visto reflejada en la expansión de la oferta y la demanda de planes privados de seguro de salud. En Lara, ante la reducción de los gastos, la población está complementando los recursos asignados por el gobierno, algo que el propio autor del estudio lamenta. Con el tiempo es posible que los habitantes de Lara tengan más y mejores servicios de salud que los de Icapuí, lo cual se reflejará en la esperanza y la calidad de vida.

La presencia de la mujer en los servicios de salud como usuaria, profesional o gerente, es un fenómeno creciente también en Brasil. El papel de la mujer en la administración, y la valentía,

³ No es lo que piensan los dirigentes locales del Partido de los Trabajadores, que eligieron 3 alcaldes, la casi totalidad de los concejales y constituyen una de las referencias exitosas recordadas dentro y fuera del partido en el ámbito nacional.

generosidad y dedicación que demuestra, constituye un factor relevante y positivo en ambas experiencias.

Hay varios aspectos en que ambas experiencias difieren, y nos preguntamos si eso representa una visión ideológica distinta de las relaciones entre el Estado y la sociedad, o solamente etapas diferentes de un proceso político e histórico semejante.

Uno de ellos es la disposición a transferir efectivamente a la comunidad la contratación, el control y los honorarios de los profesionales, como parece ocurrir en Lara. Por lo que entendemos, la ONG que administra la unidad de salud con recursos públicos tiene que rendir cuentas al gobierno. En Brasil existen organizaciones sin fines de lucro que llevan a cabo los servicios de salud, pero son consideradas proveedoras de servicios al gobierno y reciben un pago conforme al volumen realizado cada mes. Un ejemplo tradicional son las santas casas de misericordia (Borba, 1993; Fonseca, 1996).

En Icapuá, las unidades pertenecen al ayuntamiento, los funcionarios son del gobierno y no se cobra a los usuarios. El control social se realiza en el ámbito de la evaluación y de la planificación, principalmente a través de los consejos de salud previstos en la ley que creó el sistema único de salud nacional y que se basa en disposiciones contenidas en la Constitución Federal de 1988⁴. Se trata, pues, de un modelo de corte estatal.

Otra diferencia es la cobertura y la dimensión de la iniciativa. En Icapuá, existe una población de 16.100 habitantes, con un 100 por ciento de cobertura por parte del sistema local de salud, lo que representa algo más del 1 por ciento de la población de Lara. Sin embargo, la experiencia de cogestión a lo largo de seis años no llega al 30 por ciento.

Resulta difícil comparar las dos experiencias desde el punto de vista de los indicadores de salud y también de los resultados, ya que en Icapuá la prioridad del sistema de salud es la atención de la familia teniendo como centro el domicilio del usuario, y el equipo que asiste está integrado por agentes comunitarios de salud apoyados por enfermeras y médicos.

Otro aspecto relevante, dada la estructura tributaria brasileña y la forma de financiar los servicios de salud, es que el monto de recursos que la población de Icapuá dispone para mantener la red de unidades de salud es, aproximadamente, US\$17 por habitante por año para cubrir la atención básica ambulatoria, que aumentó a cerca de US\$28 por habitante por año para costear la atención ambulatoria especializada que comprende exámenes, consulta de especialistas y terapia, así como internaciones en hospitales.

No obstante, el municipio invierte alrededor del 20 por ciento de la recaudación tributaria, y depende de las partidas presupuestarias federales, que, a pesar de estar restringidas a US\$45 por habitante por año, nunca fueron negadas.

Un programa financiado recientemente con recursos de organismos internacionales por un total de US\$400.000 permitió ampliar y equipar adecuadamente el único hospital del municipio perteneciente al ayuntamiento.

⁴ Ley No. 8.060, o Ley Orgánica de la Salud, Ley No. 8.142 o Ley del Sistema de la Salud, y artículo 196 de la C.F.

Existe una gran diferencia en la base de financiamiento de los sistemas locales de salud de Icapuí y de Lara. En este último caso, y a pesar de la reducción de los gastos por parte del gobierno, todavía la asignación per cápita/año es US\$200, lo que representa cerca de cinco veces más recursos.

Cabe destacar, asimismo, que el proceso de organización y movilización de la sociedad civil descrito en Venezuela, está influenciado por el nivel educacional y por una prolongada vigencia de estructuras democráticas.

La experiencia de Icapuí se originó en la convicción de los líderes políticos del municipio, a los cuales se adhirió la población, para crear y demandar mecanismos distintos a los propuestos. Podemos definirla como un modelo de participación consentida o estimulada. Tiene un gran valor, pero conlleva una restricción natural debido a la limitada capacidad gerencial de la población, sobre todo porque el nivel de formalidad requerido por la legislación brasileña de administración de recursos públicos dificulta bastante la gestión financiera con participación social (Cordeiro, 1997).

A pesar del dinamismo social existente en Lara, el liderazgo del Dr. Bartolomé Finizola se destaca como un factor determinante en la creación de FUNDASALUD. De modo que la participación social todavía está influenciada por las autoridades, en un sentido positivo o negativo.

Desde el punto de vista de la posibilidad de repetir el modelo, vemos que el estado Lara ha presentado una progresión lineal por transmisión directa de la experiencia y sus resultados. En este trabajo se analiza el efecto de esta experiencia en los demás estados venezolanos, pero es posible pensar que puede haberse iniciado en otras comunidades, a partir de la ley de planificación y de la participación de la sociedad civil en la gestión pública del estado Lara, aprobada en 1996.

En el caso de Icapuí, a pesar de las peculiaridades y la determinación de los promotores locales, las ideas y los programas ya habían sido ensayados, mientras que en Ceará y en otros municipios brasileños no se alcanzó la repercusión y la continuidad observadas en el municipio.

Aunque no es original, la experiencia de Icapuí es consistente y está imitándose en diversos municipios, principalmente por la forma como se organizan los servicios. El primer secretario de salud de Icapuí⁵, además de documentar y publicar la experiencia, desempeñó las mismas funciones en Quixadá y Sobral, donde se desempeña en la actualidad. Quixadá es un municipio de 65.000 habitantes, que no consiguió consolidar la participación social como instrumento de control sobre el funcionamiento y el costo del sistema local de salud, porque la administración no eligió a su sucesor. Si la sociedad civil hubiese tenido un mayor grado de organización y movilización, tal vez hubiera sido diferente, ya que los resultados fueron positivos. En Sobral, con 141.000 habitantes, la complejidad de la estructura social y política constituye un desafío que está enfrentándose con decisión. La movilización en torno a las unidades de salud enfrenta opo-

⁵ Andrade, Luiz Odorico Monteiro de, en *Sistemas locais de saúde*, a resposta de Icapuí.

sición dentro y fuera de la propia red pública de salud por parte de algunos profesionales y líderes políticos tradicionales.

Pero puede señalarse que hay actores clave en el proceso de compromiso de la comunidad en favor del control del sistema de salud, que encuentran oportunidades para reproducir estas experiencias. Ello indica el interés de los gobernantes de otros lugares en probar el potencial político y administrativo de la asociación entre la gestión burocrática tradicional y las organizaciones comunitarias, lo cual constituye un buen comienzo.

¿Cómo ampliar la cobertura y repetir la experiencia en otros lugares? ¿Cuál es la posibilidad de que se revierta?

La ampliación de la asociación entre la sociedad civil y los administradores locales puede ocurrir por iniciativa de ambas partes. Las organizaciones comunitarias suelen nutrirse de la experiencia de entidades similares para definir sus pautas de negociación con los administradores públicos y los políticos profesionales. Puede acelerar dicho proceso la difusión de estas experiencias por parte de los organismos de financiamiento y los interesados en el éxito —eficacia, eficiencia y sobre todo efectividad— de los proyectos, entre los gobernantes, incluso entre los organismos nacionales de representación popular tales como las centrales sindicales, federaciones de asociaciones de vecinos e iglesias y los partidos políticos en general. (Brasil, 1992 y 1996; Rucker, 1994).

Debe reconocerse que en el vaivén de la vida democrática, algunas experiencias prometedoras como la de Quixadá pueden revertirse debido a las vicisitudes políticas o a simples cambios en el cuadro de dirigentes. Esta constatación nos lleva a indagar sobre los factores que pueden determinar la resistencia o la reversión del proceso de asociación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno para la cogestión de las unidades de salud.

Suponiendo que fuera posible obtener respuestas sinceras de los gobernantes, políticos y otros profesionales habituados al discurso de la conveniencia, sería oportuno saber: ¿qué temores acostumbran a impedir que la representación comunitaria se involucre en la gestión cotidiana de las unidades de salud? ¿Cuál es la tendencia a las críticas apresuradas de opositores resentidos? ¿Cuál es la inmadurez administrativa? ¿Cuáles son las crecientes exigencias que generan más gastos? ¿Cuáles son las implicaciones administrativas o pérdida del prestigio político? ¿Cuál es la responsabilidad por los errores o desvíos de conducta de organismos no gubernamentales?

Todas estas propuestas señalan distintas formas de aproximación. La selección de personal (funcionarios) previamente entrenado/sensibilizado para trabajar con la comunidad, puede ser motivo de satisfacción de las organizaciones que apoyan la capacitación de los líderes comunitarios que están trabajando en las unidades de salud, lo que permite alcanzar la madurez política y administrativa. Los requerimientos financieros para la salud y su distribución entre los distritos pueden analizarse a la luz del presupuesto global del municipio. Los problemas con los organismos de auditoría pueden prevenirse comprometiendo a los miembros de los poderes legislativo y judicial desde las fases de planificación del proyecto, para asegurar el respaldo legal

necesario. En cuanto a los problemas con los aliados políticos, algunos de ellos pueden romper las alianzas, pero tal vez el alcalde o el gobernador se beneficien con el cambio, puesto que la satisfacción de las comunidades con el funcionamiento de los servicios ha sido captada en todos los estudios realizados para evaluar las experiencias de la gestión participativa.

Para cada objeción al programa puede imaginarse alguna alternativa, de modo que todavía prevalezca el conjunto de factores favorables, de reducción de costos, aumento de la productividad, aumento de la satisfacción de los usuarios y funcionarios, duración de las instalaciones y equipos y resistencia al desvío de recursos.

En lo que se refiere a las asociaciones civiles, son muchos los aspectos que vale la pena indagar, desde la falta de fe en numerosas administraciones locales, hasta la falta de motivación por la responsabilidad sin contrapartida financiera propia del trabajo voluntario. Esos son factores que justifican la apatía de muchas asociaciones comunitarias vinculadas a los servicios de salud. Del mismo modo, están conscientes de su falta de preparación para realizar las tareas administrativas, pero no esperan recibir ni informaciones ni entrenamientos.

También deben enfrentarse las ambiciones y los intereses personales, a veces materiales y frecuentemente de carácter político, que motivan a los participantes de las ONG. Imaginar lo contrario es juzgar como ingenuas las aspiraciones de las personas en las comunidades, que se confirman en la práctica aunque tarden en manifestarse.

La sostenibilidad y la efectividad como objetivos

En el caso del estado Lara, como en Icapuí, la base de sustentación del sistema de salud es el presupuesto público, y desde ese punto de vista, cuando una nueva administración modifica las prioridades o reduce los recursos, se suscitan problemas. La economía de Icapuí es menos dinámica que la de Lara, y su dependencia de los recursos del gobierno es absoluta. En el caso venezolano la posibilidad de movilizar otros recursos comunitarios y empresariales asegura, hasta cierto punto, mayor autonomía y sostenibilidad al proyecto.

En la documentación relativa al estado Lara se destaca la reducción comparativa de costos, lo que no ocurre en Icapuí. Si analizamos las experiencias de los municipios vecinos, la falta de información específica sobre los gastos (generalmente se presentan sólo las cifras correspondientes a los créditos de los recursos públicos y al volumen de servicios realizados) y costos incurridos en nuestro caso dificulta la estimación del costo final.

La simple reducción de la corrupción y del desperdicio de materiales e instalaciones, y del aprovechamiento de los edificios pertenecientes a la comunidad, muestra una reducción de los gastos estimada en más del 30 por ciento, según informan los estudios de las oficinas de evaluación recopilados en las entrevistas.

La reversabilidad es un indicador negativo en las experiencias de cogestión. Cuando la población expresa su entusiasmo con la calidad de los servicios, el trabajo de los profesionales de la salud y la administración, es difícil que se abandone la experiencia o se la sustituya con otro modelo de trabajo. Pero este apoyo podrá ser considerado permanente en la medida en que la

población y sus líderes asignen recursos propios para financiar, expandir o mantener los servicios. Desde ese aspecto, la propensión de los habitantes de Lara a sumar al presupuesto público recursos no gubernamentales, obtenidos por los gerentes de los centros de salud, demuestra un mayor grado de madurez y participación que en el caso de Icapuí. Esto se debe a que incluso las poblaciones más pobres pueden obtener recursos humanos o materiales para apoyar aquellas iniciativas en las cuales creen, lo que realmente ocurre en un régimen de voluntariado.

Participación de la sociedad en el sistema de salud brasileño

La legislación brasileña que rige el funcionamiento y la financiación de los sistemas de educación, salud y asistencia social, determina una participación amplia de la sociedad en la planificación, control y evaluación de las acciones de gobierno. Es justamente en el campo de la salud en el que esta participación ha avanzado más.

Cada cuatro años, se realizan conferencias sobre la salud en cerca de 3.000 municipios, en los 27 estados y también una a nivel nacional. Esta última reúne delegados de las conferencias municipales y estatales. La X Conferencia Nacional de Salud de 1996 contó con la asistencia de cerca de 3.000 participantes. Esta es una gran asamblea popular para discutir la financiación, gestión y el modelo de atención del sistema único (nacional) de salud.

En la mayoría de los municipios existe un consejo municipal de salud, y los recursos federales destinados a financiar las unidades de salud son depositados en una cuenta especial, el fondo municipal de salud. Los consejos de los estados y los colegiados de secretarios de la salud, denominados comisiones intergestoras, tienen la tarea de fiscalizar el cumplimiento de la legislación por parte de los gestores locales y de los consejos municipales de salud. Se preparan informes anuales de gestión que deben señalar el grado de cumplimiento de las metas y el funcionamiento del sistema local de salud.

En el transcurso de los últimos 12 años se crearon estructuras legales en todos los niveles de gobierno⁶ para asegurar la participación de la sociedad en el control de las acciones de los gobernantes. La búsqueda de estas estructuras por representantes de la población manifestaría, según los análisis realizados por científicos sociales en Brasil (Costa, 1986) la desconfianza en relación con la capacidad gerencial de los gobernantes y su honestidad en la conducción de los asuntos públicos.

Aun sin discutir esa tesis, es evidente que la sociedad brasileña pasó a buscar formas de obtener mejores resultados en el gasto de los recursos procedentes de los impuestos. Esta intención se refleja en una participación sin precedentes de profesionales de la salud, dirigentes de asociaciones de vecinos y administradores públicos de otras áreas en las conferencias y consejos de salud en todo el país. Todavía es muy pronto para extraer conclusiones sobre los resultados

⁶ En Brasil, hay tres niveles de gobierno: el municipio, el estado y la unión. No son subordinados entre sí, sino independientes y cooperativos.

concretos de dicha participación, pero algunas experiencias de cogestión, como la de Icapuí, pueden ser consideradas un desarrollo evidente de tal proceso.

Tocantins (Medrado, 1997), el más reciente estado brasileño (1988), está desarrollando una forma de gestión en todos sus hospitales a través de una asociación comunitaria local, la confederación nacional de las santas casas de misericordia y una ONG especializada en capacitación y administración de servicios de salud⁷. Con ello se ha obtenido una economía del orden del 40 por ciento en la compra de materiales, un aumento de la productividad, satisfacción de los ciudadanos y una mejor remuneración a los médicos.

El ayuntamiento de la capital de São Paulo, ciudad con 12 millones de habitantes, está llevando a cabo un programa de tercerización de sus unidades de atención ambulatoria y hospitales mediante la cesión de funcionarios y profesionales a cooperativas controladas por miembros de las comunidades, el Programa de Asistencia a la Salud (PAS).

En los estados de São Paulo, Bahia, Rio de Janeiro, Pará y Ceará, así como en el propio gobierno federal, está transfiriéndose la administración de grandes hospitales a organismos denominados organizaciones sociales, integrados por funcionarios públicos autorizados, representantes del poder judicial, ONG y dirigentes de la administración pública. Se espera que por medio de la cogestión de las unidades más caras y complejas se pueda aumentar la producción, reducir los costos de aumentar y mejorar la relación entre los trabajadores y la población usuaria de sus servicios. Se ha expresado la intención de extender la experiencia a parte de los sistemas de salud. El proceso se está iniciando, y se observan resistencias en sectores específicos, principalmente en los sindicatos y el mundo científico. Pero éstas no se refieren al proceso de cogestión, ni a la participación de la sociedad organizada, sino a la pérdida de garantías de los derechos de los profesionales de la salud y a la transferencia de patrimonio público en condiciones mal definidas.

Observaciones finales

La documentación de las experiencias conocidas en Brasil es muy descriptiva respecto a las formas de participación, filosofía de trabajo y objetivos comunes, pero es deficiente en cuanto a los datos sobre costos comparativos, origen de los recursos, gastos personales en salud y sistemas privados de salud, financiados directamente por los usuarios.

En 1997 había cerca de 70 millones de usuarios habituales del sistema único de salud, que es público y gratuito, mantenido conjuntamente por el gobierno federal y los estados y municipios. El sistema incluye cerca de 5.000 entidades privadas, en su mayoría sin fines de lucro que prestan servicios al sistema complementando la red estatal. En ese año, el sistema único de salud tenía un presupuesto anual nacional aproximado de R\$ 19.000 millones, o US\$16.500 millones, lo que equivale a un gasto por habitante de R\$271 por año, o US\$235 por habitante efectiva-

⁷ Sociedad San Camilo de Administración de Hospitales. Véase el informe del gobierno de Tocantins.

mente asistido, que se reduce a R\$122 por año (US\$106) si se considera la población con derecho potencial a la asistencia.

La clientela que contribuye con los planes de salud privados, o seguro de salud, llega a los 40 millones de usuarios y tiene gastos que ascienden a R\$17.000 millones, o sea US\$14.700 millones. Estos usuarios, que se concentran principalmente en las capitales de los estados y en las regiones sur y sudeste del país, gastan anualmente cerca de R\$425 (US\$370). Estos usuarios también utilizan los servicios de alto costo del sistema único de salud como lo ilustra el hecho de que más del 95 por ciento de las sesiones de hemodiálisis realizadas en Brasil son costeadas por el Sistema Unificado de Salud.

Demarcadas estas diferencias, y consideradas las realidades epidemiológicas de Lara e Icapuí podemos analizar dónde convergen las dos realidades y dónde difieren, pero sin pretender que una sea superior a la otra.

Si una avanzó más en la sostenibilidad y la eficacia del control social, la otra se destaca por su mayor equidad y amplitud, en la medida en que cubrió a toda la población ofreciendo a todos el mismo tipo de asistencia.

A partir del grado de desarrollo educacional y socioeconómico de cada comunidad, la población y el tipo de problemas que necesitaban resolver en cada contexto, puede concluirse que la participación social fue un elemento común en las dos experiencias, pero desempeñando papeles diferentes. Desde las motivaciones administrativas y políticas en Lara, y de estímulo a la participación en Icapuí, ambas iniciativas entusiasman a las poblaciones y hacen escuela, ya sea por la exportación de técnicos o por la divulgación de su trabajo.

La diversidad de modelos, promovidos con o sin el gobierno, por iniciativa oficial o en oposición a ella, muestra que la asociación entre el Estado y la sociedad cuenta con numerosos ejemplos que todavía no están suficientemente documentados, debido al poco tiempo transcurrido después de los regímenes autoritarios de nuestros pueblos, en los que la participación social era vista con desconfianza, e incluso castigada (Rezende, 1989).

Felizmente, los imperativos de la economía moderna exigen la democratización de la gestión pública, y ésta parece ser la mejor noticia originada por las experiencias de cogestión: sociedad y gobierno, ciudadanos y funcionarios públicos, juntos hacen más, hacen mejor y están felices con lo que hacen.

Bibliografía

- Alcântara, L. 1997. "Alternativas para a política de saúde no Brasil". Brasília, Senado Federal.
- Andrade, Luis Odorico y Goya, N. 1992. *Sistema locais de saúde em municípios de pequeno porte*, A Resposata de Icapuí, Fortaleza. Expressão Gráfica e Editora, 20 Edição.
- André, M.A. 194. *BRASIL-IPEA, IBAM. ENAP—Subsídios para a reforma do estado*, Vol. 4—Cotratos de Gestão. Rio de Janeiro, 1994: IBAM.
- Borba, V. 1993. "Municipalização da saúde". São Paulo. CEDAS.
- Campos, J. 1993. *Política e sistemas de saúde*. São Paulo: Editora Jotacê.
- Cordeiro, C. Y otros. 1997. "Os conselhos de saúde no Ceará e os desafios da capacitação". Fortaleza, Escola de Saúde Pública do Ceará.
- Costa, Nilson do Rosário. 1986. *Lutas urbanas e controle sanitário*. Petropólis: Editora Vozes/ ABRASCO.
- Fonseca, C.D. 1996. *História e Actualidade das Misericórdias*. Sintra, Portugal: Editorial Inquérito.
- Gonçalves, E., y otros. 1982. *Administração de saúde no Brasil*. Livraria Editora Pioneira.
- Goulart, F. 1996. "Municipalização Veredas, Caminhos do Movimento Municipalista de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro". ABRASCO/CONASEMS.
- Goya, N. 1996. "O sus que funciona em Municípios do Ceará, Fortaleza". AMECE-UNICEF.
- Magalhães, O.R. 1994. *BRASIL-IPEA, EBAM. ENAP—Subsídios para a Reforma do Estado*, Vol. 5—Desestabilização. Rio de Janeiro: IBAM.
- Mascareño, C. 1997. "Los centros ambulatorios con participación en la sociedad civil promovidos por FUNDASALUD en el estado Lara, Venezuela". Caracas (diciembre).
- Medrado, E. 1997. "Perfil da saúde no Estado do Tocantins, Palmas de Tocantins". Governo de Tocantins, Secretaria de Estado da Saúde.
- Rezende, A.L. Magela. 1989. *Saúde dialética do pensar e do fazer*. São Paulo: Cortez Editora, 2a. edição.
- Rucker, P. 1994. Relatórios da IX e X Conferências Nacionais de Saúde 1992 e 1996. Brasília. Administração de organizações sem fins lucrativos. São Paulo: Fundação Vanzolini/Editora Pioneira.

Empresas Solidarias de Salud

Francisco Pérez-Calle¹

Este trabajo tiene por objeto analizar comparativamente dos casos de participación comunitaria en materia de salud: las Empresas Solidarias de Salud de Colombia luego de cuatro años de experiencia, y los centros ambulatorios en el estado Lara en Venezuela, promovidos por FUNDASALUD, con participación de la sociedad civil, iniciativa que ya tiene siete años de experiencia.

El caso venezolano

En 1990, el estado Lara creó FUNDASALUD, institución pública dedicada a promover la salud en la región. Una de sus principales políticas es la vinculación de las organizaciones civiles a la administración de los centros ambulatorios de salud y a la ejecución de sus programas, para lo cual manejó recursos por US\$6 millones en 1997, buena parte de los cuales fueron administrados directamente por esas organizaciones.

Con el auspicio de FUNDASALUD, 670 organizaciones civiles participan en la actualidad, de maneras diversas, en la administración de 60 centros ambulatorios de salud y/o en la ejecución de sus programas. La mayoría de las organizaciones participantes son comités de salud constituidos bajo la figura jurídica de asociaciones civiles. El resto son asociaciones de vecinos, que desde la década de 1970 operan especialmente en las zonas rurales de Venezuela, en diversos sectores sociales. La participación de comités y asociaciones es muy variada: algunas de estas organizaciones colaboran en la administración y el funcionamiento de hospitales y centros de atención a la tercera edad. Otras llevan a cabo programas como la distribución del vaso de leche a los niños pobres o actividades de educación en materia de salud. La supervisión y control que ejercen no está formalmente delegada pero en la práctica es una de sus funciones. En algunos casos contratan directamente al personal médico.

Para determinar el impacto de la participación en este caso, Mascareño (1997) utilizó una encuesta en una muestra de 12 ambulatorios (seis de los cuales tienen participación social) de los 294 ubicados en el estado. En cuanto a calidad, el autor señala que la satisfacción de los usuarios de los ambulatorios con participación social fue del 97 por ciento en comparación con un 74 por ciento en los otros centros². Para estimar el acceso, con base en los datos mencionados se definió como indicador el promedio de la proporción de pacientes al mes de cada ambulatorio en relación con su demanda potencial. Para medir las diferencias en eficiencia se calculó el

¹ Investigador, Departamento Nacional de Planeación.

² Obviamente la satisfacción de los usuarios es sólo uno de los componentes de la calidad, que se refiere específicamente a la percepción del usuario sobre el servicio recibido. La satisfacción, sin embargo, proporciona poca información sobre la calidad técnica y sobre la seguridad.

CUADRO 1. Impacto de la participación social en el acceso y eficiencia de los centros ambulatorios del estado Lara, en Venezuela

Tipo de centro ambulatorio	Acceso		Eficiencia	
	Con particip.	Sin particip.	Con particip.	Sin particip.
Todos	9	2,6	1	2,5
Urbanos	10	3	1	2,6
Rurales	7	1	1	2,5

Fuente: Datos de Mascareño (1997). Cálculos del autor.

promedio de la diferencia relativa entre los costos unitarios de los ambulatorios con y sin participación social (véase el cuadro 1). Aunque la muestra no es representativa y los datos sobre costos unitarios y demanda potencial presentan problemas³, el patrón de los datos obtenidos es muy sugestivo: los ambulatorios con participación social tienen un acceso promedio tres veces superior al de los ambulatorios sin participación. Además, un paciente cuesta más de dos veces en un ambulatorio sin participación.

El caso colombiano⁴

El contexto: la reforma del sistema colombiano de salud y sus antecedentes

En 1993 los colombianos modificaron radicalmente su sistema de salud para enfrentar problemas de equidad y eficiencia. La investigación concluyó, por ejemplo, que en 1992 el 32 por ciento de la población más pobre enfrentaba serias restricciones de acceso a los servicios de salud, siendo los costos del servicio el principal obstáculo (en más de la mitad de los casos), seguido de la falta de disponibilidad de centros médicos (en más del 10 por ciento de los casos) (Molina y otros, 1993). Para ese mismo año, el decil más pobre de la población declaraba un gasto equivalente al 18 por ciento de su ingreso para pagar servicios de salud, en comparación con un 3 por ciento de los ingresos en el caso del decil más rico (Londoño, 1996).

El anterior sistema nacional de salud se caracterizaba por su carácter sectorial y su extraterritorialidad, ya que no respondía a las autoridades regionales y locales, a pesar de que operaba de manera desconcentrada a través de servicios seccionales de salud ubicados en los departamentos (Vargas y Sarmiento, 1997).

El criterio de financiación de los hospitales públicos era el gasto histórico, independientemente de cuánto producían; el único incentivo que tenían estas instituciones para aprovechar su capacidad instalada y para proveer servicios de calidad era la filantropía. Además, los hospitales acostumbraban a presentar déficit persistentes, pues el sistema de gasto histórico premia-

³ El documento no explica cómo se define la demanda potencial de cada ambulatorio. Además, los costos unitarios promedio tienen valores excesivamente bajos (entre US\$2 y US\$10) en comparación con las tarifas de servicios médicos corrientes, lo que sugiere que en el cálculo no se utilizaron todos los rubros de gasto.

⁴ En cuanto a organizaciones sociales, en Colombia existen 42.000 Juntas de Acción Comunal, 13.000 cooperativas, alrededor de 2.700 clubes deportivos y 5.346 ONG. A pesar de este amplio abanico de organizaciones, no puede catalogarse a Colombia como un país con una sociedad civil fuerte. (Bonamusa y Villar, 1996).

ba a quien mostrara déficit concediéndole más recursos, los que se negaban a los hospitales que tenían sus finanzas en orden.

En materia de participación social, existían los comités de participación comunitaria (COPACOS), creados a nivel municipal en 1989, con la coordinación de las autoridades sectoriales. Aunque los copacos contribuyeron a gestionar pequeñas necesidades de las comunidades participantes, en la práctica sirvieron para resolver dificultades del sector (Echeverry, en Ministerio de Salud 1995).

Para enfrentar los problemas de eficiencia y equidad del anterior sistema, la Ley 100 de 1993 dispuso varias reformas radicales⁵. Los dos cambios más importantes fueron la sustitución del criterio de asignación de subsidios a la oferta por el de subsidios a la demanda, y el sometimiento de los hospitales públicos a la financiación por la venta de sus servicios en sustitución del gasto histórico. Como era de esperarse, estos cambios han implicado numerosas dificultades⁶.

Conforme a la Ley 100, todos los colombianos tienen la obligación de afiliarse al sistema de seguridad social, lo que les permite tener acceso a un plan obligatorio de salud (POS). Para incorporarse, los ciudadanos pueden escoger una de las entidades promotoras de salud (EPS), que son entidades nuevas en el sector, encargadas de administrar las primas de seguro pagadas por los afiliados, y de conformar una red de hospitales y médicos para atender las necesidades de salud de sus asociados, en forma tal que los usuarios tengan la facultad de escoger entre diversos proveedores de servicios.

Para los doce millones de personas sin capacidad de pago que existen en Colombia, la Ley 100 dispuso la organización de un régimen subsidiado de seguridad social en materia de salud, conforme al cual el Estado debe financiar la prima de seguro de cada una de estas personas, previamente focalizadas por los municipios a través del sistema de identificación de beneficiarios (Sisben)⁷. Aunque con dificultades para hacerlo⁸, la población pobre subsidiada también tiene la facultad de escoger la entidad afiliadora, entre un grupo de empresas elegibles previamente escogidas mediante licitación por parte del Estado. Las entidades afiliadoras de la población pobre son conocidas como administradoras del régimen subsidiado (ARS), las que también deben conformar una red de servicios de salud para que sus asociados puedan escoger el proveedor de su preferencia. Las empresas solidarias de salud analizadas en este trabajo constituyen la forma

⁵ Para conocer con mayor detalle la reforma colombiana de la salud, véanse Londoño (1996) y Londoño y Frenk (1997).

⁶ Véase, por ejemplo, González J. y Pérez-Calle F. 1997, "La transición de los hospitales públicos de Colombia hacia la financiación por venta de servicios 1993-1995", en Coyuntura Social No. 16, mayo de 1997, Fedesarrollo, Bogotá. Véase también Pérez-Calle F. 1997, "La autofinanciación de los hospitales públicos. Los subsidios de salud de oferta a demanda", en Planeación & Desarrollo No. 1 de 1997, Planeación Nacional, Bogotá.

⁷ El Sisben es un instrumento que permite ordenar las familias según su nivel de pobreza. Aunque la estructura técnica del Sisben es sólida, su aplicación como instrumento de focalización ha sido cuestionada por la discrecionalidad de quienes lo aplican y por los consiguientes costos de supervisión y control. Para conocer el diseño técnico del Sisben véase Castaño y Moreno (1994) Metodología Estadística del Modelo de Ponderaciones del Sisben, Misión Social, Planeación Nacional, Bogotá.

⁸ La facultad de escogencia de la ARS por parte de las personas subsidiadas ha sido muy restringida, especialmente en los inicios de la implementación de la reforma, pese a que la ley lo obliga, por el severo desconocimiento de la población pobre sobre sus nuevos derechos, el desconocimiento de algunas instituciones sobre el nuevo esquema, y por los costos de mercadeo de las ARS en poblaciones dispersas.

CUADRO 2. Características de las Empresas Solidarias de Salud de Colombia, 1997

	Descripción
Cobertura	
Número de empresas en el país	176
Número de municipios atendidos	303 de 1.046
Número de afiliados a las empresas	2.262.384
Número total de propietarios (estimado)	200.000
Municipios beneficiarios según pobreza	
Porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas de los municipios cubiertos (promedio) ^a	48,1
Índice de calidad de vida promedio de los municipios con presencia de las empresas ^b	53,0
Recursos financieros (US\$ miles)	
Total manejado por las empresas al año	\$143.000
Recursos promedio manejados por cada empresa	\$900
Máximo volumen manejado por una empresa	\$10.000
Mínimo volumen manejado por una empresa	\$400

^a No incluye ciudades capitales.

^b Estos recursos provienen casi en su totalidad del Estado. Las cifras del cuadro no incluyen la suma de las cuotas anuales de sostenimiento aportadas por los socios, que son apenas del orden de US\$10 anuales promedio per cápita.

Fuente: Minsalud. Cálculos del autor.

más extendida de ARS del país, que se caracterizan, entre otros factores, por dos particularidades: en primer lugar, son propiedad de la comunidad pobre beneficiaria de los subsidios, y en segundo lugar, varias de ellas trabajan en zonas apartadas donde las otras ARS no tienen interés en ingresar. Como cualquier otra administradora, las empresas solidarias compiten por la afiliación de los beneficiarios.

El proceso de creación de las empresas solidarias de salud

El programa de Empresas Solidarias de Salud (ESS) fue creado por el gobierno nacional en 1993 para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la salud de la población más pobre y vulnerable, utilizando como estrategia la asignación de subsidios a la demanda, la participación comunitaria, y la definición de un paquete básico de servicios por persona⁹, que incluía actividades de promoción de la salud, atención preventiva, atención resolutive y servicios de apoyo diagnóstico y clínico. Detrás de la concepción del programa estaba el convencimiento de que la salud debía ser entendida como un bien de producción y consumo colectivo, haciendo que la familia y su entorno fueran la unidad de atención (Ministerio de Salud, 1995).

Para el montaje de las empresas, la estrategia consistía en la organización de una amplia base social muy informada sobre sus derechos en materia de salud, capacitada sobre las maneras de ejercer esos derechos y financiada en forma descentralizada. Cada una de las empresas debería

⁹ Como puede verse, estos planteamientos se anticiparon por algunos meses a la Ley 100 en la utilización de estos criterios.

estar conformada inicialmente por lo menos por 1.000 familias y 5.000 afiliados, pues se estimaba que éste era el tamaño mínimo necesario para lograr el equilibrio financiero inicial en cada empresa. La estrategia se puso en práctica en cuatro etapas: la primera indujo a los municipios a participar en el programa, orientando recursos municipales de cofinanciación. La segunda promovió la vinculación de las familias al proceso, mediante su convocatoria a través de organizaciones sociales ya existentes como las juntas de acción comunal, los hogares de bienestar y las asociaciones de padres de familia. La tercera capacitó en gestión sanitaria a representantes de las familias participantes. La cuarta adiestró a representantes de grupos de familias en gestión empresarial. Para poner en práctica las tres últimas etapas, el ministerio contrató 37 instituciones, en su mayoría ONG, para asistir a las comunidades en la constitución y montaje de las empresas. A continuación se describirán brevemente las etapas de gestión sanitaria y gestión empresarial.

Durante la fase de gestión sanitaria, las ONG organizaron grupos con un representante por cada veinte familias. Cada grupo participó en seis talleres sobre el nuevo modelo de salud y actividades de promoción y prevención. En el tercer taller, los participantes eligieron al representante de las veinte familias, pudiendo cambiar al elegido en el sexto taller. Los participantes confirieron a su representante un poder con efectos jurídicos, para que actuara como tal en la formación de la empresa.

Muchos hombres desestimaron su participación en los talleres de gestión sanitaria, por lo que la gran mayoría de los participantes fueron mujeres. En consecuencia, también fueron mujeres la mayoría de las elegidas para representar a las familias en la formación de las empresas solidarias.

Durante la fase de gestión empresarial se buscaba convertir la organización comunitaria en organización empresarial de derecho privado, con personería jurídica para que pudiera contratar con el Estado. En esta fase participaron los líderes elegidos por las familias. Esta etapa se dedicó especialmente a preparar la asamblea de constitución de las empresas y a establecer organismos de dirección y administración. Se revisaron las formas jurídicas que adoptaría cada una de ellas (la mayoría prefirió las cooperativas)¹⁰, la viabilidad financiera de las empresas, la oferta de servicios disponible en la zona y el perfil epidemiológico de la región. Los órganos de dirección fueron integrados mayoritariamente por los líderes elegidos durante los talleres de gestión sanitaria. Fueron estos mismos líderes quienes firmaron, en la mayoría de los casos, el acta de constitución de las empresas, y por lo tanto hoy son sus propietarios. Actualmente, el ministerio quiere ampliar la propiedad de las mismas para fortalecer su carácter comunitario, hasta lograr que por lo menos un representante de cada familia beneficiaria participe de la propiedad. Algunos de los dueños actuales, sin embargo, se resisten a esta política, pues quieren conservar el control del poder político y económico que confiere la propiedad de las empresas¹¹.

Después de dos años de aplicación del programa, las empresas enfrentaron un cambio

¹⁰ Las empresas pueden organizarse como asociaciones sin fines de lucro, cooperativas o sociedades anónimas.

¹¹ Sobre este problema véase, por ejemplo, Vanek, Jaroslav (1970) *The General Theory of Labor-Managed Market Economies*. Cornell University Press.

CUADRO 3. Acceso rural y tipo de proveedores de Empresas Solidarias de Salud de Colombia, 1997

Variable	Empresas Solidarias (porcentaje)	Otras ARS (porcentaje)
Tiene red propia de 1er nivel de atención	95,0	63,5
Contrata con hospitales públicos*	95,0	87,3
Contrata con clínicas privadas*	51,6	46,8
Cobertura rural con equipos propios	60,0	9,5

Fuente: Reunirse, Cider, Universidad de Los Andes. Cálculos del autor.

*promedio de la muestra.

esencial de política que puso en peligro su supervivencia. Para entonces empezó a desarrollarse la tesis de que los hospitales públicos deberían recuperar el manejo directo de los subsidios, y que la participación comunitaria debería reducirse a formar veedurías sociales y a participar en las juntas directivas de los hospitales, sin manejar recursos directamente. Estas ideas cobraron fuerza al ver que las ESS crearon sus propios equipos extramurales de salud para la provisión de actividades de baja complejidad (véase el cuadro 3), dejando para los hospitales del Estado la contratación de las intervenciones de mayor complejidad y menor recurrencia. Considérese que en los hospitales públicos colombianos, entre el 30 y el 40 por ciento de las atenciones son de baja complejidad.

La nueva política, sin embargo, en vez de debilitar las empresas, las fortaleció, pues para esa época ya se había logrado imprimir irreversibilidad al proceso; las ESS habían logrado un buen nivel de información, de organización y de apropiación, que les permitió reaccionar en su defensa. Durante 1996 y 1997, las empresas realizaron reuniones regionales y nacionales para debatir su futuro, integrándose finalmente en quince federaciones regionales y una gran confederación nacional.

Desde el punto de vista político, el fenómeno de las empresas solidarias de salud es una revolución silenciosa. Los políticos de partido y el mismo Estado apenas han descubierto el potencial que se ha gestado con esta iniciativa. Las empresas solidarias han empezado a incursionar en la política electoral para enfrentar la amenaza de quienes quisieron y quieren acabar con ellas. En los municipios con graves problemas de violencia, por ejemplo, como Apartado en el noroccidente colombiano, las empresas solidarias eligieron concejales en las elecciones locales de 1997, uno de los cuales fue asesinado en enero de 1998. En municipios vecinos con similares problemas como Arboletes y Dabeiba, en Antioquia, apoyaron la elección de alcaldes en los mismos comicios. Algunos políticos locales sienten incomodidad por la incursión en los que han sido sus dominios, y porque en casos como el de Apartado, las empresas eligieron sus concejales sin gastar ningún dinero en la campaña, que cada vez es más costosa para un político tradicional. Actualmente las empresas buscan la elección de un senador en las elecciones de 1998.

En cuanto al acceso, en 1997 las empresas solidarias de salud administraron los seguros de salud de 2,3 millones de colombianos sin capacidad de pago, es decir cerca del 32 por ciento de los seguros subsidiados por el Estado en ese año (7,2 millones de personas aseguradas, de 12 millones de personas pobres). Gracias al seguro, los afiliados tienen acceso al Plan Obligatorio de

Salud Subsidiado¹² (POSS), a través de la red de proveedores de servicios que ha integrado cada empresa. Existen dudas, sin embargo, de que la participación en el seguro se traduzca en acceso a servicios de salud, primordialmente por el desconocimiento de las personas pobres sobre sus nuevos derechos, por lo menos durante la transición. Las dudas, sin embargo, se mitigan en el caso de las empresas solidarias por el intenso trabajo de información comunitaria realizado durante su constitución, y por el doble papel de consumidores y propietarios que tienen muchos de sus integrantes.

En materia de calidad no se dispone de datos, pero también existen dudas sobre la conformación técnica de los equipos extramurales, siendo además escasa la regulación y vigilancia estatal sobre este problema. Sobre eficiencia, en la sección siguiente se hará el respectivo análisis.

Impacto de la participación

En la sección anterior se incluyeron algunas descripciones sobre los efectos de la participación. Se entiende por impacto de la participación los efectos brutos¹³ que ésta pueda tener en la consecución de objetivos económicos, como la eficiencia y el acceso a los servicios sociales (como definición de equidad^{14/15}); y de objetivos políticos, como la redistribución del poder y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Valor económico

El valor económico de la participación se debe principalmente a que reduce el número de intermediarios y otros costos de transacción, y a la semejanza de sus efectos con los que tiene la propiedad en una empresa. Además, según el momento en el cual se presente la participación en la cadena de decisiones sobre la producción de bienes públicos, ésta genera mayores o menores grados de impacto. Veamos cada una de estas afirmaciones.

La participación reduce el número de intermediarios y otros costos de transacción. Habitualmente, la provisión de bienes privados está determinada por las fuerzas del mercado, mientras que la provisión de los bienes producidos por el Estado se determina a través de un proceso político (Stiglitz, 1988). En este contexto, el valor económico de la participación depende, en primer término, de la posibilidad que ésta tenga de reducir la discrecionalidad de los agentes que conducen el Estado, esto es, de hacer más eficiente el proceso político de asignación de recursos públicos.

En efecto, las experiencias de FUNDASALUD y de las Empresas Solidarias buscan generar una relación entre el Estado y las comunidades organizadas, que no esté mediada por los parti-

¹² Durante la transición hacia la puesta en marcha de la reforma, el régimen subsidiado tiene un plan de beneficios menos completo que el de las personas con capacidad de pago. Los dos planes deberán nivelarse en el año 2001.

¹³ Los efectos netos se refieren a los generados específicamente por el programa, mientras que el impacto bruto involucra variables no controladas por el programa, que son difíciles de aislar para el análisis.

¹⁴ Obviamente, el acceso no es la única definición de equidad en materia de salud. Véase por ejemplo Culyer y Wagstaff 1993, "Equity and Equality in Health and Health Care". *Journal of Health Economics* No. 12.

¹⁵ Algunos discutirán si la equidad es un objetivo económico o político. Para los efectos de este trabajo, esta clasificación sólo tiene objetivos de ordenación del análisis.

dos políticos. La democracia participativa sectorial aplicada en los casos venezolano y colombiano reduce la incidencia de los problemas de agencia de la democracia representativa tradicional, en la producción y provisión de salud¹⁶. En ambos casos, los ciudadanos recuperan, por lo menos en parte, su carácter de principales en el sector.

La participación también genera ahorros en otros costos de transacción tanto en el ensamble de la demanda y la oferta, como en la autorregulación de fallas del mercado, como en la asimetría de la información y la selección adversa. La participación permite que la gente conozca el proceso productivo, por lo cual puede negociar con los proveedores de salud. Los proveedores a su vez están mejor informados sobre las preferencias de sus clientes, incrementando la satisfacción de los usuarios.

La participación se asemeja a la propiedad. La segunda fuente de valor económico de la participación es su semejanza con los efectos que tiene la propiedad. Indistintamente de la etapa en la que se participe, el efecto de la participación de la comunidad se asemeja al del propietario de una firma, en el sentido de que ambas sirven para maximizar sus beneficios mediante una asignación eficiente de los recursos. Generalmente los proveedores públicos no disponen de estos incentivos porque los servicios son de propiedad pública, lo que hace que la rendición de cuentas esté mediada por numerosos agentes, y por lo tanto en la práctica ésta se anule o reduzca considerablemente. La participación introduce esos incentivos.

Otro efecto importante de la participación como propiedad, es el que se deriva de la doble condición de consumidor y propietario que tiene la comunidad. Este fenómeno genera una interesante estructura de incentivos que jalona la eficiencia productiva, en tanto que la empresa producirá salud hasta donde el beneficio marginal de consumirla se iguale al beneficio marginal de utilizar los recursos en otra forma, a través de las utilidades¹⁷.

La participación tiene efectos distintos según la etapa en que se presente. Ahora bien, la participación tiene efectos económicos, e incluso políticos, de mayor o menor grado según la etapa en que ocurra en la cadena de decisiones sobre producción de bienes públicos. Para ilustrar esta afirmación se denominará la primera parte de la cadena de decisiones como la etapa de asignación de recursos o etapa asignativa, mientras que la segunda parte de la cadena corresponde a la conversión de esos recursos en servicios, que se denominará la etapa productiva.

¹⁶ El modelo de principal y agente se refiere al problema de la delegación de responsabilidades entre los niveles superiores e inferiores de gobierno. El "principal" delega y pide cuentas al "agente". Este teóricamente actúa en función de las expectativas del principal. La literatura ha sido rica en mostrar los problemas que supone la delegación. Max Weber es uno de los más importantes teóricos de este modelo. En contraposición, se ha planteado el modelo de escogencia pública. La acogida que ha tenido se explica porque la autoridad local debe responder directamente a sus electores y no a una instancia superior, como en el caso del modelo de principal y agente. Para decirlo en palabras de éste último modelo, en la escogencia pública el principal es el ciudadano. La autoridad local tiene mayor margen de maniobra frente a los poderes centrales, cuando está legitimada por el voto de sus electores, quienes hacen de principales en sustitución del nivel central del gobierno. El contrapoder creado por la descentralización será efectivo en la medida en que se acerque más al modelo de la escogencia pública. Véase, por ejemplo, Buchanan y Tibout.

¹⁷ Las utilidades pueden ser líquidas o en especie. En el caso de las cooperativas, que son la forma predominante de las empresas solidarias, las utilidades pueden ser reinvertidas, generando beneficios en especie para los socios, como por ejemplo subsidios educativos.

En los casos que nos ocupan, la comunidad participa en momentos distintos de la cadena. En Venezuela, la participación se presenta en la etapa productiva, esto es, en las decisiones de un centro ambulatorio previamente definido por el Estado. En el caso colombiano, la participación se presenta en una etapa anterior, esto es, en la etapa asignativa, por lo cual los usuarios tienen la facultad de incidir en la ubicación geográfica y en la capacidad instalada de los proveedores elegidos, esto es, en el ordenamiento de la producción. En otras palabras, mientras que en el caso venezolano la participación incide en la eficiencia productiva de la oferta dada, en el caso colombiano la participación no sólo repercute en la eficiencia del proveedor, sino también en la eficiencia del sistema.

Hasta el momento se ha dicho que la participación reduce el número de intermediarios, disminuye otros costos de transacción, generando agilidad y transparencia. Ahora se puede agregar que cuando la participación se presenta en la etapa asignativa, haciendo que la producción esté orientada por la demanda, se generan beneficios adicionales de la participación como el rompimiento de los monopolios por la introducción de la competencia, y la eliminación de los incentivos perversos a la producción hospitalaria, propia de los subsidios de oferta¹⁸.

Como regla se puede proponer que mientras más temprana sea la participación en las distintas etapas de la cadena de decisiones sobre la producción de bienes públicos, mayor será su impacto económico, y como se verá más adelante, su impacto político.

Pese a sus ventajas, la participación también puede ahogar la capacidad técnica de las empresas productoras de servicios, por problemas de asimetría de información entre los técnicos y las comunidades. Las ganancias en eficiencia derivadas de los incentivos de la propiedad, se pueden atenuar o incluso perder por esta asimetría informativa. Este es, justamente, uno de los problemas que enfrentan algunas empresas solidarias de salud en Colombia.

Valor político

El impacto político de la participación sectorial es difícil de establecer en base a experiencias de cuatro y siete años, como las que se analizan. Sin embargo, se pueden pronosticar los efectos potenciales que la participación puede generar en materia política sobre el Estado y sobre las comunidades en el futuro.

El impacto político de la participación depende de la fase en que se presente. Igual que con el impacto económico, el efecto político de la participación varía de grado según las decisiones en las que se participe. Cuando la participación se presenta en decisiones de la etapa productiva, se genera una redistribución del poder entre los proveedores del servicio (como los hospitales) y las comunidades participantes. Cuando la participación se presenta en la etapa asignativa, no solamente hay redistribución del poder entre proveedores y comunidades, sino también entre autoridades de gobierno y comunidades. Mientras más temprana sea la participación en la ca-

¹⁸ Otra ventaja de la participación en la etapa asignativa es enfrentar la despreocupación de los proveedores públicos por quebrar.

dena de decisiones sobre producción de bienes públicos, mayor será la redistribución del poder a las comunidades y mayor, será por lo tanto el impacto político de su participación.

Impacto político de la participación en el Estado

La participación sectorial puede generar potencialmente tres tipos de implicaciones: la reestructuración funcional de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, la modernización de las formas de representación de la voluntad popular, y la legitimación del Estado y de la democracia.

La participación en las elecciones habitualmente es baja en muchos países del mundo, ya que los beneficios del participante también son bajos ante las pocas posibilidades que tiene un individuo de influir significativamente en los resultados¹⁹ (Stiglitz, 1988). No es de extrañar, entonces, que la participación se incremente cuando el candidato ofrece su papel mediador para la consecución de beneficios más individualizables. La participación sectorial, por el contrario, ofrece beneficios más directos al individuo en comparación con las elecciones corrientes, pues implica un menor número de temas para discutir²⁰, un menor número de agentes representando los diversos intereses y una escala menor, esto es, un menor número de principales que se ponen de acuerdo sobre sus intereses.

Si bien la participación sectorial disminuye los intermediarios, con ella surge un nuevo tipo de problema: la tensión entre los objetivos políticos de la participación y los objetivos económicos. El problema de la escala es un buen ejemplo. En el caso de las empresas solidarias, desde el punto de vista político es deseable que tengan un número limitado de asociados, para que las instancias de representación tengan menos agentes y más principales²¹. Sin embargo, desde el punto de vista empresarial, en el sistema de seguro de salud se requieren empresas con por los menos 50.000 afiliados que generen las economías de escala necesarias para la sostenibilidad financiera de la empresa²². En los casos venezolano y colombiano la tensión se ha resuelto a favor de los objetivos económicos, esto es, buscando mejorar la eficiencia y la eficacia de la producción de la salud. El Estado ha decidido que es más importante que las personas tengan acceso a buenos servicios de salud; la participación en este contexto tiene el valor político de legitimar la acción estatal, mientras que los beneficios en materia de cultura política resultan tan solo en externalidades.

Si la democracia sectorial no agotara sus alcances en la consecución de objetivos econó-

¹⁹ Siguiendo la argumentación de Mancur Olson sobre la lógica de la acción colectiva, en el contexto de acciones colectivas de gran escala, los costos de la contribución del individuo son (pueden ser) más altos que los beneficios recibidos a nivel individual. Por lo tanto, aunque todos los miembros de la sociedad puedan recibir un gran beneficio neto si todos contribuyen, ninguno de los participantes tendrá interés en contribuir. (Hardin, 1997).

²⁰ En comparación con las elecciones generales, en las que están en juego los temas de muchos sectores de la actividad pública.

²¹ Cuando Mancur Olson (1971) se enfrentó al problema de la ausencia de una lógica colectiva, encontró que ésta solo es posible de alcanzar en grupos muy pequeños sin la intervención de un tercero. En Wiesner (1997).

²² Sin embargo, la sostenibilidad financiera también es deseable desde el punto de vista político, porque la quiebra de una de estas instituciones puede afectar la legitimidad de participar en los servicios sociales. En las fases iniciales de las empresas se admite que tengan al menos 5.000 afiliados, pero su crecimiento debe llegar por lo menos a 50.000.

micos, podría dinamizar la especialización de las funciones de los agentes del proceso democrático: los representantes elegidos para las empresas públicas serían despojados de la facultad de intermediar beneficios para sus electores, especializando su función en la generación de las reglas del juego. A la vez, la rama ejecutiva del poder público se concentraría en la aplicación y administración de esas reglas, en tanto que los beneficiarios organizados, además de votar, participarían más activamente en el aspecto ejecutivo de la función estatal.

Impacto político de la participación en las comunidades

Mientras que los incentivos económicos han sido ampliamente estudiados, el ejercicio de los derechos civiles y políticos, entendidos como incentivos políticos, no ha recibido toda la atención que merece (Sen, 1997). Con esta salvedad, nos atreveremos a proponer que la participación tiene por lo menos dos tipos de efectos políticos en las comunidades participantes. Por una parte, genera una capacidad para mejorar su interlocución con el Estado, y para desarrollar sus iniciativas de mejoramiento de las condiciones de vida; en efecto, cuando las comunidades organizadas tienen éxito en la consecución de beneficios directamente, sin que medie un candidato o integrante de una empresa pública, es razonable que los participantes quieran aprovechar los espacios de participación sectorial para obtener otros servicios que les han sido esquivos a través de los representantes. Por otra parte, la participación crea un ambiente propicio para la creación y la acumulación de capital social²³ en las organizaciones participantes, sobre cuya contribución al desarrollo de la democracia y la economía ya se ha ocupado la literatura (véase, por ejemplo, Fukuyama 1995). El surgimiento del capital social no sólo es un problema de la habilidad que tengan los individuos para asociarse, sino también de las oportunidades y los incentivos que tengan para hacerlo. Como en los casos venezolano y colombiano, el Estado puede generar esas oportunidades.

Factores de éxito de las dos experiencias

Se entenderán por factores de éxito de la participación en los casos venezolano y colombiano, las condiciones que han permitido la viabilidad de la participación, la sostenibilidad de la misma, y el mayor impacto posible.

La viabilidad de las dos experiencias coincide en tener por origen un contexto de democratización y descentralización muy favorable, que ha redistribuido el poder más allá del Estado central. Coincide también en la disponibilidad de la voluntad política local, y de los recursos financieros descentralizados en los niveles subnacionales.

En los dos casos, la sostenibilidad ha dependido de un contexto favorable como el descrito, es decir, una financiación permanente y del acompañamiento externo, aunque en Venezuela éste es permanente (a cargo de FUNDASALUD) y en Colombia fue de tan sólo dos años (a cargo

²³ Siguiendo a Coleman (1988) y a Fukuyama (1995) el capital social se refiere a las estructuras e instituciones sociales como la confianza y la reciprocidad, que producen intercambios cooperativos, generando soluciones más eficientes a problemas de intercambio como el célebre dilema del prisionero. Como las demás formas de capital, el capital social también es productivo.

de ONG, aunque el ministerio sigue con algunas de esas tareas). Sin embargo, la sostenibilidad también ha dependido de la ruptura del monopolio estatal de la información sobre la asignación de recursos a los servicios sociales, y de la iniciativa y creatividad de las comunidades organizadas. Cuando las personas conocen sus derechos y los procesos de producción y provisión, cuentan con mejor información para exigir el cumplimiento de los mismos, y en general, para tener un mejor nivel de interlocución con gerentes, administradores, médicos y entidades estatales. En el caso colombiano, las quince federaciones de empresas solidarias y la confederación nacional también han sido factores determinantes de la sostenibilidad; detrás de su surgimiento ha habido una efectiva redistribución del poder, que coincide con la idea del mayor impacto político mientras más temprana sea la participación.

La principal amenaza a la sostenibilidad son las restricciones de la política económica. En los dos casos que nos ocupan, los profesionales de la salud se resisten a los cambios en el esquema de responsabilidad, pues los médicos no están acostumbrados a rendir cuentas en instancias diferentes a las médicas (Gray, 1993). En el caso venezolano se califica como una desviación de la participación que la comunidad asuma el papel de jefe del personal médico (Mascareño, 1997). En Colombia, además, hay resistencias de autoridades de gobierno por razones políticas —como la pérdida de poder en el manejo de recursos por parte del Estado, particularmente en los hospitales— o por razones técnicas, como la debilidad administrativa y técnica de las empresas con participación comunitaria.

Con relación a los factores de éxito de la participación en términos de su impacto, se ha propuesto que éstos dependen del momento de la participación en la cadena de decisiones sobre producción de servicios sociales.

Enseñanzas

¿Cuál es el mejor tipo de participación? El tipo de participación que produce mayores impactos en equidad y eficiencia, así como en la consecución de objetivos políticos, es el que combina la propiedad formal de la comunidad (sobre los recursos o los proveedores); el surgimiento de nuevos liderazgos, especialmente femenino; la información sobre el proceso de producción de bienes públicos; la capacitación empresarial, y la que se presenta en las primeras etapas del proceso de decisiones sobre producción de servicios sociales.

¿Cuál es el impacto de la participación en los objetivos económicos y políticos? La experiencias de FUNDASALUD, en Venezuela, y de las Empresas Solidarias de Salud, en Colombia, permiten afirmar que la participación social mejora el acceso a los servicios, la eficiencia productiva de las empresas proveedoras, y la eficiencia asignativa del sistema, si se permite a los usuarios decidir sobre la oferta de los servicios. En estos dos casos, no es clara la contribución de la participación en la calidad.

En materia política, la experiencia colombiana aporta evidencias sobre el impacto de la participación en el fortalecimiento de la sociedad civil, y sobre su contribución a la modernización del Estado, aunque el caso venezolano no parece generar los mismos efectos. La diferencia pa-

rece provenir de las modalidades participativas de las dos experiencias: mientras que en el caso colombiano hay redistribución del poder entre el gobierno y las comunidades, alrededor de lo que hemos propuesto calificar como etapa asignativa, en el venezolano la redistribución lograda es entre proveedores de salud y comunidades, en la etapa productiva.

¿Cuál es el potencial renovador de la participación para enfrentar la pobreza? La persistencia de la pobreza en magnitud e incidencia justifica innovaciones en la política pública para combatirla. Las políticas convencionales están orientadas a las personas pobres como individuos, con consideraciones escasas o nulas sobre su papel activo y sobre las oportunidades que pueden lograr como colectividad. Una política en este sentido puede ser la participación de los usuarios en la producción y provisión de bienes públicos, combinando como objetivos formales el mejoramiento en la eficiencia productiva, asignativa y en la equidad, pero también en la redistribución del poder. Los procesos de democratización de los asuntos públicos son una fuerza motriz de las innovaciones y de la legitimidad (Fiszbein y Crawford, 1996). La participación también se entendería como una estrategia para incentivar la germinación y el desarrollo del capital social de las comunidades organizadas, y para estimular que éstas lo capitalicen en la consecución de otros bienes públicos y en la representación de sus intereses en las empresas públicas.

Bibliografía

- Bonamusa, M. y Villar, R. 1996. "El fortalecimiento de la sociedad civil y lo público en Colombia". Ponencia presentada a la Segunda Conferencia Internacional de Investigación del Tercer Sector. Ciudad de México. Versión mimeografiada.
- Camacho, M. 1998. "La experiencia de la Empresa Solidaria de Salud de Sabana de Torres". Revista *Vía Salud* No. 3, Centro de Gestión Hospitalaria.
- Coleman, J. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*, 94, suplemento S95-S120.
- Colombia, Ministerio de Salud. 1995. *Empresas solidarias de salud. Un modelo de participación y concertación social*. Minsalud y Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- Fiszbein, A. y Crawford, S. 1996. "Más allá de las políticas nacionales: asociaciones para la disminución de la pobreza". Documento presentado en la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust, the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. The Free Press.
- Gray, B. 1991 *The Profit Motive and Patient Care. The Changing Accountability of Doctors and Hospitals*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hardin, R. 1997. "Economic Theories of the State". En Dennis Mueller (compilador). *Perspectives on Public Choice, a Handbook*. Cambridge University Press.
- Londoño, J.L. 1996. "Managed Competition in the Tropics?" International Health Economics Association Inaugural Conference, Vancouver. Versión mimeografiada.
- Mascareño, C. 1997. Los centros ambulatorios con participación de la sociedad civil, promovidos por FUNDASALUD en el estado Lara—Venezuela. BID. Versión mimeografiada.
- Molina, C.G. y otros. 1993. El gasto público en salud y distribución de subsidios en Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Fedesarrollo. Versión mimeografiada.
- Sen, A. 1996. "Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo XXI". Development Thinking and Practice Conference, 3-5 de septiembre, Washington DC. BID.
- Stiglitz, J. 1988. "La economía del sector público". En Antoni Bosch (compilador). Segunda edición. Barcelona.
- Vargas, J.E., y Sarmiento, A. 1997. "Descentralización de los Servicios de Educación y Salud". En Colombia. CEPAL. Versión mimeografiada.
- Wiesner, E. 1997. *La efectividad de las políticas públicas, un análisis neoinstitucional*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá: Tercer Mundo editores.

Participación de la sociedad civil en los servicios básicos de atención de la salud en Venezuela y Perú

Laura C. Altobelli¹

En este trabajo se comparan dos estudios de caso, uno en el Perú y el otro en Venezuela, que tienen como elemento común la activa participación de la sociedad civil organizada en el manejo de los servicios básicos de atención de la salud.

En el caso de Venezuela, el estudio tenía por objeto reunir información mediante una muestra aleatoria de los servicios básicos de atención de la salud en los que la sociedad civil participa en la administración, gestión y en otros servicios que se encuentran bajo la administración del sector público. También se llevaron a cabo entrevistas y se utilizó información secundaria. Carlos Mascareño estuvo a cargo del estudio del caso venezolano, que se basa en la experiencia del estado Lara.

El análisis del caso peruano se basa exclusivamente en informes existentes, evaluaciones, información secundaria y entrevistas. La autora del presente trabajo estuvo encargada de evaluar la experiencia peruana y de llevar a cabo el análisis comparativo de los dos casos.

El caso del Perú. El Programa de Administración Compartido y los Comités Locales de Administración de la Salud (CLAS)

La población peruana tiene una amplia experiencia en organización comunitaria, que le ha servido para sobrevivir muchos años de bajo crecimiento económico y de servicios gubernamentales ineficientes y con recursos insuficientes. Las instituciones privadas sin fines de lucro y las organizaciones comunitarias se han difundido en todo el Perú con el propósito de llenar el vacío que había de ado el sector público en la atención de las necesidades básicas de la población. Irónicamente, el sector público ha mirado con desconfianza a estas instituciones.

A mediados del segundo semestre de 1993, algunos sectores de la economía y del gobierno empezaron a liberarse de los múltiples problemas resultantes de la hiperinflación, el terrorismo y el aislamiento internacional. Los servicios de salud periféricos estaban al borde del colapso, no contaban con suficiente personal, y se encontraban mal equipados y subutilizados. Las autoridades nacionales se dieron cuenta de que no podían revertir esta situación sin un aumento sustantivo de recursos y sin nuevos mecanismos administrativos.

¹ Consultora independiente, D.S. Consult S.R.L.

El Ministro de Salud, Dr. Jaime Freundt, organizó un equipo de asesores con el propósito de desarrollar una estrategia para organizar los servicios básicos de salud, cuya premisa sería la activa participación de la comunidad mediante la transferencia de recursos a una entidad ajena al sector público. La meta era aumentar la cobertura, mejorar la calidad del gasto y del servicio e incorporar a la comunidad en la administración conjunta y en el control social de los servicios de salud.

Las bases de la estrategia fueron preparadas por un conjunto de consultores financiado por el programa para el fortalecimiento de los servicios de salud apoyado por el BID, en el que participó un experto internacional en participación comunitaria y salud.

El resultado de este esfuerzo fue el Programa de Administración Compartido (PAC), cuya estrategia central era la formación de un Comité Local para la Administración de la Salud (CLAS), integrado por miembros de la comunidad, y el contrato legal entre el ministerio de salud y el CLAS en que tenía como base un programa de salud local. En el diseño del PAC se utilizaron experiencias exitosas de participación comunitaria en el Perú y en otros lugares, incorporándose una nueva base jurídica y los lineamientos de dicha participación. Esta nueva estrategia en el sector de la salud estaba en concordancia con el nuevo proceso de descentralización que se estaba desarrollando en el Perú.

La inclusión de los servicios de salud en los PAC ilustra un proceso de administración compartida. En el primer año del programa se proporcionó asesoramiento a las autoridades regionales de salud, las que a su vez convocaron al personal de salud de las comunidades que eran conocidas por su profundo sentido e historia de participación comunitaria. Las reuniones convocadas por los trabajadores de salud para presentar esta nueva opción administrativa dieron lugar a decisiones conjuntas entre cada comunidad y el servicio de salud, que condujeron a la conformación de un CLAS. Este proceso de autoselección fue el primer paso para la plena participación de la comunidad.

Cada CLAS está integrado por siete miembros. La comunidad elige tres miembros que representan a las organizaciones comunitarias locales, el administrador del servicio de salud escoge a tres miembros de la comunidad, y el séptimo miembro innato es el administrador del servicio de salud, que por lo general es el médico principal. Luego se inscribe el CLAS en el registro público como entidad privada sin fines de lucro. Su relación con el sector público se formaliza a través de un contrato legal entre el CLAS y el Director Regional de Salud. El contrato se basa en un plan anual de salud local. Las responsabilidades contractuales de ambas partes se estipulan en detalle en las bases legales del programa (Decreto Supremo No 01-94-SA).

Desde 1994 se han organizado y reconocido oficialmente 548 CLAS, que abarcan 611 servicios de salud, en 26 de las 33 regiones que conforman el sector salud del Perú, con una cobertura de aproximadamente el 10 por ciento de la población peruana. Cuanto más se conocen los beneficios de los CLAS en otras comunidades, mayor es el número de personas que se interesan en pertenecer al programa. Al respecto, 150 CLAS están en proceso de reconocimiento, y se encuentran en formación otros 200.

Paralelamente al desarrollo de los PAC, el gobierno ha creado nuevos programas en los sectores de salud, educación y judicial, con el propósito de reorientar los gastos del sector social a las zonas más pobres. En 1994, el sector de la salud creó el Programa de Focalización del Gasto Social Básico en Salud (PSBPT) que se financia mayoritariamente con recursos del Tesoro. Este programa paralelo al sistema de administración de salud pública tradicional, tiene una estricta estructura administrativa de corte vertical. El propósito de los PAC es mejorar la cobertura de los servicios de salud de la población más necesitada. A través de los PAC se revitalizaron más de 5.000 unidades de salud básica, mediante la contratación de personal, aumentos en el número de horas trabajadas (de 6 a 12 horas), la reorientación del cuidado de la salud hacia un sistema integrado de provisión de servicios de salud, y el mejoramiento de la capacitación, equipos, materiales e infraestructura. Por primera vez los salarios se ponderaron de acuerdo con la clasificación de pobreza de cada distrito, lo cual incentivó el aumento de los servicios en las zonas subatendidas. Desde entonces la utilización de los servicios de salud se ha duplicado. La información sobre los PSBPT utilizada en este trabajo tiene como propósito servir de base comparativa con los CLAS.

El caso venezolano: FUNDASALUD en el estado Lara

En el año 1990, a menos de un año de la descentralización venezolana, el gobierno del estado Lara, mediante el Decreto 078, creó la Fundación para la Promoción de la Salud (FUNDASALUD). El creador y presidente fundador de la institución fue el Dr. Bartolomé Finizola, que utilizó los lineamientos básicos de ASCARDIO, una entidad creada en 1976 para atender casos relacionados con la salud cardiovascular, que se basaba en la gestión participativa con base comunitaria. ASCARDIO había sido creada considerando la experiencia del Dr. Finizola como médico rural. Con la colaboración de la comunidad, el Dr. Finizola había fundado un asilo de ancianos basándose en dos premisas: la primera referente a la sostenibilidad del centro (sobre la cual señalaba que ésta dependería de la activa presencia de la sociedad) y la segunda se refería a la necesidad de establecer alianzas entre la sociedad y el Estado. Hasta el presente la dirección del asilo de ancianos está a cargo de la sociedad civil.

FUNDASALUD se creó en base a una propuesta de la subcomisión de descentralización de la salud, coordinada por el Dr. Finizola, que era parte de la Comisión de Reforma del estado Lara (COPREL) una entidad asesora del gobierno del estado. FUNDASALUD es una entidad pública que promueve la incorporación progresiva de la sociedad civil en todos los temas que se relacionan con la protección de la salud de los habitantes. Desempeña una función de coordinación entre la sociedad civil y el Ministerio de Sanidad de Venezuela en lo que respecta a la descentralización de la salud. A través de FUNDASALUD, más de 600 organizaciones civiles participan actualmente en la administración de recursos públicos en aspectos tan diversos como hospitales, servicios ambulatorios básicos de atención de la salud, asilos de ancianos, el vaso de vida (distribución de leche para 300.000 niños de bajos ingresos) y otros programas.

El análisis que se lleva a cabo en este estudio se refiere solamente al programa de clínicas

ambulatorias. El programa está funcionando en 60 de los 294 establecimiento con que cuenta el estado Lara (20 por ciento de las clínicas), 31 de los cuales están ubicados en los centros urbanos con mayor población. Del total de clínicas ambulatorias, 196 son rurales y 64 urbanas, por lo que el efecto de FUNDASALUD es más prominente en las zonas urbanas, en las que alrededor de la mitad de las clínicas están administradas por la sociedad civil (31 de 64) con una cobertura del 64 por ciento de la población del estado Lara (entre 1 y 1,5 millones de personas).

FUNDASALUD se basa en el deseo de la sociedad civil de tomar a su cargo la solución de los problemas de salud desde los inicios de la década de 1980. Sus principios básicos son los siguientes:

- FUNDASALUD actúa como facilitador de la participación de la sociedad civil y no interviene en la organización de la comunidad.

- FUNDASALUD sólo provee incentivos y apoyo institucional (financiero, técnico y legal) a las comunidades que participan en el programa. Solamente las comunidades con una fuerte vocación por la participación logran incorporarse y persistir en FUNDASALUD.

- Las organizaciones deben cumplir requisitos relacionados con: el registro legal, la presentación de una propuesta técnica y financiera para participar en los servicios de salud, un período de prueba de seis meses, una estricta contabilidad administrativa mensual y el compromiso de una gestión con transparencia y espíritu participatorio, y no vinculadas a ningún partido político.

El proceso de incorporación de la sociedad civil en los asuntos públicos es una tarea compleja. Si dependiera solamente del estímulo interno, FUNDASALUD habría incorporado a casi todos los servicios ambulatorios en el estado Lara. Fue imposible conocer por qué solamente 60 de un total de casi 300 servicios ambulatorios habían logrado su incorporación, pero parecería que se trata de un proceso de autoselección similar al observado en el caso de los CLAS. Las organizaciones que se incorporaron a la red de FUNDASALUD tienen tres características básicas:

- La presencia de líderes comunitarios naturales que condujeron la organización con visión y persistencia.

- La existencia de habilidades en el manejo de los recursos y en la administración por parte de las personas que integran la asociación.

- Por parte del servicio de salud, la propensión del coordinador médico a aceptar la participación civil.

Del mismo modo, todos los CLAS evaluados tenían miembros que eran maestros de escuelas retirados, contadores u otros profesionales que contaban con tiempo y deseos de contribuir voluntariamente al bienestar de la comunidad. Asimismo los CLAS que alcanzaron un elevado nivel de desempeño en un corto plazo fueron aquéllos que contaron con un médico motivado y con un gran espíritu de apoyo.

A continuación se presentan de manera resumida las principales similitudes y diferencias en la creación y de funcionamiento de estos dos programas nacionales. Ambos programas se basan en postulados similares de gestión con proyección social, una activo control comunitario de

las finanzas y de la calidad de los servicios, la administración participativa de la salud, la integración de los servicios, y el mejoramiento de los sistemas de información comunitaria para la toma de decisiones.

Las diferencias se relacionan con el origen del programa, el marco reglamentario, los orígenes de las organizaciones comunitarias con las que trabaja cada una de ellas y el tipo de población a las que orientan sus servicios. FUNDASALUD creada bajo el mandato de una descentralización a nivel nacional y estatal, tiene la flexibilidad de canalizar los recursos públicos a diferentes organizaciones relacionadas con la salud. Las organizaciones comunitarias que administran los servicios de la salud existían con anterioridad y el programa tiende a proveer servicios a poblaciones muy urbanizadas. Por el contrario, los PAC y CLAS fueron creados en las primeras etapas de un plan de descentralización implícito. Su estructura reglamentaria fue diseñada específicamente para las necesidades de gestión y administrativas que son propias de los servicios básicos de la salud. Los CLAS son organizados por el sector de la salud y sus miembros son elegidos entre las organizaciones comunitarias. La mayoría de los establecimientos de la salud del programa (62 por ciento) proporciona servicios a las poblaciones en situación de pobreza o de extrema pobreza.

El proceso de participación comunitaria

La participación comunitaria en los CLAS del Perú

El factor más importante de los CLAS es la participación de los miembros de la comunidad en la identificación y prelación de los problemas comunitarios basados en una evaluación de la salud comunitaria (mediante una encuesta de hogares); la planificación de soluciones de una manera que responda a las necesidades y recursos de las comunidades, y las decisiones en cuanto al uso de los fondos para manejar el servicio. El plan de salud local y el presupuesto contienen instrucciones financieras y técnicas de seguimiento y evaluación. El plan de necesidades locales se establece con base en la eficiencia, la eficacia, y la equidad.

Con el propósito de evaluar el proceso de participación comunitaria a través de los CLAS, se obtuvo información de carácter ilustrativo de la Región de la Salud de Arequipa. En esta región los 66 centros de la salud y puestos médicos llevaron a cabo una autoevaluación de su gestión en las comunidades de bajos ingresos que rodean la ciudad de Arequipa. A través de este ejercicio se obtuvo una comparación de varios indicadores de participación comunitaria con y sin CLAS.

La región de Arequipa tiene una tradición de organización comunitaria y de trabajo con las autoridades encargadas de la salud para generar la participación comunitaria en el tema de la salud. Aún así, la información muestra que los servicios en los que estaban involucrados los CLAS tenían un mayor éxito en lograr la participación de la comunidad en tareas específicas relacionadas con la administración y gestión de los servicios de salud en comparación con aquellos servicios en los que no participan los CLAS. Las diferencias eran más marcadas entre los servicios de la salud que entre los diferentes puestos médicos. Debe señalarse la mayor participación de las mujeres en los CLAS, así como en la evaluación de las necesidades comunitarias, estable-

cimiento de prioridades, actividades de planificación, adopción de decisiones, relacionadas con los temas de logística y financiamiento.

Los CLAS han llevado a cabo mejores evaluaciones que el resto de los servicios. No obstante, podemos identificar temas en los que se necesitan mejoras. Existe la necesidad de una mayor representación de los miembros más desfavorecidos de la comunidad en los CLAS, particularmente en los puestos médicos. Aunque existe la tendencia de elegir a sus miembros entre los más hábiles y con mayor participación en la comunidad, los gerentes de los servicios de salud deberían asegurar que por lo menos uno de los miembros provenga de los grupos menos favorecidos.

El sistema de los CLAS capacita en habilidades gerenciales a sus miembros así como a los trabajadores del sector de la salud. La evaluación de 16 CLAS después de dos años de funcionamiento arroja resultados muy positivos. Casi todos los CLAS evaluados han encarado un período inicial de un año de difíciles negociaciones entre la comunidad y los funcionarios del sector de la salud, pero han resuelto sus dificultades iniciales a través de un proceso de aprendizaje mutuo del proceso de gestión, que ha hecho que las funciones administrativas compartidas se fortalezcan y sean viables. El informe de evaluación señala lo siguiente: " Todos los miembros del comité son miembros muy activos de organizaciones locales como el club de madres y consideran que los CLAS pueden ser administrados de la manera simple con que han llevado a cabo sus actividades voluntarias previas. Admiten que esta experiencia ha sido más complicada que lo esperado y que les ha tomado más tiempo. Señalan que han aprendido muchísimo sobre administración y organización, y expresan sus opiniones de una manera firme y enérgica".

El informe también señala que "la primera enseñanza es que cuando se tiene confianza en las decisiones de la población local, se encuentran formas de resolver los problemas locales de una forma más racional y efectiva. El hecho de que esto ocurrió en todos los CLAS en solamente un año a través de la iniciativa local, es mucho más de lo que podríamos haber esperado" (Taylor, 1996).

La participación comunitaria en FUNDASALUD-Venezuela

La participación de las organizaciones civiles en el estado Lara se llevó a cabo de diferentes formas. Estas se han clasificado en una matriz de evaluación diseñada por Fernando Reimers y sugerida por el BID para llevar a cabo el análisis comparativo. La matriz comprende las funciones gerenciales de administración de recursos, supervisión y control, evaluación de la administración, planificación, contratación de personal, movilización de recursos, participación en el diseño de políticas, mantenimiento y construcción, y seguridad.

En lo que respecta a las características de la participación comunitaria, identificamos algunas diferencias entre FUNDASALUD en Venezuela y los CLAS en el Perú. En primer lugar, el grado de representatividad de la comunidad en las asociaciones civiles incorporadas en FUNDASALUD es tan variado como el número de organizaciones y el tipo de población que atienden. Los servicios rurales están asociados principalmente con las "asociaciones vecinales", las que pueden tener representantes de toda la comunidad. Por su parte, las asociaciones urbanas están

integradas por grupos preexistentes y autoseleccionados de ciudadanos interesados y la mayoría son “sociedades de amigos de las clínicas ambulatorias”. Los CLAS son potencialmente más representativos de la comunidad, aunque el sistema todavía está sujeto a los caprichos de las elecciones comunitarias y a la designación del administrador del establecimiento de salud.

En segundo lugar, las asociaciones de FUNDASALUD parecen ser instituciones estables cuyo liderazgo puede o no ser rotatorio. La fortaleza de este sistema es la estabilidad, aunque podría mostrar la debilidad del monopolio y la tendencia a satisfacer intereses personales, como lo señala Mascareño (1997). Por el contrario, los miembros de los CLAS rotan cada dos años. Este sistema permite una mayor representación y democracia. Sin embargo, esta frecuente rotación supone un continuo aprendizaje de las habilidades gerenciales necesarias.

La falta de participación de toda la comunidad es una de las principales quejas de los directores de las asociaciones civiles de Venezuela y de las autoridades y trabajadores del sector de la salud en el Perú. Algunos observadores definen la participación comunitaria como la activa participación de muchos de los miembros de la comunidad, y en el caso de los CLAS pueden citarse muchas instancias en las que se han encontrado estrategias de comercialización creativas para incorporar a la comunidad en las actividades relacionadas con la salud. Por consiguiente, no deben confundirse los dos conceptos de “coadministración de los servicios de salud” con el de “participación comunitaria en el sector de la salud”.

La participación de las asociaciones civiles y sociedades de FUNDASALUD y las de “co-gestión de los servicios sociales” en los CLAS se reflejan claramente en el impacto positivo que tienen en la eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad de los servicios de salud.

Eficacia de los CLAS en el Perú

La meta global de los CLAS en el Perú es mejorar la salud de la comunidad. Esta es una meta a largo plazo que no ha sido evaluada de una manera amplia debido a que no se cuenta con una forma sistemática de agregar la información a nivel comunal sobre morbilidad y mortalidad. Sin embargo, los CLAS cuentan con la información de las encuestas sobre la salud local, y algunas de ellas han informado reducciones sustantivas en la mortalidad infantil, juvenil y materna desde que se crearon estos comités. Este es otro aspecto favorable de los CLAS: los sistemas de información local para dar a conocer el proceso de decisiones a nivel local, lo cual no sucede en el caso de un sistema de responsabilización de la administración pública. Asimismo, los estrictos requisitos legales exigidos a los CLAS en lo que respecta a los informes financieros y a la conclusión de los planes locales de salud aseguran que estos comités cumplan con sus objetivos.

A continuación se señalan los objetivos intermedios de los PAC que se han cumplido de manera satisfactoria, como consecuencia de la estructura legal creada para estos propósitos.

- Contribuir a la modernización de la administración del sector de la salud. Se incorporan las normas jurídicas del sector privado a la administración de los recursos del Tesoro público. A través de los planes de salud local los CLAS asignan prioridad a los resultados gerenciales sobre los procedimientos.

■ Contribuir a la descentralización administrativa. La ley actual autoriza a las organizaciones privadas del sector de la salud, entre las que se encuentran los CLAS, a contratar la provisión de servicios con el Estado, permitiendo de esta manera la asignación de recursos de manera directa al lugar en donde se ejecutan las actividades.

■ Aumentar la participación comunitaria y el control social de los servicios de salud. Los miembros de la comunidad elegidos en los CLAS ejercen funciones de gerencia y control social de los recursos públicos, administrando y evaluando directamente el uso de los recursos del Tesoro.

■ Mejorar la cantidad y la calidad de los servicios de salud. Se propicia la calidad de la atención otorgando incentivos financieros a los trabajadores del sector social. La calidad se asegura a través del control social de los miembros de los CLAS y de la población en general, que han sido habilitados por el sistema para detentar la propiedad de los servicios de salud.

■ Promover la coparticipación y la sostenibilidad de los servicios de salud. Los CLAS están autorizados para organizar sistemas que canalizan recursos privados a los servicios de salud. Algunos CLAS han creado sistemas de pagos anticipados y fondos mutuos para optimizar el uso de los recursos locales, lo que potencia la inversión pública, y mejora la sostenibilidad de la provisión de servicios de salud preventiva y curativa.

Eficacia de FUNDASALUD en Venezuela

Para medir la eficacia de los servicios de FUNDASALUD se utiliza un indicador compuesto cuya base es el mantenimiento y la protección de la infraestructura y los equipos. Este es un indicador que podría señalar cuán activa y eficaz es la sociedad civil en la preservación y la protección de su servicio. Una comparación entre seis establecimientos de FUNDASALUD y seis del sector público arrojó un puntaje casi perfecto de 86 con relación a 90 en el caso de FUNDASALUD, mientras que en el sector público el puntaje sólo fue de 56 puntos. El propio interés de los usuarios y su capacidad para intervenir fue lo que determinó que se pudiera superar la inercia de la estructura administrativa tradicional, que construye la infraestructura pero no es capaz de controlar su mantenimiento. De igual manera, los CLAS han logrado encarar las necesidades de infraestructura y equipo como prioridades iniciales, y han utilizado los ingresos para la compra de equipos, materiales y mejoras en la infraestructura que no habían sido atendidas por muchos años.

La productividad de los servicios de salud con participación de la sociedad civil en el Perú

La información que figura en el cuadro 1 muestra una comparación entre la prestación de servicios de salud de los CLAS y la del Programa para la Salud Básica para Todos (PSBPT). Los establecimientos de salud del PSBPT son por lo general puestos médicos (87 por ciento versus 71 por ciento en el caso de los CLAS) los que se encuentran más concentrados en zonas clasificadas como pobres o muy pobres (72 y 62 por ciento) y por consiguiente tienen un número promedio

CUADRO 1. Comparación de la provisión de servicios de salud^a en centros de salud con y sin la participación de los CLAS^b en el Perú, 1997

	Servicios con CLAS	Servicios sin CLAS ^c
Número de centros de salud	175 (29 %)	598 (13 %)
Número de puestos médicos	436 (71 %)	3851(87 %)
Distribución de los servicios por estrato socioeconómico:	porcentaje	porcentaje
Nivel D (extremadamente pobre)	22	38
Nivel C (pobre)	40	34
Nivel B (regular)	35	18
Nivel A (aceptable)	2	10
Número de habitantes dentro de la jurisdicción de los servicios (T)	2.652.442	11.759.002
Promedio de habitantes por servicio de salud	4.341	2.643
Número total de personas atendidas	1.980.658	7.014.621
Porcentaje de la población total que recibe servicios	74,7 %	59,7 %
Provisión de servicios internos		
Numero total de servicios(IN)	4.474.405	17.338.849
Tasa promedio de servicios por habitante (IN/T)	1,69	1,50
Provisión de servicios externos		
Número total de servicios provistos (EX)	284.252	2.658.797
Tasa promedio de servicios por habitante (EX/T)	0,11	0,23
Actividades preventivas y promocionales		
Número total de servicios provistos (PPA)	1.880.410	8.188.078
Tasa promedio de servicios por habitante (PPA/T)	0,71	0,70

^a Esta información fue provista por el Programa de Salud Básica para Todos (PSBPT).

^b El grupo comparador de servicios que no son del tipo CLAS son los que están apoyados por el programa PSBPT.

^c Comités para la administración de la salud local.

significativamente menor de habitantes por servicio de salud (2643 en comparación con 4.341).

Los CLAS tienen una mayor concentración de servicios internos (1,69 en comparación con 1,50 en los PSBPT), en tanto que los PSBPT tienen una tasa mayor de servicios externos (0,23 en comparación con 0,11 en los CLAS). La tasa per cápita de actividades promocionales y preventivas (PPA) es la misma para ambos programas. En resumen, un servicio de la salud de los CLAS proporciona aproximadamente una cantidad igual de servicios por habitante que un PSBPT, aunque comprende una población mucho mayor. El hecho de que en los CLAS la cobertura de las personas que habitan en su jurisdicción es un 25 por ciento mayor que en los PSBPT (74,7 por ciento y 59,7 por ciento) nos lleva a concluir que los CLAS son significativamente más productivos.

Eficiencia de los servicios de salud con participación social en Venezuela

El estudio preparado por Mascareño (1997) señala que los costos por paciente atendido en centros de servicio administrados por la sociedad civil en el caso de FUNDASALUD eran sustancialmente menores a los observados en el grupo de control. Como se señala en el cuadro 2, las

Cuadro 2. Venezuela. Comparación de la producción de servicios de salud e información de costos^a para los servicios de salud con y sin participación civil. Estado Lara. 1997

(En bolívares)

	Servicios con participación civil	Servicios sin participación civil
Costo total promedio por mes	2.928.832	2.336.833
Promedio de pacientes por mes	1.730	423
Costo promedio por paciente	1.693	5,524

^a Información adaptada del informe sobre FUNDASALUD- Venezuela, elaborado por Mascareño, C. 1997.

diferencias en términos de eficiencia no se observan en el costo total de la provisión de servicios, sino en el número de pacientes atendidos. El costo por paciente en una muestra aleatoria de seis centros de servicio coadministrados con la sociedad civil es 33 por ciento menor que el costo estimado en una muestra aleatoria de seis centros de servicios administrados en forma tradicional en el estado Lara.

Impacto económico, social y cultural

En los programas de ambos países, las evaluaciones han destacado el papel básico que desempeñan las mujeres en la coadministración de los servicios básicos de salud, como proveedoras y usuarias de los mismos. Las mujeres también constituyen uno de los actores principales en la educación y la protección de la salud de los niños. Cuando se les proporciona la oportunidad, las mujeres trabajan enérgicamente y sin escatimar su tiempo en el manejo de los servicios de salud, en hacer relaciones, en comunicarse con las autoridades, reuniéndose, discutiendo y atendiendo los temas más detallados que aseguren la calidad. En todas estas actividades las mujeres muestran un mejor desempeño que los hombres y están más motivadas. En los CLAS evaluados, en los que las mujeres eran miembros del comité, se logró un mayor dinamismo en la administración y en las actividades de divulgación. Lo mismo ocurrió en el caso de Venezuela.

El grado de satisfacción de los clientes que acuden a los servicios de salud coadministrados en Venezuela fue significativamente más elevado que en los servicios utilizados como grupo de control (Mascareño, 1997). Los clientes de las instalaciones de FUNDASALUD informaron con mayor frecuencia que el servicio funcionaba bien, que había podido resolver los problemas, y que proporcionaban una atención de enfermería de elevada calidad, así como de atención médica y servicios de laboratorio. Por lo tanto, no es sorprendente que exista una mayor utilización de estos establecimientos coadministrados.

Otro efecto adicional en los valores comunitarios, que se observa en el caso peruano, es la renovada fe en los programas gubernamentales expresada por los líderes de las comunidades en las que opera un CLAS. El hecho de que el gobierno haya decidido entregar el control parcial de los servicios públicos a las comunidades constituye una muestra de confianza que hasta ahora era desconocida. Es una confianza que el pueblo reconoce como una seria responsabilidad, dado que representa un beneficio para ellos y para sus hijos.

En ninguno de los dos países se ha medido el impacto de la coadministración de los

servicios de salud. Sin embargo, puede suponerse que a largo plazo los beneficios económicos se acumularán debido a la mayor utilización y cobertura de los servicios de salud, que se traducirán en niños más saludables, menor ausentismo escolar, menor ausentismo en el trabajo y un aumento generalizado en la salud de los beneficiarios.

El tema de la equidad

En muchos centros de salud primaria de los CLAS se han puesto en práctica métodos cuyo objetivo es asegurar una cobertura de servicios de salud con mayor equidad. En primer lugar, se han establecido escalas de tarifas móviles que están apoyadas y puestas en vigor por todos los CLAS. En segundo lugar, los miembros de la comunidad identifican en forma acertada y fácil a las familias más desfavorecidas, haciendo innecesarios los métodos complicados de evaluación de ingresos empleados por los trabajadores sociales. Por ejemplo, el centro de salud CLAS San Francisco en la región de Tacna ha desarrollado una base de datos computarizada con los nombres de las familias pobres que han sido identificadas por los líderes de las organizaciones comunitarias. Esta información fue validada a través de visitas a los hogares por parte del personal del centro de salud. Los centros de salud CLAS 9 de Octubre en Iquitos y Consuelo Velasco en Piura, entre otros, han puesto en práctica este método. Este sistema permite cuantificar la equidad a través de la aplicación del concepto de "vigilancia de la equidad" (Taylor 1992). En tercer lugar, la comercialización social y las visitas a los hogares en la forma en que están programados en el plan local de salud, buscan aumentar la utilización de los servicios por parte de los grupos que tienen mayores necesidades. Muchos de los CLAS visitados y evaluados en las zonas rurales expresaron la importancia de asegurar que los servicios alcancen a las personas más necesitadas.

Es necesario llevar a cabo investigaciones más detalladas en el Perú y Venezuela para medir el grado en que la sociedad civil mejora la equidad en la provisión de los servicios de salud.

Sostenibilidad de los programas con participación de la sociedad civil

Mientras se mantenga vigente la ley que permite que los recursos públicos se canalicen directamente a las instituciones privadas sin fines de lucro, no existen dudas de que las sociedades civiles que actualmente participan en la atención básica de la salud se opondrán a regresar al sistema tradicional de la administración pública. De acuerdo con los comentarios realizados por los miembros de la sociedad civil en ambos países, todo apunta a la consolidación de la coadministración de la sociedad civil en los servicios de salud. Desconocemos los resultados finales de esta nueva experiencia, y de esta nueva forma de organizar y proveer servicios de salud al público. Todos los indicadores del éxito en la cobertura del cuidado de la salud, equidad, eficiencia y calidad de los servicios de salud con participación civil muestran una curva ascendente, y el punto de inflexión todavía no se ha alcanzado. Los cambios extremos de actitudes y comportamiento que reflejan estos indicadores podrían ser muy difíciles de revertir, debido a que son parte de un proceso irrevocable de aprendizaje, maduración y crecimiento de los servicios de salud y de la comunidad.

En el caso del Perú, un ejemplo fundamental de lo que ocurre cuando se libera la creatividad de la población para resolver sus propios problemas, es lo que sucedió con el puesto médico Chiclayito en el departamento de Piura, una comunidad periurbana que empezó como barriada de ocupantes ilegales. A solicitud de los CLAS y de la comunidad, el puesto médico provee entrenamiento a los maestros de escuela; a la asociación de padres de familia; a los niños de la escuela y a los voluntarios de la comunidad (que identifican y refieren casos al puesto médico), asimismo orienta a los pacientes y capacita permanentemente al personal del puesto médico. Los CLAS tienen un decidido liderazgo y cuentan con una amplia capacidad de convocatoria en la comunidad. Se han organizado comités integrados por miembros de la comunidad, para el saneamiento del ambiente, la promoción de la planificación familiar y otros fines. Los CLAS y los comités se reúnen con frecuencia, informan periódicamente sobre sus actividades a los representantes de otras organizaciones comunitarias y presentan estimaciones trimestrales a la asamblea de comunidades. Estas reuniones son utilizadas por el gerente del puesto médico para sensibilizar a los actores sociales de otros sectores sobre el papel que cumplen en el logro del objetivo de una "comunidad saludable." Los CLAS también reciben quejas y sugerencias y les buscan soluciones, lo que permite una mayor identificación del centro de la salud con la comunidad. Un tema importante del puesto médico es la comercialización de sus servicios, en la que la estrategia básica es la calidad de la atención y la difusión de los resultados a través de clientes satisfechos. Otra estrategia de comercialización ha sido la constitución de CLUB-CLAS que promueven y proveen de uniformes a los equipos de fútbol categorías infantil y femenino para competir en los torneos locales (Ocaña y González, 1997).

En rigor, existen algunos temas que deben resolverse para asegurar una sostenibilidad permanente de los programas en los que participa la sociedad civil. El primero se refiere a la actitud del personal del servicio de la salud frente al nuevo sistema de participación civil. La sostenibilidad está relacionada con la actitud del personal del servicio de salud con relación a las decisiones de la sociedad civil y a la provisión de una dirección creativa en materia de la salud comunitaria. Este es un problema que se presenta en muchos de los servicios de FUNDASALUD, en los que los equipos de la salud rechazan el concepto de administración del servicio por parte de la sociedad civil. Esto ocurre también en el caso peruano, en el que un factor crítico es el nivel de compromiso de las autoridades regionales del sector de la salud y del médico principal del servicio de la salud con el concepto de CLAS.

Otro tema es el personalismo de algunos de los representantes de la comunidad. El director del sector de la salud del estado Lara señala lo siguiente: "la comunidad demanda una mayor democracia de los líderes de las asociaciones civiles que están a cargo de las clínicas ambulatorias, debido a que existe una tendencia hacia el personalismo". En el Perú ocurre un fenómeno similar, en el que los representantes de las organizaciones comunitarias personalizan su participación en los CLAS, y no consultan a la comunidad. Empero existen mecanismos correctivos para excluir a miembros de los CLAS que no representan los verdaderos intereses de la comunidad.

Condiciones para el éxito

Condiciones económicas

La principal condición para el éxito de los servicios de salud coadministrados por la sociedad civil es el continuo apoyo financiero del gobierno, ya que estos servicios atienden a poblaciones que siempre han necesitado que se subsidien los servicios de salud. De la experiencia no puede deducirse de que la participación de la sociedad civil conducirá a la independencia financiera de los servicios de salud. El beneficio económico de los servicios de salud coadministrados es un importante aumento en la eficiencia del uso de los recursos públicos que resultan del aumento de su utilización, el incremento en la calidad y la efectividad del servicio y el aumento en la equidad. El informe de Mascareño indica que el Estado venezolano está reduciendo su responsabilidad en los gastos de salud, introduciéndose los pagos por servicios y los pagos voluntarios requeridos a los usuarios de las clínicas.

Condiciones políticas

En Venezuela, la descentralización y la participación de la sociedad civil en los programas sociales del Estado constituyen una política explícita del gobierno. El Dr. Eleazar García, Director General del Sector de Salud del estado Lara y la principal autoridad en ese sector, no duda de la importancia y la necesidad de la participación civil en la administración de los servicios básicos de salud y en los servicios generales de salud. Antes de ser nombrado en su puesto actual, el Dr. García formaba parte del equipo de FUNDASALUD.

En el Perú existe una política gubernamental implícita en relación con el papel de la sociedad civil en el sector público. En tanto que el Perú se desplaza a través del proceso de modernización y reforma en los sectores de educación y salud, la orientación del proceso es hacia la descentralización. También es importante el documento general escrito sobre el sector de la salud, el cual establece la misión y visión del sector de salud reformado, identificando entre sus principios la reformulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, la descentralización y la participación comunitaria (Ministerio de Salud, 1996). Como una manifestación de esta política, los PAC con sus Comités Locales para la Administración de la Salud (CLAS) manifiestan la intención de promover nuevos modelos de provisión de servicios de salud que aseguren equidad, eficiencia y calidad. El ministro de salud ha sido citado por los medios de comunicación apoyando a los CLAS: "(la experiencia de los CLAS) ha sido extremadamente positiva. Hay 500 CLAS. En ellos hay una identificación mucho mayor de la comunidad con su puesto o centro de salud. Lo siente como propio..."

Sin embargo, los miembros de las unidades coordinadoras de los PAC nacionales afirman que esta nueva forma de participación de la sociedad civil todavía carece de viabilidad política en los niveles intermedios del sector de la salud. La transición ha sido más fácil en algunos lugares que en otros. Hace dos años en una región del Perú aparecieron pancartas en las que se solicitaba el boicot de los CLAS. En otras zonas, como lo señalaba el ex ministro de salud Dr. Jaime Freundt, "los profesionales del sector de la salud empleados por el gobierno constituían la

principal oposición a los CLAS, porque creían correctamente que tendrían que trabajar más e incorrectamente que perderían su empleo”.

Conceptualización de la participación de la comunidad

Las autoridades y los trabajadores del sector de la salud han tenido problemas para conceptualizar la participación de la comunidad, lo cual se traduce en un “bajo nivel de aceptación de la participación de los individuos en los procesos de decisión como una solución viable, por parte de algunos funcionarios del sector de la salud en el centro y la periferia de los países” (Ganeva, 1990, 128). Algunas de estas situaciones se destacaron en el informe de evaluación de los CLAS, observándose que “los individuos que participaban en la provisión de servicios de salud en el marco del programa PAC mostraban entusiasmo universal por los CLAS en comparación con los individuos que solamente hablaban acerca de ellos” (Taylor, 1996). En otras partes del mundo se ha señalado que: “la participación de la comunidad con raras excepciones ha satisfecho las expectativas de los planificadores y profesionales del sector de la salud. La razón de esta deficiencia radica en que la participación de la comunidad ha sido concebida como un paradigma en el que se considera a la participación comunitaria como una fórmula mágica para resolver los problemas que están enraizados tanto en el sector de la salud como en el poder político”. Por esta razón, es necesario utilizar un paradigma diferente, en el que se considera a la participación comunitaria como un proceso de aprendizaje iterativo, que permite un enfoque más ecléctico” (Rifkin, 1996). En otras palabras, existe la necesidad de expectativas más realistas acerca de la participación civil en la administración de los servicios públicos. Al mismo tiempo, se necesitan nuevos métodos que orienten a los trabajadores del sector de la salud y a las comunidades acerca de las posibilidades y la instrumentación de su participación.

Marco reglamentario

En el modelo venezolano, la ausencia de reglas claras crea un problema para los profesionales de la salud en lo que se refiere a la aceptación del papel de administradora que desempeña la comunidad. El Dr. Ruy Medina, residente del Colegio Médico del estado Lara, señaló que “el problema se presenta cuando la comunidad sobrepasa sus límites y sus representantes sienten que son los jefes del médico; en ese momento surgen conflictos con la asociación de médicos... Es necesario, entonces, establecer normas con relación a los contratos, así como en términos de la línea de mando y de la relación con las comunidades, así como en la estructura de las remuneraciones. Es mejor atacar el problema ofreciendo incentivos para que el médico, que es el punto fundamental del trípode, pueda ser incorporado en el trabajo comunitario” (Mascareño 1997).

A pesar de que existen “reglas de transparencia”, evidentemente existe espacio para revisar y aclarar las reglamentaciones que rigen el sistema en el estado Lara.

El sistema de los CLAS tiene lineamientos estrictos en término del papel y las responsabilidades de los CLAS por una parte y del sector de la salud pública por la otra. El sistema de equilibrio de poderes está basado en el desarrollo, aprobación, implementación, seguimiento e

información acerca del plan local de salud, que es el instrumento básico de gestión. El sistema funciona porque el plan anual proporciona el marco para que cada lado pueda controlar y hacer el seguimiento respectivo.

Otro tema es la desconfianza del sector público con relación a la responsabilidad fiscal de los recursos públicos bajo la legislación privada, la que es preciso corregir mediante la más amplia difusión de los mecanismos de control jurídico existentes. Como se informa en la evaluación de los CLAS "... los miembros de la comunidad hacen un seguimiento cuidadoso de cada gasto discutiendo por horas el uso de su propio dinero, y con el requisito de dos firmas no hay muchas probabilidades de que ocurran casos de corrupción. De hecho un cuestionamiento cuidadoso revela que no han ocurrido situaciones en las que se haya justificado una gran sospecha." (Taylor, 1996).

Enseñanzas

El análisis comparativo de dos programas nacionales de servicios de salud pública coadministrados con la participación de la sociedad civil arroja las siguientes enseñanzas:

- En los dos países examinados existen diferentes marcos jurídicos, regulatorios y de organización que permiten la participación de la sociedad civil en la administración directa y en el manejo de centros de salud primaria. Si bien existen algunas diferencias, la alianza entre el Estado y la sociedad civil conduce al mejor funcionamiento de los servicios sociales, una mayor eficiencia, una mejor calidad de la atención, y niveles superiores de satisfacción por parte de los usuarios.

- En las experiencias de los PAC-CLAS y FUNDASALUD, el sistema tradicional de la administración pública "de arriba hacia abajo" no ha sido completamente reemplazado por el nuevo concepto de la administración "de abajo hacia arriba". Por el contrario, ambas partes (pública y privada) han asumido nuevos papeles. Los problemas surgen al no definir de manera explícita estos papeles. La reevaluación y determinación de estos nuevos papeles, especialmente a todos los niveles administrativos del sector público, son particularmente importantes en lo que respecta a la viabilidad a largo plazo de la participación de la sociedad civil en la administración de los servicios públicos.

- En los dos casos bajo estudio figuró de manera importante y necesaria la presencia de una entidad pública intermediaria (FUNDASALUD en el caso de Venezuela y el Programa de Administración Compartida en el Perú, que facilitara la interacción entre el Estado y la sociedad civil).

- La instrumentación de la relación técnica y financiera entre el Estado y la sociedad civil, a través de programas como el de salud local del Perú, es recomendada como una guía contractual básica para la provisión de servicios de atención de la salud. Es preciso mejorar constantemente los métodos utilizados para evaluar la participación de la comunidad así como la planificación, la elaboración del presupuesto, el seguimiento y la evaluación de la salud local.

- La experiencia demuestra que la sostenibilidad económica (o la independencia) no

constituye un beneficio tangible de la participación de la sociedad civil en la administración de los servicios de salud pública. Por el contrario, los beneficios consisten en el significativo mejoramiento del uso de los servicios públicos a través de un aumento de la productividad, una cobertura más amplia de la población y una prestación de servicios más equitativa. El tema del mejoramiento de la equidad es quizá el más importante, en tanto que las mejoras en el nivel de salud de toda la sociedad solamente ocurrirán cuando el nivel de salud mejore para los sectores más desaventajados de la población.

■ Por consiguiente, para que los servicios coadministrados funcionen, se requiere el compromiso y la transparencia por parte del Estado, así como el mantenimiento de un monto mínimo de recursos por debajo de los cuales el contrato entre el Estado y la organización comunitaria no puede cumplirse.

■ Los únicos “perdedores” en este nuevo acuerdo gerencial son los trabajadores del sector de la salud, que debido a las crecientes demandas de su clientela, deben ser motivados para trabajar más que antes con el propósito de proveer más servicios con más elevados niveles de calidad. Es preciso crear los incentivos necesarios que aseguren la colaboración y una positiva actitud de los trabajadores del sector de la salud frente a los coadministradores de la comunidad civil organizada.

■ La experiencia de los dos países estudiados, así como la experiencia en otros países, indica que las asociaciones civiles o los comités que coadministran los servicios públicos deben asegurar la participación de las mujeres, así como la representación de las minorías y los sectores más pobres de cada comunidad. El resultado será un mayor dinamismo y un mejor desarrollo de estrategias para mejorar la equidad.

■ Existe la necesidad de aclarar los conceptos de “coadministración con la sociedad civil” y “participación comunitaria” debido a que estos conceptos son diferentes y algunas veces el exceso de expectativas por parte de los políticos, la autoridades y los trabajadores del sector de la salud pueden ocasionar problemas en materia de aceptación y apoyo a esta nueva forma de acuerdo administrativo. “La coadministración con la sociedad civil” es en efecto un “proceso iterativo” que requiere tiempo, así como la capacitación en materia de gestión y en otras habilidades por parte de los trabajadores del sector de la salud y los miembros de la comunidad.

■ Los servicios de salud coadministrados, analizados en este trabajo, pueden o no constituir la mejor solución para proveer servicios de salud a todas las comunidades, especialmente a las poblaciones más dispersas y a las poblaciones rurales analfabetas ubicadas en las zonas de la sierra y en la selva. En el Perú el BID está apoyando el desarrollo de modelos alternativos de administración para ese tipo de poblaciones.

■ El desarrollo futuro requiere encontrar formas de difundir mejor las asociaciones comunitarias y los establecimientos de salud que están relacionados con ellas: las experiencias prácticas que enseñen destrezas administrativas; la forma de plantear estrategias destinadas a mejorar la demanda de atención de la salud, promover comportamientos más saludables, y asegurar

la equidad, así como las estrategias necesarias para trabajar intersectorialmente por un desarrollo sostenido de la comunidad.

Conclusiones: el camino hacia una nueva relación entre el Estado y la sociedad

Existe consenso de que la participación de la sociedad civil en la administración de los servicios de salud pública ha logrado aumentar la productividad, la eficiencia, la calidad de la atención y el uso de métodos para promover la equidad. Como resultado, existe una creciente utilización de servicios de salud preventivos y curativos, y se han obtenido mejores resultados.

¿Por qué algunas comunidades cuentan con medios extremadamente creativos para organizar a la población alrededor de los temas de la salud, incorporándolas en una diversidad de actividades educacionales, promoviendo una demanda creciente en la utilización de los servicios de salud, etc.? La pregunta básica es ¿cómo orientar mejor a las comunidades y a las organizaciones comunitarias para que incorporen posibilidades gerenciales y otras habilidades? Es a estos aspectos a los que deben canalizarse los recursos y los esfuerzos.

El enfoque a adoptarse debe ser la consolidación del concepto y la práctica de la coadministración de los establecimientos de servicios públicos de la salud por el Estado y la sociedad civil organizada, especialmente en lo que respecta a la recopilación de información sobre la comunidad, priorización de problemas, planeamiento y seguimiento.

¿Como se puede lograr esto? Dada la naturaleza compleja y multisectorial del desarrollo humano y comunitario, estamos de acuerdo con una metodología propuesta para un desarrollo humano sostenido basado en la comunidad que puede aplicarse para fortalecer y difundir el concepto de los CLAS y FUNDASALUD. Este método fue diseñado en base a las experiencias de programas participatorios que se han llevado a cabo en el mundo y que han logrado transformar proyectos piloto en programas regionales o nacionales. La metodología comprende:

- La selección de las comunidades que pueden ser utilizadas como ejemplos, o sea seleccionar una o más comunidades que hayan logrado una experiencia exitosa en lo que respecta a la participación de la sociedad civil en la coadministración de los servicios de salud.
- El desarrollo de las comunidades como “centros de autoayuda para el aprendizaje de la acción y experimentación”. Proveer asistencia técnica para desarrollar intervenciones prácticas que se adecúen a las realidades sociales, culturales, económicas, políticas y ambientales.
- La expansión de la experiencia a otras comunidades a través de una “colaboración sostenida para el aprendizaje adaptativo y la extensión”. Comenzar por capacitar a los pobladores de los alrededores y a los funcionarios locales. Estos necesitan aprender: (a) cómo recopilar y analizar información en su propio ambiente utilizando metodologías simplificadas; (b) nuevas formas de trabajo en conjunto; (c) cómo distribuir recursos de acuerdo con las prioridades y con una finalidad de progreso sostenido; y (d) cómo desarrollar y poner en práctica un conjunto cambiante de medidas de intervención comunitaria (esta metodología se presenta en una forma más elaborada en Taylor-Ide y Taylor, *Desarrollo humano sostenido basado en la comunidad*, 1995).

Anexo I

Comparación entre la administración de servicios de salud y la participación de la sociedad civil en Venezuela y el Perú

	Venezuela: FUNDASALUD	Perú: Programa de administración compartida (PAC)—CLAS
BASE LEGAL	"Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en Administración Pública en el estado Lara": Decreto de la Asamblea Legislativa del estado Lara, Barquisimeto, Venezuela, 5 de Junio de 1996.	Decreto Supremo No. 001-94/S.A., dictado por el Presidente de la República, el presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Salud, Lima, Perú, 28 de abril de 1994.
ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL		
Tipo de organización	Asociación cívica de barrios, comités de salud, y otras entidades legalmente constituidas como las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro. Exceptuando una, que es una fundación.	Comités para administración local de salud (CLAS) legalmente constituidos como asociaciones civiles privados sin fines de lucro, con estatutos y conformación estandarizados.
Líneas de acción	El 57 por ciento dedicadas exclusivamente a la salud (incluyendo servicios de atención primaria de la salud, hospitales, ambulancias, programas de distribución de leche, casas de ancianos, y otros) El 43 por ciento incluye programas sociales, programas comunitarios o de vivienda, actividades sociales y/o religiosas, sociedades de padres y maestros.	El 100 por ciento de la coadministración de servicios de atención primaria de la salud.
Creación de organizaciones	Organizaciones preexistentes creadas por miembros de la comunidad local.	Formadas por iniciativa de las autoridades locales de salud que convocan a la comunidad para decidir si se asocian al programa y elijan a los miembros de los CLAS.
Entidad de la cual depende legalmente	FUNDASALUD	Director Regional de Salud, Ministerio de Salud
INFORME FINANCIERO		
Entidad responsable de establecer las normas y regulaciones	A nivel estatal—FUNDASALUD, con la aprobación del gobierno del estado Lara	A nivel nacional—Unidad de coordinación nacional PAC, con aprobación del Ministro de Salud.
Entidad responsable de informar al nivel local	Asociación individual u ONG	Comité Local de Salud
Entidad a la cual se informa	Unidad de control interno de FUNDASALUD, que informa al gobierno del estado Lara.	Unidad de coordinación nacional del PAC, que informa al Programa de Salud Básica para Todos y al Ministro de Salud.
Frecuencia de la información	Mensualmente, con cierre anual.	Mensualmente, con cierre anual.
... requiere aprobación de informe financiero previo	Sí	Sí
... requiere aprobación de informe técnico previo	No	Sí
Continuación del proyecto de un año al siguiente	Automática	La renovación de los contratos de los CLAS individuales depende del cumplimiento de las metas del Plan Local de Salud y de las metas financieras.

Anexo II

Proporción de establecimientos de salud que satisfacen los indicadores de participación comunitaria, basado en una clasificación subjetiva del personal de salud en cada establecimiento, por tipo de establecimiento y presencia de CLAS

Indicadores de la participación comunitaria	Centros de salud		Puestos de salud	
	Con CLAS (N=5)	Sin CLAS (N=15)	Con CLAS (N=14)	Sin CLAS (N=15)
Calidad de la participación comunitaria:				
La organización comunitaria se reúne regularmente	100	67	86	72
Las reuniones son dirigidas por un miembro de la comunidad	100	60	93	88
Las mujeres participan en la organización comunitaria	100	80	93	88
Las mujeres participan en la capacitación y la toma de decisiones	100	67	86	72
Los grupos desfavorecidos están representados adecuadamente	60	33	29	41
Las necesidades de los grupos desfavorecidos social y económicamente se tratan en el plan local de salud	100	87	86	66
La organización comunitaria ha logrado alguna de las siguientes mejoras:				
Los servicios necesarios están disponibles	80	47	86	53
La aceptación de los servicios ha mejorado (horas de clínica, tiempo de espera, disponibilidad del personal)	100	73	86	53
Se ha llevado a cabo un programa de promoción de salud	80	60	71	50
Se realizan más actividades externas y visitas a domicilio	100	80	86	91
Los proyectos comunitarios han sido exitosos	80	33	57	50
Los miembros de la comunidad ayudan a desarrollar las actividades de la siguiente forma:				
Administración de fondos	100	73	64	44
Adquisición y administración de medicamentos y suministros	40	13	57	22
La organización comunitaria desempeña un papel primordial en el cuidado de la salud en la siguiente manera:				
Estableciendo prioridades de evaluación comunitaria	60	40	57	47
Planificando actividades	60	40	79	38
Participando en el análisis de los problemas y soluciones	60	33	71	44
Seleccionando o aprobando el personal de salud	60	7	43	22
Evaluando el personal o el programa local de salud	40	13	57	28
Estableciendo políticas de administración financiera	40	13	43	9
Estableciendo políticas de logística y abastecimiento	40	13	43	6
Analizando e interpretando la información sobre los establecimientos de salud	40	13	50	13

La base de datos para este cuadro fue proporcionada por el Programa para el Fortalecimiento de Servicios de Salud, del Ministerio de Salud del Perú.

Anexo III

Formas de participación comunitaria en establecimientos de salud coadministrados con la Sociedad Civil en Venezuela y en el Perú

Formas de participación	Caso de referencia VENEZUELA	Caso de referencia PERÚ
	Establecimientos de salud con participación comunitaria Red de FUNDASALUD	Establecimientos de salud con participación comunitaria—CLAS
Administración de recursos	La sociedad civil (mayormente comités de salud) administra los recursos del gobierno provenientes de FUNDASALUD, el gobierno (para construcciones menores, honorarios por servicios, donaciones de la comunidad, y otras fuentes diversas).	Los comités de Administración Local de Salud administran los recursos del gobierno a través de los PAC y los honorarios por servicios, y en menor escala, los recursos de otras fuentes. Cada CLAS tiene una cuenta corriente en un banco comercial, en los que puede recibir y desembolsar recursos con dos firmas autorizadas.
Control y supervisión	Los comités de la Salud (o su equivalente) ejercen la supervisión y el control del establecimiento, administrando la información con relación a las funciones, haciendo el seguimiento del horario de trabajo del personal, y asignando los recursos.	Los CLAS están obligados por contrato a supervisar y controlar el desarrollo del Plan Local de Salud (PLS) y del plan de actividades, incluyendo la supervisión del personal y los horarios de trabajo, la identificación del subsidio de los beneficiarios, los niveles de honorarios, y de gastos. Los CLAS se reúnen por lo menos cada quince días para supervisar el progreso del PLS.
Evaluación de la administración	En algunos casos, como sucede en el "Ambulatorio Santos Luzardo", la comunidad tiene control total sobre la administración del establecimiento, realiza evaluaciones periódicas, y toma decisiones estratégicas.	Mensualmente, los CLAS deben presentar al Director Regional de la Salud una relación de las actividades completadas en ese mes, incluyendo informes administrativos, financieros, y de los servicios de salud.
Planificación	Generalmente el equipo médico del establecimiento se encarga de la planificación. La asociación comunitaria discute el plan y opina al respecto.	Generalmente el equipo médico del establecimiento de salud desarrolla el Programa de Salud Local basado en un diagnóstico comunitario y en la priorización de los problemas. El CLAS discute el plan y provee su opinión al equipo médico.
Contrato del personal	De los 60 casos estudiados, 3 establecimientos fueron contratados directamente por los comités de salud.	Todos los establecimientos tienen la opción de contratar su propio personal, y la mayoría lo hace. El otro personal trabaja en el establecimiento de salud pueden ser empleados del gobierno o contratados por otro programa del gobierno.*

(Continúa)

Formas de participación comunitaria en establecimientos de salud coadministrados con la Sociedad Civil en Venezuela y en el Perú (Continuación)

Mobilización de recursos	La flexibilidad de los comités de salud les permite acceder a una gama de fuentes de financiamiento gubernamentales y del sector privado.	Los CLAS pueden solicitar recursos directamente de fuentes gubernamentales (FONCODES, gobiernos municipales) o privadas.
Participación en el diseño de políticas	La interacción entre la comunidad y el equipo de salud conduce a la formulación conjunta de políticas de salud, por ejemplo, en lo que concierne a los requerimientos de médicos especialistas y medicamentos.	Desarrollo de un plan local de salud mediante la colaboración entre el equipo de salud y el CLAS, lo que permite el establecimiento de prioridades locales dentro de un marco nacional y regional de políticas de salud.
Mantenimiento y construcción	Todos los comités de salud participan en la renovación y el mantenimiento de la planta física. Gran parte de los recursos se destinan a la construcción de anexos y reparaciones.	Todos los CLAS orientan su administración de recursos en gran medida a mejorar y mantener la planta física, y a comprar el equipo médico y los muebles. Esto ocurre especialmente en las etapas tempranas de formación de los CLAS.
Seguridad	Los establecimientos de salud están ubicados en zonas de alta criminalidad. La comunidad desempeña un papel importante en el mantenimiento de la seguridad de los establecimientos debido a su presencia permanente.	Los establecimientos de salud están ubicados en zonas de alta criminalidad. El CLAS utiliza los ingresos en efectivo para comprar rejas y otros dispositivos de seguridad, o para contratar guardias. En algunos casos, los miembros de la comunidad se turnan para controlar el establecimiento a cambio de servicios gratuitos.

* En Perú: Programa de Salud Básica Para Todos.

Anexo IV

Comparación entre la producción de información^a de los servicios de salud con y sin CLAS^b según la clasificación de la pobreza^c en el Perú, 1997

	Muy pobre		Pobre		Normal		Aceptable	
	CLAS	No CLAS	CLAS	No CLAS	CLAS	No CLAS	CLAS	No CLAS
Número de Centros de Salud (CS)	31	216	75	196	55	187	3	276
Número de Puestos de Salud (PS)	90	1.788	145	1.452	149	680	6	498
Número de habitantes en las jurisdicciones (T)	429.999	4.028.554	1.160.991	3.808.318	959.754	2.779.787	101.698	7.228.113
Número de establecimientos por 10,000 habitantes ((CS+PS)/T x 10,000)	2,8	5,0	1,9	4,3	2,1	3,1	0,9	1,1
Cantidad de personas atendidas (A)	260.357	2.171.222	668.167	2.227.245	970.852	1.507.542	81.282	3.174.671
Cobertura de los servicios (A/T)	60,5%	53,9%	57,6%	58,5%	101%	54,2%	79,9%	43,9%
Prestaciones internas:								
Número total de prestaciones (EN)	579.401	5.092.947	1.857.543	5.881.959	1.849.561	3.601.379	187.900	7.556.645
Tasa de prestaciones por habitante (EN/T)	1,35	1,26	1,60	1,54	1,93	1,30	1,85	1,05
Prestaciones fuera del Centro:								
Cantidad total de servicios (EX)	13.180 ^a	1.144.296	128.358	795.168	129.379	362.353	13.336	632.641
Tasa de servicios por habitante (EX/T)	0,03	0,28	0,11	0,21	0,13	0,13	0,13	0,09
Actividades preventivas y promocionales:								
Cantidad total de actividades (PP)	252.817	2.040.392	830.486	2.653.219	768.184	2.614.790	28.973	1.849.316
Tasa de actividades por habitante (PP/T)	0,59	0,51	0,72	0,70	0,80	0,94	0,28	0,26

^a Esta información ha sido obtenida a través de la cooperación del Programa Básico de Salud para Todos.

^b CLAS: Establecimientos de salud que están en el Programa de Administración Compartida con Comités de Administración Local de la Salud.

Sin-CLAS: Grupo de comparación de establecimientos de salud administrados por el Programa Básico de Salud Para Todos.

^c La clasificación de pobreza está basada en el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú)

Muy pobre: departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Pasco, Puno.

Pobre: departamentos de Amazonas, Ancash, Huánuco, Junín, Loreto, Piura, San Martín.

Normal: departamentos de Arequipa, Ica, La Libertad, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Tumbes, Ucayali

Aceptable: departamento de Lima, provincia del Callao.

Preparado por L.C. Altobelli para el Banco Interamericano de Desarrollo. Asambleo Anual de Gobernadores. Seminario sobre: "Programas sociales, pobreza, y participación de los ciudadanos," Cartagena, marzo de 1998.

SEXTA SECCIÓN

Taller de protección ambiental

La cuestión social del medio ambiente y el caso del PMACI

María Helena Allegretti

Análisis comparativo del PMRC del Ecuador y el PMACI de Brasil

José A. Rosero

Análisis comparativo del PMACI de Brasil y el PBFMC de Jamaica

Peter Espeut

Programa de Desarrollo Sostenible del Darién, Panamá

Julieta Díaz y José A. Espino

Página en blanco a propósito

La cuestión social del medio ambiente y el caso del PMACI

María Helena Allegretti¹

En este trabajo se analiza la pavimentación de una carretera financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo que comunica la Amazonía con el sur de Brasil. El proyecto fue concebido cuando no existía una política ambiental en Brasil. El préstamo incluyó un componente específico para mitigar el impacto indirecto de la carretera sobre el medio ambiente y las poblaciones indígenas. Contribuyó a las modificaciones de la política ambiental y de un proyecto de conservación que pasó a ser una de las primeras experiencias de desarrollo sostenible en la Amazonía.

El origen del proyecto

En 1985 el Banco Interamericano de Desarrollo concedió un préstamo al gobierno brasileño, por un monto de US\$146,7 millones, para la pavimentación de una carretera de 502 kilómetros, la BR-364, que comunica Porto Velho, en Rondonia con Rio Branco, en Acre, en la parte occidental de la Amazonía. El proyecto incluyó la prevención, el control y la mitigación del impacto sobre el medio ambiente y los grupos indígenas que viven en la zona de influencia de la carretera. Simultáneamente se aprobó el Proyecto de Protección del Medio Ambiente y de las Comunidades Indígenas (PMACI), por un monto de US\$10 millones.

El tramo en cuestión es la continuación de la carretera BR-364, que comunica Cuiabá, en Mato Grosso, con Porto Velho, en Rondonia, cuya pavimentación se concluyó en 1984 con recursos del Banco Mundial, a través del Programa de Desarrollo del Noroeste de Brasil (POLONOROESTE). Este programa fue conocido mundialmente por haber contribuido a un proceso desordenado de ocupación de la Amazonía, a través de proyectos de colonización que produjeron gran deforestación que afectó a las poblaciones indígenas. Durante su primer año de funcionamiento, pasaron por la carretera hacia el estado de Rondonia, más de 150.000 personas, y en los años siguientes el promedio fue de 20.000 inmigrantes al mes. Cuando se inició la pavimentación, en 1982, la tasa de deforestación de Rondonia era del 4 por ciento de su territorio; tres años más tarde aumentó al 11 por ciento.

El PMACI fue concebido para mitigar los efectos adversos derivados de la pavimentación de una carretera, en una región considerada al inicio del proyecto como la última frontera agrí-

¹ Antropóloga, Centro de Desarrollo Sostenible de la Universidad de Brasilia.

cola de Brasil. El PMACI fue propuesto y discutido según lo que se pensaba en el estado de Rondonia. Se pronosticaba que la pavimentación de la BR-364 hasta el Acre atraería miles de pequeños colonos y trabajadores sin tierra provenientes de otras regiones del país, los que pondrían en práctica un modelo precario de explotación agrícola.

El BID estableció, como condición del préstamo, la preparación de un plan de acción que se aplicaría en dos etapas. En la primera, de una duración de 18 meses, a partir de la firma del contrato, se incluyó un plan de acción provisorio (PAP), cuyo propósito fue definir un modelo de ocupación del espacio a nivel global y medidas para prevenir y atenuar el impacto ambiental negativo proveniente de la pavimentación de la carretera. En la segunda etapa, a través de un plan de acción definitivo (PAD), se prepararía un modelo de ocupación detallado, para hacer el ordenamiento territorial y la cartografía ecológica-económica de la utilización de la tierra. El PAD suponía también la determinación de criterios para la utilización y el total aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de las medidas y acciones que deberían ser adoptadas por los organismos nacionales encargados del medio ambiente, y las medidas y normas que deberían ser adoptadas por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) para satisfacer las necesidades y derechos de las comunidades indígenas.

El PAD se formó a partir de cinco subprogramas:

- Ordenamiento territorial, que incorporó instrumentos para coordinar las acciones de las entidades que interferirían en la organización del espacio físico.
- Zonas de protección, que comprendía la creación de unidades de conservación en el entorno del proyecto.
- Fiscalización ambiental, que involucró la puesta en marcha de un sistema integrado de fiscalización y un proyecto de protección y manejo de quelonios.
- Educación ambiental y extensión forestal, que incluyó propuestas para establecer una adecuada utilización de los recursos ambientales a través de la concienciación, la educación de la población y la asistencia a los agentes productivos.
- Comunidades indígenas, que incluyó propuestas para la protección de las comunidades a través de actividades de salud, educación, productivas y de regularización de las tierras.

Para llevar a cabo las medidas de mitigación previstas en el contrato suscrito entre el gobierno brasileño y el BID, se definió como zona de influencia de la BR-364, la parte oeste del estado de Rondonia, el sur del estado de Amazonas y el este del estado de Acre, en una superficie de 252.000 kilómetros cuadrados, beneficiando aproximadamente alrededor de 248.000 personas.

La carretera se terminó en 1992 y el PMACI en mayo de 1995. El PMACI tardó diez años en concluirse y durante ese período presentó distintas características. En la primera etapa, de 1985 a 1989, fue administrado directamente desde Brasilia, ya que en esa época correspondía al gobierno central el control de las zonas de frontera y la integración de las regiones aisladas al desarrollo del país.

El desequilibrio entre el avance de la carretera, la puesta en marcha de medidas mitigadoras y la ausencia de participación en la definición de las prioridades, generó críticas severas a la ad-

ministración del proyecto por parte del gobierno del estado de Acre, de las comunidades locales y de ONG nacionales e internacionales, produciéndose una interrupción del financiamiento en diciembre de 1987. Los conflictos entre los caucheros y los dueños de haciendas que provocaron la muerte de Chico Mendes, líder de las comunidades afectadas por el proyecto de la carretera, en diciembre de 1988, condujeron a una completa reformulación del proyecto.

Intensas negociaciones entre las comunidades y el gobierno brasileño, con intermediación del BID, se tradujeron en el establecimiento de una nueva etapa del PMACI, de 1990 a 1995, caracterizada por la descentralización administrativa, la participación de los agentes locales y la transparencia en las decisiones. Diversas iniciativas innovadoras que fueron respaldadas por el PMACI, evitaron que se repitiera lo ocurrido en Rondonia.

Varios aspectos caracterizan el caso del PMACI: (i) fue el primer proyecto de infraestructura con un plan de acción que integró aspectos ambientales y sociales en el contrato de financiamiento del BID; (ii) fue la primera experiencia de modificación de la metodología empleada en los programas de desarrollo, en respuesta a las demandas locales; (iii) institucionalizó la consulta y la participación de las comunidades afectadas por los proyectos de desarrollo, tanto en los procedimientos del BID, como del gobierno brasileño y de otras organizaciones multilaterales; (iv) su repercusión e innovación fueron el resultado de la conquista del derecho a participar, por parte de los beneficiarios, lo cual tuvo un elevado costo social, pero trajo avances irreversibles en la democratización del proceso de planificación regional.

Los protagonistas que reunió, el caso de la pavimentación de esa carretera introdujo cambios que posteriormente se transformaron en políticas institucionales, tanto internacionales como regionales. Los cambios se realizaron en un entorno de conflictos y negociaciones para lograr que las comunidades locales tuvieran el derecho a participar en el proceso de definición de prioridades y en la ejecución del proyecto.

El proyecto aprobado por el BID, en la mitad de la década de 1980, atribuía a las carreteras el papel de desarrollar la economía de la región a través de la colonización agrícola, propuesta que seguramente no se incluiría en un proyecto financiado actualmente por el Banco para la Amazonía. Simultáneamente con el cambio de la cuestión ambiental amazónica, el Banco incorporó también en su análisis, la preocupación por el desarrollo sostenible.

Por varios motivos no se produjo el esperado movimiento migratorio hacia Acre y ese tema dejó de ser el centro de otros proyectos ambientales en el ámbito del PMACI. A fines de la década de 1980, el tema del desarrollo sostenible cambió el enfoque del tema ambiental amazónico, también alteró radicalmente la prioridad asignada al tema por parte del gobierno brasileño. El caso del PMACI es un ejemplo para comprender mejor las relaciones entre el medio ambiente, el desarrollo y la participación, especialmente en situaciones en que predominan los conflictos alrededor de los derechos de acceso a los recursos naturales. Se puede comprender la eficacia de la negociación y de la participación, tanto en la formulación de nuevas políticas de financiamiento y cooperación internacional, como en la puesta en marcha de soluciones innovadoras para los problemas ambientales en un contexto de pobreza social.

El PMACI fue escenario y objeto de las primeras iniciativas para la implantación de un nuevo modelo de desarrollo para la Amazonía, basado en la sostenibilidad ambiental y social y en la participación de diversos actores sociales, rompiendo con los conceptos vigentes hasta entonces, que veían al Estado como el único protagonista para influir en los cambios sociales. Su análisis revela que los conflictos de intereses, cuando son negociados y resueltos, pueden transformar en socios a las comunidades locales y a las entidades gubernamentales que con eficiencia concentran sus esfuerzos alrededor de un objetivo común.

El contexto y los protagonistas del PMACI

La política gubernamental para la Amazonía se basaba en la idea de que la región era un gran hueco demográfico y que por motivos de seguridad nacional tenía que integrarse a la economía nacional. La propuesta era crear una nueva frontera de inversiones, garantizada por la intervención directa del Estado, a través de políticas fiscales favorables, de colonización dirigida y de apoyo a grandes proyectos de explotación minera y agropecuaria.

Los incentivos fiscales atrajeron a inversionistas interesados en la explotación de las tierras, que quemaron grandes zonas y sembraron pastos; las tierras improductivas ubicadas en una zona de cien kilómetros de ancho a cada lado del eje de las carreteras y en las fronteras, fueron consideradas indispensables para la seguridad y el desarrollo nacional, incentivándose a los colonos a que migraran hacia la frontera.

Las relaciones sociales existentes antes de la pavimentación de la carretera y las que se desarrollaron durante la ejecución del proyecto, ayudan a comprender el significado del PMACI. Esa región tuvo una historia particular de lucha por la tierra, que involucró distintos actores, en diferentes contextos, que explican los acontecimientos ocurridos en los años ochenta.

El Acre formaba parte del territorio boliviano y estaba ocupado por poblaciones indígenas durante los primeros años de este siglo. El descubrimiento de la utilización industrial del látex originario de árboles nativos de la Amazonía, el árbol del caucho (*hevea brasiliensis*), y la gran concentración de la especie en aquel territorio determinó la ocupación de la región en los últimos años del siglo pasado. La explotación económica de los rodales de caucho nativo (cauchales) fue extensiva, en términos de ocupación de tierras, e intensiva en la utilización de mano de obra. Los caucheros contrataron trabajadores del nordeste de Brasil para trabajar en los rodales de caucho (cauchales). Las áreas fueron ocupadas a través de la eliminación y/o expulsión de los grupos indígenas. El sistema de producción aplicado fue conocido como *aviamiento* (anticipación de mercancías para el consumo individual del productor a cambio de la entrega del producto extraído). Mediante manipulaciones realizadas en los contratos de intercambio los caucheros estaban atados a los rodales de caucho debido a deudas que pasaban de una generación a otra.

Ese sistema predominó en toda la Amazonía hasta las primeras décadas de este siglo. En el caso del Acre, en la región formada hoy día por los municipios de Xapurí y Brasiléia, que antes pertenecía a Bolivia, tuvo como resultado su unión al territorio brasileño. Los caucheros lu-

charon como soldados del ejército brasileño y se les prometió como recompensa propiedad de las tierras, promesa que no se cumplió.

La carretera

A pesar de las modificaciones en la economía regional, producidas por los incentivos gubernamentales a la producción agropecuaria, en la Amazonía occidental, en la década de 1980, el látex todavía era la principal fuente de ingresos y representaba más del 80 por ciento de la producción nacional. Una población de aproximadamente 300.000 personas dependía de actividades extractivas para sobrevivir.

Según las autoridades gubernamentales y los nuevos actores económicos (colonos y productores pecuarios) la pavimentación de la BR-364 fue la gran salvación del estado. Según sus expectativas la carretera disminuiría el costo de vida, traería nuevas inversiones al estado, facilitaría la circulación tanto de los productos como de las personas y sustituiría de una vez por todas al látex por actividades más rentables como la extracción de la madera y la producción agropecuaria.

En abril de 1984, el gobierno brasileño envió al BID un estudio preliminar, elaborado por el Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), órgano del Ministerio de Transporte, justificando la viabilidad económica de la carretera con un conjunto de argumentos totalmente desconectados de la realidad regional:

- Los estudios de suelo y de radar determinaban la capacidad de la tierra en la zona de influencia de la carretera, para llevar a cabo proyectos agrícolas y haciendas destinadas a la producción de ganado. Las familias que ocuparían estas tierras serían migrantes, y la región tendría un promedio anual de crecimiento demográfico del 11 por ciento. El fenómeno migratorio, consecuencia de la inauguración de la carretera pavimentada, tendría como resultado aumentos de la producción agropecuaria del 15,5 por ciento durante la vida útil del proyecto, así como había sucedido con otras carreteras de la región.

- El documento afirmaba que no existían poblaciones indígenas a lo largo de la carretera. La propuesta fue enviada al comité de préstamo que recomendó que una misión de análisis fuera a Brasil para reunir la siguiente información: (a) las principales inversiones agrícolas existentes en la zona, especialmente la existencia de una red de carreteras internas en el estado que permitiera la salida de los productos agrícolas, justificando la viabilidad económica del proyecto sin la necesidad de otras inversiones; (b) la situación de las poblaciones indígenas en la zona del proyecto debería analizarse cuidadosamente y, si fuera del caso, deberían incluirse medidas para la protección de estos grupos de colonos.

El proyecto resultante de las investigaciones in situ y de informaciones secundarias obtenidas en los órganos públicos brasileños, cambió totalmente el diagnóstico del área. El informe caracterizó profundamente los ecosistemas de la región de influencia de la carretera, la fragilidad de la floresta tropical húmeda, la historias de las poblaciones nativas de la región y de su economía, y el impacto ocasionado por la migración. La misión concluyó que la pavimentación de

la carretera podría garantizar actividades agrícolas, pecuarias, silvicultura, pesca y minería y que aumentaría también la protección del ambiente físico y social de la zona, que era relativamente complejo y frágil. Por ello deberían incluirse en el proyecto excepciones para disminuir la destrucción desmedida de los suelos y florestas o daños a la población indígena debidos al aumento en la actividad económica derivada del mejoramiento de la carretera.

A diferencia de la solicitud inicial del préstamo, que justificaba la viabilidad económica de la carretera en términos de la potencial atracción de migrantes y del aumento de la producción agropecuaria, el análisis de viabilidad económica realizado por el Banco consideró exclusivamente los costos del mejoramiento y mantenimiento de la carretera y los beneficios generados por esas inversiones en términos del ahorro de tiempo y costo del mantenimiento.

El equipo técnico del Banco responsable del proyecto propuso la inclusión de excepciones específicas para la prevención de los efectos adversos provenientes del mejoramiento de la carretera sobre el medio ambiente y los grupos indígenas de la zona del proyecto. Además de las obras de infraestructura, el proyecto debería incluir la formación de un grupo técnico interinstitucional que pondría en ejecución planes de acción específicos con medidas destinadas a la prevención y reducción de los efectos adversos directos e indirectos sobre el medio ambiente y la población indígena.

El contrato con el BID

Las condiciones contenidas en el contrato firmado entre la República Federativa del Brasil y el Banco Interamericano de Desarrollo expresaban, en primer lugar, los grandes riesgos ambientales y sociales de la construcción de una carretera en una región de floresta tropical húmeda; en segundo lugar, el contrato fue firmado en un momento de gran presión sobre los bancos multilaterales, por parte de las entidades ambientalistas norteamericanas; en tercer lugar, se suscribió el último día de gestión del gobierno del presidente João Figueiredo, quien negoció el préstamo, dejando al presidente José Sarney la carga de cumplir los compromisos ambientales y sociales.

El primer aspecto que debe destacarse se refiere al propósito del préstamo. La cuestión ambiental e indígena pasó de ser una excepción, a convertirse en el propósito fundamental del financiamiento: "... cooperar en la ejecución de un proyecto, abarcando la pavimentación y el mejoramiento de la carretera Porto Velho-Rio Branco y actividades para evitar impactos negativos sobre el medio ambiente, recursos naturales y comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto".

En las normas relacionadas con los desembolsos se establecieron los siguientes requisitos: (a) la presentación de un plan de acción provisional de los impactos indirectos de la carretera; (b) la presentación de evidencias de disponibilidad del personal y de los recursos presupuestarios necesarios al inicio de la enmarcación de las tierras indígenas en la zona de influencia indirecta del proyecto; (c) la aplicación de otras medidas para la prevención y mitigación de los efectos adversos sobre el medio ambiente, los recursos naturales y la población indígena en la zona de influencia indirecta del proyecto, inmediatamente después de la aprobación del plan

provisional de acción; (d) la elaboración de un estudio sobre el medio ambiente. La cláusula 6.12 del contrato se refería al estudio del medio ambiente y al plan de acción definitivo, que deberían ser entregados en un plazo de 18 meses, a contar de la fecha del contrato.

La base conceptual del PMACI quedó definida detalladamente en el Anexo A del contrato, que resumía los aspectos relacionados con las medidas de control del impacto ambiental indirecto de la carretera: ejecución de un plan de acción provisional y de un plan de acción definitivo para la protección del medio ambiente en la zona de influencia indirecta de la carretera Porto Velho-Rio Branco con el objetivo de prevenir, controlar y mitigar los impactos negativos en la zona mencionada y la aceleración de los procesos de ocupación de espacio, así como proteger a las comunidades silvícolas de los impactos mencionados anteriormente.

El plan de acción provisional tenía que definir la zona de influencia indirecta de la carretera y las zonas habitadas por la población indígena que deberían protegerse. El plan de acción definitivo debía contener acciones de ordenamiento territorial y de cartografía ecológica-económica, criterios de utilización y aprovechamiento integral de los recursos naturales renovables; medidas y acciones que debían adoptar los órganos encargados de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; y las medidas y normas orientadas a las necesidades y derechos de las comunidades indígenas. El proyecto incluía también la preparación de un mapa ambiental y económico que permitiera la ocupación ordenada del espacio y la utilización racional de los recursos naturales.

Entre las medidas mencionadas, debía incluirse el fortalecimiento institucional, el planeamiento y los planos preliminares de la utilización de la tierra en la zona de influencia indirecta de la carretera. Tales medidas debían garantizar el aprovechamiento racional, la conservación de los recursos naturales renovables y la protección de la población indígena.

El contrato, que contenía compromisos claros en relación con el medio ambiente y las poblaciones indígenas, fue el instrumento de negociación entre las partes en conflicto, en el período de 1987 a 1989, cuando el Banco decidió suspender los desembolsos.

A pesar de haberse establecido excepciones definidas en el contrato, cuando se firmó el documento en marzo de 1985, había un conjunto de conflictos potenciales debido a la pavimentación de la carretera.

Los dueños de las tierras encontraron sus propiedades habitadas por quiñoneros; los colonos se enfrentaron a los indígenas; las entidades civiles dedicadas a la defensa de grupos indígenas cuestionaron las políticas gubernamentales; los gobiernos de los estados, presionados por los intereses económicos locales, consideraron la carretera como la única solución de sus problemas; los caucheros que eran vistos como personajes del pasado en la región, se organizaron y obtuvieron el apoyo mundial; las campañas contra los bancos multilaterales, organizadas por las entidades ambientalistas norteamericanas y europeas, lograron credibilidad a través de las imágenes de grandes quemadas, de la destrucción del medio ambiente y de las precarias condiciones de vida de los habitantes locales y de los colonos que llegaban a la región.

Conflictos sobre la participación

Se pueden identificar dos etapas diferentes en la ejecución del PMACI. La primera, de 1985 a 1990, se inició con la firma del contrato y terminó con la suspensión de los desembolsos por parte del BID y las negociaciones para la reiniciación del proyecto.

La primera etapa se caracterizó por la centralización de las decisiones, de la planificación y de la ejecución del proyecto, en entidades del gobierno federal, bajo la coordinación del IPEA. El autoritarismo con que se llevó a cabo se reflejó en la falta de atención dada a las prioridades definidas localmente, y en la falta de consideración a la actuación de las instituciones de la región. La coordinación del proyecto estaba ubicada en Brasilia, de donde difícilmente se visitaba la zona de ejecución del proyecto, y no se demostraba preocupación por articularse con los organismos locales o con las comunidades beneficiarias. Tampoco había transparencia en las informaciones sobre el proyecto.

La segunda etapa, de 1990 a 1995, se inició con la transferencia de la coordinación general a la Secretaría del Medio Ambiente de la Presidencia de la República, actualmente Ministerio del Medio Ambiente de los Recursos Hídricos y de la Amazonía Legal. En esta etapa se organizó el programa con una nueva metodología de gestión, descentralizada y participativa de las comunidades beneficiarias e instituciones locales, con amplio acceso a la información sobre el proyecto. Se establecieron mecanismos de supervisión y control accesibles a todos los agentes involucrados y se firmaron convenios con las instituciones locales.

La puesta en práctica del PMACI comenzó como consecuencia del impacto de la suspensión del financiamiento por parte del Banco Mundial al Polonoroeste, en abril de 1985, por el incumplimiento de las cláusulas ambientales por parte del gobierno brasileño y por rehusarse a financiar la continuación de la carretera. Es en este contexto en el cual debe entenderse la primera etapa del PMACI. El BID estableció condiciones detalladas y exigió su cumplimiento, porque necesitaba demostrar que había incluido criterios ambientales y sociales en la evaluación del proyecto. Necesitaba cumplir la Resolución Conjunta de la Cámara de Representantes N° 465, aprobada en diciembre de 1985, que orientaba la política de inversiones de los Estados Unidos, bajo el riesgo de ver reducido sus propios recursos. La nueva política de inversiones de los recursos estadounidenses establecía prioridades para proyectos en pequeña escala, con tecnologías apropiadas y autosostenibles, garantizando la participación de las ONG de los países prestatarios en las negociaciones.

Después de la firma del contrato, en marzo de 1985, el primer desembolso de los recursos para la pavimentación estaba condicionado a las exigencias de la cláusula 4.02: la entrega del plan de acción provisional.

Cuando se entregó el plan al Banco, la propuesta no fue aceptada, porque no se consideraron satisfactorias las medidas propuestas para controlar el impacto de la carretera. En abril, el IPEA envió una nueva versión del plan al Banco, y en mayo el BID consideró como cumplidas las cláusulas legales, considerando al prestatario elegible para recibir el primer desembolso, ocho meses después del plazo inicial.

El plan de acción provisional definió la zona de influencia de la carretera en aproximadamente 26.267.000 hectáreas, incluyendo parte de los estados de Rondonia, Amazonas y Acre, y presentó los primeros datos organizados sobre la región. En la zona de influencia de la carretera vivía una población de 472.265 personas. De 1980 para 1985, registró una tasa de crecimiento del 39 por ciento, totalizando 656.655 personas, o sea un contingente de 185.000 inmigrantes. Según los datos de 1980, el 28,5 por ciento de la población total de la zona eran migrantes y el 24 por ciento eran nuevos migrantes, que fueron a la región en el período de 1979/80.

En 1980 la superficie total devastada era de aproximadamente 615.755 hectáreas, resultado de un avance del 87,74 por ciento en Acre y del 57,70 por ciento en Porto Velho, en un período de dos años. La población indígena de la zona de influencia era de alrededor de 10.000 a 15.000 personas, distribuidas en 60 áreas ocupadas por 39 diferentes etnias, con distintos niveles de contacto. Seis de ellas fueron enmarcadas en 1985 y tres estaban en proceso de enmarcación; de las demás, 22 habían sido identificadas y 29 se hallaban en proceso de identificación.

Las propuestas del GT-PMACI para controlar el impacto de la carretera, pueden resumirse en los siguientes puntos: enmarcación de zonas indígenas; creación de unidades de conservación y de un órgano estatal de medio ambiente y estudios sobre potencialidades de la madera, del caucho y de la castaña de Brasil; manejo de la fauna silvestre, así como también los estudios necesarios para la preparación del plan económico-ecológico de la zona.

El encuentro nacional de los caucheros

Mientras el IPEA preparaba el PAD, una reunión inédita, realizada en octubre de 1985, cambió el destino del PMACI. Aproximadamente 200 caucheros fueron a Brasilia para discutir sus propuestas sobre la Amazonía. La idea de las reservas extractivas, una reforma agraria que considerara las particularidades de la explotación extractiva del caucho y de la castaña de Brasil, originó entonces, con mucha fuerza, una unidad de conservación con la presencia de poblaciones humanas. Por primera vez en la historia del país, se estableció una correlación clara entre la conservación del medio ambiente y la solución de los problemas sociales.

Durante el encuentro, se creó el Consejo Nacional de los Caucheros, entidad que defendió la idea de desarrollar la Amazonía respetando sus ecosistemas. A diferencia de los movimientos ambientales urbanos que surgían en todo el mundo, para los caucheros el motivo ambiental estaba relacionado con su propia supervivencia, porque dependían de la protección de la floresta para garantizar su existencia.

Se estableció inmediatamente una alianza entre los caucheros, los indios y el movimiento ambientalista internacional. Para estos últimos, faltaba la legitimidad de los que necesitan proteger las florestas por motivos de supervivencia, y para aquéllos faltaban los medios para divulgar sus propuestas.

Se invitó al IPEA a presentar la propuesta del PMACI en el encuentro, y explicar las medidas que estaban tomándose para evitar los impactos adversos de la carretera. Pero el PMACI no incluía a los caucheros, no reconocía la existencia de ese segmento de la población regional

y tampoco se daba cuenta del potencial que podrían tener sus propuestas para controlar la devastación de la floresta. Los caucheros creían que la principal medida que debía adoptarse, juntamente con la enmarcación de las zonas indígenas, era el reconocimiento de los derechos que las poblaciones tradicionales tenían de poseer las tierras, a través de la implantación de las reservas extractivas.

En febrero de 1987, el IPEA creó un grupo de trabajo sobre ese tema, conocido como el GT Cauchero, que debería presentar una propuesta en 90 días, pero la contención de los caucheros, definida claramente en 1985, solamente se concretaría años más tarde y después de grandes conflictos, como se verá más adelante.

Las ONG brasileñas e internacionales

Cuando se habla de la difícil situación que se creó en la Amazonia en la década de 1980, con las grandes quemas y el impacto sobre las débiles sociedades indígenas, parece ser que el conocimiento mundial de esos problemas fue el resultado de la actuación de las entidades ambientalistas norteamericanas y europeas. En realidad, el proceso fue el inverso, fueron pequeños grupos locales, o nacionales, que enfrentados con los problemas, buscaron respaldo para mostrarlos al mundo y encontrar soluciones.

Las primeras reacciones contra el POLONOROESTE surgieron dentro de Brasil, y fueron lideradas por la Asociación Brasileña de Antropología, que hizo un levantamiento de los grupos indígenas que estaban siendo afectados por la carretera y solicitó al gobierno brasileño medidas especiales de protección según lo establecido por la legislación. Sobre la base de esa iniciativa empezó la crítica internacional, encabezada por ONG norteamericanas, al modelo que se estaba implantando en la Amazonía. El argumento que utilizaron era consistente: por el hecho de ser los Estados Unidos uno de los miembros con mayor participación en el Banco Mundial, en última instancia, quien estaba financiando la devastación de la Amazonía era el contribuyente norteamericano. Sensibilizados por innumerables campañas de la opinión pública, lograron apoyo suficiente para que el Congreso de los Estados Unidos cuestionara la utilización de recursos, a través del directorio ejecutivo del Banco.

Las críticas al Polonoroeste llevaron a la paralización temporal del financiamiento del Banco Mundial, en abril de 1985, y a la puesta en marcha del programa sobre la cartografía ecológica-económica del estado de Rondonia. Ese esfuerzo originó un nuevo programa, financiado también por el Banco Mundial, destinado a corregir los efectos negativos del POLONOROESTE. Con la continuación de la pavimentación de la carretera BR-364 hacia el estado del Acre, la atención internacional se canalizó hacia aquella región.

El año en que el BID sufrió presiones

El año de 1987 empezó con una carta del BID al presidente del IPEA señalando los atrasos en el cumplimiento del contrato y solicitando diversas aclaraciones sobre la ejecución del PMACI, especialmente la aceleración de las enmarcaciones, las acciones para controlar el paludismo en

zonas indígenas, iniciar la creación de las unidades de conservación y de control de las devastaciones, e información sobre las presiones resultantes de la intensa migración de Rondonia hacia el Acre. Por último, propuso una reformulación en el programa de inversiones considerando que, hasta la fecha, solamente se habían desembolsado US\$113.000 del monto total de los recursos asignados. Considerando que los plazos para la entrega del PAD se habían prorrogado en septiembre de 1985 y hasta la fecha el documento no había sido concluido, el BID aumentó la presión para que fuera entregado el PAD.

El BID era presionado por el Congreso y por la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos, los que a su vez respondían a las presiones y críticas de las entidades ambientalistas. La presencia de un movimiento social legítimo en la Amazonía, con propuestas concretas para evitar la devastación y el avance de la carretera en tanto que los programas migratorios estaban solamente en borrador, originó un cuadro de conflictos que aumentó hasta fines del año.

El Consejo Nacional de los Caucheros se dio cuenta de la oportunidad que se presentaba: o lograba modificar el rumbo de la carretera en ese momento, antes de que la pavimentación se concluyera utilizando como justificación las cláusulas del contrato del BID con el gobierno brasileño, o después sería demasiado tarde. Consideró que sería importante aclarar ante la opinión pública que no era contrario a la carretera, para no ser considerado un enemigo del progreso de la región, y resolvió actuar.

Por invitación de las entidades ambientalistas, a fines de marzo de 1986 Chico Mendes viajó a Miami para la reunión anual del BID. Alertó a los países miembros del Banco sobre la devastación que estaba avanzando de manera acelerada, la inexistencia de medidas mitigadoras y advirtió que el desastre sería igual o peor que el de Rondonia.

Se publicaron artículos en los periódicos locales, nacionales e internacionales, explicando los motivos de la posición de los caucheros: dos años después de la firma del contrato, la carretera ya estaba prácticamente concluida y no se había tomado ninguna medida concreta de protección del medio ambiente; la devastación aumentaba y la propuesta de crear reservas extractivas, esencial para evitar los derrumbes, no eran consideradas por el PMACI. Mientras tanto, entraban al Acre cinco familias por día provenientes de Rondonia, y aumentaban los conflictos agrarios.

Las repercusiones en Brasil se produjeron inmediatamente. Varios artículos en la prensa atribuyeron al Consejo de Seguridad Nacional las dificultades de implantación del PMACI, debido a su oposición a la enmarcación de las zonas indígenas en la frontera, y era lo que ocurría con la mayoría de las enmarcaciones que tenían que regularizarse en el Acre. En ese entonces, la decisión sobre la enmarcación de cada zona indígena tenía que obtener la aprobación de un grupo interministerial, formado por los Ministerios de la Reforma Agraria y del Interior, por la FUNAI y por el Consejo de Seguridad Nacional. Como ninguna zona había sido autorizada, el PMACI no podía cumplir su cronograma.

En junio, el Director Ejecutivo de los Estados Unidos en el BID comunicó a la administración del Banco que debían suspenderse los desembolsos y, si hasta fines de marzo de 1988 el

prestatario no se comprometía a ejecutar el plan ambiental, el préstamo debería cancelarse. En agosto, el Comité de Medio Ambiente del Banco sugirió comunicar oficialmente al gobierno brasileño su preocupación y fijar un plazo de 60 días para el cumplimiento de las medidas establecidas en el contrato, o se procedería a la suspensión de los desembolsos.

En diciembre suspendieron los desembolsos debido al incumplimiento, del gobierno brasileño, de las cláusulas contractuales 4.02 y 6.12: "Los objetivos del plan de acción provisional no se cumplieron y la documentación presentada para cumplir la cláusula 6.12 era incompleta e inconsistente, faltaba la base del PAD y el estudio ambiental. La ejecución incorrecta de los planes obligó al Banco a suspender los desembolsos hasta que: (a) se definieran a satisfacción del Banco, todas las medidas y disposiciones necesarias para el cumplimiento de la cláusula 6.12 y (b) se presentara el compromiso del prestatario de poner en práctica el PAD".

El conflicto con los indios y el asesinato de Chico Mendes

En el contexto de la crisis y de las negociaciones posteriores a la cancelación de los desembolsos, surgieron importantes actores. Por un lado los indios y caucheros unidos con sus objetivos: la regularización agraria de las zonas indígenas y la creación de reservas extractivas; y el gobierno del Estado de Acre que criticaba la centralización de la ejecución del PMACI, proponía medidas innovadoras de gestión y asumía el papel de mediador entre los movimientos sociales y el gobierno federal; por otro lado, el Consejo de Seguridad Nacional con medidas de regularización en las zonas indígenas que no eran aceptadas por las comunidades; y entre ambos estaba el BID, como catalizador y conciliador de las negociaciones entre las partes.

Deben destacarse dos aspectos importantes: el primero se refiere al hecho de que los movimientos sociales del Acre no eran contrarios a la pavimentación de la carretera. Defendían medidas de prevención contra la pérdida de sus territorios, con base en el reconocimiento de los derechos otorgados por la legislación brasileña. Segundo, Brasil no estaba cumpliendo un contrato, con reglas ampliamente conocidas, firmado con el BID.

La ofensiva de los movimientos sociales tuvo resultados positivos. Chico Mendes fue conocido mundialmente, ganó dos premios y conquistó un espacio nunca antes imaginado para tratar la cuestión de la Amazonía en sus aspectos ambientales y sociales. Su discurso agradaba a sindicalistas, ambientalistas, movimientos de izquierda y académicos, haciendo que todos aceptaran la idea de creación de reservas extractivas.

Por otro lado, estimuló los conflictos locales y generó el fortalecimiento del papel de las fuerzas armadas en pleno ejercicio de la democracia. En marzo, con el objeto de acelerar el desarrollo de los trabajos y de un acuerdo que involucraba a todos los ministerios, en el cual participó el representante del BID, el gobierno brasileño decidió que la coordinación ejecutiva del PMACI la realizara la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. A nivel local, los grupos interesados en la pavimentación de la carretera, especialmente las empresas contratistas y los dueños de las empresas agropecuarias, se dieron cuenta de que el liderazgo de Chico Mendes

y el debate internacional generado por su viaje, representaban una fuerte amenaza a los planes de expansión agropecuaria.

La respuesta del gobierno brasileño fue la aprobación de varios decretos que modificaron las normas de regularización de las zonas indígenas, dividiéndolas en dos categorías: los indios que pasaron por el proceso de aculturación ocuparían territorios denominados colonias indígenas: para aquellos indios que tenían poco contacto con la sociedad, los territorios ocupados se denominaban áreas indígenas, que ocupaban una superficie más reducida. De acuerdo con el nuevo proceso de enmarcación, sería identificada la superficie total de las tierras utilizadas tradicionalmente y, en su interior, se enmarcarían las que eran utilizadas intensamente por los indios. La parte restante sería transformada en floresta nacional, una unidad de conservación que estaría administrada conjuntamente por la FUNAI y por el Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal (IBDF).

Todas las contradicciones y los conflictos sobre el PMACI convergieron hacia Rio Branco, a principios de mayo. Se celebró una reunión histórica bajo el liderazgo del BID, que puso todos los actores alrededor de una mesa y se buscó una negociación. El Acuerdo de Rio Branco, como fue conocido, logró las siguientes soluciones: i) se llevaría a cabo un nuevo plan de acción definitivo, basado en las propuestas existentes en la región; ii) las zonas indígenas no serían enmarcadas pero se realizarían inversiones en salud, educación y en la organización de la producción y se incluirían en el plan de extracción. Se estableció una secuencia cronológica de actividades: interdicción de las zonas, levantamiento de las necesidades de las comunidades indígenas; remoción de los no indios; programas sociales de educación, salud y desarrollo económico, fiscalización y enmarcación para las comunidades que así lo aceptaran, después de cumplidas todas las acciones anteriores.

Ese acuerdo, que aparentaba ser contradictorio, merece ser analizado. El punto fundamental del contrato con Brasil, la enmarcación de las tierras indígenas, que también constituía una prioridad para las comunidades, dejó de serlo. En otras palabras, los indios pasaron a defender la no enmarcación de sus tierras para que pudiera existir un acuerdo con el gobierno y que las obras de la carretera se reiniciaran.

En esas reuniones, que tuvieron lugar en Acre en la primera semana de mayo de 1988, por primera vez, desde que el proyecto de la carretera había empezado, todos los actores involucrados e interesados estuvieron frente a frente y empezó la nueva etapa del PMACI. Se confrontaron los dos padrones propuestos para la región y se evaluaron propuestas nuevas y originales.

La participación de los principales protagonistas del PMACI en las negociaciones para el reinicio de los desembolsos cambió el rumbo del proyecto. Distintos factores hicieron que fuera posible ese acuerdo: en el caso de los indios, el énfasis en el fortalecimiento de sus organizaciones y no en la enmarcación de los territorios; en el caso de los caucheros, por la función ambiental que desempeñaban en la protección de la floresta; el gobierno del estado de Acre, por el papel de articulador de las negociaciones; y el BID por la autoridad y legitimidad de actuar como mediador entre el gobierno y las comunidades.

Los indios caucheros

La participación de los indios del Acre en la economía regional, como productores de caucho, no había descaracterizado su propia estructura social. La falta de programas gubernamentales para dichas poblaciones abrió espacio para iniciativas autónomas que tuvieron éxito. Cuando empezó la actuación de la FUNAI en el Acre, en 1976, los indios estaban esparcidos produciendo látex, cazando o en trabajos agrícolas. A través de la Comisión Pro-Indio, organización no gubernamental local, reconquistaron sus territorios, crearon escuelas bilingües, puestos de salud y cooperativas, con poca interferencia gubernamental.

Esa experiencia dio las condiciones para establecer los términos de las negociaciones con el gobierno brasileño: como sabían que el derecho de control formal de sus territorios debería ser ejercido a través de organizaciones autónomas y fuertes renunciaron a él, pero aseguraron el control efectivo de los territorios a través de las inversiones en producción, salud y educación.

La economía local

En ese momento, la economía del Acre aún dependía esencialmente de la utilización de los recursos forestales. Más de la mitad de la recaudación del impuesto sobre la circulación de mercancías (ICMS), el principal impuesto estatal, provenía del caucho, de la castaña de Brasil, de la industria de transformación de esos productos y de la actividad comercial conectada al mismo mercado. Además, por el hecho de utilizar la floresta en forma racional, estaban siendo valorados por el papel ambiental que desempeñaban.

El gobierno del Acre

Debido a las presiones de los dueños de las tierras, el gobernador del Acre definió una posición clara frente a las negociaciones: quería la carretera, pero no podía olvidarse de la protección del medio ambiente, los grupos indígenas ni tampoco de los caucheros. En varias comunicaciones enviadas al Presidente de la República y a los ministros, se criticó el hecho de que los estados no participaran de las decisiones sobre el proyecto, aunque eran los principales beneficiarios de las inversiones. Luchaban por una gestión descentralizada, sin burocracia, próxima a las demandas de la sociedad con la participación directa de los gobiernos estatales y municipales.

El papel del BID

El Banco asignó profesionales para dialogar con el gobierno brasileño y con las comunidades. Como había decidido cancelar el desembolso de los recursos, poseía autoridad suficiente para intermediar, especialmente para convencer a los militares de que escucharan a los indios y a los caucheros, hecho inédito en la historia del país hasta entonces. El principal argumento era que las normas del Banco no le permitían financiar actividades que no estuvieran de acuerdo con el interés de los beneficiarios.

El proceso de cambio había empezado, pero el costo social sería muy alto. En los últimos meses del año, una fuerte campaña adversa, en Rio Branco, debilitó a Chico Mendes. Los

dueños de los medios de comunicación locales, los ganaderos, las empresas contratistas y los dueños de las tierras desacreditaron su discurso, especialmente por su viaje a los Estados Unidos. Decían que Chico Mendes estaba impidiendo el progreso del Acre, que era enemigo de la patria, que defendía intereses internacionales en la Amazonía, que representaba a las empresas mineras en las zonas indígenas. Las obras de la carretera estaban interrumpidas, las críticas internacionales sobre la devastación aumentaban y se estimulaban los conflictos agrarios. Todo ese escenario influyó en el asesinato de Chico Mendes.

Las medidas decididas en el Acuerdo de Rio Branco solamente empezaron a llevarse a cabo dos años después de la gran repercusión ocasionada por la muerte de Chico Mendes. Pero aun fue necesario esperar que cambiara el gobierno, lo que ocurrió en 1990. Esta nueva etapa se caracterizó por el proceso de reorganización del programa. Su principal contribución, además de los resultados prácticos que alcanzó, fue su metodología, que hizo que fuera posible revertir expectativas y transformar un proyecto mal conceptualizado en una exitosa experiencia: la gestión participativa.

El papel de la participación en el PMACI

Para comprender el papel de la participación en la negociación de los conflictos sobre la ejecución del PMACI es necesario considerar dos niveles de análisis. Primero, la influencia que tuvo el proyecto en la modificación de los procedimientos de los organismos multilaterales de financiamiento, y segundo, el impacto positivo en el control de los efectos de la pavimentación de la carretera sobre la población que presentaba más riesgo. En ese aspecto, se consideraron factores como eficiencia, efectividad, equidad y sostenibilidad.

Conflictos y participación

El PMACI fue concebido por los técnicos del BID como una garantía frente al posible impacto de la carretera, en un contexto internacional de críticas a las políticas de financiamiento de los bancos multilaterales. Por lo tanto, no fue una respuesta a las demandas de la sociedad local o del gobierno brasileño, sino el resultado del análisis de los datos de visitas a las regiones del proyecto y de la comparación con lo que ocurría en otras regiones de la Amazonía.

La concepción original del PMACI no consideraba la participación de los beneficiarios (gubernamentales o no gubernamentales), en la formulación o ejecución del proyecto. La conquista de la participación, a través de los conflictos, fue lo que permitió la continuidad del proyecto, a través de la reiniciación de los desembolsos y después, de la modificación estructural de la gestión, que aseguró resultados positivos y permanentes para los segmentos sociales involucrados, mostrando tanto al Banco y al gobierno brasileño la eficacia y la eficiencia de ese método.

En ese nivel de análisis, la experiencia del PMACI permite tres conclusiones:

- Los conflictos alrededor de la implantación de un proyecto pueden ser positivos. Pueden ser elementos catalizadores de cambios sociales. Lo que ocurrió en la zona de influencia de la carretera BR-364, mostró la debilidad en el reconocimiento de los derechos de acceso

a los recursos naturales de las poblaciones más afectadas por la carretera. Si los derechos no hubieran sido negociados, no habría sido posible evitar la desaparición de esas comunidades.

■ En situaciones de conflicto, las instituciones multilaterales reúnen todas las condiciones para ejercer el papel de mediadores de los cambios. Controlan los recursos financieros y disponen de instrumentos legales e institucionales para convencer a los protagonistas a encontrar soluciones. En el caso del PMACI, presionado por la coyuntura internacional, el BID podría haber cancelado el préstamo. Hubo un mejor equilibrio entre las partes, viabilizando los cambios en el proyecto, cuando el BID decidió que se involucraría en las negociaciones y acogería el punto de vistas de los segmentos más débiles.

■ No se puede creer que el conflicto es la expresión de la crítica o la negación de una situación socialmente desfavorable. Puede ser una indicación de propuestas innovadoras, cuyos canales de ejecución, por no estar institucionalizados, necesitan fuerzas externas para poder viabilizarse. En el caso del PMACI, las poblaciones afectadas por la carretera no buscaban compensaciones o medidas mitigadoras. Deseaban nuevas normas de regularización agraria y el reconocimiento del papel que desempeñaban en la conservación de los recursos naturales. Esos conceptos eran totalmente nuevos en aquel momento, y necesitaban un modelo de planificación y de gestión para lo cual los organismos oficiales no estaban preparados aún.

Los conflictos entre indios, caucheros y dueños de las tierras presionaban sobre el gobierno del estado del Acre que, a su vez, presionaba al gobierno federal, exigiendo participación en el PMACI. Por otro lado, las ONG internacionales presionaban al Congreso de los Estados Unidos, que a su vez presionaba al BID, el cual exigía cambios en el proyecto al gobierno brasileño.

La primera conclusión, en términos del contexto histórico del PMACI, es que los conflictos desempeñaron un papel decisivo en la conquista del derecho a participar, modificando los procedimientos del BID y de otros bancos multilaterales, así como del gobierno brasileño, que adoptaron nuevos modelos de gestión de los proyectos, en los cuales se institucionalizó la participación de los beneficiarios.

La participación conquistada

La participación en el proyecto se llevó a cabo durante los primeros cinco años del proyecto (1985–1990), a través de intensos conflictos entre diferentes segmentos sociales. Para alcanzar ese resultado fue necesario: la suspensión de los desembolsos por parte del BID, el cambio de la administración federal en Brasil, cambios en las administraciones estatal y municipal en el estado del Acre y en su capital Rio Branco, cuatro asesinatos de líderes de los caucheros y una campaña internacional en contra de las devastaciones en la Amazonía.

Los factores que permitieron y facilitaron esa conquista fueron la información, la organización comunitaria, el contrato y la mediación del BID.

Información. El acceso al contrato suscrito entre el BID y el gobierno brasileño, por parte de las organizaciones no gubernamentales, permitió que se entendieran los compromisos acordados mutuamente, en términos del control del impacto y de las cobranzas para que el gobierno

brasileño cumpliera dichos compromisos. La conciencia de que los indios y caucheros desempeñaban un papel importante en la conservación de los recursos naturales, resultado de las alianzas establecidas con el movimiento ambientalista internacional, fue decisiva en la reafirmación de las propuestas presentadas en las negociaciones.

Organización. La organización de entidades representativas de los beneficiarios, la Unión de las Naciones Indígenas y el Consejo Nacional de los Caucheros, y de las ONG locales y nacionales, permitió que se estableciera un canal de comunicación legítimo entre el gobierno brasileño y la sociedad local.

Contrato. Cuando se necesita conquistar la participación, los contratos internacionales suscritos con los bancos multilaterales se constituyen en importantes instrumentos de cambio. Es necesario que este tipo de instrumento esté bien elaborado y que presente reglas para la resolución de conflictos, especialmente en proyectos de infraestructura que puedan perjudicar algunos grupos para beneficiar a otros.

Mediación del BID. El papel de facilitador del diálogo entre las partes en conflicto y de legitimador de las propuestas presentadas por los beneficiarios, desempeñado por el Banco, con el apoyo del gobierno del Acre, posibilitó modificaciones en las prioridades del proyecto y permitió que se reiniciaran los desembolsos.

El motivo por el cual la participación, en el caso del PMACI, fue tan difícil, se relaciona con el hecho de que se necesitaba modificar los conceptos fundamentales que formaban parte del modelo de acción del gobierno brasileño para la Amazonía. Primero, demostrar que la región no era un hueco demográfico; segundo, que la economía extractiva, aun siendo económicamente débil, presentaba importantes características de protección ambiental; tercero, que la demanda de los grupos sociales locales era por proyectos nuevos en términos de objetivos y metodología de gestión. Por lo tanto, no se trataba de pequeños ajustes para satisfacer a grupos que no estaban satisfechos con el gobierno, permitiendo que ellos expresaran su opinión con relación a sus prioridades, sino de modificar totalmente los conceptos de operación en el PMACI. El cuadro siguiente muestra una síntesis de las dos corrientes de pensamientos.

Modelo gubernamental	Modelo no gubernamental
Enmarcación de áreas pequeñas indígenas	Enmarcación según el Estatuto del Indio
Estímulo a las actividades agropecuarias	Incentivo al caucho y a la castaña del Brasil
Incentivo a la colonización en áreas ocupadas	Regularización de las áreas que ya están ocupadas
Creación de áreas protegidas	Creación de reservas extractivas
Estudios sobre potencialidad maderera	Estudios sobre potencialidad de la actividad maderera
Administración centralizada en Brasilia	Administración descentralizada
Ejecución a través de órganos federales	Ejecución por ONG gobiernos locales

Para el gobierno brasileño, la Amazonía era como si fuera un espacio vacío que debía ser colonizado y ocupado productivamente para permitir la integración del país y la protección de las fronteras. El gobierno federal definió un modelo de desarrollo y en el caso de las regiones fron-

terizas el Consejo de Seguridad Nacional ejecutaba y controlaba. Las comunidades, las ONG y los problemas del medio ambiente, eran manifestaciones de las intenciones oscuras de internacionalizar la Amazonía. Para las ONG, la Amazonia poseía una economía tradicional basada en la utilización sostenible de recursos extractivos, que debía ser protegida y apoyada a través de medidas ambientales, sociales y económicas. Las comunidades debían ser oídas y dejar que participaran en el proceso de decisión sobre el desarrollo regional. Los gobiernos estatales y municipales fueron actores fundamentales del proceso.

Con la suspensión de los desembolsos, se confrontaron dos modelos propuestos para la región y se evaluaron propuestas nuevas y originales, que pasaron a ser llevadas a la práctica en la Amazonía.

La institucionalización de la participación

Después de conquistar el derecho de participar en la definición de las prioridades y en la gestión del PMACI, los resultados fueron inmediatos, en términos de eficiencia, efectividad, equidad y sostenibilidad.

Eficiencia en la distribución de los recursos

Entre 1985 y 1990, durante la etapa centralizada del PMACI, se desembolsaron aproximadamente US\$3 millones en la ejecución del proyecto. Durante el año 1991, o sea, después del inicio de la descentralización, se asignó un valor prácticamente igual al de la etapa centralizada, aproximadamente US\$2,5 millones. En la primera etapa, todos los recursos fueron asignados a los órganos gubernamentales federales; en 1991, la distribución del presupuesto consideró una gran variedad de actores: el 39,9 por ciento para 12 organizaciones no gubernamentales; el 35,6 por ciento para tres órganos federales y el 24,5 por ciento para cuatro órganos estatales, dando un total de 19 instituciones beneficiarias.

La nueva coordinación del PMACI se dio cuenta de que el problema era de gestión, transparencia y credibilidad, y que esos objetivos se alcanzarían con resultados y no con promesas. No se realizaron grandes debates, seminarios, ni tampoco se contrataron consultores para modificar el programa: lo que se hizo fue identificar los proyectos existentes, compatibles con la filosofía del PMACI y preparar planes de trabajo para tener acceso a los recursos. La mejor eficiencia se reflejó en la planificación participativa, la gestión financiera descentralizada y la transparencia en las decisiones.

Planificación participativa. La nueva propuesta mantuvo los objetivos del plan, que deberían considerarse desde el punto de vista de las prioridades locales y no desde la óptica de Brasilia, tomando en consideración las estrategias y el trabajo que llevaban a cabo las instituciones de la región. La tarea de coordinación consistió en movilizar tanto las comunidades como los líderes para discutir los planes de trabajo, ayudarlos en la elaboración de las propuestas, solucionar problemas técnicos y establecer prioridades en función de las demandas y la disponibilidad de recursos, evitando así que hubieran superposiciones.

Al concentrarse en organismos del gobierno federal, el PMACI produjo superposiciones y dualidades. Un ejemplo típico: según el PMACI, las actividades de educación y salud para las comunidades indígenas eran de responsabilidad exclusiva de la FUNAI, institución que no estaba en condiciones de ejecutarlas. Desde mediados de la década de 1970, son las ONG quienes se responsabilizan efectivamente de las mencionadas actividades en la región del proyecto. En la primera etapa del PMACI, además de no haberse realizado las actividades previstas en las comunidades indígenas, se efectuaron propuestas descabelladas que aumentaban el trabajo de las ONG. Con la descentralización, las ONG pasaron a ser responsables de los proyectos de salud y educación indígena. El PMACI empezó a mejorar y ampliar el trabajo de esas organizaciones.

Gestión financiera descentralizada. Otra modificación importante fue el establecimiento de una nueva instancia de gestión para los recursos financieros, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) organismo autónomo, ejecutor de la política nacional del medio ambiente, el cual fue creado recientemente. Se firmaron convenios con organismos de los gobiernos estatales y con las organizaciones de la sociedad civil, y se aceleró la ejecución de actividades fortaleciendo las propuestas públicas en la región.

Se crearon instancias informales de decisión, las cuales aceleraron la interacción entre las comunidades, la sociedad local, los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y el BID. Sin comprometer sus objetivos generales, el PMACI pasó a financiar acciones que estaban de acuerdo con las prioridades reales de los beneficiarios, es decir, los grupos sociales más afectados por la pavimentación de la carretera.

Transparencia en las decisiones. Se aseguró la participación de todos los beneficiarios a través de la transparencia en la discusión de las propuestas y en la asignación de los recursos. El resultado fue un proceso de apoyo mutuo entre las instituciones, tanto no gubernamentales como oficiales, en la preparación de las propuestas, a través de la contratación de técnicos para las asociaciones pequeñas y la asignación de actividades complementarias entre distintas instituciones. Esa forma de operar se transformó en un eficiente mecanismo de control y seguimiento de las actividades entre las distintas organizaciones, evitándose superposiciones y articulando, en la práctica, una planificación regional realizada de acuerdo con la realidad concreta.

En los años siguientes, el PMACI consolidó el modelo desarrollado en 1991. En 1994 firmó 25 convenios con ONG, 12 con instituciones federales, 6 con órganos del gobierno del estado y 8 con alcaldías municipales, cubriendo todos los programas del PAD y permitiendo que los objetivos originalmente trazados se cumplieran en toda la zona de influencia indirecta de la carretera.

Durante la primera etapa se alcanzaron los siguientes resultados: enmarcación de siete zonas indígenas, creación de tres florestas nacionales, realización del diagnóstico geoambiental y socioeconómico con recursos para la formulación de directrices para la ocupación, utilización adecuada y protección de los recursos ambientales y de un plan de ordenamiento territorial para la zona de influencia de la carretera.

En la segunda etapa se cumplieron todos los objetivos y metas del PMACI. En todos los

subprogramas se ejecutaron más actividades que las previstas inicialmente. Solamente dejaron de cumplirse dos metas del subprograma de áreas de protección, debido a que no se oficializaron sino al final del proyecto: la creación de una Estación Ecológica en el estado de Amazonas y de una Área de Protección Ambiental en el estado de Acre. La coordinación del PMACI negoció con los organismos ambientales de Amazonas y de Acre, ofreció recursos financieros, financió estudios e hizo levantamientos en esas zonas, y en muchas oportunidades visitó las instituciones involucradas con el propósito de motivarlas. La formalización de las dos unidades de conservación dependía más de aspectos políticos que de una actividad técnica.

A continuación se presenta un balance de los resultados obtenidos en cada programa.

Programa de Ordenamiento Territorial: estudios y diagnósticos sobre la devastación y capa vegetal. Preparación y publicación del diagnóstico geoambiental y socioeconómico del PMACI, en dos volúmenes, por la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (FIBGE).

Programa de Áreas de Protección: enmarcación, construcción y equipamiento de las sedes administrativas, adquisición de equipos elaboración de planes de fiscalización y levantamientos de recursos naturales en 15 zonas protegidas: 4 florestas nacionales, 1 área de protección ambiental, 2 estaciones ecológicas y 8 áreas destinadas a las poblaciones extractivas. La más significativa de ellas, la Reserva Extractiva Chico Mendes, no contemplada originalmente en el PAD, fue enmarcada con recursos del PMACI. Este proyecto también respaldó actividades para la viabilización económica de la educación y la salud de esas zonas.

Programa de Fiscalización Ambiental: el PMACI fortaleció estructuras de vigilancia forestal ya existentes en el estado del Acre, ejecutó con el IBAMA un proyecto de apoyo aéreo a la fiscalización, compró equipos para los tres estados, capacitó a los órganos públicos y hizo que las comunidades participaran del control de los recursos naturales. Protegió más de 4.000 matricas de quelonios.

Programa de Educación Ambiental y Extensión Forestal: el PMACI organizó seminarios para diferentes grupos, con el propósito de incorporar el tema en las actividades de fiscalización, y elaboró y divulgó material de apoyo. Asimismo, implantó el proyecto de extensión forestal, orientado al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural a través del aprovechamiento de los recursos forestales disponibles. Dio apoyo al Proyecto RECA, una asociación de 274 agrosilvicultores, que reforestó una zona de 572 hectáreas con cupuaçú, castaña del Brasil y pupunha.

Programa de Comunidades Indígenas: una de las principales actividades del PMACI en beneficio de los pueblos indígenas fue la identificación de 28 zonas indígenas en Acre, Rondônia y el sur de la Amazonía. Además, el PMACI apoyó actividades productivas relacionadas con la extracción del látex, agricultura, ganadería de pequeño alcance, recuperación de zonas degradadas y actividades agroforestales. Puso en práctica iniciativas de salud mediante inmunización, asistencia medicosanitaria, adquisición de equipos, mejoramiento de las condiciones sanitarias en las aldeas y entrenamiento de capacitadores. En materia de educación propició cambios, cons-

truyó nuevas escuelas, suministró material didáctico y brindó entrenamiento para capacitadores educacionales. Se instalaron seis centros de investigación, para ubicar y vigilar la zona de degradación y prestar asistencia a los grupos aislados. Se respaldó a la FUNAI en la restauración y ampliación de su sede y en la construcción de la Casa del Indio en Rio Branco.

Se mantuvieron los objetivos y metas del PAD desde el comienzo hasta el final del proyecto, permaneciendo los cinco componentes básicos. A partir de 1990, junto con la descentralización, se realizó una amplia revisión de los proyectos específicos en cuatro de los cinco subprogramas, con el propósito de integrarlos y articularlos en otras actividades que se estaban desarrollando en la región.

La participación de los beneficiarios en la gestión del PMACI permitió modificar integralmente la situación anterior. La flexibilidad en la implantación del proyecto, la mediación técnica y el dominio de la burocracia gubernamental fueron fundamentales para que ese cambio ocurriera.

La flexibilidad en la realización del Plan de Acción Definitivo (PAD). La flexibilización del PAD fue un factor fundamental para la eficacia del PMACI. El PAD continuó siendo el documento básico para orientar los grandes lineamientos del proyecto, pero sin las restricciones para los proyectos que deberían financiarse. Su ejecución pasó a realizarse de acuerdo con las prioridades locales y no desde la óptica de las instituciones federales, considerando las estrategias y actividades que ya estaban desarrollando las instituciones de la región. Con esos cambios, el PMACI avanzó rápidamente y así contribuyó en forma significativa a la integración y articulación de las actividades locales, las cuales se adaptaron a sus objetivos, evitando superposiciones.

Algunos ejemplos muestran esa medida claramente. Cuando se formuló el PAD, la Reserva Extractiva Chico Mendes, creada en 1990, con aproximadamente 1 millón de hectáreas, aún no existía. En 1991, el principal reclamo de los caucheros era la enmarcación de esa reserva, pues ella era el resultado de muchos años de lucha y la principal conquista obtenida después del asesinato de su líder. En cambio, el principal objetivo del PAD incidía en las florestas nacionales, áreas de protección ambiental y estación ecológica. A partir de 1990, las acciones más importantes de este componente se integraron a otras iniciativas destinadas a la viabilización de las reservas extractivas en una unidad en la que estuvieran articuladas la preservación y la cuestión social.

Se reformuló el Subprograma de Educación Ambiental y Extensión Forestal para dar espacio a experimentos iniciados en aquella región orientados a la recuperación de las zonas degradadas, a través de la reforestación con especies nativas. Así se amplió el alcance del proyecto en relación a los pequeños colonos que vivían a lo largo de la carretera BR-364, los cuales casi no recibieron atención en la versión original del PAD, pero que formaban parte de un grupo fuertemente afectado por la pavimentación de la carretera. El PMACI respaldó distintos experimentos de pequeñas cooperativas agrícolas que mostraron un camino nuevo para esa actividad en la región.

El Subprograma de Comunidades Indígenas experimentó pequeñas alteraciones en su contenido, pero pasó por cambios importantes en términos de su ejecución, permitiendo la

actuación de organizaciones no gubernamentales, las que no se habían contemplado en la primera etapa del proyecto.

Para que tales modificaciones dieran resultados, fue fundamental que el Banco no objetara la reinterpretación del PAD. Sin alterar los objetivos generales del proyecto, dichas modificaciones lo transformaron en un plan de acción real, eficaz y democrático, que atendía realmente las necesidades de las comunidades más afectadas por la pavimentación de la BR-364. Sin esa revisión, el PMACI probablemente habría sido un proyecto inocuo, distanciado de las prioridades de la región. La no objeción del BID, en el sentido de permitir la reinterpretación del proyecto, sin alterar los objetivos generales del PMACI, fue decisiva. La representación del BID en Brasil controló el proyecto, aceptó las modificaciones propuestas, reconoció la necesidad de su implantación y defendió, en los años siguientes, sucesivas prórrogas de plazo para que el PMACI pudiera desembolsar todos los recursos contratados. El resultado fue que el PAD dejó de ser un documento de los organismos federales para transformarse en un documento reinterpretado desde el punto de vista de la sociedad local.

La mediación técnica

El PMACI no contrató ningún consultor técnico. En el año 1991, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyó al PMACI contratando un consultor para hacer la intermediación entre las instituciones ubicadas en la zona e influencia y la coordinación general, ubicada en Brasilia. Ese apoyo otorgó agilidad a la tramitación administrativa, y colaboró con la integración entre los distintos organismos ejecutores, gubernamentales y no gubernamentales, estimulando una mayor participación de las comunidades beneficiadas por el proyecto. Por su independencia en relación con los órganos involucrados, terminó por desempeñar el papel de mediación técnica entre los ejecutores, agilizando proyectos, aclarando dudas, distribuyendo información y respaldando las instituciones locales.

Dominio de la burocracia estatal

Otro aspecto fundamental fue la paciencia de la coordinación del PMACI, a pesar del desorden entre las demandas y urgencias locales y el tiempo de la burocracia oficial. En 1992, el órgano ambiental federal, transformado en Ministerio del Medio Ambiente (MMA), tuvo cinco representantes. Cada cambio requería algunos meses para preparar los convenios para su firma. Cuando la burocracia estaba lista, cambiaba el representante y era necesario empezar todo de nuevo. El desequilibrio entre un proyecto de ejecución descentralizado, coordinado por el gobierno federal, requería que sus técnicos tuvieran mucha habilidad para superar obstáculos prácticamente insuperables.

El problema más grave enfrentado por el PMACI en la segunda etapa fue la dificultad encontrada por el MMA para celebrar convenios y transferir a los organismos locales. Los frecuentes cambios institucionales, el retraso en la aprobación del presupuesto del gobierno federal, las restricciones legislativas relacionadas con la transferencia de recursos a las ONG, la complejidad de

la legislación brasileña y los frecuentes cambios de los integrantes de la dirección del ministerio, se tradujeron en retrasos que perjudicaron la ejecución del proyecto. Muchos fueron los casos de recursos transferidos al final del ejercicio fiscal, que tuvieron que ser devueltos por las instituciones ejecutoras, pues no había tiempo suficiente para su utilización, de acuerdo con la legislación del país. Por los mismos motivos, la ejecución de muchos proyectos excedió el tiempo programado. Ese problema se solucionó en la segunda etapa del PMACI, puesto que la coordinación general del proyecto se mantuvo el mismo equipo técnico responsable.

Por primera vez en la historia de la Amazonía, todos los requisitos metodológicos, que más tarde serían considerados esenciales en un proyecto de desarrollo sostenible, se cumplieron en la región de influencia de la BR-364: el acceso de los beneficiarios al financiamiento, la transparencia en las decisiones y en la utilización de los recursos, la flexibilización de los objetivos y componentes para poder adaptarlos a las modificaciones de la realidad, la sensibilidad de los órganos de financiamiento frente a las características de los procedimientos locales, la descentralización en la gestión de los recursos, la creación de facilitadores técnicos y administrativos, el dominio sobre la burocracia estatal y la participación de los beneficiarios. Los nuevos proyectos para la Amazonía, que aparecieron después, se basaron en la experiencia del PMACI. La cooperación internacional, a través de los bancos multilaterales, no volvió a ser la misma.

Los beneficios en términos de equidad

Los resultados del PMACI pueden evaluarse considerando los resultados económicos, sociales, agrícolas, ambientales y de fortalecimiento institucional para los beneficiarios directos e indirectos.

En diciembre de 1994 se realizó una evaluación participativa del PMACI buscando la opinión de los actores involucrados en la segunda etapa del proyecto. Participaron 34 personas que representaban 31 entidades: 15 ONG de base (caucheros, indios, pequeños agricultores y sindicatos rurales), 6 ONG de apoyo (ambientales, de desarrollo y de apoyo a los indios) y 8 organismos gubernamentales (municipales, estatales y federales).

Resultados económicos. Las entidades representativas de los segmentos sociales afectados por la carretera afirmaron, unánimemente, que las comunidades que se involucraron en el PMACI obtuvieron los siguientes beneficios: aumento del nivel de vida; mejoramiento de la capacidad de alimentación; fortalecimiento de la capacidad de diversificar la producción a partir de la implantación de sistemas agroforestales; mejoramiento del conocimiento sobre agricultura alternativa y piscicultura; desaparición de los intermediarios en algunos rodales de caucho (cauchales), que fueron sustituidos por núcleos de las cooperativas; incentivos para que el hombre permanezca en el campo y la viabilización de una estructura para la comercialización de las mercancías. Además, el apoyo a las alternativas de producción detuvo el avance pecuario en algunas zonas; aumentó los ingresos de los productores mediante capacitación sobre nuevas tecnologías aplicables al caucho; mejoró el transporte para los agricultores; la restauración de

presas y el mejoramiento de la piscicultura aumentó la calidad de alimentación permitiendo el inicio de la venta de productos regionales aumentando el nivel de los ingresos.

Las ONG de apoyo señalaron que el PMACI permitió la instrumentación de proyectos adecuados a los suelos de la región; la difusión de alternativas de producción a través de la instalación de unidades demostrativas en ocho municipios; el mejoramiento del sistema de transportes en tres reservas extractivas; el desarrollo del sistema de comunicación a través de la radio-telefonía.

Resultados sociales. En términos sociales, los participantes destacaron que el PMACI contribuyó a mejorar el nivel de salud de las comunidades, especialmente de aquellas involucradas en proyectos de apoyo a la medicina natural y el mejoramiento del sistema de saneamiento en las zonas indígenas. Sin embargo, el factor más importante fue la participación de la comunidad en la solución de los problemas de salud. En términos de educación, aumentó el número de escuelas rurales, disminuyó el analfabetismo en diversas zonas indígenas; y se posibilitó la continuación de acciones educativas en las zonas extractivas.

Agricultura. Un aspecto importante en la evaluación fue la disminución de los conflictos agrarios a través de la regularización de las zonas ocupadas por los caucheros, las reservas extractivas y la identificación y regularización de los territorios indígenas. El PMACI permitió que la FUNAI hiciera el reconocimiento parcial de las zonas utilizadas por los indios que se encontraban aislados y mejorara el acceso a las zonas ocupadas por ellos; se identificaron y enmarcaron todas las tierras indígenas en la zona de influencia del PMACI.

Medio ambiente. El PMACI despertó el interés de las comunidades y redujo la preocupación que tenía la opinión pública acerca de los problemas ambientales. Las actividades ambientales se relacionaron con la zona productiva, especialmente con la puesta en marcha de sistemas agroforestales, lo cual produjo resultados inmediatos para las comunidades. Los órganos públicos mejoraron las actividades de fiscalización y agilizaron la atención de las denuncias; disminuyó el impacto ambiental causado por la pesca predatoria; se controló la autorización para la devastación; se capacitaron técnicos en educación ambiental para las zonas indígenas.

Fortalecimiento institucional. Para las ONG de base, el PMACI colaboró en la reestructuración de los sindicatos rurales con el propósito de mejorar la atención de sus afiliados y aumentó la capacidad de organización de las instituciones de base; colaboró con las comunidades en el mejoramiento de la capacidad de planificar sus trabajos; aumentó la autoestima y autoconfianza en los trabajadores. A través de la capacitación y la elaboración de material didáctico, fortaleció la formación de indios y caucheros, creando un espíritu de colectividad en algunas comunidades. Asimismo, ayudó a que los sindicatos y cooperativas se agilizaran; facilitó la atención de los asociados; estableció estructuras físicas más adecuadas; aumentó la comprensión de los trabajadores sobre sus derechos; aumentó la participación de los directores de los sindicatos en los trabajos de base a través de cursos para líderes; creó y capacitó nuevos líderes, facilitando el acceso a la información, y aumentó la confianza de los trabajadores en los sindicatos.

Para las ONG de apoyo, posibilitó contactos con la iniciativa privada en la ejecución de

proyectos más grandes; mejoró el conocimiento de la burocracia gubernamental y amplió sus actividades con la población; viabilizó cursos de entrenamiento en salud, educación, economía, informática, adquisición de medios de transporte y ampliación de infraestructura; estimuló la participación de los profesionales en las áreas de trabajo; logró mayor contacto con los beneficiarios y mejoró la comprensión del funcionamiento de los convenios y de la relación con instituciones gubernamentales.

Otro aspecto del fortalecimiento institucional destacado por todos los participantes, fue la suscripción de convenios entre las ONG de base y las de apoyo, y entre éstas y los órganos gubernamentales. Esa articulación generó beneficios, tanto para las instituciones como para los sectores sociales con los cuales trabajaban, permitiendo realizar actividades donde había negligencia estatal. Los resultados fueron la creación de un sistema de intercambio de información, la articulación entre alcaldías y asociaciones para preparar proyectos conjuntos y la cooperación entre alcaldías y ONG. Se modificó la actitud de los órganos de asistencia técnica oficial, aumentando el respeto de las entidades gubernamentales por las entidades de base y los sindicatos y la credibilidad de los bancos en relación con los proyectos comunitarios.

Las instituciones pasaron a ser más respetadas por el público, se fortalecieron las actividades de extensión mejorando el desempeño; se crearon canales permanentes de comunicación con el público; se potenciaron las actividades de las instituciones; se crearon nuevas áreas de actuación, mejorando la eficiencia del modelo de gestión.

Desde el punto de vista de los órganos públicos, las modificaciones señaladas también fueron significativas: el PMACI estimuló la madurez en lo que se refiere a distintas concepciones; amplió el contacto con las entidades de base; permitió la realización de trabajos conjuntos: de convenios entre programas de educación de indígenas y caucheros y debates conjuntos sobre modelos de desarrollo; mejoró el trabajo de la institución a través de la tercerización de servicios y el fortalecimiento de la política ambiental; consolidó y amplió acciones integradas; intensificó el relacionamiento debido a la necesidad de conjugar esfuerzos; fortaleció los lazos de cooperación con las universidades para la capacitación de personal y para mejorar el conocimiento de los problemas de la administración públicas propició la internalización del concepto ambiental a nivel interinstitucional y el fortalecimiento del sistema de medio ambiente.

Para los participantes en la evaluación, los resultados alcanzados por el PMACI constituyen una clara demostración de los beneficios de un modelo de desarrollo participativo: los criterios adoptados en la discusión, elaboración y ejecución de los planes de trabajo para cada actividad desarrollada fueron expresados por las comunidades beneficiadas. En la relación entre las ONG y los órganos de gobierno, el PMACI posibilitó una ruptura en la forma de funcionamiento de las entidades gubernamentales, que tradicionalmente impedían la participación de las ONG. Hubo también impacto en otro sentido: las ONG eran obligadas no sólo a acatar las restricciones impuestas por la legislación vigente, sino también las dificultades operativas de los órganos gubernamentales. El PMACI contribuyó a crear una mayor colaboración entre estas entidades.

Los participantes destacaron algunos aspectos negativos del PMACI: procedimientos muy

burocráticos, retardo en el desembolso de los recursos, plazo corto para el uso de los recursos y presentación de balances, la no consecución de las expectativas generadas por algunas actividades y la imposición de procedimientos burocráticos a las ONG, inconsistentes con la dinámica de los proyectos. Seleccionaron un conjunto de problemas prioritarios pendientes que deberían resolverse a través de un nuevo PMACI, más amplio y de carácter regional, y se envió al BID y al gobierno brasileño una propuesta que se formalizó en un documento. Estos problemas son estructurales y exceden los objetivos específicos del PMACI: mejorar carreteras y sus ramificaciones, construir más puestos de salud y escuelas; crear mecanismos para fomentar los productos agroextractivos en el mercado; eliminar la burocracia en la liberación de recursos; asignar prioridad a los proyectos ya iniciados por el PMACI en los nuevos programas de financiamiento para la región; consolidar convenios iniciados entre las instituciones; expandir sistemas agroforestales; ampliar procesos de uso de la producción regional; difundir los experimentos exitosos, y hacer que los órganos gubernamentales controlen las alternativas educacionales creadas por las ONG.

La sostenibilidad del PMACI

Los límites financieros del PMACI y los objetivos para los cuales fue formulado, no lo caracterizan como un proyecto de desarrollo. Entretanto, en su segunda etapa, al apoyar innumerables y diversas iniciativas existentes en la región, creó expectativas de continuidad. La sostenibilidad de las acciones apoyadas por el PMACI depende de las nuevas inversiones. Pero el principal legado de este proyecto es el hecho de que, cualquier otro programa, gubernamental o no, que se pretenda llevar a cabo en la región, debe tener como punto de referencia la experiencia del PMACI. De lo contrario, estará en realidad dejando a un lado importantes enseñanzas vividas por financiadores, por la comunidades y entidades participantes, que deben considerarse en la formulación de programas u otras políticas regionales.

Se está asegurando la continuidad de la experiencia del PMACI a través del Programa Piloto para la Conservación de los Bosques Tropicales Brasileños, financiado por el (PPG7), para toda la Amazonía y la Mata Atlántica. Por un monto de US\$250 millones, se propone institucionalizar el desarrollo sostenible como alternativa de conservación y generación de ingresos. Uno de los principales componentes de este programa piloto es la enmarcación de todas los territorios indígenas existentes en la zona de influencia de la carretera BR-364, cuyo trabajo previo de identificación y regularización se realizó con recursos del PMACI. Otro componente del PPG7 que está viabilizando la continuidad del PMACI es el PAD—Proyectos Demostrativos, que tiene como objetivo el fortalecimiento de iniciativas locales, comunitarias, de generación de ingresos y protección del medio ambiente.

Ese fue el camino abierto, pero que el PMACI no terminó, de un proyecto de reducción del impacto, cuyo objetivo era instrumentar alternativas ambientales tradicionales, como la creación de zonas protegidas. El proyecto pasó al fortalecimiento de un modelo de desarrollo que integra la cuestión social a la ambiental. Ese mismo camino está siendo trazado por el PPG7.

Las quemas que volvieron a ocurrir recientemente en la Amazonía (28 por ciento más que en 1996) muestran los límites de los proyectos que, aunque hayan tenido buenos resultados en términos de experimentos, todavía no se han convertido en una tendencia predominante para toda la región. La sostenibilidad a largo plazo reside en la generalización de este tipo de proyectos o en la incorporación de su lógica en las decisiones no gubernamentales.

Observaciones finales

Como todo proyecto innovador, el PMACI presenta junto con sus mejores resultados, sus limitaciones. Su principal eficacia y su éxito —haber impedido que la carretera desordenara las relaciones sociales existentes y destruyera el medio ambiente— constituyó también su limitación, ya que no permitió la persistencia de un modelo de desarrollo. Sin embargo, no desarrolló un modelo para sustituirlo. Logró controlar el impacto ambiental y social de la carretera y evitar que el mismo proceso que había ocurrido en otras partes de la Amazonía se repitiera en Acre, aunque no viabilizó el nuevo padrón de desarrollo que se encontraba incluido en el mismo.

Según se indica en el informe final de proyecto realizado en diciembre de 1995, el balance de la enseñanzas del PMACI muestra recomendaciones de gran utilidad para proyectos semejantes en ejecución o a ser ejecutados por el Banco o por instituciones nacionales o locales de desarrollo.

El éxito del PMACI demuestra que los proyectos ambientales y sociales deben valorar el conocimiento y las experiencias regionales; apoyar las iniciativas locales; valorar la actuación de las organizaciones no gubernamentales y de otras instituciones de la sociedad civil que poseen mecanismos para contestar e intervenir de manera rápida, eficiente y a bajo costo; dar a conocer toda la información sobre el proyecto; permitir la discusión democrática de los problemas, y garantizar la participación de las comunidades beneficiarias desde la etapa de identificación hasta la ejecución.

Los proyectos que afectan la vida de comunidades tradicionales deben definir claramente sus objetivos y metas. Pero al mismo tiempo, necesitan ser suficientemente flexibles para permitir una evaluación continua y una adecuación a las necesidades y circunstancias de la realidad local, discutiendo y autorizando con rapidez los eventuales cambios, sin que éstos estén atados a mecanismos burocráticos lentos o incluso insuperables. Se deben crear mecanismos rápidos que permitan cambios imprevistos en sus objetivos específicos.

La principal recomendación del informe final indica que en los proyectos sociales y ambientales respaldados por el Banco, los mecanismos que aseguren la participación comunitaria deben estar especificados y definidos de forma clara, garantizándose canales permanentes de diálogo entre las partes involucradas. En proyectos ambientales que afectan la vida de comunidades tradicionales, la participación de los beneficiarios se hace necesaria desde la etapa de concepción hasta la ejecución final. Únicamente de esa manera se pueden satisfacer las verdaderas aspiraciones de esas comunidades, y casi siempre el costo es mayor cuando ellas están separadas del proceso de decisión. Es importante también establecer mecanismos más sencillos, particular-

mente para los desembolsos, ya que tales proyectos son distintos de las grandes operaciones de financiamiento, en las cuales las actividades son ejecutadas únicamente por organismos gubernamentales o por grandes empresas contratadas por ellos.

Un riesgo no identificado en el proyecto se relaciona con el hecho de no haber incluido de forma clara en su diseño las instituciones locales (gubernamentales y no gubernamentales). La presión que se tradujo en la suspensión de los desembolsos se debió al hecho de que la coordinación general del PMACI no había logrado responder con efectividad a las demandas locales. Separados del proceso, los organismos locales continuaron con sus actividades, y en muchos casos esas actividades eran paralelas y superpuestas a las del PMACI, el cual estaba a su vez enredado en problemas institucionales, políticos y presupuestarios y avanzaba lentamente en términos de ejecución. El proyecto perdió credibilidad entre los beneficiarios, transformándose en algo inocuo para la región. Esa interpretación cambió con la descentralización.

La disponibilidad de la coordinación del proyecto, de escuchar a las comunidades beneficiarias y a las instituciones locales, sin imponer decisiones previamente adoptadas, es el principal aspecto que debe mencionarse en lo que se refiere a las relaciones prestatario/ejecutor. Se evitó de esa manera la realización de un PAD que estaba obsoleto y superado en relación con las necesidades de la población beneficiaria, transformándolo en un instrumento dinámico de apoyo a las demandas de la región. La sensibilidad del ejecutor en relación con la efectiva participación social en proyectos de ese tipo es fundamental para el éxito en su ejecución.

La suspensión de los desembolsos, como forma de presionar para que el gobierno modificara el PAD y, posteriormente, el propio modelo de gestión del proyecto, fue una especificación contractual de gran importancia para alcanzar los objetivos del PMACI. Las garantías para la participación de los beneficiarios deberían explicitarse en las cláusulas de los contratos del Banco en materia social y ambiental, para evitar de esa forma los problemas enfrentados por el PMACI en su etapa inicial. La inclusión formal en los contratos, de mecanismos que aseguren la participación es la principal enseñanza a ser considerada en otros proyectos.

Debido a que inicialmente las instituciones locales fueron dejadas de lado, lo que hizo que se unieran en la lucha por un lugar dentro del proyecto, el PMACI estimuló durante la segunda etapa una articulación entre las instituciones ejecutoras, las cuales pasaron a desarrollar actividades conjuntas e innumerables formas de colaboración recíproca. El proyecto se transformó en un elemento de unión, simbolizando la perspectiva de una alternativa para la región, expresada en el ideal de una explotación ordenada y sostenible de los recursos naturales.

Un resultado que no había sido previsto por el PMACI es el de haberse transformado en modelo y ejemplo de intervención en la Amazonía, respaldando y estimulando las iniciativas locales, con el apoyo total de las comunidades beneficiarias, y articulando e integrando experimentos orientados a la promoción del desarrollo sostenible. Gran parte de las instituciones que ejecutaron proyectos específicos en la segunda etapa del PMACI, en su mayoría ONG, se vieron fortalecidas al final del proyecto, quedando en mejores condiciones para continuar sus actividades. Se debe recordar que el componente ambiental del proyecto de la carretera fue concebi-

do originalmente como un programa de responsabilidad exclusiva de los organismos del gobierno federal.

La enseñanza principal del PMACI que puede aplicarse en otros proyectos, es que este proyecto demostró que el impacto ambiental y social de una obra de infraestructura puede controlarse, cuando se reconoce que los conflictos sociales expresan demandas insatisfechas y esconden propuestas nuevas, que requieren espacios institucionales de legitimidad para instrumentarse y originar nuevas políticas de desarrollo. Regularizar las zonas tradicionalmente habitadas y fortalecer las organizaciones locales, transformándolas en protagonistas del proceso, origina autoconfianza e iniciativa, condiciones fundamentales para garantizar un futuro sostenible.

Página en blanco a propósito

Análisis comparativo del PMRC del Ecuador y el PMACI de Brasil

José A. Rosero¹

Apuntes metodológicos para la comparación de los casos

¿Es posible comparar dos experiencias de desarrollo² cuyos escenarios de participación³ son distintos, cuyos tiempos de participación⁴ difieren, así como sus culturas, actores, objetivos y metas? En la perspectiva popperiana, sí es posible, pero es un gran desafío. La metodología adoptada para la presente comparación resulta de la integración de metodologías utilizadas también para distintos fines: enfoques participativos para el desarrollo rural⁵; valoración económica de presiones para el aumento del ingreso sustitutivo⁶, y valoración ambiental de las unidades de sustitución⁷ con base en el manejo de los intensivos y extensivos del cambio⁸.

Pero lo que une y da coherencia a la metodología es su polivalencia para incorporar los diversos procesos asociados a un solo eje, escogido para establecer la comparación de las dos experiencias: el aprendizaje que la comunidad ha logrado a través de la planificación y ejecución de proyectos⁹. Lo que interesa saber es cómo se aprende y luego dar cuenta de los cambios originados en el aprendizaje social estableciendo enseñanzas que prestan especial atención a los procedimientos y las estrategias utilizadas por los actores locales, gobiernos, instituciones multilaterales y ONG involucradas en el desarrollo.

En consecuencia, se establece una comparación de los procesos de participación comunitaria en términos del aprendizaje social logrado, otorgando especial consideración al impacto de sus actividades sobre el uso de los recursos naturales y al efecto que la participación tiene en la democratización de los procesos de decisión. La comparación se realiza desde una misma perspectiva: la medición del aprendizaje social. Así, para el caso de Ecuador se analiza el

¹ Consultor, Programa de Manejo de Recursos Costeros, Ecuador.

² Término que implica el desarrollo del proyecto y también hace referencia al desarrollo de la comunidad.

³ Se usa aquí como cuadro de presiones transdisciplinarias: del proyecto sobre la comunidad, de la comunidad sobre el proyecto en forma simultánea y retroalimentada.

⁴ Se emplea como intensidad de participación: en una hora no pasa nada como puede suceder todo. El tiempo cronológico es el mismo pero el social es distinto debido a la intensidad de la acción.

⁵ Sanchez-Parga, J., y otros. 1997. Enfoques Participativos para el Desarrollo Rural, Ediciones CAAP, Quito.

⁶ Rosero, José A. 1997. Pobreza y Medio Ambiente: Evaluación de Sostenibilidad en el Desarrollo de Cerro Azul, Provincia de Cotopaxi, Ecuador. Informe final de consultoría para PROBONA—UICN.

⁷ Las unidades ambientales son unidades biofísicas homogéneas sobre las que actúan sistemas económicos y sociales.

Las unidades de sustitución son unidades ambientales en las que se practica la sustitución de ingresos.

⁸ Rosero, José A. 1996. Un Sistema Integrado para la Planificación del Desarrollo: hacia las políticas específicas del medio ambiente en Ecuador, Tomos V y IX, Programa BID-CONADE.

⁹ Wittrock. 1986. Merilin Handbook of Research on Teaching, Macmillan Publishing Company, Nueva York.

aprendizaje de la comunidad en función de la reducción de la degradación ambiental mediante el aprendizaje y la formulación de estrategias para lograr ingresos sustitutivos¹⁰, mientras que en el caso de Brasil se examina el aprendizaje social en función del cambio organizativo—institucional, que como respuesta a la ejecución del proyecto desarrolló la comunidad. El enfoque global o perspectiva que enmarca la comparación es la viabilidad del desarrollo sostenible¹¹ como instrumento de planificación participativa, de integración y crecimiento.

PMACI, Brasil

En 1985 el BID otorgó a Brasil un préstamo por US\$146,7 millones para pavimentar 502 kilómetros de la vía BR 364, que une Porto Velho en Rondonia con Rio Branco en Acre, en el occidente de la Amazonía. Con el objetivo de prevenir, controlar y/o mitigar el impacto adverso sobre el medio ambiente y los grupos indígenas que viven en la zona de influencia, se formuló el Proyecto de Protección del Medio Ambiente y de las Comunidades Indígenas PMACI, por un valor de US\$10 millones. El tramo financiado es una continuación de la carretera BR 364 que une Cuiabá en Mato Grosso con Porto Velho en Rondonia, cuya pavimentación fue concluida con recursos del Banco Mundial en 1984.

La autopista fue concluida en 1992 y el PMACI en mayo del 1995. El PMACI tenía una zona de influencia de 252 mil kilómetros cuadrados y beneficiaba a cerca de 2,3 millones de personas. El PMACI, cuya duración prevista era de cinco años, demoró 10 años en concluirse. En la primera fase, 1985–89, fue administrado directamente desde Brasilia con la justificación de que le competía directamente al gobierno central el control de la frontera -zona de soberanía nacional- y la integración de las regiones aisladas del desarrollo nacional. El desfase entre el avance del proyecto vial y la implantación de medidas mitigadoras, además de la ausencia de participación en la definición de prioridades, generó fuertes críticas en contra de la administración centralizada por parte de las comunidades locales, ONG nacionales e internacionales y el gobierno de Acre.

Cuadro de presiones. Los conflictos creados alrededor del proyecto vial y el desarrollo del PMACI alcanzaron su fase crítica con el enfrentamiento entre caucheros, agricultores sin tierras, extractores de madera y hacendados. Las presiones generadas ocasionaron la completa reformulación del programa.

La eficiencia del PMACI puede analizarse a través de los resultados alcanzados antes y después del cambio de metodología. Mientras que en la fase centralizada del PMACI (1985–90) se invirtieron US\$3 millones que fueron colocados en los organismos federales, después del inicio de la descentralización en 1991, se habían invertido alrededor de US\$2,5 millones que se distribuyeron para atender una diversidad de actores. En términos cualitativos, la eficacia se evidenció con la puesta en marcha de la planificación participativa de la gestión financiera descentralizada y de la transparencia en la toma de decisiones, proceso que permitió eliminar

¹⁰ Capacidad desarrollada por la comunidad para sustituir los ingresos provenientes de usos que degradan los recursos naturales por ingresos originados en usos sustentables de los recursos naturales.

¹¹ Negret, Rafael. 1994. En el Sendero del Desarrollo Sostenible, OPALC, Quito, Ecuador.

la duplicación de esfuerzos, aumentando la velocidad y agilidad en la inversión y evitando la superposición de actividades.

De la misma manera, la eficacia del PMACI, antes y después del cambio de metodología, fue muy tangible. La participación de la comunidad en la gestión del programa permitió alcanzar resultados efectivos. Entre los factores más relevantes que mejoraron la eficiencia del PMACI pueden mencionarse la flexibilidad en la puesta en marcha del plan de acción definitivo, que facilitó la integración rápida de las acciones locales; la mediación técnica, que estimuló la resolución de conflictos; y el manejo acertado de la burocracia estatal, que permitió asegurar la continuidad de las actividades a través de una coordinación permanente.

Los resultados del PMACI también podrían apreciarse en términos de equidad, para lo cual se deben tomar en cuenta los rendimientos económicos y sociales, el fortalecimiento institucional logrado, la legitimación de la propiedad de las tierras y la reducción de la degradación ambiental.

Los factores fundamentales que facilitaron que el PMACI concluyese exitosamente fueron la descentralización, la participación y la generación de confianza. El PMACI es un ejemplo de la forma en que se modifica un esquema burocrático obsoleto mediante relaciones de trabajo innovadoras bajo la perspectiva del manejo de las presiones, como un plan para lograr la conciliación de intereses, mediante un proceso de sustitución de conflictos por acciones innovadoras y constructivas. Las garantías para la participación de los beneficiarios deberían constar explícitamente en las cláusulas del Banco para el área socioambiental, evitando así los problemas que afectaron al PMACI.

Programa de Manejo de Recursos Costeros (PMRC) Ecuador

En 1989, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Universidad de Rhode Island (URI) y el gobierno del Ecuador (GOE), firmaron un convenio para la realización del Programa de Manejo de Recursos Costeros (PMRC) con una duración de cuatro años. Debido a la complejidad de las actividades, el plazo de ejecución se amplió hasta 1994, año en el que el BID concedió un préstamo para apoyar el desarrollo del programa. La estrategia básica del PMRC consistía en dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cómo crear estructuras y procedimientos del gobierno para la gestión del programa? El PMRC se basa en los siguientes principios:

- enfocar los temas de desarrollo a partir de las raíces históricas;
- formular una visión del futuro en zonas específicas;
- establecer un umbral mínimo¹² de participación y prioridades de desarrollo;
- seleccionar la estrategia y el instrumento de manejo a corto y largo plazo;
- propiciar una doble estrategia: gobierno central y comunidad;
- diseñar proyectos pequeños para adquirir experiencia.

¹² Que en la metodología del PMRC se denomina audiencia local.

El proceso de manejo propuesto se basa en la retroalimentación y la adaptación continua del programa buscando la prevalencia de los siguientes factores:

- intercambio abierto de ideas¹³ y experiencias que faciliten el aprendizaje en la medida en que las técnicas constituyen oportunidades de retroalimentación;
- taller de autoevaluación anual sobre el avance del programa y las enseñanzas relevantes;
- énfasis en el análisis de estrategias que son exitosas e identificación de expectativas no cumplidas y problemas no resueltos.

El contexto en el que se aprobó y ejecutó el proyecto. Entre 1950 y 1983, los bosques de las provincias costeras se habían reducido al 70 por ciento de su extensión. La combinación de prácticas agrícolas deficientes y la deforestación, erosionó el suelo originando una fuerte sedimentación en los estuarios, al tiempo que la población humana crecía a un ritmo acelerado. La construcción de camaronerías en los estuarios y la operación de represas y sistemas de irrigación alteraron la situación ambiental de la franja costera, mientras que el uso excesivo de agroquímicos para proteger las plantaciones bananeras contaminaron las aguas, redujeron la producción camaronesa y disminuyeron la calidad de vida en general. Los esfuerzos del gobierno por reducir la degradación ambiental con la aplicación de regulaciones y la intensificación de penalidades no tuvo un gran efecto sobre la administración ni sobre la protección de los recursos. Las leyes y disposiciones legales mantenían su enfoque sectorial-lineal, mientras que la conservación de recursos exigía estrategias de manejo integral. En resumen, en medio de la anarquía a lo largo de 905 kilómetros de costa, nada funcionaba cuando empezó el PMRC. Los elementos básicos en el diseño del PMRC son simples y pueden desagregarse de la siguiente manera:

- el diseño es un proceso incremental: el instrumento es la preparación del plan operativo anual (POA), con la participación de todos los actores de la zona, y utilizando la autoevaluación;
- la codirección URI-Ecuador: evaluaciones, autocríticas, actualización de tareas y presupuestos;
- el manejo financiero a través de la cuenta bancaria de la URI en lugar del proceso burocrático gubernamental;
- los mecanismos de retroalimentación para el aprendizaje comunitario.

Los principales actores. Cuando se estableció el PMRC en 1986, la contraparte nacional fue la Dirección General del Medio Ambiente (DIGEMA) en el Ministerio de Energía y Minas, y se esperaba que el programa terminaría absorbido por el ministerio. Entonces se decidió que podría ser administrado desde la misma Presidencia de la República y que su manejo podría realizarse desde el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). El cambio de gobierno puso en peligro los logros alcanzados, pero el PMRC sobrevivió gracias a la solidaridad y el respaldo demostrados por las diversas instancias de la sociedad civil, como lo demostró el manifiesto regional publicado dos semanas antes de la transmisión del mando con el respaldo de 66 firmas.

¹³ Que se realiza en equipo: debate, lluvia de ideas, formulación y discusión de temas.

Mientras tanto, se había elaborado una perspectiva histórica de las condiciones y usos de la zona costera mediante reuniones con personas conocedoras de las provincias y se habían levantado mapas a partir de los cuales la Fundación Maldonado elaboró los perfiles de las provincias, mientras que el Instituto Nacional de Pesca (INP) formó un grupo de trabajo sobre maricultura y la Escuela Politécnica del Litoral un grupo de calidad del agua. La comunidad participó a través de representaciones en los grupos de usuarios de recursos.

En 1989 se establecieron seis zonas especiales de manejo (ZEM). Con las ZEM se inició el trabajo colectivo para desarrollar en ellas la capacidad de aprendizaje mutuo mientras se abordaban y resolvían los problemas de manejo de los recursos. El mismo año se constituyeron las unidades de conservación y vigilancia. (UCV), con participación de organismos gubernamentales y se organizaron grupos de base para la resolución de conflictos. Los miembros de la UCV realizaban patrullajes junto con las autoridades locales y nacionales (Marina, INEFAN), cuya dirección estaba a cargo del capitán de puerto.

Cuadro de presiones. El acuerdo USAID-URI-GOE, consideró que los problemas técnicos del manejo costero serían resueltos con los instrumentos técnicos empleados en los Estados Unidos. Sin embargo, con el tiempo se llegó a la conclusión de que tales instrumentos (zonificación, programa de permisos, mitigación de impactos de proyectos de desarrollo) funcionaban solamente si contaban con el respaldo de las autoridades a las que correspondía aprobar y aplicar las normas, y con un número mínimo crítico de personas afectadas por la puesta en vigor de dichas normas. El número mínimo crítico de afectados e interesados participantes del PMRC, fue denominado audiencia del programa. Alrededor de la construcción de la audiencia del programa se generó un cuadro de presiones cuyas aristas se pulieron poco a poco en el seno de las ZEM.

La audiencia del PMRC son los estratos más pobres de la sociedad y la clase media, que son los grupos menos beneficiados por los recursos locales y costeros. Aún falta el apoyo del sector empresarial integrado por los criadores de camarones, que tienen gran fuerza económica en la zona costera. Ellos piensan que el PRMC podría menoscabar su poder o afectar las condiciones actuales empleadas en las concesiones para la cría de camarones y dudan de la capacidad técnica del PRMC. Una condición previa convenida con el BID para desembolsar el crédito al gobierno del Ecuador exige el establecimiento de un sistema de aprobación y renovación de las concesiones camaroneras, condición que ha aumentado la resistencia de los criadores de camarones a participar en el PRMC. Este aspecto es muy sentido en Esmeraldas debido a la construcción de vías de acceso por parte del gobierno.

En 1994, la administración del programa y la provisión de recursos fue transferida de la URI a la dirección ejecutiva recién creada, que provee la descentralización al PRMC. Sin embargo, las dificultades administrativas han sido considerables debido a las exigencias de la Ley de Contratación Pública de Ecuador. Como varios ministerios y entidades tenían autoridad o relación con la zona costera, encontraron natural defender tal autoridad como quien protege una parcela de su propiedad. Como resultado, surgieron conflictos y disensiones. Entonces se estableció un directorio integrado por ministros, altas autoridades y un comité ejecutivo que combinaba

el nivel político-técnico, integrado por viceministros y representantes de instituciones públicas y privadas. La mayoría de la negociaciones tenían que realizarse en el comité ejecutivo para equilibrar los intereses de las diferentes entidades. Este esquema fracasó: el comité ejecutivo resultó ser superfluo y a los tres años el directorio se transformó en Comisión Nacional de Manejo de Recursos Costeros (CNM).

Participación comunitaria y negociación. El problema no residió en la falta de leyes ni en la operatividad de los procedimientos, sino en la ausencia de una demanda consistente por parte de la sociedad para aplicar un sistema de manejo compatible con el desarrollo sostenible. Se crearon mecanismos de retroalimentación para el aprendizaje comunitario, se realizaron dos talleres públicos por provincia costera para establecer prioridades locales, y se distribuyeron borradores de los perfiles de las provincias. Estos procesos generaron confianza y surgió espontáneamente una amplia red de interlocutores, situación que constituyó el germen de las audiencias locales.

En 1991, los vendedores de alimentos de Atacames pidieron rellenar el área de manglar junto al puente peatonal del río Atacames para expandir sus comedores populares. El PRMC se opuso al proyecto, solicitó al municipio alternativas para reubicar los comedores y financió una alternativa. La UCV se opuso a las autorizaciones para la construcción de viviendas en el lugar de los comedores, y el municipio y las organizaciones de vendedores de alimentos acordaron modificar la propuesta de relleno del manglar. La UVC y la ZEM vigilaron el lugar para evitar invasiones.

En 1992, la ZEM de Bahía, encaró un acuerdo de usuarios para el estuario con la participación de pescadores, guaricheros, concheros, guías turísticos, y pequeñas comunidades. A mediados de 1993 se produjo el conflicto de Calle Larga. Se reunió el comité ZEM y acordó incluir en las acciones del ZEM a los camaroneros. La reacción contraria al comportamiento tradicional consistió en que un camaronero protegió más de 100 hectáreas de manglar. Estos casos fueron escogidos al azar, porque muestran que la negociación funciona dentro de las ZEM y las UCV. Los litigios resueltos en los dos últimos años son casos de negociación entre comunidades, en los que se confiere énfasis a la aplicación de los principios adoptados por el PMRC en base a una activa participación de la comunidad. El mecanismo de participación comunitaria-negociación está formado por los siguientes elementos:

- la construcción de mapas con la historia de los cambios sociales y del uso de recursos;
- la realización de talleres públicos para adecuación de mapas y construcción de perfiles;
- la difusión de los mapas revisados y distribución de los perfiles provinciales;
- la identificación, construcción y fortalecimiento de las audiencias locales;
- la formación de equipos de consulta para temas legales e institucionales; y
- la realización de ejercicios prácticos de manejo integrado en las ZEM;

El desenlace. Debido a que la administración gubernamental es sectorial y carente de coordinación interinstitucional efectiva, los usuarios de los recursos se acostumbraron a una elevada rentabilidad a corto plazo y la conducción de los proyectos estuvo a cargo de especialistas

con perspectiva estrecha y restringida a un solo campo académico. Estos métodos estaban profundamente arraigados y parecía imposible su erradicación. El PMRC modificó totalmente estos métodos. Se cambió la perspectiva sectorial y extractiva por una perspectiva espacial que abarcaba las interrelaciones existentes entre los recursos y procesos del ecosistema en explotación. La estrategia consistió en la selección de lugares geográficos específicos de limitada extensión pero de suficiente escala como para observar las tendencias en la condición del ecosistema, en el uso de sus recursos y en las características de los conflictos entre usuarios¹⁴. Estas áreas son las ZEM. Los problemas y las soluciones se tratan como temas de manejo y se adopta una planificación ascendente y descendente de acuerdo con lo que se denominó la estrategia de dos vías: la construcción del apoyo político y de la estructura institucional tanto en el gobierno central como en las comunidades y grupos de usuarios en la franja costera. En 1994 el BID financió la ejecución de proyectos de acuerdo con esta estrategia.

La primera alternativa incluye la CNM, la dirección ejecutiva con sede en Guayaquil y los grupos de trabajo institucionales. La segunda incluye los comités zonales, las oficinas de coordinación del ZEM y las unidades de conservación y vigilancia (UCV). Con esta organización se han realizado ejercicios prácticos de manejo, difusión y educación pública, capacitación de grupos de usuarios, programación del trabajo en las ZEM y las UCV, elaboración de los POA, y se ha asegurado el aprendizaje efectivo de la comunidad.

Resultados. Según su última evaluación, los resultados del PMRC han sido satisfactorios¹⁵. Existe un avance real en el fortalecimiento institucional del PMRC, tanto a nivel de recursos humanos como de los sistemas y respaldo logístico necesarios para dotar al programa de la capacidad operativa requerida para ejecutar sus tareas. Existe además un avance en el desarrollo de las actividades orientadas a la elaboración y el fortalecimiento de políticas nacionales relacionadas con la participación comunitaria; con las instituciones locales y nacionales relacionadas con el ordenamiento territorial, el saneamiento ambiental, y el control, manejo y vigilancia de los recursos costeros. Asimismo se observan muestras evidentes del éxito del proyecto en las obras y proyectos específicos que se han ejecutado hasta la presente en las seis zonas de manejo con la participación de la comunidad y sus organizaciones de base.

El programa se ha orientado a planificar y ordenar el territorio y al establecimiento de políticas de manejo de los recursos costeros, y ha servido como ejemplo de lo que a nivel del país se podría lograr en lo que se refiere al manejo del fenómeno de El Niño. Se destinarán alrededor de US\$1,6 millones del programa para subsanar los daños ocasionados por el fenómeno. Para evitar improvisaciones en el manejo financiero del fondo mencionado, el BID está considerando la posibilidad de una segunda etapa del PMRC, exclusivamente enfocada al manejo del impacto ocasionado por El Niño, y debido a que el fenómeno es recurrente.

Enseñanzas del PMRC. El desarrollo sostenible de los recursos naturales con poblaciones

¹⁴ Es decir en la selección de lo que se considera en teoría una unidad ambiental.

¹⁵ BID. 1997. Informe de seguimiento del desempeño de Proyecto (ISDP), diciembre.

locales exige conjugar actividades relacionadas con la protección directa del ecosistema, la rehabilitación, recuperación o reemplazo de los recursos degradados (tratamiento de desechos, plantaciones bajo distintos sistemas de manejo, enriquecimiento de bosques y conservación de suelos) y el uso sostenible de los productos y servicios que provee (productos maderables y no maderables, ecoturismo), complementados con la activación de proyectos productivos en las zonas donde se generan las presiones sobre los recursos, para sustituir las prácticas de degradación y propiciar la gestión sostenible del proceso de uso por parte de las poblaciones locales.

La participación no es un hecho lineal (del conocimiento de la gente a la solución de los problemas). Los procesos participativos tienen altibajos, caminos de ida y vuelta, y contienen sesgos y rodeos. En este sentido, se considera que la participación constituye el punto de partida y de llegada de los procesos de investigación y acción. No todo proceso participativo tiene como base exclusiva los conocimientos y las prácticas locales. Existen situaciones en las que la complejidad de los ecosistemas, el tipo de relaciones que la población mantiene con sus recursos o las proyecciones ambientales de un determinado tipo de uso más allá del entorno comunitario, exigen la utilización complementaria de formas alternativas de conocimiento. Por otra parte, en muchos casos el saber tradicional se ha deteriorado, o no es funcional en una naturaleza degradada, porque no ha podido evolucionar y adecuarse a las nuevas exigencias. Es también frecuente, aun en comunidades tradicionales, la irrupción de cambios exógenos que escapan a la memoria del grupo, y al mismo tiempo la interrumpen.

En este sentido, aunque es preciso a partir de los conocimientos locales programar medidas parciales, dichos conocimientos no siempre son suficientes para dar cuenta de importantes potencialidades del ecosistema ni para programar medidas que atenúen adecuadamente la presión sobre los recursos, creando las condiciones para la propia subsistencia de las culturas locales. Esto requiere a menudo la necesidad de redefinir las prácticas actuales.

El conocimiento de los habitantes rurales (cualesquiera que sean los métodos utilizados) no es algo inmediatamente disponible, que puede ser recabado en un par de conversaciones, sino que requiere una adecuada tecnología social en la definición y puesta en marcha del acercamiento. Las instancias colectivas (reuniones comunitarias del ZEM) permiten el acceso a los elementos compartidos y consensuados (usos colectivos de los recursos, contexto organizativo global, percepciones sobre el valor y función de los principales recursos). Las instancias grupales o individuales (actores representativos, grupos focales) permiten, en cambio, captar las variantes y el disenso. Por último, la observación de los comportamientos permite explorar el grado de correspondencia que existe entre las prácticas y las declaraciones verbales. Además, en muchas culturas tradicionales no todo el conocimiento se genera a partir de códigos lingüísticos, sino que la palabra cobra eficacia a partir del contexto en el que se inscribe y es funcional para una práctica determinada. A ello se une el hecho de que no todos los conocimientos son inmediatamente codificables y de que existen estructuras mentales no conscientes que organizan la práctica.

El PMRC permite señalar que el BID puede desempeñar un papel catalizador del diálogo

en el manejo de presiones, lo que ayuda a elevar la efectividad en el logro de los objetivos propuestos para los proyectos. El manejo de presiones es un proceso mediante el que se explicitan intereses y se busca empatar los mismos mediante un proceso de sustitución de acciones.

La participación comunitaria en el siglo XXI

La experiencia adquirida y el aprendizaje aportado por el PMCI y el PMRC promueven no sólo un cambio cualitativo en la evolución de la teoría de la participación comunitaria, sino que además señalan una orientación para los organismos multilaterales en el diseño y puesta en marcha de proyectos de desarrollo, por lo menos para los primeros decenios del siglo XXI. La evolución y las directrices de esta orientación se hacen explícitas alrededor de los temas que se enumeran a continuación:

Participación. En el análisis del caso brasileño se observan dos niveles¹⁶ de participación: la influencia del PMACI en la reformulación de las políticas de desarrollo tanto a nivel del Banco como del gobierno; y los beneficios obtenidos por la participación en el control del impacto ambiental para asegurar el desarrollo de la infraestructura en ambientes extremos como es el del bosque húmedo amazónico. El primer nivel corresponde al tipo de participación en que el programa o proyecto participa en el desarrollo de la comunidad. Y lo hace mediante la reformulación de las directrices del desarrollo, es decir de las políticas de manejo de los recursos naturales. De esto se deduce que los planes de manejo deberían tener lineamientos que faciliten la participación del programa ambiental en el desarrollo de la comunidad antes de que se lleve a cabo el ordenamiento del espacio según los conceptos externos del analista, auspiciante o financista del mismo.

El segundo nivel, se relaciona con el aspecto normativo de control del impacto, característica esencial de los proyectos y/o programas de mitigación. En este caso se tiene una participación del tipo en que la comunidad participa en el desarrollo del proyecto. Este aspecto no es bien visto por los expertos en participación comunitaria¹⁷ porque se utiliza a la comunidad para la ejecución del proyecto como sucedió en la primera etapa del PMACI, en vez de emplear el proyecto para lograr el desarrollo de la comunidad. Sin embargo, en comunidades sin estructura social, en las que la ausencia de planes es notoria, el énfasis está en los programas cuantitativos de mitigación antes que en la lectura cualitativa del desarrollo local.

En lo que se refiere al PRMC, la estrategia de dos vías facilita una complementación armoniosa entre la ejecución de los planes de manejo de recursos costeros con la participación de la comunidad en el desarrollo de las ZEM, y la ejecución de los programas de mitigación como mecanismos propuestos desde el gobierno central en cuyo caso la comunidad participa en el desarrollo del proyecto, como es el caso de las medidas propuestas para reducir el impacto ocasionado por El Niño.

¹⁶ Allegreti, María H. Negociando conflictos e conquistando participação, pág. 09.

¹⁷ Sanchez-Parga, J. 1997. La participación en proyectos de desarrollo. Diálogos: enfoques participativos para el Desarrollo Rural, pág.36. Ediciones CAAP, Quito.

Externalidades del desarrollo y participación comunitaria. Tanto los proyectos de desarrollo en sus aspectos institucionales y dispositivos operativos como la participación comunitaria (PC) en sus formas más instrumentales y no como una respuesta a la participación del desarrollo (PD) en la comunidad, revelan un problema de externalidad¹⁸. En el PMACI, la participación comunitaria fue concebida como un procedimiento para compensar o corregir las externalidades del proyecto. La construcción de la BR 364 fue percibida como una iniciativa externa a las condiciones de subdesarrollo de los grupos indígenas y de los caucheros, siendo a nivel de la concepción de ambos procesos, desarrollo y subdesarrollo, que fue preciso rectificar las respectivas externalidades de tal manera que el desarrollo pudiera ser no sólo diagnosticado sino también llevado a cabo como una posibilidad endógena de los mismos sectores subdesarrollados.

La participación es necesaria para forzar un tipo de cambio específico: el cambio cualitativo. Antes del PMACI se buscó un cambio cuantitativo. La estrategia de explotación por parte de los caucheros fue un manejo extensivo de los recursos en términos de ocupación de tierras a través de trueques, mientras permanecían agobiados por las deudas contraídas por generaciones en la esperanza de que su trabajo sería recompensado con la donación de tierras. Esta estrategia de participación fue un proceso comunitario por el cambio cuantitativo, cuyo objetivo era la mayor cantidad de tierras. El PMACI propició el inicio de un proceso intensivo en lo que se refiere a la participación de la comunidad en el desarrollo, aspecto que caracteriza el eje básico del PMRC, en el que la preocupación por el mejoramiento de la calidad de vida no es una consecuencia del proyecto, sino un factor de diseño del mismo.

Sin embargo, en el PRMC, a pesar de que la PD es un proceso ampliamente adoptado y adaptativo¹⁹ puede apreciarse que quedan márgenes de externalidad residual que se originan en su naturaleza de dos vías: allí es donde radica la fortaleza del PMRC. En el PMACI, la externalidad difiere de la del PMRC, en que el PMACI deriva en el manejo de intensidades mientras que el PMRC, partiendo del manejo de intensidades, tolera la existencia de una externalidad residual tal vez como una estructura de disipación transitoria hasta el inicio del próximo ciclo.

De los resultados del PMCI y del PMRC se deduce que la institución de los promotores, ya sean promotores técnicos del proyecto o comunales, así como la solicitud de la participación en base a dispositivos de organización social, son las metodologías generales para corregir ciertos niveles de externalidad. Pero tanto en el PMACI como en el PMRC, la organización de la contraparte social se convirtió en el principal instrumento y mecanismo de los proyectos de desarrollo. En particular, en el PRMC se observa una clara tendencia a manejar los intensivos de las zonas de manejo con el fin de garantizar la participación por el cambio cualitativo y asegurar un cierto grado de eficiencia en las actividades contenidas en la planificación de los proyectos.

Sin embargo, en cualquier caso, la supeditación de la participación a la organización o hacer de ésta un procedimiento para forzar aquélla, es un artificio metodológico que puede false-

¹⁸ Cuando el desarrollo no es considerado en su sentido propio y específico en cuanto proceso autógeno, sino como una acción transitiva de desarrollar algo o alguien.

¹⁹ Debido a que su estrategia se basa precisamente en las cualidades de la retroalimentación participativa.

ar la planificación de las actividades de desarrollo y afectar sus resultados, además de forzar o violentar las formas y dinámicas organizativas propias de cada grupo, y propias también del mismo proceso de desarrollo. En el PMRC, el desarrollo local de los propios recursos va generando una base económica propia y consolida acumulaciones de capital social, cultural y económico.

Del ordenamiento territorial a la sustitución de ingresos. El ordenamiento territorial se define a partir de la relación entre los recursos y la población humana. El territorio no está constituido tan sólo por el espacio biofísico, sino por interacciones y flujos entre la población y los recursos. De esta manera, como resultado de procesos como el PMACI o el PMRC surgen usos actuales y potenciales que pueden interpretarse desde aspectos como el origen y la direccionalidad de las presiones que la población ejerce sobre los recursos.

De las experiencias logradas en el PMACI (caucheros, indios, gobierno) y PMRC(UCV, ZEM, comités zonales, grupos de trabajo), se puede concluir que el desarrollo sostenible requiere conocer el conjunto de recursos de un territorio dado, pero se define más propiamente por el manejo de presiones. En otras palabras, el desarrollo sostenible es el arte de manejar los recursos a partir de las presiones que la población ejerce sobre ellos. Es un proceso de aprendizaje. Este manejo enseña que no es suficiente constatar si una determinada práctica de manejo es en sí misma sostenible, sino demostrar en qué medida sustituye prácticas inadecuadas anteriores. El criterio para definir la sostenibilidad no es la práctica de manejo en sí misma, sino su inserción social, aspecto que puede atribuirse como resultado tangible al PMRC.

Manejar presiones implica también delimitar el origen, las manifestaciones y la orientación de las presiones de la población sobre los recursos, buscando minimizar el daño y optimizar los usos, como sucedió en la segunda fase del PMACI: manejo de la deforestación, mejores tecnologías de extracción, generación de valor agregado sobre una cantidad menor de recursos, manejo de las cadenas de intermediación. De lo ocurrido con el PMRC se deduce que la parte estratégica del manejo de presiones es la sustitución de ingresos. Este proceso implica la generación continua y simultánea de alternativas económicas que sustituyan los usos más destructivos e introduzcan usos cada vez más acordes con la conservación del ecosistema, incluyendo la valorización de los servicios que proporciona, y consolidar al mismo tiempo la capacidad local de autogestión.

En este sentido, el manejo de presiones obliga a prestar atención al manejo sostenible de todas las etapas del proceso de desarrollo (capacidad de carga social, participación diferenciada de las personas e instituciones, transformación de productos y agregación de valor, distribución equitativa de beneficios, reinversión de ingresos en calidad de vida, redefinición normativa), activando incesantes canjes ecológicos de degradación por sostenibilidad a partir de la negociación con los actores locales, proceso típico de una ZEM en el PMRC. Pero tanto del PMACI como del PMRC, se deduce que el manejo de presiones no se logra de una sola vez. Este proceso está constituido por aproximaciones sucesivas a los actores locales, planificando y evaluando a la vez todo el proceso de uso, partiendo del rescate y la valorización de las visiones y los conocimientos tradicionales, pero sin excluir su complementación con la generación de informaciones técni-

cas sobre el ecosistema, que son luego devueltas a la población para ampliar sus percepciones iniciales y propiciar prácticas sostenibles de manejo.

En el PMACI (innovación y descentralización) y en el PMRC (estrategia de dos vías), el manejo de presiones fue un proceso de aprendizaje mutuo que enseñó que no es suficiente constatar si una práctica de manejo es en sí misma sostenible, sino demostrar en qué medida sustituye prácticas inadecuadas anteriores (ya que podría convivir tranquilamente con ellas) y previene otras futuras. Factores como el déficit de manejo de otros componentes del ecosistema (compartiendo con ellos presiones potenciales), la falta de seguimiento de las expectativas generadas, la desigualdad distributiva o la inapropiada reinversión local de los ingresos generados (manejo del proceso de desarrollo sostenible), pueden transformarse en un boomerang contra la sostenibilidad global del uso de recursos, a pesar de la sostenibilidad parcial de una determinada práctica de manejo.

De la cultura de la gente a la participación colectiva. De las experiencias logradas en las ZEM del PMRC se deduce que aunque se trata de un aspecto central del proceso de manejo, la preparación y la ejecución de planes de gestión de recursos locales no se reduce solamente a la sustitución de ingresos y a las formas de organización que la acompañan. La evaluación del trabajo de las UVC del PMRC muestra que es de fundamental importancia considerar aspectos como la producción orientada hacia el autoconsumo en base a umbrales de participación (audiencia), la cultura ambiental (visiones de la gente) para activar los procesos de educación y capacitación ambiental en un marco participativo.

La participación se encuentra condicionada por dos umbrales sociológicos: el umbral mínimo definido por sectores que no disponen de las condiciones necesarias para participar en un determinado programa de desarrollo como fue el caso de la población del Guasmo en el marco del PMRC, y un umbral máximo de aquellos otros sectores que por sus condiciones de diferenciación no requieren la participación en el programa, como es el caso de los hacendados del PMACI.

La cultura de las poblaciones locales es el punto de acceso a la propia valoración de los recursos naturales y permite identificar otras valoraciones distintas de lo ambiental, susceptibles de redefinir o por lo menos complementar las percepciones externas. En este sentido, si la adecuación del contenido ambiental al contexto cultural y personal del interlocutor es una tarea necesaria en cualquier situación de interaprendizaje, se vuelve mucho más imperiosa en situaciones de relacionamiento intercultural, en las que se ponen en juego percepciones y categorías objetivas de distinta valía, como sucedió en la primera fase del PMRC.

En el trabajo con los indios del PMACI, el análisis de las representaciones y prácticas de la población debió ser el punto de partida para poder adecuar, de manera pedagógica, los posibles contenidos externos que a veces es necesario aportar, particularmente en situaciones de ausencia de conocimientos tradicionales. Así, en las zonas de colonización del Acre, el valor objetivo que puede asignarse a un determinado recurso (por ejemplo, el árbol de caucho, a ser valorizado como recurso ambiental en función de las limitaciones de la extracción) no fue ne-

cesariamente compartido por las poblaciones locales, cuyo deseo era la deforestación para incorporar nuevos terrenos de pastoreo. En este sentido, el proceso de uso sostenible exigirá una aproximación gradual de las percepciones actuales de la población a los usos ideales del ecosistema, pero también la redefinición de las visiones externas y su adecuación a los ritmos locales. Este aspecto se encuentra asegurado en la metodología del PMRC, cuando introduce en el proceso el mecanismo de retroalimentación.

¿Cómo podría ser rentable el aprendizaje compartido ?

El PMACI y el PMRC fueron escenarios para la puesta en práctica de las primeras iniciativas de desarrollo sostenible. La enseñanza central es el aprendizaje en torno a la organización social. Se aprendió que el Estado no es el único protagonista legítimo para lograr el cambio de políticas sociales y menos aún la sostenibilidad del desarrollo. Cuando los conflictos de intereses se manifiestan y se negocian, se logra—tanto en las comunidades locales como en las entidades del gobierno—que los actores sociales cooperen eficientemente y aglutinen sus fuerzas en torno al objetivo común. Este aspecto del proceso es el manejo de presiones.

Los proyectos y programas de desarrollo tendrían dos procedimientos para corregir sus niveles de externalidad: en base a formas de mediación entre el proyecto y las comunidades, lo que sería la participación del proyecto en el desarrollo de la comunidad, aspecto que se asegura principalmente con la formulación y puesta en marcha de planes de manejo consensuados; o mediante el inicio de la estructuración social de la comunidad como requisito previo para la ejecución del programa, lo que resulta ser la participación de la comunidad en el desarrollo del proyecto, aspecto que en general obliga a asignar énfasis a la inversión en los programas de mitigación.

Es necesario encarar el manejo de presiones en base a intensivos²⁰. La idea es establecer una unidad ambiental²¹ o zona especial de manejo, en donde se inicia el proceso de sustitución de ingresos con la participación directa de los principales actores sociales. Para dinamizar el aprendizaje se construyen unidades de sustitución²² con las áreas de influencia de pequeños proyectos específicos que sirven de práctica para la definición del patrón de participación en el desarrollo de la unidad ambiental. Los seminarios de autoevaluación y el comité del área son los instrumentos que aseguran la retroalimentación y sedimentación del aprendizaje. La caracterización y/o aceptación por parte de la comunidad de un ciclo distinto de aprendizaje marca el inicio de una nueva generación²³ del desarrollo en la unidad de manejo. Las condiciones de los créditos por parte de los bancos de desarrollo deberían adaptarse a los nuevos lineamientos incluyendo en sus cláusulas las enseñanzas aprendidas en el ciclo anterior. A continuación se señalan algunos

²⁰ Intensivo es una variable compuesta que denota intensidad, densidad, concentración, y dinámica.

²¹ Unidad ambiental es un espacio biofísico homogéneo en el que se explicitan sistemas sociales y económicos mediante el uso de intensivos y extensivos.

²² Unidades de sustitución son las áreas degradadas de las unidades ambientales en donde se han implantado procesos de sustitución del uso de los recursos hacia usos más sustentables.

²³ Un ciclo puede tener entre 10 y 14 años de vida, la identificación y utilización de intensivos distintos por parte de la comunidad señala el inicio de una nueva generación en el desarrollo de la comunidad.

de los lineamientos extraídos de las enseñanzas definidas anteriormente para cada caso. Las nuevas condiciones de financiación o crédito deberían tomar en cuenta los cambios logrados con el aprendizaje que la comunidad ha internalizado en estos últimos años, para reflejarlos en las futuras negociaciones como cláusulas ambientales del préstamo.

Cambio de paradigma, concepto y metodología de evaluación. ¿Seguiría asignándose énfasis a la identificación y la localización precisa del beneficiario como uno de los requisitos que originan los estudios técnicos previos a la aprobación del crédito? El BID debería adecuar su tecnología para la formulación, control y seguimiento de programas y proyectos al concepto de desarrollo sostenible. Es más, es preciso mejorar las metodologías usadas o aceptadas hasta el momento como procedimientos estándar tanto para la medición del impacto ambiental como para el diseño de planes de manejo y programas de mitigación. El cambio tendría que realizarse de tal manera que los procedimientos del BID aseguren la cooperación de las comunidades y no solamente el éxito de la inversión. ¿Por qué? Porque el BID, al asegurar la participación de la comunidad, puede garantizar también la sostenibilidad de su inversión, lo que equivale a decir que obtiene en la práctica la garantía de que sus inversiones tendrán una pronta recuperación.

En el PMACI y el PMRC, los procesos de descentralización administrativa han encarecido y siguen encareciendo el desarrollo. El énfasis en un aparente control y la optimización de las inversiones mediante extensos procesos de normatividad disminuyen la tasa interna de rentabilidad de cualquier proyecto de desarrollo, mientras que las inversiones para la sustitución de ingresos mediante el manejo de presiones eleva la tasa de costo-beneficio ambiental²⁴. Dicha tasa se calcula incluyendo entre los costos del proyecto básico los costos ambientales originados especialmente por la puesta en marcha de programas de mitigación, y por otro lado se consideran los efectos producidos por el plan de manejo como un incremento del beneficio del proyecto. La tasa también se modifica con la internalización de las externalidades de la participación comunitaria señaladas anteriormente, reflejando así la sensibilidad del rendimiento económico a la participación comunitaria. Si el rendimiento se eleva con la participación y si se hace sostenible como resultado de una buena negociación, entonces a largo plazo se asegura también el rendimiento de la deuda contraída además de haber logrado el desarrollo deseado.

Nuevas rutas y modalidades en la cooperación para el desarrollo. De lo anterior se deduce que la fase de identificación de proyectos debería incluir un diagnóstico participativo, mientras que el concepto mismo de la cooperación asignaría énfasis al aprendizaje mutuo, la internalización del conocimiento y por lo tanto a la reducción de las externalidades de la participación, y también se precisaría el establecimiento de nuevas modalidades de cooperación entre los países de la región.

En la negociación del crédito ya no es suficiente solamente el aval del gobierno, siendo necesario modificar los términos de referencia en los nuevos mecanismos de cooperación. El BID

²⁴ Rosero, José A. 1996. Un Sistema Integrado para la Planificación del Desarrollo: hacia las políticas específicas del medio ambiente en Ecuador. Tomos II y X, Programa BID-CONADE.

debería propiciar nuevas rutas de cooperación. Probablemente, en el próximo siglo, la identificación y la aprobación de los proyectos de desarrollo involucrará la participación de la comunidad.

Estrategias y tácticas para el próximo siglo. Es preciso establecer nuevos procedimientos para la identificación, definición, negociación y aprobación de los proyectos de desarrollo. Se hace necesario un vuelco en los postulados y lineamientos de la política del banco en la región. ¿Podría una comunidad solicitar la cooperación del BID? Es necesario establecer lineamientos que consideren el impacto que tendrían —en los procesos de recuperación de los créditos para el desarrollo— los cambios en los procedimientos de negociación, adjudicación, control y seguimiento de proyectos

El manejo de presiones y el énfasis en el proceso de sustitución de ingresos deberían ser mecanismos de pilotaje social y evaluación económica asociados a los proyectos y programas de desarrollo. Los créditos podrían incluir cláusulas en las que se consideren estos mecanismos, ampliamente analizados en los estudios de caso, como procesos de aprendizaje que preparen a la comunidad para su participación en los mercados verdes del futuro en el marco de una eventual apertura y globalización de la región. Entonces la comunidad ya no pedirá al gobierno agua potable o vivienda, como ha sido la tradición hasta el momento, sino más bien un acceso realista al mercado global, porque con los ingresos que conseguiría de la venta de sus productos podría financiar con holgura el agua potable y la vivienda, petición muy sentida en las zonas rurales que los programas centralizados nunca pudieron satisfacer.

Por lo tanto, la participación del municipio como referente administrativo del desarrollo comunitario debería ser considerada junto a los procedimientos de negociación con la comunidad.

El cambio en los procedimientos del banco debería incluir el diseño de nuevas metodologías para el diagnóstico, análisis y evaluación de proyectos y programas de desarrollo. En forma interactiva, la planificación ambiental para el desarrollo sostenible debería integrarse al ciclo del proyecto, de manera que la participación sectorial tenga correspondencia con la participación comunitaria, y la activación de los mecanismos de autogestión y descentralización no encuentre obstáculos en los procedimientos de evaluación que generalmente el BID exige para la aprobación de los desembolsos. Las auditorías externas deberían ser más frecuentes y el proceso de descentralización del BID debería reflejar las necesidades de cambio que la visión de sostenibilidad exige.

Página en blanco a propósito

Análisis comparativo del PMACI de Brasil y el PBFMC de Jamaica

Peter Espeut¹

Durante las últimas dos décadas, el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana, como condición previa para consolidar la democracia y el desarrollo sostenible y equitativo, ha estado en boga en los grupos dedicados al desarrollo económico, y continúa predominando en las declaraciones de las organizaciones comunitarias de base, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos y las entidades multilaterales de financiamiento.

El documento *Orientations on Aid for Participatory Development and Good Governance* publicado por la OCDE² en 1995, señala que el desarrollo participativo es fundamental por las siguientes razones:

- fortalece la sociedad civil y la economía al potenciar el poder de los grupos, comunidades y organizaciones para negociar con instituciones y burocracias, habilitándolas para influenciar las políticas públicas y ejercer control sobre el poder del gobierno; y
- mejora la eficiencia, la efectividad y la sostenibilidad de los programas de desarrollo.

En este trabajo se entiende por participación ciudadana en el desarrollo, el proceso por el que las organizaciones comunitarias de base y otras organizaciones de la sociedad civil, junto con las instituciones del Estado, llevan a cabo actividades con el propósito de preparar un diagnóstico y resolver los problemas que los afectan de una manera coordinada, concertada y democrática. Como resultado se genera un proceso que estimula la creación de oportunidades, habilidades y capacidades operativas, tanto en las organizaciones comunitarias como en las instituciones del Estado, para tratar y resolver los problemas de una forma efectiva y cooperativa.

En este trabajo se procura sistematizar y comparar el conocimiento logrado en dos proyectos, no relacionados y aparentemente exitosos de desarrollo participativo, uno en Jamaica y el otro en Brasil, para que las enseñanzas de este análisis beneficien a otras personas implicadas en esfuerzos similares. El autor conoce de cerca el caso de Jamaica, ya que fue el director ejecutivo (desde el inicio) de la ONG que lideró el proyecto. La información sobre el proyecto de Brasil se obtuvo a través del trabajo de María Helena Alegretti, del Instituto de Estudios Amazónicos, y de las comunicaciones personales con la Representación del BID en Jamaica, que tenía conocimientos directos sobre los problemas que se suscitaron inicialmente en el proyecto.

¹ Consultor.

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Citado en BID "Conceptual and Methodological Framework", Anexo I a los términos de referencia para la preparación de este trabajo.

En las primeras dos secciones del trabajo se realiza una breve descripción de ambos proyectos, con el propósito de orientar a los lectores, y en las secciones siguientes se hacen comparaciones entre ellos, enfatizando la identificación de los factores que contribuyeron al éxito y los aportes directos resultantes de la participación de la comunidad. Se incluyen además algunas enseñanzas y conclusiones basadas en esas comparaciones.

EI PMACI

El proyecto PMACI se inició en 1985 conjuntamente con la pavimentación de la carretera, que se realizaría en cinco años. En la realidad tomó diez años y terminó en forma muy distinta de lo que se propuso inicialmente. En la primera fase de cinco años (1985-89), el proyecto se administró directamente desde Brasilia, basándose en la premisa de que era la responsabilidad del gobierno central poblar las zonas fronterizas e integrar su desarrollo dentro de la economía nacional. La carretera avanzó ininterrumpidamente y se concluyó en 1992, pero no ocurrió así con el PMACI. La puesta en práctica de las medidas destinadas a mitigar los problemas no avanzó tan rápidamente como la carretera y la ausencia de la participación local en la planificación y definición de prioridades generó severas críticas contra la administración del proyecto por parte del estado de Acre, de las comunidades locales y de las ONG locales e internacionales, lo cual condujo a la suspensión de los desembolsos del BID en diciembre de 1987. Los conflictos entre los caucheros y los labradores migrantes desembocaron en el asesinato del líder del sindicato de caucheros, Chico Mendes, en diciembre de 1988, lo cual precipitó la reformulación completa del proyecto.

En la fase II del PMACI, la administración del proyecto cambió de Brasilia a Rio Branco (la capital del estado de Acre) con la participación de representantes locales, lo cual mejoró la transparencia de las decisiones. El PMACI apoyó muchas de las decisiones innovadoras en la zona del proyecto, evitándose en gran parte lo ocurrido en Rondonia después de que se construyó la carretera financiada por el Banco Mundial.

El PMACI, por lo tanto, constituye un importante estudio de caso sobre las relaciones entre el medio ambiente, el desarrollo y la participación, especialmente cuando se suscitan conflictos relacionados con el derecho a los recursos naturales en un contexto de pobreza económica y social. También muestra que el Estado no es el único agente competente o eficaz para lograr mejoras sociales, y que los conflictos de intereses —una vez que se han hecho explícitos y se han negociado— pueden transformar a las comunidades locales y a los organismos gubernamentales en socios eficientes que unen sus esfuerzos alrededor de un objetivo común.

Portland Bight, Jamaica

Jamaica es un país del Caribe que cuenta con 2,5 millones de habitantes que ocupan una superficie de 10.991 kilómetros cuadrados, alrededor de una vigésima parte del área del proyecto

PMACI. El país se caracteriza por ser el lugar con el nivel más alto de deforestación del mundo³ y el mar más depredado del Caribe⁴ (y quizá del mundo) situación que hace resaltar la incapacidad del gobierno para administrar de una manera apropiada su medio ambiente natural. Ante esta situación, en 1992 el gobierno creó la *Natural Resources Conservation Authority (NRCA)* con el mandato de administrar el medio ambiente marino y terrestre de Jamaica, e incluyó cláusulas para establecer parques nacionales, terrestres y marinos y zonas de protección ambiental (de ambos tipos). Para finales de la presente década se prevé la creación de quince zonas de este tipo, dos de las cuales ya están en funcionamiento.

El gobierno de Jamaica no cuenta con una entidad que administre directamente los parques y las zonas protegidas; la política gubernamental establece que la NRCA delegará esas funciones a las ONG que tengan la capacidad administrativa. Cada una de estas entidades administradoras debe presentar un plan en el que participa la comunidad, incluyendo la formación de comités locales de asesoramiento (CLA) los que ofrecen asesoría y sugerencias a los gerentes de las ONG, que no están obligados a tomarlas en cuenta.

Dependiendo del tamaño de la zona a ser protegida, las ONG a las que se ha delegado el manejo de estas zonas han formado diferentes tipos de CLA. Sin embargo, no todas las estructuras representativas terminan en la participación ciudadana. El desarrollo y la experiencia de los CLA constituye un buen ejemplo. El primer parque marino se estableció en Montego Bay, la capital turística de Jamaica, y el primer CLA estuvo formado casi exclusivamente por grupos de interés relacionados con el turismo (administradores de hoteles y operadores de deportes acuáticos), a los que también se les solicitó apoyo financiero. Las pequeñas unidades de pesca artesanal no estuvieron adecuadamente representadas en los CLA, y como consecuencia de la creación de las zonas excluidas para la pesca se les prohibió pescar en lugares donde lo habían hecho por generaciones y sobre las cuales se sentían con derecho previos. Esto agravó los antiguos conflictos entre los pescadores y los propietarios de los establecimientos de deportes acuáticos, que proponían que se prohibiera la pesca en las zonas en las que ellos organizan excursiones de pesca submarina. Después de que los vigilantes arrestaron a varios de los pescadores por pescar en el parque, muchas de las unidades pesqueras concluyeron que el parque marino estaba en contra de sus intereses, destruyeron algunos de los equipos del parque, incluso un bote, y muchas de las boyas de atraque fueron cortadas y dejadas a la deriva. Si se hubiera llevado a cabo un proceso apropiado de consultas y se hubiera establecido un diálogo, es probable que este esfuerzo no se habría iniciado de una manera tan inapropiada.

El segundo parque —de tipo terrestre en las *Blue Mountains*— también encaró dificultades similares. Muchos de los agricultores habían extraído productos forestales por varias generaciones, incluyendo la tala de árboles (actividad no siempre sostenible) a niveles de 3.000 y 4.000 pies de altura, y sembrados agrícolas (algunas veces con prácticas inapropiadas de conservación

³ World Resources Institute.

⁴ Caribbean Fisheries Resourcer Assessment and Management programme (CFRAMP).

de suelos) en tierras del Estado situadas en las laderas de las montañas. Estos grupos estaban subrepresentadas en los CLA, lo que originó conflictos (y algunos incendios forestales no explicados) cuando fueron excluidos de sus tierras tradicionales de cultivo. Si hubiera existido un proceso adecuado de consulta y diálogo, posiblemente este esfuerzo no hubiera tenido este desafortunado inicio.

A fines de 1993, la *South Coast Conservation Foundation* (SCCF) buscó hacerse cargo de la zona próximamente a ser declarada parque de Portland Bight en la costa sur de Jamaica. La zona propuesta para llevar a cabo la protección del medio ambiente abarca una extensión de 520 kilómetros cuadrados y 1.400 kilómetros cuadrados de espacio marino, tiene un tamaño considerable para Jamaica y corresponde al cinco por ciento del territorio del país. En este lugar, el arrecife es el más ancho de Jamaica y una cuarta parte de las 16.000 unidades pesqueras operan desde las ocho playas de la zona. El espacio terrestre está dominado por tres bosques con suelos de piedra caliza, en los que se encuentra un elevado porcentaje de la flora y fauna endémica del país. Estos bosques están en peligro debido a las actividades de los aserraderos y de las empresas que se dedican a producir carbón de madera. En los otros lugares existen plantaciones de azúcar, una planta de bauxita-aluminio, una fábrica de café, una fábrica de papel, una planta procesadora de alimentos, dos centrales eléctricas, dos criaderos de camarones y dos puertos importantes, a través de los que se lleva a cabo la importación de aceites y granos y la exportación de alúmina.

La población total de la zona es de alrededor de 20.000 personas, incluyendo a los pescadores y personas con ocupaciones conexas a la pesca, producción de carbón de madera, trabajadores agrícolas, trabajadores industriales, agricultores, empleados de oficina, maestros, comerciantes y otros. Los residentes se encuentran en su mayoría por debajo de la línea de pobreza, tienen niveles de educación bajos, pero puntos de vista muy claros sobre la necesidad de conservar el medio ambiente y buenas ideas con relación a las estrategias a llevarse a cabo. En un informe de posición, la SCCF sugirió que el Portland Bight parecía adecuarse a la categoría IUCN de "Reserva de la biosfera" y propuso la utilización del término "Reserva de la biosfera social" para enfatizar la presencia humana⁵.

El equipo de gestión de la SCCF está integrado por científicos sociales y especialistas en ciencias naturales. El enfoque utilizado se basa en que "el manejo de las pesquerías no es el manejo de los peces, ni el manejo de los bosques es el de los árboles". Se reconoce que el manejo de los recursos naturales es ante todo una ciencia social, pero que requiere información y algunas estrategias de científicos especializados en ciencias naturales. Hasta ahora los esfuerzos de conservación en Jamaica han estado dominados por los biólogos, y no han tenido mucho éxito. Este sería el primer caso de un proyecto de conservación liderado por científicos sociales, particularmente expertos en desarrollo rural, y la SCCF decidió usar un enfoque participativo diferente a los previamente empleados en Jamaica.

⁵ The Socio-Biosphere Reserve: Man in Harmony with Nature. SCCF. 1996.

La primera tarea fue realizar un conjunto de encuestas básicas sobre los recursos naturales y humanos de Portland Bight. Rápidamente se llevaron a cabo relevamientos de los bosques, aves, reptiles, arrecifes de coral, zonas pantanosas y biomasa marina, y se realizó una encuesta socioeconómica. Se decidió iniciar los esfuerzos de gestión con el sector de pesquería, y la segunda tarea fue empezar a trabajar con las dos cooperativas de pescadores y ayudar a los pescadores de otras playas (y a los vendedores minoristas y escamadores de pescado, reparadores de embarcaciones, mecánicos de motores, reparadores de redes y otras personas con oficios relacionados) a que constituyeran asociaciones para promover su desarrollo. De esta manera se formaron cinco asociaciones de pescadores, que emprendieron la preparación de planes de desarrollo. Aunque los pescadores que se han incorporado a las asociaciones y cooperativas están muy motivados, no son mayoría en muchas playas. Un serio problema que tiene que encararse es cómo motivar a más pescadores para que formen parte de las actividades que están organizándose en las playas. Hasta el momento, la SCCF no ha logrado convencer a los pescadores de dos playas de que formen parte de la asociación de pescadores, debido a la falta de interés. La SCCF adoptó una filosofía de cogestión⁶ que significa que no intenta administrar directamente las zonas que están reservadas, como sucedió con otras ONG. En su estudio básico⁷ la SCCF se comprometió a llevar a cabo la administración a través de un conjunto de consejos que incluyen al gobierno, al sector privado y a los representantes de los usuarios de estos recursos. Se propusieron seis consejos para grupos pesqueros, cuencas hidrográficas, comunidades, turismo, ejecución y control ambiental, con un consejo de manejo global para toda la zona reservada. En otro estudio básico, la SCCF adoptó como objetivo el desarrollo sostenible de la zona⁸ y la bautizó como "Portland Bight Sustainable Development Area" (PBSDA).

El primer consejo de cogestión establecido fue el Portland Bight Fisheries Council (PBFMC), que entró en operación el 29 de junio de 1995, día internacional de los pescadores. El PBFMC está integrado por 30 miembros: 16 pescadores artesanales (dos de cada playa), dos de la federación de cooperativas pesqueras, dos representantes de los clubes de pesca recreativa y ocho de los departamentos del gobierno; un representante de la división de pescadores, del NRCA, del Departamento de Cooperativas de la Autoridad Portuaria de Jamaica, de la Corporación de Desarrollo Urbano, del Servicio Costero, de la Policía y dos de la SCCF. Desde su creación se han reunido mensualmente alrededor de 30 veces, con una asistencia adecuada y solamente se canceló una reunión (con motivo de la campaña electoral de diciembre de 1997).

La primera tarea del PBFMC fue preparar borradores de regulaciones sobre el derecho de pesca, las cuales se enviaron al Ministerio del Ambiente para su promulgación cuando se establezca la PBSDA. El consejo revisó cuidadosamente toda la legislación relacionada con la pro-

⁶ La cogestión se refiere a la situación en la que los representantes de todos los interesados, incluyendo el gobierno, se reúnen para administrar los recursos naturales. El concepto está siendo cada vez más popular en el Caribe y se está aplicando con éxito en Dominica, Santa Lucía y Jamaica.

⁷ Co-Management: An Optimal Framework for the Management of Socio-Biosphere Reserves. SCCF. 1996.

⁸ Sustainable Development. SCCF. 1996.

tección de las pesquerías, playas, costas y fauna, con una activa participación de los pescadores, que identificaron los vacíos y las brechas. Se necesitaron dos años de reuniones mensuales para preparar los borradores sobre las regulaciones de gestión con multas recomendadas para las violaciones de contratos. Las reglamentaciones propuestas prohíben el uso de dinamita, la pesca de barrido y el uso de equipos de buceo para la pesca, definen un tamaño mínimo para la trama de las redes de pesca y de las trampas, recomendaron el establecimiento de ocho reservas marinas (zonas en las que no se puede pescar), y propusieron un sistema para limitar la entrada de pesquerías en la PBSDA, lo que se traduciría en una gradual reducción de la pesca y del número de pescadores.

Se propusieron también derechos de pesca dentro de la PBSDA, que contribuirían a cubrir los costos administrativos de manejo de las pescaderías. Estas regulaciones tienen por objetivo mejorar el hábitat, la biomasa marina, la captura por pescador e incrementarían el ingreso de los pescadores, vendedores de pescado, limpiadores de pescado y de otras ocupaciones relacionadas con estas actividades. Uno de los aspectos que ocasionó un amplio debate fue el tema de las multas que se aplicarán a quienes no respeten los reglamentos. Los pescadores del consejo fueron implacables en la recomendación de castigos severos: por ejemplo, sugirieron la pena de muerte para las personas que usen dinamita, y seis años de trabajos forzados por pescar en las zonas reservadas. Tomó largo tiempo negociar castigos más razonables con los pescadores.

Se envió el conjunto de reglamentaciones a cada una de las cooperativas de pescadores y asociaciones para su ratificación. Se recibieron consultas para aclarar algunos aspectos de las reglamentaciones y se preparó un documento final con dos pequeñas modificaciones. Este proceso fue completamente participativo y se tradujo en una situación en la que los pescadores de Portland Bight pasaron a ser dueños de las reglamentaciones que ayudaron a redactar, y que ellos estaban dispuestos a aplicar. Los departamentos gubernamentales también son dueños de las reglamentaciones, debido a que ellos también ayudaron a prepararlas.

El PBFMC ha recomendado que el gobierno nombre a 50 pescadores con carácter honorario como guardabosques e inspectores de las pesquerías. Esto les confiere el poder de arrestar y de poner en efecto la legislación actual sobre pesquerías y especies silvestres. En los dos últimos años se han efectuado incautaciones de pesca ilegal de otros pescadores, y uno de los arrestos originó la condena y una multa de 2.000 dólares de Jamaica (aproximadamente US\$56). El proceso del PBFMC cuenta con una amplia credibilidad a nivel local, y una vez que las regulaciones se conviertan en ley debería producir un aumento en la biomasa marina y en los ingresos.

En 1996 una barcaza con petróleo destinada a abastecer la planta eléctrica se desvió de su ruta, saliéndose del canal y destruyendo las redes de siete pescadores. Este no fue el primer incidente, y la empresa petrolera (PETROJAM) se rehusó a dialogar con los pescadores. Estos presentaron su queja al PBFMC a través de la asociación de pesquerías locales. La PBFMC se comunicó con la empresa petrolera y le solicitó una reunión, que fue concedida. Los abogados de la PETROJAM acudieron a las reuniones del PBFMC y el resultado fue que aunque la PETROJAM no admitió su culpabilidad, hizo una donación de redes al PBFMC lo suficientemente generosa

como para compensar a los pescadores agraviados. También obligaron a sus navíos a permanecer dentro del canal y se establecieron buenas relaciones entre los pescadores y la PETROJAM a través del PBFMC.

En noviembre de 1997 se adjudicaron a la *Caribbean Coastal Area Management Foundation* las obligaciones y el personal de la SCCF. Dicha organización continúa aspirando a que se le delegue el manejo de la PBSDA. Este esfuerzo está en una etapa inicial, ya que hasta el momento no se ha constituido legalmente la PBSDA. Es prematuro declarar el éxito de la operación debido a que no se ha iniciado el régimen de administración y no se han logrado las metas establecidas. Sin embargo, el proceso que se está llevando a cabo en el PBFMC ha sido elogiado por muchos por haber logrado la participación real de la comunidad en el proceso de planificación y toma de decisiones, y parece constituir un mecanismo exitoso para la habilitación de las organizaciones comunitarias de base y otras organizaciones de la sociedad civil. El proceso ha sido también elogiado por la cooperación que ha logrado de las instituciones del gobierno, que por lo general no están dispuestas a compartir su autoridad con la sociedad civil.

Comparación del PMACI y Portland Bight⁹

El primer punto de contraste entre el PMACI de Brasil y el PBFMC de Jamaica es la enorme diferencia en cuanto al tamaño de los países y de los proyectos.

Interesados

En ambos casos los interesados se ocupaban de la extracción de recursos locales. En Brasil los habitantes del estado de Acre estaban preocupados de que a la conclusión de la carretera se produjera un gran desplazamiento de población migrante. A los extractores de caucho natural les preocupaba que sus tierras fueran invadidas por agricultores que podrían cortar los árboles de caucho. El gobierno del estado de Acre consideraba que el proyecto estaba demasiado centralizado en Brasilia y que no se le otorgaba importancia al gobierno del estado.

En Jamaica los pescadores locales estaban encarando una disminución permanente de la captura en los últimos veinte años, y estaban convencidos de que era preciso tomar alguna determinación. El problema era cómo controlar a los dinamiteros y la pesca de barrido; solamente una acción concertada podía conducir al éxito. Asimismo, los servicios en las playas eran inadecuados, y carecían de agua, electricidad y cobertizos para almacenar sus aparejos. Los departamentos del gobierno no contaban con los recursos humanos y financieros para hacer el seguimiento de la situación y esperaban que el consejo de interesados pudiera lograr lo que ellos no han podido hacer en un orden jerárquico.

⁹ El documento básico sobre el PMACI no contenía parte de la información necesaria para llevar a cabo la comparación detallada solicitada por el BID para este tipo de análisis. La información proporcionada al autor sobre el caso de Portland Bight es más abundante.

Gestación del proceso

La idea del proyecto de carretera fue iniciada por el gobierno de Brasil, que quiso asegurar su frontera con Bolivia. Aparentemente la idea del PMACI proviene originalmente del BID, que observó el daño ocasionado por la carretera anterior financiada con recursos del Banco Mundial, y puso como condición de financiamiento la puesta en marcha de esa iniciativa. Aunque los trabajos civiles se llevaron a cabo de acuerdo con lo esperado, no ocurrió así con los correspondientes a los recursos humanos, y hubo numerosos conflictos que provocaron la suspensión de los desembolsos por parte del BID. Posteriormente el BID intermedió nuevos convenios entre el gobierno federal brasileño, el gobierno del estado de Acre, las ONG y las OCB, lo cual permitió la continuación del proyecto. La información proporcionada sobre la estructura de la segunda fase del proyecto fue insuficiente y se refería solamente al carácter descentralizado y participativo del programa.

La idea de declarar a Portland Bight como una zona protegida provino del Systems Plan for Park and Protected Areas del gobierno de Jamaica, y la idea de delegar la administración a una ONG proviene de una política gubernamental que está incorporada en la ley que regula el trabajo del NRCA. La idea de contar con un consejo de administración de pesquerías proviene de la SCCF, pero fue adoptada totalmente por los pescadores y otros interesados. Desde que se formó el PBFMC, se invitó a nuevos interesados a participar en el consejo —la mayoría de ellos recomendados por los pescadores— aumentando el número de miembros de 26 a 32. No se ha observado un ambiente desfavorable en el PBFMC, aunque se han expresado algunas críticas de miembros por parte de otros miembros.

El proceso

Se proporcionó escasa información sobre la estructura de la primera fase, excepto que el proyecto estaba centralizado en Brasilia. La ausencia de la participación local en la planificación y definición de prioridades generó una fuerte crítica en contra de la administración del proyecto, crítica expresada por el estado del Acre, las comunidades locales y las ONG nacionales e internacionales, lo que condujo a la suspensión de los desembolsos por parte del BID en diciembre de 1987. A partir de ese momento, el BID asumió el papel de mediador entre el gobierno federal y las comunidades locales, lo cual se tradujo en profundos cambios en el proyecto. En la segunda fase del PMACI, la administración del proyecto cambió de Brasilia a Rio Branco (la capital del estado de Acre), con la participación de las entidades locales y una mayor transparencia en las decisiones. No se proporcionó suficiente información sobre la estructura de la segunda fase, excepto que era descentralizada y participativa. Se informó que se fortalecieron las organizaciones locales, pero no se señaló precisamente la forma en que se llevó a cabo este fortalecimiento.

Todos los interesados, pero preferentemente los pescadores, participan en el proceso del PBFMC, incluyendo la redacción de las reglamentaciones de las pesquerías y la resolución de conflictos. Los miembros del PBFMC son guardabosques e inspectores de pescaderías con facultades para arrestar, y se han logrado éxitos notables en el proceso de hacer cumplir los reglamentos en-

tre pares. Hasta ahora el SCCF/CCAM ha presidido el PBFMC y ha proporcionado su secretaría, y debido a las distancias involucradas y los limitados medios de transporte, ha agrupado y transportado pescadores y otros elementos a las reuniones. Con el tiempo, el PBFMC debería ser menos dependiente del CCAM y contar con su propio personal y vehículos. A medida que el proceso se ha ido desarrollando, las asociaciones de pesquerías de la playa se han hecho bastante independientes, y han asumido la responsabilidad de mantener sus playas limpias. Se reúnen por decisión propia y tienen sus cuentas bancarias. Con la ayuda del CCAM, cuatro de ellas están preparando propuestas de financiación para sus planes en sus respectivas playas.

Eficacia del proyecto

Se pronosticaba que un camino pavimentado al Acre atraería varios millones de campesinos y trabajadores sin tierras de otros lugares del Brasil, los cuales traerían un modelo deficiente de explotación agrícola y desplazarían una gran cantidad de los amerindios que ocupan esta región, y se ganan la vida extrayendo látex. El PMACI fue creado con el fin de prevenir, controlar y mitigar el impacto adverso sobre el medio ambiente y los amerindios que viven en esta región. El uso de la tierra sería definido a través de parcelamientos ecológico-económicos y de un plan preparado que incluiría criterios para el uso y la aplicación de los recursos naturales renovables por parte del Estado, el sector privado y los amerindios. También se definirían las zonas de conservación y de extracción sostenible. En su concepción inicial, el proyecto no fue exitoso, ya que la falta de un enfoque participativo condujo a tantas controversias que el BID optó por suspender los pagos. Con los cambios introducidos después de que el BID negoció un nuevo modo de operación, se alcanzaron los objetivos establecidos, y otros adicionales. Aumentó la capacidad de las ONG y OCB locales, y se elaboró un mecanismo para su participación en la toma de decisiones, si bien no se señaló cómo lograrlo.

El objetivo inmediato del PBFMC fue desarrollar un mecanismo continuo de colaboración para la toma de decisiones (cogestión) y la resolución de conflictos, y aplicarlo a una serie de regulaciones y penalidades en la administración de pesquerías. De esta manera, todas las partes poseerían las regulaciones y apoyarían su aplicación e imposición. Las regulaciones y las penalidades fueron redactadas exitosamente después de dos años, y actualmente el PBFMC funciona con regulaciones para la administración de tortugas, arrecifes de coral, pastos submarinos y manglares. Se han resuelto tres casos de conflicto, incluyendo uno entre los pescadores y la compañía de petróleo de Jamaica, cuya barcaza rompió algunas redes. Cada año, en la semana del 29 de junio (día internacional del pescador), el PBFMC organiza la semana de las pesquerías, que consiste en muestras, competencias y fiestas. Estos eventos mejoran la autoestima de los pescadores y su imagen ante la vista del público en general. Todavía hay amplio lugar para mejoramientos. Hay muchas razones para creer que una vez que la formalización y la delegación se realicen, el PBFMC va a encarar el desafío de poner en práctica y hacer cumplir el régimen de administración de las pesquerías y la conservación de la fauna.

Eficiencia del proyecto

El camino hacia Porto Belho, financiado por el Banco Mundial, tenía un componente económico-ecológico, que no funcionó por la negligencia del gobierno y la invasión de la zona por migrantes. El proyecto facilitó un proceso desordenado de ocupación de la Amazonía, produciendo elevadas tasas de deforestación y afectando negativamente a las poblaciones amerindias que habitaban la región. Los US\$10 millones que costó el PMACI, si bien se agregaron al costo total del camino, ahorraron incalculables millones en daños al medio ambiente y al costo social del desplazamiento de los amerindios. Se ha informado que se crearon pequeños proyectos locales para incrementar los ingresos, pero no se han proporcionado detalles al respecto. Si el BID no hubiera intervenido, esos US\$10 millones se hubieran perdido y la deforestación y el desplazamiento habrían sido mayores. Como fue concebido originalmente el proyecto no fue eficiente, pero la nueva conceptualización sí lo fue.

Durante décadas, el gobierno jamaicano (frecuentemente influido por especialistas en ciencias naturales), ha procurado proteger el medio ambiente natural utilizando un modelo de organización de arriba hacia abajo y ha fracasado, con la consiguiente pérdida del dinero de los contribuyentes. Se estima que la isla tiene la tasa de deforestación más alta del mundo y las aguas con más explotación pesquera del Caribe (y quizá en el mundo) lo que acarrea un elevado costo (generalmente no registrado). El modelo de cogestión empleado por el CCAM en la PSBDA es costoso, pero los beneficios para el medio ambiente y el sustento de los pescadores locales representa un beneficio interesante. Hasta ahora no se han mencionado planes para el ecoturismo en la PSBDA mediante el uso de los barcos de los pescadores locales e incluyendo hombres y mujeres desempleados como guías turísticos. Se prefiere el turismo comunitario (alojamientos locales con desayuno incluido) al turismo de grandes concentraciones y en edificios de varios pisos.

Impacto económico, social y cultural

La construcción de infraestructura vial tiene impactos económicos, sociales y culturales en las comunidades locales, en las comunidades más distantes y quizá también en los países limítrofes. Parece que la carretera financiada por el BID con su adjunto, el PMACI, consiguió limitar la migración de millones de campesinos y trabajadores, y consiguió proteger las tierras tradicionales de los manipuladores de látex y otros amerindios. No se ha informado sobre los beneficios específicos económicos, sociales y culturales originados por el PMACI, pero es muy probable que el fortalecimiento de las agrupaciones comunitarias haya producido beneficios difícilmente identificables. Se nos informó que la relación entre el BID y el gobierno federal cambió, asignándose énfasis al desarrollo participativo. Si esto es cierto, éste sería el resultado más importante del proyecto.

La información del PBFMC y de otros consejos para Portland Bight tienen como finalidad lograr un impacto económico, social y cultural en los residentes de la PSBDA, en los organismos gubernamentales que trabajan allí, y en la cultura política de Jamaica. Se espera que cuando las comunidades locales vean los beneficios que provienen de esa acción concertada, pueda "sacu-

dirse" la dependencia a veces fatalista con respecto a los partidos políticos. Es muy probable que el mecanismo práctico para una democracia comunitaria en la que esté el PBFMC, pueda percibirse como una amenaza por los partidos políticos que ejercen una influencia hegemónica en las comunidades locales. Además, los beneficios económicos que podrían derivarse de este proyecto (mayor ingreso de la pesca, nuevos ingresos del turismo, y otros) harán más difícil que los políticos deshonestos critiquen el proyecto.

Equidad

Los beneficios sociales y económicos del proyecto alcanzarán mayormente a los grupos socioeconómicos de bajos ingresos, en particular los amerindios, que son mayoría en el estado de Acre. Si bien en el documento no se hace mención específica a la mujer, es razonable concluir que los beneficios del proyecto no se han distribuido de una manera desigual en términos de género.

Los beneficios sociales y económicos del proyecto alcanzarán mayormente a los grupos socioeconómicos de menores ingresos (pescadores y ocupaciones relacionadas). El estrato de bajos ingresos de Jamaica es predominantemente de ascendencia africana (93 por ciento), y un 3 por ciento de ascendencia indo-oriental. Los beneficios del proyecto serán compartidos sin distinción en términos de origen étnico. Las mujeres jamaicanas raramente van a pescar, pero su participación en el sector pesquero es significativa. Dominan la comercialización de pescado y son propietarias de aproximadamente la mitad de las embarcaciones. De los 16 delegados pesqueros al PBFMC, cinco son mujeres, y muchas otras participan regularmente como observadoras. Muchas mujeres han avanzado y recibido entrenamiento como guías para el proyecto de turismo. Algunas mujeres han sido nombradas (honorariamente) guardabosques e inspectoras de pescaderías. Un número mayor de mujeres que de hombres no sabe nadar y le tiene miedo al mar; este hecho cultural impide que las mujeres participen directamente en actividades en las embarcaciones.

Sostenibilidad

Puede hablarse de sostenibilidad programática y financiera. ¿Continuará el PMACI después de que el BID termine con su financiamiento? El documento no aclara este punto. Cuando los productos más importantes de los proyectos incluyen obras civiles, la sostenibilidad se mide en términos del apoyo y financiamiento que las instituciones y procesos son capaces de generar por sí mismos. Cuando existen importantes donaciones y éstas no se invierten en fondos patrimoniales, el proyecto depende de las donaciones, y la sostenibilidad es difícil. El PMACI parece haber obtenido el financiamiento del G-7 para asegurar su continuidad.

En este momento, el PBFMC no es financieramente sostenible y por lo tanto no es programáticamente sostenible. Una vez que se confirme la PSBDA, el PBFMC estará en condiciones de reunir aproximadamente J\$2.500.000 (US\$70.000) anualmente en tarifas de usuarios, y atraer otros fondos para su operación. El CCAM también procura su sostenibilidad financieramente a través de un fondo patrimonial. El Consejo debería ser programable una vez que pue-

da contar con su propia secretaría y pagar su propio personal. Los miembros del consejo ya están proponiendo nuevas iniciativas, y operan de manera transparente y responsable.

Condiciones para el éxito

De todas maneras, el PMACI no hubiera sido un éxito sin los esfuerzos de mediación del BID, pero tampoco se habría tenido la oportunidad si el Banco no hubiera insistido en incorporar en el contrato cláusulas de desarrollo ambiental y comunitario con el gobierno brasileño. Si los grupos locales de manipuladores de látex y otros no hubieran protestado tan fervientemente, no se habría ignorado su situación y la carretera se habría completado con los mismos resultados del proyecto financiado por el Banco Mundial. Las organizaciones no gubernamentales internacionales y las organizaciones comunitarias locales de base también desempeñaron un papel muy importante, y de no haber sido así la participación no habría sido posible.

Sin duda, la política del gobierno jamaicano permite la conformación y la delegación de zonas protegidas, y éste es un factor primordial para el éxito en la administración de los recursos naturales en Jamaica. El hecho de que la SCCF/SCAM adoptara un enfoque de desarrollo rural es también un factor fundamental. La apertura de algunos departamentos del gobierno a la idea del PBFMC no puede ser ignorada, y la vigorosa respuesta afirmativa de los pescadores también es un factor fundamental.

Enseñanzas

El trabajo identifica ocho enseñanzas principales del PMACI. La descentralización es mejor que administrar el proyecto desde la capital federal. La participación comunitaria y la transparencia es mejor que la presencia de consultores que preparan proyectos en oficinas en la ciudad; el BID y los gobiernos centrales necesitan aprender a hablar con las comunidades locales. Cuando hay conflictos de intereses locales, el modelo PMACI es importante como plataforma para la resolución de conflictos. Si los conflictos existen no deberían ocultarse. La ejecución de los proyectos sociales debe tener metas claramente definidas, pero también debe tener cierta flexibilidad. El mecanismo de participación comunitaria durante el proyecto debe estar claramente definido. Es preciso valorar el conocimiento regional y la experiencia.

En Jamaica existen muy pocos casos en los que se ha intentado la participación de los ciudadanos en el desarrollo o la administración de recursos naturales, probablemente porque existe una falta de confianza en la capacidad de la comunidad jamaicana para trabajar en forma conjunta, y/o para administrar sus propios asuntos. La historia de resultados deficientes en el sector de las cooperativas, las organizaciones de granjeros y los grupos cívicos ha creado una impresión negativa que puede ser injustificada, en el sentido de que estas organizaciones no tienen los recursos ni la autoridad para desempeñarse bien. La enseñanza más importante de la experiencia del PBFMC es que mucha gente en Jamaica (incluyendo el gobierno) necesita aprender que la gente pobre puede efectivamente controlar y cuidar sus propios asuntos si se les proporcionan los medios para hacerlo. Los pescadores saben qué necesita hacerse para proteger sus

pesquerías, y harán cumplir las leyes si se les otorga autoridad a sus pares. La gente está preparada para hacer el sacrificio de acudir a las reuniones si perciben beneficios futuros. Las grandes empresas como PETROJAM están más preparadas para escuchar a un consejo de administración de pesquerías que a pescadores individuales. Hasta ahora, las evidencias respaldan la conclusión de que el enfoque de la cogestión tiene más oportunidades de éxito en la administración de recursos naturales que un enfoque jerárquico autoritario de arriba hacia abajo. Vale la pena desarrollar este experimento para verificar si la promesa ahora expuesta va a producir resultados en términos de habilitación comunitaria y desarrollo económico, y del mejoramiento y la conservación del medio ambiente natural.

Página en blanco a propósito

Programa de Desarrollo Sostenible del Darién, Panamá

Julieta Díaz¹ y José A. Espino²

La búsqueda de formas de participación ciudadana y comunitaria en Panamá se desarrolló a partir de la necesidad de legitimar un gobierno de corte militar que consolidó su institucionalidad político-social (año 1972), a partir de un cambio constitucional establecido a través de la participación de líderes comunitarios y ciudadanos elegidos en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento³.

Los representantes promovieron el establecimiento de juntas comunales y locales, que unidas a comités de salud y asentamientos campesinos, articularon la expresión de la participación popular que influyó en la toma de decisiones nacionales por más de una década. Posteriormente, los asentamientos campesinos casi desaparecieron al agotarse el proceso político que los sustentaba. Por su parte, los representantes de corregimiento tuvieron que redimir su papel eminentemente local, municipal y provincial. Los comités de salud surgieron como auténticas formas de participación comunitaria en los procesos de gestión de la salud pública, especialmente en las zonas rurales y de extrema pobreza.

Las formas de participación ciudadana y local antes indicadas permitieron la descentralización del gasto público. El gobierno nacional, con el propósito de responder a las demandas y necesidades generadas, estableció el programa de inversiones locales (PROINLO), y mediante leyes especiales instituyó instancias de participación en los consejos municipales y en los consejos provinciales de coordinación, en los que se debatía (y aún se debate) la problemática local con la participación de los jefes provinciales de las dependencias públicas (juntas técnicas), llegando a contar inclusive con la presencia de ministros de estado.

Por ser formas de participación que partieron del Estado (decisión política) se arraigaron en las comunidades, aunque su vigencia institucional ha experimentado alzas y bajas, conforme a las corrientes políticas que mediante procesos electorales alteran el ejercicio del poder público.

Esta síntesis de la experiencia vivida como preámbulo a la presentación del caso de participación ciudadana en el Programa, pone de relieve la vocación de los panameños por encontrar formas de participación. La formulación del programa auspiciado por el BID busca formas metodológicas e institucionales para hacerla viable política, social y financieramente.

¹ Licenciada, Jefe de la Unidad de Coordinación del Programa de Desarrollo Sostenible del Darién.

² Director, Technoserve, Inc

³ El Corregimiento es la célula política administrativa más pequeña que compone el Estado panameño.

En la preparación de esta operación, se analizaron las experiencias del Banco y de otros organismos nacionales e internacionales en proyectos de desarrollo rural, desarrollo sostenible y pobreza rural (Carretera del Sur en Belice, Programa Nacional de Desarrollo Alternativo en Colombia, y el Proyecto de Desarrollo del Petén, entre otros). En la formulación del programa se han tenido en cuenta las experiencias adquiridas en la preparación y ejecución de esas operaciones.

Antecedentes

La provincia del Darién, con una superficie de 16.671 kilómetros cuadrados, es la más pobre y marginada del país. Se caracteriza por la división de sus grupos étnico-sociales (indígenas, afro-dariénitas y colonos o “latinos”), concentra los mayores segmentos de pobreza y registra los más bajos índices de infraestructura educativa, social y sanitaria. Está constituida por varios ecosistemas que forman complejos boscosos y estuarios, y contiene zonas de gran interés ecológico como serranías de gran diversidad biológica, importantes recursos ictiológicos y frágiles ecosistemas de estuarios, una reserva hidrológica, una reserva natural privada, un corredor biológico; dos comarcas indígenas, una de las cuales comparte una fracción del parque nacional del Darién, y 24 corregimientos pertenecientes a los cuatro distritos de la provincia.

El Darién es conocido por su función de “tapón” biológico que controla un flujo intenso entre el sur y el norte del continente, con sus implicaciones litosanitarias y por su biodiversidad. Dada la característica de los recursos naturales de la zona y su fragilidad, el gobierno ha reglamentado la protección de dos tercios del territorio de la provincia, incluyendo toda la franja fronteriza con Colombia, administrada como el Parque Nacional Darién. En el pasado, y durante la última década, la provincia ha experimentado importantes cambios en su dinámica sociodemográfica, en la distribución de sus asentamientos humanos y en los patrones de utilización de los recursos naturales.

Los actores sociales partícipes del Programa de Desarrollo Sostenible del Darién son:

- la población afrodariénita, que representa alrededor del 15 por ciento de la población total de la provincia y está constituida por una población urbana, rural y costera atraída por las perspectivas de empleo.
- la población de colonos, que representa aproximadamente un 55 por ciento de la población total, constituida por emigrantes de las provincias centrales del país; y
- los pueblos indígenas, que comprenden un 30 por ciento de la población total, formada con los emberá-wounaan localizados en la comarca, los emberá-wounaan situados fuera de la comarca y los kuna, todos con intereses y perspectivas diferentes.

Las condiciones actuales en que se desarrolla la provincia del Darién son muy débiles para garantizar una sostenibilidad, debido principalmente a la fragilidad ecológica derivada de una rica biodiversidad amenazada por presiones demográficas y un proceso de colonización desordenado; la vulnerabilidad social con altos índices de pobreza; instituciones débiles, servicios sociales e infraestructura precarios; altos precios del transporte y de los artículos de consumo y

reducida accesibilidad al mercado de productos agropecuarios; conflictos crecientes de competencia por los recursos naturales y tenencia de la tierra, y las reclamaciones de grupos indígenas por el reconocimiento de su derecho a la tierra; el impacto de las migraciones de colonos del interior del país y de países vecinos; y por la marginación física y política del Darién con respecto al resto del país.

Se procuran revertir las actuales tendencias de destrucción del ecosistema darienita y operacionalizar el desarrollo sostenible en términos de un equilibrio dinámico entre el capital social (factor humano), natural (factor ecológico) y financiero (factor inversión). El logro de tal equilibrio será posible sólo en la medida en que se salvaguarde y promueva la diversidad cultural y biológica. El proceso de homogeneización o pérdida de diversidad pone en riesgo el potencial de desarrollo de la región y podría llevar a la extinción de las culturas y al agotamiento de los recursos naturales. La sostenibilidad del Darién es una condición fundamental para el desarrollo ordenado de la economía y la sociedad local en el contexto nacional, regional e internacional.

Dentro de este esquema, el gobierno y el Banco acordaron la creación de un comité asesor como parte del proceso participativo y de concertación del programa. Este comité, de singular experiencia y capacidad para entender la complejidad de la problemática de la región, está encabezado por el Presidente de la Región y cuenta con la participación del Presidente del Banco, representantes nacionales (ONG, caciques de las comarcas, vicariato, INRENARE y MIPPE) e internacionales (Smithsonian Institution, The Nature Conservancy, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales) y el apoyo activo del gobierno (encabezado por el Presidente de la República, y MIPPE, MIDA, Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Obras Públicas).

El proyecto tiene por objeto: (i) generar apoyo institucional y político al desarrollo sostenible, a través de la vinculación de un comité asesor y una junta técnica provincial al programa, con amplia representatividad y autoridad política, social y económica; (ii) identificar los grupos objetivo y formular las políticas pertinentes, a través de estudios específicos; (iii) garantizar la participación de los beneficiarios no sólo en el diagnóstico y la programación inicial, sino en todas las fases de la ejecución, evaluación y control, habiéndose iniciado ya un proceso de consulta que incluye la realización de unos 45 talleres; y (iv) concertar el marco institucional y de organización para la ejecución del programa, para lo cual existe un estudio en marcha, y se dispone de una unidad coordinadora del programa.

La participación social en el contexto del programa

El programa se encuentra en la fase de diseño, que comprende dos etapas de participación: la consulta y la concertación, la primera de las cuales está llevándose a cabo actualmente. Las consultas se realizan a través de talleres en las comunidades y organizaciones. Se han realizado 35 de los 45 talleres programados, se ha completado la consulta a las poblaciones afrodarienita y de colonos, y se avanza en la consulta indígena. La metodología de la consulta consiste en la identificación de la problemática del ordenamiento territorial y de las perspectivas del desarrollo

sostenible (ambiental, económico y cultural) de la provincia, la identificación de alternativas para solucionar esa problemática y la presentación de iniciativas para ponerlas en práctica. En algunos casos, los consultados presentan propuestas que relacionan las demandas de infraestructura, la legalización de la tenencia, el apoyo a la generación de empleo y educación, con ofertas de participación en el ordenamiento territorial a través de planes de manejo, control y supervisión. Se prevé que estas propuestas serán estudiadas por el gobierno y el Banco y se concertarán con las instituciones y el sector privado, para responder a las demandas de las comunidades y para su eventual participación en el ordenamiento territorial de la provincia. Las consultas y los estudios técnicos deberían terminarse en junio de este año. Se prevén dos meses de concertación, y el resto del semestre se dedicará a la búsqueda de un consenso acerca de los componentes del programa, retornando a las comunidades para su negociación y la concreción de los compromisos participativos en cada uno de los componentes. Se prevé que la participación de las organizaciones de base se extienda a la evaluación y la supervisión de la ejecución de los proyectos.

La etapa de consulta también ha considerado la realización de talleres y reuniones del comité asesor con instituciones y la sociedad civil organizada, tanto a nivel nacional como provincial.

Objetivo del programa

El programa tiene como objetivo fundamental contribuir al desarrollo social y productivo sostenible y al manejo y la protección de los recursos naturales de la provincia del Darién.

Descripción del programa

Se apoyarán actividades en materia institucional y normativa, e inversiones que promuevan el acceso de las comunidades a actividades económicas sostenibles, servicios básicos e infraestructura de transporte, las cuales representan las mayores inversiones que se dimensionarán en función de los objetivos de protección ambiental de la región. Dada la complejidad de los problemas, este programa sólo sentará las bases para un esfuerzo a largo plazo.

Componentes del programa

La reforma normativa y el fortalecimiento institucional

Incluye el desarrollo de un marco institucional y normativo que promueva la administración integral y participativa de los recursos de la región. Prevé asistencia técnica de apoyo a las reformas normativas y al mejoramiento de la capacidad de gestión de las instituciones públicas y privadas regionales, municipales y de las comunidades indígenas. Se está analizando la capacidad institucional de las entidades públicas (MIPPE, INRENARE, MIDA, gobiernos locales y provinciales) y privadas existentes con el propósito de definir los mecanismos más apropiados para la ejecución y la administración del programa.

El manejo y la protección ambiental

Contempla actividades de (i) delimitación, demarcación y zonificación, dirigidas a un ordenamiento territorial; (ii) catastro y titulación de tierras; (iii) asistencia técnica y capacitación; y (iv) infraestructura y equipamiento para la protección y administración de las zonas protegidas. Se prevé la participación de instituciones como el INRENARE, MIDA, y de organizaciones no gubernamentales y comarcales.

Actividades productivas

Incluyen el establecimiento de mecanismos de financiamiento y asistencia técnica para promover e incentivar un conjunto de micro y pequeños proyectos productivos y sostenibles. La modalidad institucional para la ejecución será estructurada durante el proceso de preparación de la operación e incluye la participación del sector privado.

La infraestructura de transporte

Incluye la rehabilitación, el mejoramiento o la construcción de pequeños puertos, aeropuertos, caminos vecinales y tramos de la carretera existente. El proyecto sería ejecutado por el Ministerio de Obras Públicas, a través de una programación plurianual acorde con la viabilidad social, económica y ambiental.

La infraestructura de servicios básicos

Este componente se propone apoyar a las comunidades en proyectos de educación, salud, saneamiento básico, energía y telecomunicaciones, que serán identificados y concertados con las propias comunidades. Se proveerán recursos de financiamiento para las inversiones, asistencia técnica y capacitación. La modalidad tomará en cuenta las instituciones y las experiencias en el país.

Resultados inmediatos y esperados

Hasta el momento no se han determinado los objetivos últimos del programa. Falta completar el proceso de concertación de sus componentes entre el gobierno y el Banco, dentro de los parámetros impuestos por la dinámica de la actual consulta: el programa responderá a las propuestas de los actores sociales y a las expectativas de generación de empleo y educación, que permitirán la internalización del programa y una eficiente participación por parte de los sujetos sociales. Un resultado alcanzado hasta el momento es el consenso sobre la voluntad de participar.

En el proceso han surgido alianzas entre los diferentes grupos indígenas comarcales y de tierras colectivas, y entre los pescadores artesanales, con el fin de solicitar la revisión de los límites de la zona de prohibición de la pesca industrial. Se ha manifestado un acuerdo general de todas las comunidades en la demanda de la abolición del sistema de las concesiones madereras.

Se ha producido una alianza entre los colonos y los agricultores afrodescendientes para diseñar un ordenamiento territorial basado en el reconocimiento de la realidad de las posesiones actuales de los campesinos.

Se han manifestado contradicciones de los actores sociales de base con el sector de los madereros, de la pesca industrial y de las empresas de reforestación, que implican la revisión de las políticas de explotación de estos recursos.

Es prematuro evaluar la eficiencia del programa, por cuanto se encuentra en la etapa de consulta, los estudios técnicos están en la fase de diseño, y falta consenso acerca de sus componentes. Sin embargo, se pueden adelantar conjeturas acerca de la eficiencia del programa si se llegara a concertar la participación propuesta por los actores sociales en la consulta, en los siguientes términos:

- La participación de los actores sociales en el ordenamiento territorial a través de la legalización de sus posesiones de acuerdo con la regulación concertada del manejo de los predios, implica inversiones y ahorros. Entre las inversiones de mayor costo se prevé la titulación de aproximadamente 5.046 parcelas y la definición de cada predio, de manera concertada entre la autoridad ambiental y el poseedor, y de planes de manejo intrapredial. Estas actividades deberán realizarse en un lapso prudencial y su costo será financiado por el programa. Esto implica una reforma legal, técnica y de procedimiento de la Dirección de Reforma Agraria y de la autoridad ambiental.

- Los ahorros de la participación a corto plazo se originan en la ejecución de los proyectos a cargo de las organizaciones, que incluyen aportes de trabajo y administración de los beneficiarios, que abaratan los costos de los distintos proyectos. Asimismo, la contratación a cargo de dichas organizaciones supone ahorros en materia de costos y un seguimiento directo de los proyectos que garantiza una mejor eficiencia en la contratación. A largo plazo, el control y el seguimiento de los proyectos por parte de las organizaciones de base reducen el costo de funciones que podrían estar a cargo de las instituciones o contratistas.

La participación de los actores sociales podría cambiar la eficacia del ordenamiento territorial en términos de su internalización por parte de los actores sociales presentes en la región, de su implementación y del control comunal de su cumplimiento.

Aún no está definida la duración del programa. Se estima que un programa de esta naturaleza sería plurianual con una primera etapa de seis años. Es importante resolver la problemática en términos funcionales, encarando los aspectos normativos de la adecuación institucional, el ordenamiento territorial, la tenencia de la tierra, el apoyo a los sistemas productivos, la educación, la generación de empleo, los servicios públicos y el saneamiento ambiental, a partir de una programación en el tiempo y con la participación comunitaria. Se deben respetar, acoger y estimular las formas tradicionales del uso de la tierra, los recursos y la organización, de tal manera que la sostenibilidad no sea sólo ambiental y económica sino cultural, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los actores sociales, en el ámbito de su identidad étnica y

cultural. Así se crearán las condiciones para la permanencia y el desarrollo de estos grupos en el ámbito de la provincia. Se puede prever que el nivel de participación en el programa determinará su sostenibilidad en el tiempo.

Entre las iniciativas propuestas por los actores sociales en el desarrollo de la consulta se pueden mencionar las siguientes, que presentan elementos evidentes de sostenibilidad: (a) los planes de manejo intraprediales, (b) las vedas a la pesca y la recolección de mariscos, (c) la reforma del sistema de manejo forestal de las concesiones y de los permisos comunitarios, (d) la adecuación del ordenamiento territorial a los usos culturales sostenibles, (e) la renuncia a solicitar un programa de comercialización basado en la sustentación de precios, (f) la asignación de prioridades para los sistemas multimodales de carreteras, (g) la propuesta de los taladores del cambio de motosierras por tenencia, (h) la iniciativa de que la educación esté acompañada de una oferta de financiación microempresarial a los especialistas, (i) la iniciativa de que el apoyo a la producción se base en la diversificación sostenible a partir de paquetes integrales que unan la capacitación con la financiación y la asistencia técnica, (j) el apoyo a una regulación interna del manejo de recursos naturales en los territorios indígenas, (k) la propuesta de deslindes de las zonas protegidas para la pesca artesanal, (l) las propuestas de fondos rotatorios para el fomento de la microempresa, de la pesca artesanal y de esquemas de comercialización de asociaciones de productores.

Se considera que el programa debe establecer un marco regulatorio y de apoyo a la participación de organizaciones de base en la evaluación y supervisión de la ejecución de los proyectos, y en el control de los compromisos de manejo inherentes en sus propuestas participativas de ordenamiento territorial. Las organizaciones deben basarse en criterios de agrupación concordantes con las formas tradicionales de organización y control social correspondientes a sus identidades étnicas y culturales, como factor de transparencia en el cumplimiento de los compromisos regulatorios y en el manejo y rendición de cuentas de los proyectos que se ejecuten. Deben establecerse criterios de participación de género y generacionales, en especial dentro de la perspectiva de la dualidad de las autoridades electivas del pueblo indígena embera y wounaan.

Para el éxito del programa se deberá contar por lo menos con dos condiciones: (a) la generación de un consenso acerca de los componentes del programa; y (b) que en los componentes se incluyan integralmente las demandas contenidas en las propuestas de participación de los actores sociales, o por lo menos aquéllas que estén directamente relacionadas con la sostenibilidad económica, cultural y ambiental, que es el objetivo último del programa de desarrollo sostenible del Darién.

Para las condiciones de una región como la provincia del Darién, en la que existe una indefinición de la tenencia de la tierra y una limitada oferta de servicios públicos, la consulta sobre un programa de desarrollo sostenible genera una dinámica de voluntad participativa en los actores sociales, de tal manera que pueda responderse en forma ponderada y positiva a las propuestas que se le plantean al programa. Para lograr un consenso, un programa de esta naturaleza deberá sacrificar determinados intereses de grupos de presión.

Página en blanco a propósito

SÉPTIMA SECCIÓN

Taller de filantropía y responsabilidad social

El Centro Mexicano para la Filantropía CEMEFI: una experiencia de fortalecimiento de la sociedad civil

Rubén Aguilar Valenzuela

Análisis comparativo del Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE) y del Centro Mexicano para la Filantropía—CEMEFI

Mario Volpi

Hogar de Cristo

Isabel Donoso

Fundación Social, Colombia

Inés Useche de Brill

Página en blanco a propósito

El Centro Mexicano para la Filantropía CEMEFI: una experiencia de fortalecimiento de la sociedad civil

Rubén Aguilar Valenzuela¹

En los últimos quince años los países de América Latina y el Caribe han experimentado un profundo proceso de reformas estructurales que se han visto reforzadas por cambios en la economía y la política mundial. Las transformaciones han implicado un cambio substancial en el papel del Estado y su relación con la sociedad civil. Los procesos de privatización, el cambio en el carácter de las intervenciones del Estado, el mayor protagonismo del mercado, la pacificación y el establecimiento de regímenes democráticos, han ampliado el ámbito de responsabilidad de la sociedad civil entendida como la mayor participación y activación de los ciudadanos, individual o asociativamente, en los campos económico, social y político. El cambio del papel del Estado y las mayores responsabilidades de la sociedad civil son procesos recíprocos y complementarios derivados de las profundas transformaciones que se han registrado en los países de la región².

En el marco del nuevo protagonismo que tienen ahora el mercado, la sociedad civil y el gobierno, como actores fundamentales en los procesos de construcción nacional, la estrategia del BID para el período 1994–2000 contempla entre sus cinco áreas prioritarias para la asignación de sus recursos el fortalecimiento de la sociedad civil y de su papel para promover un desarrollo sostenible, y la promoción del sector privado en el proceso de desarrollo³. El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) se propone contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil, crear una cultura filantrópica que comprometa al conjunto de los ciudadanos, en particular a los empresarios, en los problemas de su comunidad y contribuir a concienciar a los funcionarios públicos sobre la importancia que tiene la acción concertada entre el gobierno, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil. De aquí la importancia, en el marco de las preocupaciones del BID, de una experiencia como la del CEMEFI.

¹ Especialista en evaluación institucional y planeación estratégica, Causa Ciudadana.

² "El BID, la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil", Edmundo Jarquín, exposición presentada en la "conferencia sobre 'El Fortalecimiento de la sociedad civil en Centroamérica y la República Dominicana'", San José, Costa Rica, noviembre 27–29 de 1995.

³ "Estrategia del banco, programación de actividades y ciclo de los proyectos", Jairo Sánchez, exposición presentada en la reunión "El Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Una Propuesta de las Organizaciones Civiles Mexicanas", Guadalajara, Jalisco, enero 18 de 1996.

¿Cómo y cuándo surge?

En diciembre de 1988, Manuel Arango, un empresario mexicano comprometido con la problemática social del país, fundó el Centro Mexicano de Instituciones Filantrópicas (CEMIF), con el propósito de promover la unidad de las organizaciones sin fines de lucro al servicio de terceros, para viabilizar sus esfuerzos y hacer que su incidencia fuera mayor en el ámbito de la realidad mexicana. La idea de Arango surgió de la experiencia del *Canadian Center for Philanthropy*, institución con la que se había vinculado hacía poco tiempo. Arango ingresó al mundo de las organizaciones de la sociedad civil —nacionales e internacionales— a partir de la creación de la Fundación Universo Veintiuno, A.C. (ahora Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A.C.), una institución dedicada a la preservación del medio ambiente.

En julio de 1990 el CEMIF invitó a una reunión con el objeto de iniciar el diálogo en torno a la posibilidad de constituir una instancia de coordinación y encuentro entre las organizaciones de la sociedad civil del país. Se citaron 150 instituciones, pero asistieron 300. En un primer momento, los organizadores consideraron el evento como un éxito. Nunca antes se habían reunido tantas y tan diversas. Días después surgieron los problemas y se manifestó abiertamente la resistencia de sectores importantes de la sociedad civil a constituir una instancia de coordinación.

Los asistentes compartían el espíritu de servicio a los demás, pero cada uno tenía su propia visión sobre lo que podía implicar la coordinación de las organizaciones de la sociedad civil. El CEMIF dio marcha atrás a su idea de crear una estructura de coordinación o una federación de organizaciones de la sociedad civil mexicana; asegura Arango que era imposible en ese momento. Había que comenzar al revés. En vez de proponer un gran proyecto de coordinación se tenía que promover el espíritu en el que sí había coincidencias entre todos los asistentes⁴.

Ante el fracaso del primer intento, los organizadores no se desanimaron. Tomaron conciencia de que el punto con el que se había pretendido iniciar era en realidad el de llegada. Se cambió la estrategia. Había que construir la articulación en el transcurso de un proceso. Se reconoció que las condiciones de México no eran las de Canadá o los Estados Unidos. Había un mayor grado de dificultad, por las características de la propia sociedad, para promover espacios de coordinación de la sociedad civil organizada.

En diciembre de 1992, el CEMIF se transformó en el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), cambiando la concepción de la tarea y también los propósitos. La institución se definió como una instancia promotora de la cultura filantrópica, al tiempo que se dio a la tarea de crear conciencia sobre su importancia en la sociedad en su conjunto, y en particular entre los sectores del gobierno y la iniciativa privada, como algo que contribuyera al fortalecimiento y consolidación de las organizaciones sin fines de lucro que trabajan por los demás.

⁴ Ibidem.

¿Cuál es su concepción de filantropía?

El CEMEFI entiende por sociedad civil al conjunto social que no es el gobierno. A partir de la definición se supone que ésta tiene dos grandes tipos de organizaciones: las instituciones con fines de lucro y las instituciones sin fines de lucro o tercer sector⁵. Este último se diferencia del sector empresarial (mercado) y del sector público (gobierno), al plantear como principal objetivo la construcción del bien común, haciendo frente a las necesidades humanas y promoviendo la participación paulatina de la sociedad. El tercer sector es un sector privado con fines públicos y tiene como propósito complementar la acción del Estado y el mercado en la atención de las necesidades sociales⁶.

En este marco, que sustenta su propuesta, el CEMEFI define la filantropía a partir de un conjunto de enunciados —que se complementan— y se formulan de la siguiente manera: “La expresión del impulso generoso que brota de todo ser humano, en todos los tiempos y en todas las culturas; toda actitud de respeto, atención y servicio, encaminada a promover el desarrollo del ser humano y proteger su entorno; el compromiso generoso de personas, instituciones y empresas, que aportan tiempo, talento y recursos, en favor del desarrollo integral de la comunidad; el conjunto de acciones no remuneradas, orientadas al desarrollo social que impulsa el talento y la capacidad humana; un medio eficiente para estimular la participación voluntaria, distribuir recursos y crear formas de trabajo que impulsen el equilibrio y el desarrollo armónico de la sociedad”. De manera sintética, resumiendo los elementos anteriores, el CEMEFI propone que la filantropía puede entenderse como toda acción generosa y voluntaria, que se realiza en beneficio de la comunidad sin ánimo de lucro ni interés particular⁷.

Esta concepción parte de reconocer que los beneficios del desarrollo en México no han llegado a todos los sectores de la población y que la pobreza, la marginación y la desigualdad persisten y crecen, y que la solución de estos problemas compete a toda la sociedad y no sólo al gobierno⁸. En la visión del CEMEFI, el mercado es incapaz de resolver el conjunto de los problemas sociales e incluso es factor para que se agraven algunos de los mismos; el Estado tampoco puede hacerse cargo de la totalidad de los problemas de la población, por lo que en las sociedades modernas se requiere también la decidida acción del tercer sector o de la sociedad civil organizada, para colaborar con el mercado y el Estado en la solución de la problemática social del país.

¿Qué es y qué se propone?

El CEMEFI es una institución privada sin fines de lucro que tiene como misión promover la cultura filantrópica en México y fortalecer la participación organizada de la sociedad en su desarrollo integral y en la solución de los problemas comunitarios⁹. El CEMEFI no tiene filiación política

⁵ La sociedad civil: Conceptos relacionados con sus formas de organización, CEMEFI, Febrero, 1997, México, D.F.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Planeación Estratégica 1996–2000, CEMEFI, 1995, México, D.F.

⁸ Presentación Institucional, CEMEFI, s/d.

⁹ Planeación Estratégica 1996–2000, CEMEFI, 1995, México, D.F.

y no hace distinción alguna de los ciudadanos cualquiera que sea su condición de género, determinación racial, económica, política o religiosa. Entre sus compromisos institucionales están los de promover la participación de las personas y las organizaciones en el desarrollo social, estimular las relaciones que permiten que la sociedad potencie el desarrollo humano con oportunidades para todos y fomentar la democracia, que es el modelo de organización social que mejor posibilita el diálogo y la participación entre los distintos actores sociales, para la búsqueda y el logro del bien común¹⁰.

Para cumplir su misión, el CEMEFI se ha dotado de un conjunto de propósitos relacionados con la promoción de la filantropía y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, que son: ofrecer a sus miembros servicios que permitan su desarrollo; promover en las personas actitudes filantrópicas que se traduzcan en mayor participación y compromiso; fomentar el conocimiento del sector filantrópico; promover la formación de profesionales e investigadores de la filantropía; propiciar la profesionalización de las organizaciones del sector; promover los canales de comunicación dentro del sector filantrópico y hacia el conjunto de la sociedad; mantener un contacto permanente con el gobierno, que facilite la participación del sector en el diseño de las políticas públicas y los marcos legales y fiscales que lo regulan; estimular la inversión social de la empresa y promover las relaciones, nacionales e internacionales, con otras organizaciones filantrópicas¹¹.

¿Cómo se estructura y organiza?

Una de las peculiaridades del CEMEFI es que en sus órganos de gestión participan personas, empresas e instituciones que han logrado credibilidad por sus vidas, trabajo e iniciativa, a nivel nacional e internacional. Entre ellos se encuentran hombres y mujeres de la industria, las finanzas, el comercio, la política, los círculos académicos y las organizaciones de la sociedad civil. Existe en la institución una preocupación constante por hacer que los miembros de los distintos niveles participen en las reuniones que les corresponde.

Los órganos de gestión y ejecución:

Órganos de gestión:

La asamblea general de asociados. Es la máxima autoridad que aprueba las líneas generales del trabajo y ratifica y formaliza las decisiones del consejo directivo. Está integrada por 67 miembros, de los cuales 38 son instituciones, 20 personas y 9 empresas. Se reúne por lo menos una vez al año.

El consejo directivo. Es responsable de la marcha general de la institución, nombra al presidente del consejo, al comité ejecutivo y al presidente ejecutivo. Está integrado por 53 personas y se reúne trimestralmente.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

El comité ejecutivo. Es responsable del seguimiento de la actividad cotidiana de la institución. Está integrado por diez consejeros: el presidente del consejo, siete vicepresidentes, un secretario y el presidente ejecutivo. Cada uno de los vicepresidentes tiene a su cargo uno de los programas que ejecuta la institución. Se reúne ocho veces al año.

Órganos de ejecución:

El presidente ejecutivo. Ejecuta los acuerdos del comité ejecutivo y es el responsable de la marcha general de la institución. Cuenta con una estructura operativa integrada por 20 personas, organizadas en tres direcciones de área (investigación, promoción y desarrollo) y un departamento de apoyo administrativo¹².

Miembros y pertenencia

Existen tres niveles de participación en la vida institucional del CEMEFI:

Los asociados: personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras interesadas en colaborar en la consecución de los objetivos de la asociación. Existen tres categorías: fundadores, que iniciaron la institución; los activos, que son aprobados por la asamblea, y los honorarios, que sólo son invitados a participar en las asambleas.

Los miembros: personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que deseen participar en las actividades de la institución y sean aceptados de conformidad con los estatutos. Existen las categorías de: patrocinadores, que aportan recursos, y colaboradores, que participan en el desarrollo de actividades.

Los afiliados: personas físicas o morales, públicas o privadas que son admitidas por el consejo directivo y están comprometidas con el desarrollo de las actividades filantrópicas o con la ayuda a individuos. Actualmente hay 184 instituciones de asistencia y promoción, que participan con este carácter¹³.

¿Qué hace la institución?

La acción del CEMEFI está distribuida en tres grandes áreas: la investigación, la promoción y el desarrollo. Cada una de ellas, a su vez, lleva a cabo alguno de los ocho programas que ejecuta la institución para cumplir su misión y hacer realidad sus propósitos. Los programas son: gobierno y políticas públicas; comunicación; investigación de filantropía; centro de información filantrópica; mira por los demás; filantropía empresarial; y profesionalización del sector y desarrollo institucional.

Gobierno y políticas públicas: El CEMEFI, desde el inicio de sus actividades, identificó la regulación del sector y las tensas relaciones con el gobierno como uno de los cuellos de botella que obstaculizaban el desarrollo de las organizaciones del tercer sector mexicano. Se sabía

¹² Estatutos del CEMEFI, México, D.F.

¹³ Ibidem.

del fracaso que habían tenido distintos esfuerzos por provocar un cambio en la ley y facilitar el encuentro entre la sociedad civil y el gobierno. El CEMEFI se dio a la tarea de promover, junto con otras instituciones, un nuevo marco jurídico y actuar de puente, para acercar al gobierno y la sociedad civil organizada. La institución se propuso también sensibilizar a los funcionarios públicos y a los políticos sobre la importancia del tercer sector.

Comunicación: Este programa ha sido concebido con el doble propósito de intensificar la comunicación dentro del sector y la de éste con el conjunto de la sociedad para lograr mayores niveles de visibilidad. El CEMEFI considera que en la medida en que las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro compartan sus experiencias y realizaciones, el universo de información se hará cada vez más rico e interesante. El manejo de volúmenes crecientes de información generada por las propias organizaciones permitirá que la toma de decisiones en el sector sea cada vez más focalizada y efectiva. A partir de la información que se produce en el esfuerzo de comunicar al sector entre sí, se van generando materiales relevantes, que se pueden transmitir a los medios de comunicación. La institución ha desarrollado tres instrumentos de comunicación: La revista *Filantropía*, el boletín *Filantropía* y la página en Internet.

Investigación: Una de las tareas estratégicas es la de investigar la realidad del sector. Saber cuál es la dimensión, composición e impacto de las acciones que realizan las organizaciones de la sociedad civil en el país. En la medida en que se logre conocer con precisión y profundidad al tercer sector se podrán desarrollar mejores estrategias para promover el desarrollo de una cultura filantrópica en el país. La información que arroja la investigación permite, entre otras cosas, hacer un mejor trabajo en el ámbito de la visibilidad del sector, establecer un diálogo con el gobierno a partir de datos que permiten una mejor negociación y también sostener una discusión más consistente con los empresarios y otros actores sociales¹⁴. La investigación que desarrolla el CEMEFI está relacionada con los nudos problemáticos que, de acuerdo a la institución, existen en el sector: regulación, financiamiento, profesionalización y visibilidad.

Centro de información filantrópica (CIF): El propósito del centro es recopilar, identificar, clasificar y difundir la información sobre el sector filantrópico nacional e internacional. El centro está vinculado, a través de Internet, con otros esfuerzos tanto a nivel nacional como internacional. En su diseño hay un claro interés de ser el enlace de México con centros de otros países aprovechando la red de relaciones del CEMEFI. Pretende también convertirse en un apoyo decidido a los trabajos de investigación de los estudiosos del tema.

Mira por los demás: El programa se propone contribuir a crear, fortalecer y difundir una cultura filantrópica entre los mexicanos y también visibilizar y promover al sector a través de los medios de comunicación. El concepto es el de educar y sensibilizar a través de una gran campaña de publicidad. El programa invita a la población y a las empresas privadas, para que participen, con su tiempo, talento y recursos, de manera decidida en la solución de los grandes problemas sociales del país. Específicamente se pretende lograr, que los ciudadanos destinen por lo menos

¹⁴ Entrevista con Jorge Villalobos, 11 de noviembre, y Manuel Arango, 6 de noviembre de 1997, México, D.F.

una hora a la semana a colaborar voluntariamente en alguna tarea de beneficio para su comunidad; que canalicen donativos a las causas que elijan libremente hasta alcanzar por lo menos el 1 por ciento de sus ingresos; que las empresas incrementen su colaboración a la comunidad destinando el 1 por ciento de sus utilidades a la causa que determinen y que promuevan la participación de sus trabajadores, funcionarios, clientes y proveedores en tareas de la comunidad.

Filantropía empresarial: El nuevo modelo económico que determina la propuesta de desarrollo asigna a la empresa y a los empresarios un papel nuevo y protagónico. Por tal motivo, se requiere una mayor participación y responsabilidad social de todos los que se dedican a las actividades empresariales. El programa se propone, a partir del desarrollo de una concepción de la filantropía empresarial que considere las características de la realidad mexicana, estimular y reforzar el compromiso de todos para mejorar la calidad de vida; integrar la responsabilidad empresarial y personal con las necesidades de la comunidad; incrementar la inversión de tiempo, talento y dinero para beneficio de la comunidad. El CEMEFI está comprometido a promover el concepto entre el empresariado mexicano, para elevar los niveles de participación, activa y decidida, del sector privado en acciones que implican la responsabilidad social.

Profesionalización del sector: Uno de los más grandes retos de la sociedad civil organizada del país es elevar sus niveles de eficiencia y eficacia. En la medida que se cuente con más y mejores profesionales, las organizaciones del tercer sector estarán en mejores condiciones para desarrollarse y cumplir con su misión, al tiempo que verán aumentar su credibilidad y también su imagen positiva dentro de la sociedad. El programa trabaja básicamente a través de la participación en el proceso de desarrollo institucional mediante asesorías, consultorías, cursos, seminarios, talleres y foros. La política es involucrar a otras instituciones, incluyendo a la universidad y los despachos privados, para que realicen la tarea, pero el CEMEFI ejecuta actividades específicas en esta materia.

Desarrollo institucional: El CEMEFI surgió de la decisión personal de un filántropo, pero desde un inicio se planteó la necesidad de constituirse como una institución con un manejo y conducción de carácter profesional, que evitara la discrecionalidad. El diseño de su estructura y su funcionamiento permiten la toma de decisiones colegiadas y evitan la dirección individualista y el protagonismo.

Relaciones. El CEMEFI se va a posesionar en el entorno en la medida que desarrolle una política agresiva de relaciones en los diversos sectores del país (gobierno, empresa, medios de comunicación) y del exterior. El tercer sector en México se irá articulando, de manera informal, en la medida en que se intensifiquen las relaciones dentro del mismo. Por eso la institución debe promover todo tipo de encuentros que vayan en este sentido. Es necesario aprender y ganar fuerza dentro de la sociedad mexicana para abrir un amplio abanico de relaciones internacionales que permitan conectar la institución con realidades semejantes en otros países.

Sostenibilidad. En un principio, con los aportes de su fundador, se dispuso de los recursos para el funcionamiento del CEMEFI, pero se reconoció con claridad que a mediano y largo plazo la institución debería constituir su propio patrimonio y sostenibilidad. Para lograrlo se re-

quieren los aportes de sus propios miembros, la venta de servicios y el apoyo de las fundaciones nacionales e internacionales.

¿Qué ha hecho la institución?

En el transcurso de diez años, el CEMEFI ha desarrollado un conjunto de acciones que representan una actividad importante en los distintos campos en los que ha incursionado. El trabajo ha estado orientado por la misión y los propósitos institucionales. Aquí se presenta una síntesis de lo que se ha hecho en esos años.

Gobierno y política pública

Las acciones más relevantes desarrolladas por este programa han sido la elaboración y promoción de la Ley de Fomento de las Actividades del Bienestar y Desarrollo Social en un grupo formado por Organismos Civiles por la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), la Fundación Miguel Alemán y la Universidad Iberoamericana. El centro de la propuesta es que las instituciones del sector no lucrativo que trabajan a favor de terceros sean reconocidas como órganos de utilidad pública, y que se norme su acción para hacer transparente todos sus derechos y obligaciones. La propuesta de Ley, que se trabajó desde finales de 1993, se presentó a la Cámara de Diputados en abril de 1997, con el consenso de todos los partidos, pero en el momento final ésta dio marcha atrás y sin explicación alguna, después de cuatro años de consultas y reuniones de trabajo para llegar a acuerdos, se negó la misma.

El CEMEFI ha tratado también de sensibilizar a miembros del gobierno sobre el papel y la importancia del tercer sector. La acción se ha dirigido a funcionarios de la oficina de asesores de la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Gobernación y el Departamento del Distrito Federal. En 1990 se iniciaron los contactos y primeros diálogos con la SHCP. Se han realizado reuniones con el Presidente de la República, el Secretario y los Subsecretarios de Hacienda con el propósito de concienciarlos sobre la necesidad de hacer reformas fiscales que fomenten la filantropía en el marco de una visión del Estado que considera a la sociedad civil organizada como un colaborador de la acción gubernamental¹⁵.

Se ha mantenido una relación constante y sistemática con el área encargada de la deducción de impuestos de la SHCP, para hacer sugerencias y propuestas de cambio a la ley con el propósito de incluirlas en la miscelánea fiscal de cada año. El CEMEFI participa en el Consejo Asesor para la determinación de las mercancías decomisadas y ha participado en la elaboración de criterios para adjudicar las mercancías. En 1993 y 1994, en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), el CEMEFI trabajó de manera coordinada con instancias de la sociedad civil organizada de Canadá (Canadian Center for Philanthropy) y los Estados Unidos (Council on Foundations) con el propósito de establecer una posición unificada, para luego hacerla valer ante los gobiernos de los respectivos países. La participación del CEMEFI contribuyó

¹⁵ Entrevista con Jorge Villalobos, 11 de noviembre de 1997, México, D.F.

a que la SHCP se hiciera cargo de la propuesta para evitar la doble tributación de las empresas de los Estados Unidos que hacen donativos en México, a fin de facilitar el flujo de recursos destinados a la filantropía.

En el segundo semestre de 1995, el CEMEFI organizó un seminario de doce sesiones sobre el tercer sector, impartido por un conjunto de especialistas, dirigido a funcionarios de la oficina de la Presidencia de la República con el fin de introducirlos en el tema, mostrar la relevancia y dimensión del sector en el país y sensibilizarlos sobre la necesidad de que el gobierno fomente el desarrollo del mismo. Al término de las sesiones de estudio, el CEMEFI organizó una gira por los Estados Unidos, para que los participantes conocieran las leyes de ese país y la posición del gobierno en la materia y también para que visitaran centros que articulan y coordinan a sectores de la sociedad civil en esa nación.

Una labor importante ha sido el cabildeo desarrollado por el CEMEFI a lo largo de estos años en las Cámaras de Diputados y de Senadores. Ha habido también contactos con los más importantes partidos políticos del país. El trabajo se ha intensificado en los últimos tres años en la medida en que el proceso de transición democrática que hoy se vive en el país ha traído consigo cambios que permiten la apertura de espacios de discusión y el surgimiento de nuevos actores en la vida política de México. El cabildeo realizado por el CEMEFI ha privilegiado las comisiones, en ambas cámaras, que tienen que ver directamente con el desarrollo social y la participación ciudadana. El cabildeo con los partidos se ha concentrado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En todos los casos se ha hablado con sus dirigentes y también con algunos de sus líderes más importantes. El propósito siempre ha sido el mismo, que los senadores, diputados y todos los políticos del país, no importa a que partidos pertenezcan, entiendan qué es el tercer sector y cuáles son sus posibilidades con la pretensión de que apoyen su desarrollo¹⁶.

Comunicación: La revista *Filantropía*, que surgió en 1996, tiene como propósito fundamental comunicar al público en general la importancia del trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil. En la revista se reportan experiencias exitosas desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y acciones de personas, y se proponen puntos de discusión relacionados con el estado actual del mismo¹⁷.

El boletín *Filantropía* es el órgano interno de comunicación del CEMEFI, que se publica desde 1993. La impresión es de mil ejemplares y sale cada tres meses. La página en Internet se abrió en octubre de 1997 y en sus primeros dos meses de vida fue visitada en 402 ocasiones. En ella existe información básica sobre la institución. El CEMEFI es también responsable de organizar un Foro sobre *Filantropía*, que entra a la red a través de Compuserve.

Una actividad adicional en los esfuerzos del CEMEFI por comunicar lo que realiza el sec-

¹⁶ Entrevista con Rubén Aguilar Monteverde, 5 de diciembre de 1997, México, D.F.

¹⁷ *Ibidem*.

tor ha sido elaborar sus propios textos y colaborar con otros en la edición de libros y memorias, para difundir el resultado de encuentros y experiencias.

Investigación: Entre 1990 a 1997 el CEMEFI publicó veinte investigaciones. *La filantropía mexicana: diagnóstico y propuestas de 1990*, fue el primer estudio que se hizo sobre la actividad en el país. En él se compara a la filantropía mexicana con la de los Estados Unidos, y es el esfuerzo de investigación mejor logrado de la institución. En la actualidad y en carácter de asociado local, el CEMEFI colabora con el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Johns Hopkins en una investigación sobre el tercer sector en México, a partir de un modelo metodológico desarrollado por ese centro de estudios. La investigación, una vez que se termine, será el trabajo más amplio que se haya hecho sobre el desarrollo de la sociedad civil organizada de México. El proyecto se inició en octubre de 1996 y finalizará en octubre de 1999. En calidad de asesores del mismo participan 26 especialistas del campo de la política, la economía, la empresa y también está presente el BID, a través de su representante en el país.

En el marco de sus trabajos de investigación, y como un aporte al conocimiento del sector, el CEMEFI empezó a recoger información para elaborar directorios de la sociedad civil organizada. El Directorio de Instituciones Filantrópicas, que se publicó en 1990, fue el primero que se hizo en el país. En él aparecen 608 instituciones nacionales. El que se editó en 1995/1996 registró 2,364 instituciones y está próximo a salir el del período 1998/1999, que da cuenta de 4.500 instituciones. En 1996 se publicó el Directorio de Instituciones Ambientalistas en la República Mexicana, que ofrece información sobre 500 instituciones, grupos y organizaciones que trabajan en ese tema. Hasta ahora es el único directorio especializado publicado por la institución. El trabajo del CEMEFI abrió un nuevo campo de actividad. Ahora hay diversas instituciones que han elaborado directorios generales y también especializados por área de trabajo. Hasta el momento el único que ha tenido continuidad es el editado por el CEMEFI¹⁸.

Centro de Información Filantrópica (CIF)

El centro inició su trabajo en 1996, pero sólo en octubre de 1997 inició sus servicios al público. Su acervo todavía es pequeño, pero con un buen nivel de especialización. El centro se ha vinculado, a través de Internet, con otros semejantes en distintos países. Hasta el momento se tiene un promedio de 80 consultas mensuales a través del correo electrónico, el teléfono y las visitas personales de investigadores de la propia institución, de especialistas y estudiosos del sector y de estudiantes y disertaciones de centros como la Universidad Iberoamericana (UIA), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

Mira por los demás. El programa se diseñó en 1993 inspirado en el programa Imagine del

¹⁸ Actividades realizadas desde su fundación en 1988 a julio de 1996, María de Lourdes Villalón, CEMEFI, 1996, México, D.F. y entrevista con Jorge Villalobos, 11 de noviembre de 1997, México, D.F.

Canadá y se publicó en mayo de 1994. La primera etapa enfrentó muchas dificultades y no logró el impacto previsto. A partir de septiembre de 1997, se inició una segunda etapa con el lanzamiento de una campaña en medios de comunicación a partir de un nuevo concepto y diseño que se hizo con el fin de darle una mayor penetración. Para tal efecto, en abril de 1996 se creó un consejo responsable integrado por los presidentes o directores generales de las 30 empresas de publicidad y comunicación más importantes del país, que voluntariamente aportaron su tiempo y talento. Un comité técnico, nombrado por el mismo grupo, trabajó en un concepto del cual surgió la actual imagen y los mensajes que hoy se transmiten en los medios de comunicación. La campaña de difusión se realiza en los espacios donados por la televisión, la radio y la prensa escrita y también está presente en los productos, la publicidad y la papelería de un grupo de empresas e instituciones que se han sumado a la campaña.

Se cuenta también con el grupo Amigos Mira, que reúne a 29 líderes de opinión, entre ellos a intelectuales como Carlos Fuentes y Federico Reyes Heróles; dirigentes sociales como la Premio Nobel Rigoberta Menchú; comunicadores como Ricardo Rocha, José Gutiérrez Vivó y Raúl Velasco; artistas como Plácido Domingo, Fernando de la Mora y Pedro Armendáriz. Cada uno, desde su propio campo y espacio, trata de promover la cultura de la filantropía. Ahora son 220, entre empresas e instituciones, que se han inscrito como Socios Mira, por lo que ya incluyen en su papelería, etiquetas de productos y en su publicidad la imagen y los mensajes de la campaña Mira por los demás.

A partir de la iniciación de la nueva campaña se ha incrementado la presencia de la misma en los medios electrónicos. Sólo en el mes de septiembre los mensajes salieron al aire en 139 ocasiones. En las grandes cadenas nacionales de radio como ACIR, Red, Centro y Mil pasan a partir de septiembre dos o tres espacios publicitarios diarios cada una. Esto arroja como resultado la emisión de 100 mensajes por mes en los distintos sistemas radiales y unos 400 si se suman todos.

Filantropía empresarial

El programa se inició en enero de 1995, en la Ciudad de México, con el Foro Trinacional de Inversión Social organizado por el CEMEFI en colaboración con The Synergos Institute, The South-North Development Initiative, Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (FMDR) y el Grupo Delta, para hacer que empresarios de Canadá, Estados Unidos y México intercambiaran puntos de vista y compartieran sus reflexiones en torno a su papel y responsabilidad en el desarrollo comunitario a partir del análisis de experiencias ejemplares que pudieran servir como motor para impulsar nuevas actividades. En el encuentro participaron 60 empresarios de gran prestigio en sus respectivos países. Fue el primero que se realizó con miembros de la iniciativa privada de los tres países, para dialogar sobre la filantropía. En 1996 el CEMEFI, The Synergos Institute y Promoción para el Desarrollo Popular (PDP) convocaron al Encuentro local-global: iniciativas de comunidades sostenibles, que contó con la presencia de empresarios de los Estados Unidos, Canadá y México y también reunió a organismos sociales y funcionarios pú-

blicos interesados en fomentar el intercambio y la coinversión que facilite el desarrollo social. En 1997 el programa recibió un nuevo impulso y ahora se trabaja en el desarrollo de la filantropía empresarial a partir del cúmulo de relaciones y reconocimiento que el CEMEFI tiene dentro del ámbito empresarial¹⁹.

El CEMEFI ofrece a las empresas que lo solicitan asistencia técnica para ayudarles a diseñar su programa institucional de filantropía empresarial. Brinda también cursos, talleres y conferencias dirigidos a directivos interesados en el tema. Pone en contacto a empresas que ya han desarrollado su programa con aquéllas que buscan aprender y conocer experiencias en ese campo. El tema se ha incluido como línea de investigación con el objeto de ver las posibilidades de incidir de mejor manera en el sector para hacer realidad los propósitos que se ha planteado la institución.

Profesionalización del sector

Las asesorías que ofrece la institución, unas 120 al año, se concentran en el ámbito fiscal, legal, obtención de fondos, desarrollo del voluntariado, manejo de donativos, planeación estratégica, constitución de instituciones, diseño y operación de proyectos. Con la Universidad Iberoamericana (UIA) se ha trabajado desde 1990 a partir de la realización de los Talleres de Actualización de las Instituciones Filantrópicas, y en 1991 se firmó un convenio de colaboración para promover conjuntamente la filantropía en México. En 1992 se creó en la UIA, con respaldo del CEMEFI, el programa universitario del tercer sector que funcionó hasta 1996. En ese período se organizaron encuentros, seminarios, cursos e investigaciones. Un año después se diseñó el diplomado para educadores de calle, que se impartió en 1992 y también en acuerdo con la UIA y la Junior League el diplomado en voluntariado social, que funcionó de 1992 a 1995. A partir de 1997 se abrió de nuevo el diplomado. En colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)–Campus México y la Asociación Mexicana de Voluntarios, A.C., se ha organizado el diplomado en liderazgo emprendedor para el desarrollo social, que abrirá sus puertas a partir de febrero de 1998²⁰.

Como parte de sus esfuerzos en el campo de la profesionalización del sector, el CEMEFI promueve seminarios, talleres, foros a nivel nacional e internacional, la mayor de las veces en colaboración con otras instituciones y organizaciones del país y también del extranjero. Durante esos años sobresalen, entre otros, los siguientes: la serie de seminarios La sociedad civil frente a los retos sociales, realizados en 1992 en colaboración con la UIA, los derechos humanos de la mujer y filantropía, organizado en 1993 junto con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el primer taller binacional sobre filantropía y frontera, que en 1993 reunió a 60 representantes de instituciones filantrópicas de los Estados Unidos y México, que trabajan en la de la línea fronteriza de ambos países. En 1994 el taller sobre la legislación para el sector no lu-

¹⁹ Entrevista con Martha Smith de Rangel, 6 de noviembre, y Jorge Villalobos, 11 de noviembre de 1997, México, D.F.

²⁰ "Actividades realizadas desde su fundación en 1988, a julio de 1996", María de Lourdes Villalón, CEMEFI, 1996, México, D.F.

crativo en Canadá, los Estados Unidos y México, con el propósito de conocer e intercambiar puntos de vista sobre las legislaciones de cada uno de los países en torno al tercer sector²¹.

En 1996 se llevó a cabo la conferencia binacional sobre filantropía en la frontera Estados Unidos-México, que el CEMEFI promovió junto con el Council on Foundations. En esa ocasión se reunieron 250 líderes de instituciones de ambos lados de la frontera. De ese año es también la octava conferencia anual en filantropía, que se realizó en colaboración con el Instituto de Políticas de la Universidad Johns Hopkins. Participaron 120 personas de veinte países que intercambiaron conocimientos con líderes y estudiosos nacionales y extranjeros en un esfuerzo para comprender mejor el desarrollo del tercer sector en México. En 1997 se organizaron cursos en Oaxaca, León, Guanajuato y el Distrito Federal sobre aspectos legales de las instituciones del tercer sector. A fines de 1997 el BID trabajó en el diseño de un proyecto de profesionalización del sector que ha sido presentado por el CEMEFI en conjunto con la fundaciones Invertir y Vamos. De hacerse realidad la propuesta, los esfuerzos dirigidos en esa dirección van a tener un crecimiento significativo.

Como parte de los esfuerzos en las actividades de la profesionalización, directivos y personal del CEMEFI han participado de manera permanente en foros y encuentros de carácter internacional. Esto ha permitido, a través de la socialización de la información, que se conozca en el país lo que se discute en otras realidades sobre el tercer sector. Algunos eventos que pueden dar idea de la importancia y carácter de los mismos son los siguientes: Se asistió a todas las sesiones del encuentro de fundaciones iberoamericanas que tuvieron lugar en España (1992), México (1994) y Brasil (1996). (El de México fue organizado por el CEMEFI). En estos encuentros, que se celebran cada dos años, participa un centenar de líderes de organizaciones del tercer sector de todos los países de América Latina. En 1995 se hizo presente en la conferencia anual de Hispanic in Philanthropy que reúne a los filántropos de habla española en los Estados Unidos y también en la conferencia sobre desarrollo humano, celebrada en Italia con el propósito de analizar el papel de las fundaciones y organizaciones no lucrativas en el desarrollo humano. En ese mismo año merece especial atención la celebración en México de la primera asamblea mundial de CIVICUS, en la que el CEMEFI fue uno de sus organizadores. Asistieron 500 personas representantes de 55 países. CIVICUS es una alianza de organismos e individuos cuyo propósito central es fortalecer la acción ciudadana en todo el mundo, mediante iniciativas filantrópicas al servicio de la comunidad. Esta organización mundial pretende constituirse en un foro internacional, para intercambiar conocimientos y experiencias del tercer sector. En 1996 se participó en el foro sobre modernización del estado y la sociedad organizado por el BID en Japón. La reunión tuvo como objetivo acercar a los representantes de la sociedad civil de la Cuenca del Pacífico y América Latina con empresarios japoneses. En 1997 se estuvo presente en la II Asamblea Mundial de CIVICUS, que se realizó en Hungría y en ese mismo año se participó en el programa LIP, patrocinado por la Fundación W.K.Kellogg en Argentina.

²¹ *Ibidem* y entrevista con Jorge Villalobos, 11 de noviembre de 1997, México, D.F.

Desarrollo institucional

El desarrollo de la institucionalidad se ha llevado a cabo en un proceso que adquirió mayor dinamismo a partir de 1994. En ese año el Consejo Directivo tomó la decisión de impulsar con más fuerza la construcción de una vida institucional que permita fortalecer la autoridad de todos los órganos colegiados. En 1995 se hizo una evaluación del trabajo realizado en los últimos seis años en la que se involucraron consejeros, asociados, afiliados y personalidades del entorno político, económico y social del país. En ese mismo año el fundador decidió no reelegirse como presidente del CEMEFI, para dar lugar al surgimiento de nuevos líderes. Se acordó entonces, de manera experimental, trabajar con una dirección colectiva, integrada por los vicepresidentes del comité ejecutivo. Se inició la transición del liderazgo histórico del fundador a uno de carácter institucional. En 1996 se nombró un nuevo presidente y en ese año se elaboró y aprobó el plan estratégico 1996–2000. En él se definió con precisión la visión, misión, objetivos institucionales y los niveles de gobierno y ejecución de la estructura orgánica. A partir de ese momento se ha trabajado con una idea más precisa y de una manera más organizada, bajo un plan que ha favorecido y facilitado la integración y participación de los niveles de gobierno en la toma de decisiones y también una mayor productividad y eficacia del equipo de trabajo en sus tareas cotidianas²².

Desde su nacimiento, a partir de una idea clara sobre la importancia de las relaciones, el CEMEFI ha procurado establecer contactos con el mayor número de organizaciones de la sociedad civil mexicana. La organicidad del sector, en una realidad como la mexicana, provendrá en muy buena medida de contactos y encuentros informales, constantes y permanentes. El primer círculo de relaciones está dado por el conjunto de personas e instituciones que participan como asociadas, miembros o afiliadas, en la actualidad unas 300, de las cuales 220 son instituciones. El segundo círculo son todas las organizaciones que sin pertenecer a la institución, solicitan los servicios del CEMEFI. Un tercer círculo es el conjunto de redes y grupos de organizaciones de la sociedad civil existentes en el país, como el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Convergencia y la Unión de Instituciones de Asistencia Privada. La institución mantiene también relación estrecha con otras estructuras de apoyo al tercer sector, como la Asociación Mexicana de Voluntarios, A.C., creada en 1994 con apoyo del CEMEFI, la Asociación Mexicana de Procuradores de Fondos para el Desarrollo Institucional (AMPROFDI) y Procuración de Fondos y Desarrollo Institucional (PROCURA).

En el transcurso de estos años, el CEMEFI ha dedicado especial atención al campo de las relaciones internacionales. El esfuerzo ha dado como resultado que la institución se considere en el exterior como un interlocutor clave y fundamental de la sociedad civil mexicana. La institución ha abierto múltiples frentes de relaciones. En la actualidad tiene firmados convenios de colaboración y mantiene una relación permanente con la red mundial CIVICUS. En los Estados Unidos, con el Council on Foundations, Independent Sector, Foundation Center, Hispanic in

²² Memoria 1995–1996, CEMEFI, México. D.F. y entrevista con Rubén Aguilar Monteverde, 5 de diciembre de 1997, México, D.F.

Philanthropy, National Center for Nonprofit Board y la universidad Johns Hopkins. También tiene acuerdos con las fundaciones Ford, K.W. Kellog, Charles S. Mott, MacArthur, Rockefeller, David and Lucile Packard. En Canadá, con el Canadian Center for Philanthropy, en Europa con el Centro Español de Fundaciones y el Centro Europeo de Fundaciones, y en América Latina con el Centro Colombiano de Filantropía, Fundación FES y Fundación Esquel, el Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE) de Brasil. En algunas de estas organizaciones el CEMEFI participa en sus asambleas anuales y en otros casos en calidad de miembro o asociado²³.

Desde su fundación en diciembre de 1988 hasta 1994, la mayoría de los recursos provino de donaciones de su fundador, que se complementaron con el aporte de fundaciones internacionales como Ford y W.K.Kellogg. El Consejo Directivo decidió, a partir de 1994, diversificar las fuentes de ingreso para fortalecer la institución. En 1995 el fundador estableció un acuerdo con el CEMEFI, en el que se estipularon plazos y montos en los que él reduciría sus aportes. En ese año se comprometió a pagar el 50 por ciento de los gastos de la institución, y el otro 50 por ciento tenía que ser cubierto por otras fuentes. En 1996 la relación fue de 30 a 70 por ciento y en 1997, de 15 a 85 por ciento. A partir de 1998, el CEMEFI tendrá que vivir de los recursos que obtenga por otras vías²⁴. El CEMEFI hasta ahora ha podido hacer frente a sus compromisos y obligaciones. La crisis financiera de México de 1994 y 1995 hizo más difícil aumentar la captación de fondos nacionales provenientes de los miembros de la institución. La estrategia tuvo entonces que cambiar, para centrarse más en los donativos de fundaciones extranjeras, en particular las fundaciones Mott, MacArthur, Ford y la W.K.Kellog, que decidieron respaldar la operación del CEMEFI hasta el año 2000, periodo en el que se deberá consolidar su situación financiera y alcanzar su sostenibilidad a partir, principalmente, de las cuotas de los propios miembros, particularmente fundaciones y empresas, de las organizaciones afiliadas y la venta de sus servicios. A partir de 1998 se contempla la creación de un fondo patrimonial que deberá aportar entre el 20 y el 30 por ciento de los gastos presupuestados para el año 2000. Entre 1998 y 2000 se espera asociar anualmente a 50 nuevas empresas que aporten fondos para el sostenimiento de la institución.

En los últimos tres años el presupuesto total del CEMEFI, sumando gastos de operación, programas básicos y Mira por los demás, ha sido de US\$750.000 anuales. En términos generales, entre el 10 y el 15 por ciento corresponde a salarios y operación, y el resto a proyectos. Considerando el monto y la relevancia de las acciones que realiza la institución, los presupuestos anuales pueden considerarse reducidos. Esto muestra que existe una buena administración y altos niveles de eficiencia en el ejercicio del presupuesto.

¿Cuáles son los logros y el impacto de su acción?

Para tener una mejor idea de lo que ha logrado el CEMEFI, es necesario analizar en qué medida

²³ Memoria 1995-1996, CEMEFI, México, D.F. y entrevista con Jorge Villalobos, 11 de noviembre de 1997, México, D.F.

²⁴ Memoria 1995-1996, CEMEFI, México, D.F.

ha cumplido su misión y también sus principales propósitos. A continuación se intenta hacer una evaluación de carácter cualitativo, a partir de la opinión de actores que han estado en contacto con la institución y sus actividades. Esto permite formarse una idea del impacto de las actividades emprendidas por la institución en sus esfuerzos por contribuir al desarrollo de la cultura filantrópica y al fortalecimiento de las organizaciones del tercer sector en el país. Las actividades que se analizan en relación con los objetivos son: promover el encuentro entre las organizaciones del sector; una cultura filantrópica; la comunicación dentro del sector y de éste con la sociedad; la investigación sobre el sector; la profesionalización de las organizaciones y sus miembros; el contacto permanente con el gobierno; y la inversión social de la empresa y el desarrollo institucional.

Encuentro entre las organizaciones del sector

El CEMEFI ha logrado reconocimiento tanto dentro de la sociedad mexicana como en el ámbito internacional de las organizaciones del tercer sector. Se le considera como una institución seria, creíble, profesional y se le ve también como una institución que tiene un interés real en ayudar, sin posiciones protagónicas²⁵. Está ubicada como una organización autónoma e independiente, a la que se le reconoce cierto liderazgo y representación, aunque no formal, entre sectores de la sociedad civil organizada de México. Se ve a la institución como un espacio de encuentro y punto de referencia para los integrantes del tercer sector.

El CEMEFI es hoy una de las pocas instituciones del país que se preocupa de manera consistente y desinteresada por impulsar la organicidad e institucionalidad del sector. Hay quienes reconocen y aplauden estos esfuerzos e incluso piden que se intensifiquen, pero también hay otros que los ven con suspicacia. Las diferencias sociales y las tradiciones políticas nacionales, pueden ser algunos de los elementos que expliquen lo difícil que resulta hoy, en un país inmerso en un proceso de transición democrática, avanzar con mayor rapidez en la consolidación del sector.

Cultura filantrópica

El CEMEFI ha contribuido con el conjunto de sus actividades, pero sobre todo a través de la campaña *Mira por los demás*, a promover la cultura de la filantropía, que requiere que todos los ciudadanos deben dar tiempo, talento y recursos para contribuir a la solución de los problemas sociales del país. La propuesta implica el compromiso personal y no sólo donar dinero. De manera particular, la institución ha intentado crear conciencia de que todos, en especial los que más poseen, tienen una responsabilidad para con su comunidad.

La institución ha promovido una actitud ciudadana, en el marco de una cultura filantrópica más participativa que ha hecho que las personas, al implicarse en la solución de los problemas, tomen conciencia de la dimensión de los mismos y de sus causas y que esto requiere un mayor compromiso en la solución de la problemática comunitaria. El CEMEFI ha creado un es-

²⁵ Entrevista con Lorenzo Servidje, 4 de noviembre de 1997, México, D.F.

pacio para que ciertos sectores de la sociedad comprendan que el cambio, para que las cosas sean mejores, no sólo conviene sino que es necesario.

El impacto mensurable de la institución se circunscribe todavía a grupos reducidos de la sociedad, pero se concentra en sectores que influyen en la opinión pública y la toma de decisiones. Todos reconocen que el CEMEFI es pionero en la promoción de la cultura filantrópica y también que un efecto inmediato del trabajo es que ha contribuido a visualizar y dimensionar al sector frente a otros actores sociales. Un logro de esta labor es haber fortalecido la convicción de los que ya venían actuando en el sector, pero también se ha logrado que otros se incorporen, aunque todavía son pocos ante la dimensión de los problemas y el número de los habitantes del país.

La campaña Mira por los demás, el principal instrumento para promover la cultura filantrópica a nivel masivo, no ha tenido aún el efecto que se esperaba de ella. Al decir de los especialistas, todavía no se tienen niveles de exposición en los grandes medios, en particular Televisa y Televisión Azteca, que garanticen y aseguren su impacto. El CEMEFI ha realizado una consistente labor, tarea en la que también es pionero, dirigida a concienciar a los medios comunicación de México sobre la importancia de la filantropía. Su trabajo ha permitido que los medios se abran y dediquen espacio a la promoción de la campaña y también a la difusión de las que hacen las organizaciones del tercer sector.

Comunicación dentro del sector

El CEMEFI ha hecho un aporte relevante en el campo de la comunicación dentro del sector. Ha puesto en contacto, a través de diversos mecanismos, a grupos que antes no se conocían y también ha propiciado la socialización de la información y el intercambio de experiencias. Sin la acción de la institución, las organizaciones del sector estarían más aisladas y menos informadas de lo que se hace en el mismo a nivel nacional. El Internet, el boletín y la revista Filantropía, dentro de sus límites, desempeñan un papel central en la dinámica de comunicar y mantener informadas a las instituciones del sector. La apertura de espacios que contribuyen a la creación de la identidad apuntan también en esa misma dirección. En esta dimensión se ubica la celebración anual del Día de la Filantropía y más recientemente el reconocimiento al compromiso con los demás.

Un servicio particularmente reconocido del CEMEFI, en el que resulta único, es mantener informada a la sociedad civil mexicana de lo que ocurre con el sector en otras latitudes. Se dice que la institución se asoma al mundo y ve qué pasa en otros países, para luego comunicarlo en México²⁶. El mantener contactos permanentes, a través de sus relaciones, con algunos de los países e instituciones donde el tercer sector ha alcanzado un mayor grado de desarrollo permite a la institución hacerse de un cúmulo de información, de vanguardia y primera mano, que luego intercambia con las organizaciones mexicanas. Esto les permite conectarse con el exterior. Su aporte ha permitido desarrollos a partir del estudio y el conocimiento de otras experiencias.

²⁶ Entrevista con Guillermo Soberón, 4 de noviembre de 1997.

La información que produce y proporciona el CEMEFI ha contribuido también, junto con la campaña Mira por los demás, a visualizar al sector y a superar cierto desconocimiento y prejuicios sobre la sociedad civil organizada. El hacer llegar información seria y objetiva a quienes generan la opinión pública, ha sido fundamental para introducir el tema de la filantropía en la agenda de la discusión y también ha contribuido a construir una imagen más apegada a la realidad, sobre la importancia, el aporte y las posibilidades del sector en la sociedad mexicana.

Investigación sobre el sector

El CEMEFI ha sido pionero en el campo de los estudios sobre el tercer sector en México. Se trata de un tipo de investigación de carácter operativa y no académica. Los resultados tienen aplicación inmediata. No se pretende competir con la Universidad, ya que cada quien se mueve en espacios y propósitos distintos, que resultan ser complementarios. A través de sus trabajos, la institución ha desarrollado una concepción propia para entender qué es la filantropía y cómo llevarla a cabo. Se parte de visiones desarrolladas en otros países, particularmente en los Estados Unidos, pero que han tenido modificaciones y ajustes para adecuarlas a la realidad mexicana.

Los estudios desarrollados por la institución generan conocimiento e información, que se comparte en foros y encuentros nacionales e internacionales y se utiliza como material de discusión en seminarios y talleres organizados por la propia institución. Los resultados de la investigación propician el diálogo y el intercambio, pero tal vez su mayor aporte es que permite que el sector se conozca mejor así mismo y se vea obligado a reflexionar sobre su propio accionar. Se contribuye a romper el activismo que es tan propio de las organizaciones que integran el tercer sector en el país.

Profesionalización del sector

El CEMEFI ha demostrado, por el camino de los hechos, que tiene una real preocupación por elevar los niveles de profesionalización de las organizaciones y personas que integran el sector. En el transcurso de los años ha promovido en universidades, particularmente en la Iberoamericana y ahora también en el ITESM-Campus México, la organización de diplomados y seminarios dirigidos de manera particular a elevar los niveles técnicos y profesionales de los integrantes del tercer sector en el país. La institución también ha impulsado, a partir de sus propios esfuerzos, acciones encaminadas a profesionalizar el sector a través de cursos, seminarios, talleres y la asesoría que implica, en muchas ocasiones, el acompañamiento de las instituciones y sus gentes. Esta es probablemente la actividad más importante de las desarrolladas por el CEMEFI en este campo.

Inversión social de la empresa

El impacto es todavía menor e inicial. En el país hay un conjunto de empresas que resultan ejemplares, pero el CEMEFI ha podido detectar, ya con precisión, que un gran porcentaje de las mismas o no se comprometen con su comunidad—que sigue siendo la mayoría—o cuando lo

hacen entregan sus donativos sin que exista un propósito definido y un proyecto intencionado. El resultado de esta acción empresarial es ineficiente y ayuda escasamente a resolver los problemas sociales del país. Empresas de gran dimensión que gozan de prestigio y reconocimiento entre los consumidores, siguen aportando recursos en la lógica de la caridad, pero no en la de actores preocupados por el desarrollo.

Ahora se trabaja para convencer a las empresas que no tienen organizado su programa de filantropía, a través de visitas personalizadas, sobre la conveniencia de hacer más relevantes sus esfuerzos para tener un programa que contribuya a mejorar las relaciones de la empresa con su comunidad y también su imagen en el conjunto social, al tiempo que participa de manera eficiente y efectiva en la solución de los grandes problemas sociales del país.

Diálogo con el gobierno

El CEMEFI es para el gobierno el interlocutor de mayor confianza dentro de las organizaciones de la sociedad civil, en razón de lo oportuno de su información, de la madurez y objetividad de sus planteamientos, pero sobre todo por el perfil de las personas que integran sus órganos de gestión, más que por el impacto y monto de su acción. Así lo expresan funcionarios de las secretarías de Gobernación y Hacienda.

Los esfuerzos institucionales dirigidos a sensibilizar a integrantes del gobierno sobre la importancia que tiene para el país el desarrollo del tercer sector ha sido una tarea prioritaria y uno de los ámbitos en los que la institución, a pesar de problemas y resistencias, ha obtenido algunos de sus mayores logros. El CEMEFI trabaja para que el gobierno comprenda y tome conciencia de que en la sociedad civil organizada tiene un aliado y no un enemigo y también para que comprenda que los esfuerzos de la sociedad civil son complementarios y no compiten con los que él realiza²⁷.

El CEMEFI ha servido también de puente entre la sociedad organizada y el gobierno. Instituciones a la cuales les sería imposible acceder a las autoridades, para hacerles llegar sus puntos de vista o plantear sus problemas, encuentran en el CEMEFI un canal privilegiado para hacerlo, pero también el CEMEFI logra hacer un frente común, de cara al gobierno, con sectores de la sociedad civil que se sienten representados en las discusiones que el CEMEFI tiene con distintos niveles e instancias del gobierno federal y estatal.

Los resultados y productos concretos de la relación son todavía escasos. No se ha conseguido que se apruebe una ley que impulse y favorezca el desarrollo de la sociedad civil sin fines de lucro, aunque ha habido algunos avances en materia fiscal y la Secretaría de Hacienda reconoce las aportaciones hechas por el CEMEFI. Se está todavía lejos de recibir un apoyo significativo de las autoridades y una respuesta que esté en consonancia con el propio desarrollo del sector y con el monto de sus necesidades y demandas.

²⁷ Entrevista con Guillermo Soberón, 4 de noviembre de 1997, México, D.F.

Desarrollo institucional

El CEMEFI ha creado institucionalidad y ha sido capaz de transitar, sin problema alguno, del liderazgo de su fundador a uno de carácter institucional. Posee una estructura profesional sólida y un conjunto de órganos de gestión que administran la institución y que son capaces de hacer participar e involucrar a sus miembros. Existe, sin embargo, la idea de que los integrantes de la asamblea general y el consejo directivo deberían participar más en la marcha de la institución.

La acción del CEMEFI en materia de relaciones ha sido particularmente exitosa. En México ha abierto relaciones con el gobierno y la empresa privada, que antes nadie tenía, y a las cuales no se les daba un seguimiento constante y sistemático a partir de un proyecto definido y con una intención clara. La relación del CEMEFI con los medios de comunicación ha sido también un campo abierto que ha beneficiado al conjunto de las organizaciones del tercer sector. Existe, sin embargo, la preocupación de que a nivel nacional los contactos se han concentrado tan sólo en un grupo de los múltiples que integran la sociedad civil mexicana. Se reconoce que los grupos en los que no ha podido penetrar la acción del CEMEFI son sectores particularmente difíciles y también que existe en la actualidad un entorno político que no favorece, en el corto plazo, la interrelación de los diversos sectores de la sociedad civil mexicana. El CEMEFI propone abrir su campo de acción a otros grupos en su intención de fortalecer al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil del país.

El CEMEFI seguramente es la organización de la sociedad civil mexicana que tienen el número más grande de contactos y relaciones a nivel mundial y también los de mayor envergadura por la importancia de sus interlocutores. El cúmulo de las relaciones y los encuentros permanentes, en México y el extranjero, con dirigentes del tercer sector de otros países le ha permitido estar al día de lo que sucede en él y también labrarse una posición dentro del mismo.

A lo largo de estos años el CEMEFI ha contado con los recursos necesarios para su funcionamiento. Inicialmente con fondos proporcionados por su fundador y complementados por fundaciones, y en un segundo momento donde éstas (W.K.Kellog, MacArthur, Mott, Ford y Packard) contribuyen con la parte fundamental, en una acción concertada, que tiene como propósito garantizar su funcionamiento sin mayores problemas y dar tiempo, hasta el año 2000, para que la institución diseñe mecanismos que le permitan financiarse a partir de fondos propios.

¿Qué retos se le plantean?

El CEMEFI ha desempeñado un papel central, y en muchos casos pionero, en la promoción de la cultura filantrópica y en los esfuerzos dirigidos a fortalecer a las instituciones del tercer sector. El entorno plantea amenazas, y también oportunidades que surgen de los cambios políticos que vive el país. Se abren espacios para que se modifiquen los tradicionales términos de relación entre la sociedad y el gobierno. La realidad ofrece al CEMEFI la posibilidad de ampliar su campo de acción.

Dentro de este entorno se le plantean al CEMEFI un conjunto de retos estratégicos para mejorar su trabajo y elevar su capacidad de respuesta. Los retos que ahora se enfrentan surgen

del estudio que se ha hecho de la institución. Este se basa en documentos y entrevistas con sus dirigentes e informantes calificados que han seguido el desarrollo de la institución o mantienen contacto con ella. Entre éstos se encuentran funcionarios y ex-funcionarios públicos, políticos, empresarios, intelectuales, hombres de iglesia y líderes de instituciones filantrópicas. El CEMEFI es consciente de la mayoría de los retos. Para encararlos plantea estrategias ordenadas en dos grandes campos: las relacionadas con el desarrollo de la organización y las propias del desarrollo del trabajo. Estas últimas, a su vez, se estructuran a partir de los propósitos institucionales que dan lugar a la ejecución de los programas con los que ahora cuenta la institución.

Enseñanzas

EL CEMEFI se ha consolidado como una institución sólida y profesional que realiza un trabajo sistemático en la promoción de la cultura filantrópica y el fortalecimiento del tercer sector. Su desarrollo en el transcurso de estos años ha dejado en claro que no es posible intentar la tarea y avanzar con éxito en el desarrollo de la misma si no se cuenta con un grupo de personas con altos niveles de calificación técnica dedicadas a tiempo completo. El trabajo voluntario no basta para una acción como la que se ha emprendido. La experiencia demuestra también la importancia que tiene contar, en la gestión, con miembros reconocidos por la sociedad mexicana como personas de solvencia moral y desinterés probado²⁸. El tipo de trabajo que desempeña la institución provoca distintos tipos de reacciones sociales y una buena dosis de duda y suspicacia que se traducen en preguntas como qué se pretende o quién está detrás. Estas tienden a perder sentido cuando se conoce quiénes son las personas que integran la organización. La credibilidad tanto para el gobierno como para el sector privado, tiene que ver con la confianza que despiertan personas específicas.

Para los propósitos del CEMEFI ha resultado fundamental mantenerse al margen de determinadas posiciones políticas o religiosas. Esto ha abierto posibilidades de contacto y relación con los distintos grupos que integran el conjunto social. Se ha ubicado, entonces, como una instancia abierta y plural que no ha exigido participar de su proyecto y compartir sus intenciones, ni definiciones ideológicas previas. Su autonomía e independencia del gobierno, las iglesias, los partidos o la empresa privada lo han situado también en una posición que genera confianza y legitima el propósito de su acción.

El surgimiento del CEMEFI fue visto por algunos sectores, en un principio, como un posible competidor. Esto hizo que diversos grupos de la sociedad civil se organizaran por su propia cuenta. La institución, sin proponérselo, actuó como un catalizador de la sociedad civil mexicana. En el fondo lo que estaba presente, así lo percibían diversos grupos, era que se había abierto una lucha por la hegemonía política del sector. Se pensaba que el CEMEFI pretendía controlar al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil. Ese no era el caso, y el paso del tiempo puso las cosas en su lugar. Las redes que surgieron en ese momento han ido encontrando su pro-

²⁸ Entrevista con Manuel Zubillaga, 4 de noviembre de 1997, México, D.F.

pio espacio e identidad. Hay, en los hechos, cierta especialización en términos de la función a desarrollar, y también de los sectores a los que hay que organizar. Los temores han cedido su lugar a la colaboración. El origen del conflicto se encuentra en la polarización de la sociedad mexicana, que produce tensiones y desconfianzas entre los distintos actores. A lo anterior hay que añadir que México está hoy inmerso en un intenso proceso de cambio político —la transición democrática— que abre espacios de acción, pero también provoca resistencias, miedos e incertidumbre. Seguramente el CEMEFI va a estar en una mejor posición para hacer realidad lo que se propone una vez que la sociedad mexicana haya alcanzado la normalidad democrática.

La institución, a través del conjunto de actividades, se ha establecido como un espacio para el encuentro e interrelación de grupos de la sociedad civil organizada. Aunque su trabajo y ámbito de influencia se concentra en organizaciones relacionadas con el sector privado. Sus actividades contribuyen a la construcción y consolidación de la sociedad civil organizada del país en el contexto de la realidad mexicana. La labor del CEMEFI produce sinergia entre las organizaciones grandes y pequeñas, para constituir una fuerza capaz de presentarse como un interlocutor, con reconocimiento y prestigio, ante el gobierno y frente a otros actores de la sociedad, en particular los empresarios y los medios de comunicación. El CEMEFI ha adquirido en el transcurso de estos años presencia y reconocimiento como líder y representante informal de algunos sectores de la sociedad civil mexicana. Sin embargo, es necesario que el CEMEFI expanda sus contactos y relaciones con otros sectores de la sociedad. En la medida en que esto suceda será posible multiplicar el impacto de la acción de la institución.

La propuesta de filantropía que hace el CEMEFI y las actividades para ponerla en práctica, resultan de gran utilidad en una sociedad como la mexicana, que tiene en algunas de sus regiones una gran tradición de trabajo comunitario. Así, por ejemplo, la comunidad se organiza para construir determinadas obras como la introducción de un camino o el servicio de agua potable a una población que tienen un impacto social, pero que no se realizan desde una visión global que implique el desarrollo. Son actividades puntuales que resuelven problemas específicos. No existe en el país una cultura de la filantropía capaz de hacerse cargo de la solución de los problemas sociales y de la gestión de lo público desde la lógica de lo privado. No hay tampoco una práctica de participación conjunta del gobierno, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil en la construcción del desarrollo. El país requiere cada vez más experiencias concretas exitosas en esa dirección. La contribución del CEMEFI para que esto suceda, por la confianza y reconocimiento que tiene de esos mismos sectores, resulta muy importante. El trabajo del CEMEFI se revela, entonces, como pionero e indispensable para el surgimiento de una sociedad civil más organizada y propositiva en el país²⁹.

Su trabajo ha sido importante para que las autoridades y los ciudadanos vean que la acción pública no es exclusiva del gobierno sino también de los empresarios y de los sectores organizados de la sociedad civil. Aquí se concentra el impacto de la acción que propone construir

²⁹ Entrevista con Rafael Moreno-Valle Suárez, 4 de noviembre de 1997, México, D.F.

una nueva cultura filantrópica a través de los medios de comunicación y de la acción educativa en foros, seminarios, cursos y talleres.

La experiencia del CEMEFI demuestra la importancia que tiene, para el desarrollo de la sociedad civil organizada del país, la generación de información y la comunicación e intercambio de la misma. El manejo de la información sobre el sector por parte de sus propios integrantes ofrece a éstos una nueva posibilidad y condición. Ahora se dispone de materiales y resultados de investigaciones, que son cada vez más abundantes y de mejor calidad, que antes no estaban a su disposición. El conocimiento que los miembros del sector tienen ahora sobre lo que son, y el significado de su aportación, cuantitativa y cualitativa, en la construcción del país, les permite ubicarse desde una mejor posición frente a otros actores sociales, en particular el gobierno, los empresarios y los medios de comunicación. Las organizaciones cuentan también —producto en buena medida de la acción del CEMEFI— con información sistemática y oportuna de lo que se piensa y hace en el sector en otras regiones del mundo. Los miembros de la sociedad organizada del país, tienen ahora mejores elementos para dialogar y discutir con funcionarios y empresarios y también razones más sólidas y argumentadas para hacer valer sus ideas y propuestas. Como producto del mismo esfuerzo, el conjunto de la sociedad dispone ahora de información más precisa y acabada de qué es y hace el sector y también sobre cuál es la dimensión e impacto de su trabajo. La información acerca a las partes y facilita su encuentro.

El CEMEFI ha contribuido también a que se reconozca el trabajo que realizan los miembros del sector como algo importante y del mismo nivel y carácter de cualquier otra actividad profesional. Esto resulta nuevo en el país. El desempeño en el sector siempre había sido considerado como una acción marginal al que no se le reconocía un nivel profesional. El trabajo en el sector ha adquirido otro carácter y supone mayores niveles de preparación. El CEMEFI es la primera institución del país, que de una manera sistemática y ordenada, se ha preocupado por elevar los niveles profesionales de los miembros de las organizaciones de la sociedad civil. El CEMEFI también ha hecho conciencia, en la lógica del trabajo profesional, de la importancia que tiene que las organizaciones presenten resultados y trasciendan la acción puramente testimonial.

En la sociedad mexicana se ven ya, aunque es difícil medir con exactitud, los efectos de la tarea emprendida por el CEMEFI, pero los resultados profundos sólo se van a percibir, siempre que se mantenga la constancia y no se dé marcha atrás, en el mediano y largo plazo. El trabajar en la construcción de una nueva cultura que supone y exige una actitud distinta del gobierno, la empresa y la sociedad en relación a cómo entender el papel que cada uno juega en la gestión de lo público y en la solución de los problemas sociales es un trabajo de muchos años. Asumir que el desarrollo implica ahora necesariamente la participación activa y coordinada de los tres e implica cambios profundos en la concepción del quehacer para todos en esta tarea, de aquí la importancia estratégica, en que está comprometido el CEMEFI. Es importante lo que se ha obtenido, pero todavía es mucho lo que queda por hacer.

Bibliografía

CEMEFI. s.f. "La sociedad civil: conceptos relacionados con sus formas de organización".

CEMEFI. Memoria 1995-1996. México, D.F.

CEMEFI. 1995. Planeación Estratégica 1996-2000. México, D.F. (noviembre) .

CEMEFI. s.f. Presentación institucional.

CEMEFI. s.f. Proceso de planeación estratégica. Fase de evaluación. La visión institucional.

Fernández, R.M. s.f. "Definición de empresa con responsabilidad social". CEMEFI.

Jarquín, E. 1995. "El BID, la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil".

Exposición presentada en la Conferencia sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Centroamérica y la República Dominicana, San José, Costa Rica, 27-29 de noviembre de 1995.

Quik, S. 1997. "El BID, la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil".

Exposición presentada en la reunión sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Una propuesta de las Organizaciones Civiles Mexicanas, Guadalajara, Jalisco, 18 de enero de 1997.

Ruiz, Urquiza y Cía., SC. Informes Financieros de 1992 a 1997. México, D.F.

Sánchez, J. 1996. "Estrategia del Banco, programación de actividades y ciclo de los proyectos".

Exposición presentada en la reunión sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Una Propuesta de las Organizaciones Civiles Mexicanas, Guadalajara, Jalisco, 18 de enero de 1996.

Smith, C. 1997. "La nueva responsabilidad social de las empresas". Traducido y reproducido por el CEMEFI con autorización de su autor.

Villalón, M. de L. 1996. "Actividades realizadas desde su fundación en 1988 a julio de 1996".

CEMEFI, México, D.F.

Análisis comparativo del Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE) y del Centro Mexicano para la Filantropía—CEMEFI

Mario Volpi¹

En la segunda mitad de la década de 1980, la sociedad brasileña vivió un proceso de redemocratización impulsado por la movilización social contra la dictadura militar con el objeto de volver al orden democrático interrumpido por el estado de excepción instaurado desde 1964.

En este proceso participaron distintos actores sociales, que en 1984 llegaron a un consenso acerca de la lucha por las elecciones directas. Aunque las elecciones directas para presidente de la República se aplazaron hasta 1989, dicho período fue de transición, y en el que la libertad permitió organizar grupos de interés y reivindicación que calificaron de prioritarios los problemas sociales de la población. En este sentido fue de extrema importancia la Asamblea Nacional Constituyente, que en 1988 aprobó una nueva constitución federal, conocida como la constitución de la ciudadanía.

En este período los trabajadores reorganizaron sus estrategias y volvieron a ser escuchados en el escenario político. Los grupos relacionados con los derechos humanos fueron más allá de la defensa de los prisioneros políticos, e incluyeron en su agenda los problemas de los excluidos sociales (niños pobres, mujeres, negros, homosexuales, y otros). Los movimientos relacionados con los trabajadores rurales, especialmente de aquéllos que no poseían tierras, pasaron a tener espacio para la organización y exposición de sus problemas. Los movimientos específicos como los de defensa de los derechos del niño y del adolescente; la lucha por vivienda; la defensa de los derechos a la salud; las asociaciones de barrios y otras esferas de acción de las políticas sociales básicas se movilizaron y se estructuraron orgánicamente.

En este contexto, la “cuestión social” atrajo la atención de los distintos sectores de la sociedad. Se organizó el discurso de la deuda social del país con su población y se apeló para que todos contribuyeran a liquidar dicha deuda y construir un país más justo.

Se debe señalar que si bien este proceso no terminó con los problemas identificados, dio lugar a conquistas sociales que solidificaron el estado democrático de derecho.

¹ Graduado en filosofía y estudiante de maestría en políticas sociales de la Universidad de Brasilia.

La consolidación del nuevo entorno legal aseguró espacios de participación directa de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, a través de consejos igualitarios (con participación de representantes de la sociedad civil y del gobierno en la misma proporción) como el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente; el Consejo Nacional de Asistencia Social; el Consejo Nacional de Educación; el Consejo Nacional de Salud y otras instancias en el ámbito nacional, estatal y municipal, responsables de debatir las diversas políticas encaminadas a combatir diversos problemas sociales.

La aparición de nuevos líderes políticos y actores sociales amplió los análisis y las perspectivas de la sociedad y puso en escena distintas propuestas para los problemas enfrentados por el país.

En este contexto, los sectores de la iniciativa privada estructuraron y reorientaron las actividades sociales de sus empresas a través de fundaciones e institutos. Se puede mencionar la significativa participación de un grupo de empresarios brasileños que se instituyó como un espacio de debate y discusiones más profundas de los problemas sociales y políticos del país, denominado posteriormente Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE).

Los orígenes del GIFE

Un grupo de fundaciones e institutos comenzó a celebrar encuentros bimestrales a partir de 1989, para intercambiar experiencias, discutir metodologías de intervención social, analizar los problemas de la realidad social brasileña, e intercambiar informaciones sobre sus esferas de acción.

Se puede evidenciar aquí una importante diferencia entre las instituciones que se analizan. Mientras que el CEMEFI se originó en una iniciativa personal, el GIFE surgió de una iniciativa colectiva que facilitó su articulación y organización. Es interesante observar que el GIFE surgió como consecuencia de iniciativas del sector empresarial y no de distintos sectores como era el objetivo inicial del CEMEFI.

Entre las entidades que crearon el GIFE se incluyen empresas donantes o financiadoras de programas y proyectos, empresas ejecutoras de programas de atención directa, así como instituciones de movilización social y otras caracterizadas como promotoras de alianzas². En general las fundaciones e institutos estaban relacionados con grandes empresas que desarrollaron programas sociales dirigidos a toda la comunidad.

En mayo de 1995, después de un largo debate sobre la formalización de este grupo, se produjo un consenso sobre la necesidad de consolidar un espacio institucional en el que las entidades, las fundaciones y las empresas que trabajaban en programas sociales en Brasil, pudieran organizarse, intercambiar experiencias y fortalecerse.

“El GIFE apareció a fines de la década de 1980 y se institucionalizó al comienzo de los años noventa, siendo la primera asociación de donantes de América Latina”³.

² Esta clasificación informal fue sugerida por el Superintendente del GIFE, Roberto Amaral.

³ Evelyn Berg loschpe, Presidente del GIFE, en: Informe GIFE Brasil, 1995/1996.

Es importante señalar que el GIFE, por no haber nacido de una iniciativa personal, o de una sola empresa, instituto o fundación, sino como resultado de una decisión colectiva, no evitó contradicciones y dificultades. Estas fueron superadas por el objetivo común de consolidar un espacio estructurado y orgánico para potenciar las actividades desarrolladas por cada uno de ellos, a veces aisladamente, dándoles más consistencia, repercusión, y principalmente, más efectividad.

Conceptos que fundamentan su acción

Como organización ecuménica y pluralista, el GIFE abarca distintas perspectivas conceptuales, que se identifican con la idea de una acción consecuente y profesional. Los principios básicos están orientados por la idea de que la acción social no es una actividad cualquiera organizada a partir de la buena voluntad de las personas, sino una acción estructurada y sistemática que comprende actividades planificadas y continuas con objetivos y metodologías definidos, ejecutados y evaluados.

Según Oded Grajev, miembro de la junta directiva del GIFE, hay distintos tipos de motivaciones de los empresarios para desarrollar actividades sociales. Existen los que quieren redimir una determinada culpa que sienten al ver, por ejemplo, niños en la calle; otros que quieren desarrollar una imagen más simpática de su empresa en la comunidad; hay aun los que buscan formas de manifestar su solidaridad, y los que han desarrollado una conciencia de ciudadanía que les impone una responsabilidad social. Aun los que empiezan con un punto de vista más superficial, se dan cuenta de la necesidad de dar respuestas más efectivas a los problemas sociales. El GIFE está formado por instituciones que están en una etapa de preocupaciones más avanzada con relación a los derechos de la ciudadanía⁴.

Entendiendo que la cuestión de la ciudadanía es un aspecto central de la política social, el GIFE incluye entre sus principios la participación y el desarrollo de la conciencia de los derechos como un instrumento para que el ciudadano busque soluciones para sus demandas.

Así, hay un estímulo para los procesos de movilización social y el desarrollo de actividades que produzcan transformaciones sociales dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida, de las relaciones y a la reducción de las desigualdades e injusticias.

Por eso, su misión puede definirse de la siguiente forma: “perfeccionar y difundir los conceptos y experiencias de la utilización de recursos privados para el desarrollo del bien común” (GIFE)⁵.

En materia conceptual se observa una afinidad en lo que se refiere a los aspectos generales de las dos experiencias analizadas. Mientras que el CEMEFI enfatiza el tema de la filantropía, el GIFE asigna prioridad a la ciudadanía.

“Brasil vio nacer, en las últimas décadas, un parque fabril moderno, así como un sistema bancario y redes de comercio coordinados con la tecnología más avanzada, lo que significó in-

⁴ Oded Grajev en entrevista telefónica del 3 de febrero de 1998.

⁵ Todas las notas que mencionen (GIFE) son transcripciones de la página del GIFE en la Internet, que puede encontrarse en: www.gife.org.br.

tercambios de tecnología y otros conocimientos. Entre éstos, el más revolucionario es aquél que está relacionado con la ciudadanía empresarial, o sea, el entendimiento de que una empresa es una personalidad jurídica insertada en su ambiente, que al mismo tiempo le da derechos y le impone responsabilidades”⁶.

Objetivos y estrategias

A partir de estos conceptos se determinan objetivos institucionales que, con el propósito de ser más didácticos, pueden dividirse entre los objetivos propios de cada instituto, fundación o empresa y los objetivos específicos del GIFE. Corresponde a los miembros del GIFE el desarrollo de programas, proyectos y actividades directamente relacionadas con los usuarios de los servicios y programas.

El GIFE representa un segmento de la actividad empresarial en el tercer sector, que busca expresar la responsabilidad y la participación de la iniciativa privada en la reorganización del ámbito público, con el propósito de mejorar las condiciones de vida del ciudadano brasileño a través de actividades permanentes y eficaces.

Estrategias de actuación

- Capacitar a los asociados proporcionando información e intercambio de experiencias a través de reuniones, seminarios y encuentros;
- crear condiciones que induzcan al sector privado a realizar inversiones en el desarrollo comunitario;
- realizar intercambios con organizaciones nacionales e internacionales similares;
- estimular el surgimiento y la práctica de nuevos paradigmas de desarrollo social sostenible;
- crear un centro de referencia nacional sobre conocimientos y prácticas solidarias que sean de utilidad para toda la sociedad, generando valores permanentes de ciudadanía.

En el transcurso de los tres años de existencia del GIFE se observa una directiva clara y definida que enmarca el campo de su intervención. En este sentido hay mucha semejanza con los patrones de actuación del CEMEFI. Debe señalarse que las políticas públicas, comunicación, investigación, información, filantropía empresarial, profesionalización del sector y desarrollo institucional están presentes en los dos. Las diferencias residen en el enfoque y en el conjunto de actividades desarrolladas como se verá más adelante.

Estructura y organización

Administrado por un consejo elegido por la asamblea de los asociados, el GIFE cuenta con un consejo consultivo que respalda la planificación, el acompañamiento y la evaluación de sus actividades. El desarrollo operativo de su plan estratégico es coordinado por la Superintendencia.

⁶ Evelyn Berg loschpe, Presidente del GIFE, en: Informe GIFE Brasil, 1995/1996.

El proceso de toma de decisiones se realiza a través de asambleas y en los intervalos de las mismas por medio de un proceso amplio y permanente de diálogos y consultas, en el que se buscan los consensos respetando las diferencias y los puntos de vista de cada miembro.

Para ser asociado es necesario:

- operar o viabilizar, con el aporte de recursos propios, programas en actividades relevantes

para el desarrollo social (educación, salud, cultura, desarrollo científico y tecnológico, medio ambiente, promoción social, y otros);

- tener por lo menos dos años de actividades;
- que su propuesta sea aprobada por la dirección del GIFE.

Es importante señalar que la creación de un código de ética servirá como referencia para diferenciar la posibilidad de adhesión de un nuevo miembro. Se puede señalar que la acción a desarrollarse debe estar dirigida a un público más amplio que aquél relacionado con la empresa propiamente dicha. Este principio excluye las entidades que desarrollan programas que se limitan solamente a los funcionarios y sus familias.

Comparando nuevamente con el CEMEFI, observamos que la estructura del GIFE se presenta más como un espacio de articulación estructurado con una representatividad amplia y un grupo ejecutivo pequeño.

Actividades desarrolladas por el GIFE

Es importante destacar que las actividades del GIFE están dirigidas a potenciar las acciones de sus miembros. Según la presidenta actual del GIFE, la inversión social y global de sus afiliadas es de aproximadamente US\$ 300 millones al año.

Con relación a las actividades específicas del GIFE se pueden mencionar:

La promoción de estudios y debates sobre temas emergentes

Podemos mencionar dos importantes temas. Uno es la definición de un marco jurídico que caracterice e identifique el tercer sector. Este tema está profundizándose con la perspectiva de establecer una base jurídica sólida que contemple los distintos tipos de iniciativas sin pretender homogeneizarlas *"Los miembros del GIFE defienden una política de incentivos fiscales, como ocurre en el área cultural, para que se produzca una explosión de participación en las causas sociales"*⁷. Otro es la discusión sobre el balance social. En este sentido, el objetivo es sensibilizar al empresariado para que dé a conocer transparentemente sus inversiones en el campo social y transformar este procedimiento en una rutina del mundo empresarial. Está discutiéndose en el Congreso Nacional un proyecto de ley sobre este tema.

⁷ El boletín *Despierta Brasil*—Año 1, n° 2, 1997—Publicado por el Ministério de Educación y Deportes, contiene un artículo titulado "Empresarios brasileños asumen su cuota de responsabilidades y desarrollan acciones para mejorar la enseñanza a través de convenios con el gobierno y las sociedades" de Rubens Amador Junior, que muestra un conjunto de iniciativas innovadoras en este campo.

Perfeccionamiento y difusión de conceptos

El desarrollo institucional es imprescindible para la calificación de las intervenciones y la efectividad de los resultados. Se trabaja en el perfeccionamiento y la difusión de conceptos como planificación, evaluación y supervisión; calidad y perfeccionamiento de programas sociales; comercialización social, y otros, presentando un conjunto estructurado de directrices y técnicas que permitan optimizar recursos y ampliar la repercusión de las acciones.

El intercambio de experiencias

En el ámbito nacional e internacional, promueve y participa en distintos tipos de eventos con el objeto de presentar su propuesta y conocer nuevas experiencias y metodologías que puedan contribuir al desarrollo de programas innovadores y soluciones adecuadas a las distintas realidades.

La movilización de recursos comunitarios

Además de sensibilizar al empresariado para que invierta en el campo social, el GIFE contribuyen a la optimización de estas inversiones junto con otros de recursos disponibles, financieros, humanos, materiales y tecnológicos, que cuando están agrupados ofrecen una base sólida para intervenciones eficaces, y cuando están dispersos se reducen a medidas tópicas y aisladas.

Impacto económico, social y cultural

Una evaluación más profunda del impacto económico, cultural y social de una institución de apenas tres años sería precipitada y se confrontaría con muchos objetivos, programas y actividades que se hallan en etapa de consolidación, lo que podría generar una distorsión que no nos permitiría ver cuán útil es el proceso en ejecución. Por ello optamos por presentar las perspectivas que se muestran ahora y conducen a diversas de actividades e intervenciones, y algunos resultados que pueden verificarse.

No nos parece adecuado evaluar los recursos invertidos por el GIFE en su propia estructura, ya que los mismos no pueden compararse con los del CEMEFI, que tiene una configuración institucional diferente.

Desde el punto de vista financiero, se observa un significativo aporte de recursos cuando se suman los presupuestos de cada entidad miembro. En este aspecto, la gran contribución del GIFE es dar oportunidad a los distintos financiadores para que conozcan los convenios con potencial para interactuar en una misma área. De esta manera se pueden evitar superposiciones de recursos en una misma actividad y es posible identificar áreas estratégicas de intervención. Ello contribuye también al financiamiento de menos tópicos con una mayor planificación a lo largo del tiempo, y abre perspectivas para promover la sostenibilidad de los programas. Identifica áreas de gran potencial y pocas inversiones, y capta financiadores para campos en los que casi no hay inversiones.

Otra contribución importante, aunque sin gran expresión, se encuentra en materia de eva-

luación de resultados. Además de una evaluación tradicional basada exclusivamente en la relación costo/beneficio, se analiza un conjunto complejo de variables que permiten evaluar más allá del resultado inmediato. Maria Helena Magalhães, Gerente Ejecutiva de la Fundación Maurício Sirotski, miembro de la Junta Directiva del GIFE, confirma este aspecto y agrega también: *“no es necesario hacer una relación de costo/beneficio como único criterio de evaluación, pues el resultado de un proyecto está más relacionado con los objetivos institucionales y con las necesidades de la comunidad. De esa forma, factores como la educación de la comunidad, la comprensión de sus derechos, el desarrollo de su capacidad creativa para enfrentar problemas, son de difícil medición, pero sus resultados son de gran importancia. El GIFE ha sido un buen espacio para hacer que este debate evolucione”*⁸.

El impacto social de una institución como el GIFE puede observarse en las muchas actividades que desarrollan sus afiliados. Los temas ambientales, los temas relacionados con grupos específicos como niños y adolescentes, y varias categorías de problemas sociales, sirven de base para diversas actividades y servicios que garantizan el acceso a los derechos más fundamentales de un segmento significativo de la población excluida. Niños y niñas de la calle; trabajo abusivo de niños; jóvenes y adultos analfabetos; mujeres; asociaciones de barrios; ONG; universidades; centros de investigación y comunidades poco favorecidas son algunos de los beneficiarios de la institución. El GIFE ha participado en el desarrollo institucional de las entidades que apoyan y ejecutan estos programas, y se puede afirmar que el resultado de su trabajo contribuyó a mejorar la calidad de vida de este público.

Otro impacto social es la participación del GIFE en un llamado al empresariado para que asuma una responsabilidad social. Esto, sin duda, ha incorporado nuevos actores en el escenario y atraído nuevos recursos humanos, financieros y tecnológicos.

En el aspecto cultural su contribución ha sido similar a los programas sociales. Históricamente las actividades en este aspecto se caracterizan por la asistencia, la buena voluntad y la espontaneidad, y fueron consideradas a veces con cierto desprecio. Al incorporar algunos conceptos del mundo empresarial, las fundaciones e institutos profesionalizaron sus equipos técnicos; adoptaron sistemas estructurados de planificación, supervisión y evaluación; incrementaron las técnicas de desarrollo de los recursos humanos; promovieron el desarrollo institucional y llevaron a cabo programas sociales con profesionalismo y visión sistémica.

Contribuye también a la manifestación, en el mundo empresarial, de una mayor sensibilidad frente a los problemas sociales, provocando un debate más amplio y profundo. No se trata únicamente de obtener financiamiento para un programa determinado, sino de despertar en el empresariado una conciencia sobre la necesidad de una nueva ética en las relaciones para el desarrollo de un concepto de bien común.

La importancia del trabajo conjunto es también una idea que el GIFE estaba difundiendo antes de su existencia formal y que cada día logra más adeptos, principalmente en la relación entre las entidades de financiamiento y los programas beneficiarios. Si observamos la forma como

⁸ Maria Helena Magalhães, en entrevista telefónica del 3 de febrero de 1997

actúa la gran mayoría de los programas de cooperación nacional e internacional que operan en el Brasil, puede verse que aún existe una relación vertical. La existencia de criterios, condiciones previas, exigencias y formalidades, a veces estimula el surgimiento de una relación de autoritarismo. Sin dejar de admitir la necesidad de estos expedientes, la propuesta del GIFE busca la horizontalidad de las relaciones abarcando exigencias y criterios dentro de cada contexto en que el beneficiario está involucrado, atribuyendo gran importancia a la participación de la comunidad, a través de sus distintos actores, en la concepción, planificación, ejecución, gestión, desarrollo y evaluación de los programas.

Es importante destacar que los resultados presentados no pueden atribuirse en forma exclusiva al GIFE, sino que deben entenderse como el resultado de la actuación de un conjunto de actores sociales que componen el escenario político y social del país. Los convenios desarrollados con el gobierno, otros organismos de la sociedad civil, los movimientos sociales, las universidades, los centros de investigación y otros sectores involucrados fueron actores fundamentales para que el GIFE tuviera éxito.

Sostenibilidad y enseñanzas

El GIFE opera exclusivamente con recursos provenientes de las contribuciones de sus miembros, y su mantenimiento no depende de fuentes externas, lo que le hace sostenible puesto que las entidades participantes son instituciones estructuradas y consolidadas.

La sostenibilidad de los resultados del proyecto está asegurada por un proceso permanente de planificación, evaluación y replanificación. La adhesión de un número cada vez más grande de institutos, fundaciones y empresas (que eran 19 en 1995, y hoy son más de 40) muestra el grado de legitimidad que ha logrado, así como la consolidación de sus principios y estrategias de intervención. Deben destacarse como factores de esta legitimidad la organización de una estructura institucional que es rígida y al mismo tiempo flexible: rígida en lo que se refiere a los procedimientos metodológicos de planificación, cumplimiento de agendas, desarrollo institucional y aprovechamiento de la tecnología, y flexible en relación a las posibilidades y particularidades de cada miembro, dando oportunidad a un diálogo permanente y continuo.

Por último, cabe señalar que el GIFE nos enseña que es posible organizar sectores que actúan en forma dispersa para optimizar recursos y potenciar actividades. En sus tres años de existencia, el GIFE ha construido y proyectado un imagen sólida basada en los principios que imparte (profesionalismo, acción estructurada, planificación, vigilancia y evaluación, desarrollo institucional).

Hogar de Cristo

Isabel Donoso¹

La superación de los graves problemas de la pobreza, la búsqueda de la equidad en la distribución del producto social y la incorporación de los sectores más postergados a la vida económica, política, social y cultural de los países, permiten que éstos se encaminen hacia un desarrollo más auténtico e integral y, a la vez, se le dé sustentabilidad a la democracia como sistema de convivencia.

El desarrollo social está sustentado en la trilogía entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, los que de acuerdo con cierta terminología en uso, corresponden al primer, segundo y tercer sector respectivamente. Así, es posible distinguir la existencia de una sociedad política, una sociedad económica y una sociedad civil -probablemente la menos desarrollada en nuestro contexto- identificada con una pluralidad y variedad de asociaciones voluntarias que persiguen sus propios fines específicos.

En este documento identificaremos las organizaciones de la sociedad civil como asociaciones de personas, constituidas para realizar diversos objetivos de interés común y sin ánimo de lucro². Abordaremos dos instituciones que han estado trabajando en el fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la promoción de una cultura filantrópica y de la responsabilidad social. Estas son el Centro Mexicano para la Filantropía y el Hogar de Cristo.

El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) es un organismo sin fines de lucro que tiene el propósito de contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil mexicana y a la creación de una nueva cultura filantrópica que focaliza su acción en los empresarios, los funcionarios públicos y la propia sociedad.

El Hogar de Cristo es una institución de la Iglesia Católica que busca acoger dignamente a las personas más pobres, que aspira a ser un eslabón en una cadena nacional de solidaridad y que utiliza sus posibilidades y su experiencia para apoyar a otros —ya sea la Iglesia, el Estado o particulares— que también atienden a los desamparados y aquéllos que están sometidos a los riesgos de abandono, marginación y falta de oportunidades.

El objetivo de este estudio es realizar un análisis comparativo entre el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y el Hogar de Cristo (de Chile) con el propósito de establecer las semejanzas y diferencias, los resultados directos y el impacto de la participación comunitaria, y las enseñanzas de estas dos instituciones que promueven la filantropía y la responsabilidad social.

Podemos afirmar que el fortalecimiento de la sociedad civil es uno de los puntos clave para

¹ Consultora, Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales.

² Arno, Klenner. 1994. "El concepto de sociedad civil y sus componentes", EFDES, Santiago, diciembre, págs. 1-2.

lograr un desarrollo integral, eficiente y equitativo. Por esto, las actividades del CEMEFI y del Hogar de Cristo, entidades de la sociedad civil, constituyen un aporte importante a la participación de la ciudadanía y a un desarrollo social sostenido y equitativo. En ese marco debemos analizar y valorizar sus esfuerzos por propiciar una toma de conciencia frente a los graves problemas sociales; por fomentar una cultura de la solidaridad; y por promover la dignificación de los sectores más marginados de la sociedad.

El Hogar de Cristo³

En la última década, el Hogar de Cristo ha asumido un protagonismo insospechado en Chile, tanto en materia de extrema pobreza y de concienciación social como en la credibilidad de sus actividades.

Siguiendo el ejemplo del padre Hurtado, su fundador, el Hogar de Cristo va al encuentro de la pobreza para servir a los más pobres y sensibilizar a la sociedad frente a su sufrimiento. La Fundación tiene dos grandes objetivos: ser la conciencia de los grandes problemas sociales que tiene el país, y acudir en ayuda de los más marginados y necesitados.

Esta doble misión es la que ha motivado las más diversas iniciativas de comunicación para ser un eslabón en una cadena nacional de solidaridad y ha impulsado diferentes medidas destinadas a acoger, dignificar y promover a los más pobres.

Las actividades sociales y obras que desarrolla el Hogar de Cristo se concentran en las siguientes nueve áreas: trabajo comunitario, salud, niños y jóvenes en riesgo social, minusválidos, niños, adultos, vivienda, hospederías y atención individual.

El Hogar de Cristo no sólo atiende a los más excluidos y necesitados de la sociedad, sino que insiste que sólo con ellos puede construirse un mundo auténticamente justo y cristiano. Además de propiciar una mayor solidaridad, hace también un llamado a la austeridad a un país que ha experimentado un progreso económico y en el que un sector de la población ha abandonado la sobriedad de vida, cayendo muchas veces en un consumismo exagerado.

El Hogar de Cristo busca responder a las injusticias sociales que más afectan a las personas extremadamente pobres en nuestro país⁴.

Consciente de las desigualdades, el Hogar de Cristo se esmera en dar a conocer y denunciar a través de los medios de comunicación social la difícil situación en que viven los más pobres y la desigual distribución del ingreso que existe en el país. Invita a conocer de cerca la pobreza a personas influyentes (programa que ha implicado más de 100 visitas en los últimos dos años). Promueve la austeridad a través de los matrimonios sencillos, regalos simbólicos (tarjetas) en diferentes ocasiones y difunde la vida, obra y pensamiento del padre Hurtado. Todas estas iniciativas se relacionan con el urgente tema de la justicia social.

Otra desigualdad que afecta a los más pobres en el país, está relacionada con la desigual

³ Véanse los anexos 1 y 2.

⁴ Baranda, Benito. 1997. "En el día a día con la pobreza" en Revista Mensaje, no. 463, octubre.

distribución de bienes y servicios (salud, educación, justicia, vivienda). El Hogar de Cristo, a través de su trabajo comunitario, hace un esfuerzo por llevar su acción a los lugares más pobres y asignar prioridad al trabajo con familias, ya sea creando nuevos centros familiares o reubicando los antiguos y variando su metodología con el asesoramiento del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

Frente a la desigual distribución del conocimiento y de la inteligencia (calidad de la educación, distribución de los profesionales), el Hogar de Cristo concentra esfuerzos en la reincorporación de niños, niñas y jóvenes marginados al mundo educativo. Con este fin, creó la Fundación Padre Alvaro Lavín, que administra escuelas destinadas a regularizar estudios básicos proporcionando simultáneamente capacitación laboral. En este sentido, mantiene una estrecha colaboración con la Fundación INFOCAP y aporta recursos económicos para el cumplimiento de su misión. De igual modo, apoya el presupuesto de la Fundación Ayuda y Esperanza para proporcionar becas de estudios para la enseñanza media, técnico-profesional (en algunos casos también universitaria), a personas muy pobres.

En síntesis, el Hogar de Cristo está realizando un esfuerzo constante a nivel nacional por llegar a los más pobres y está generando responsabilidad social, involucrando cada vez a más personas de la sociedad en la preocupación por una mayor justicia social y solidaridad con los marginados.

Análisis comparativo: CEMEFI—Hogar de Cristo

Ambas instituciones nacen de la iniciativa de una persona con gran visión, carisma y compromiso. En el caso de CEMEFI, que surge en diciembre de 1988, es fundamental el papel que desempeña Manuel Arango, empresario mexicano comprometido con la problemática social del país, con contactos internacionales y gran conocimiento de otras experiencias, particularmente en Canadá y los Estados Unidos, sobre el aporte que la sociedad civil organizada es capaz de efectuar a la promoción de la cultura filantrópica. En la génesis del Hogar de Cristo es importantísima la figura del padre Hurtado, sacerdote jesuita. “Y basta con que una noche lluviosa de octubre de 1944 el Padre Hurtado se encuentra con un hombre totalmente mojado y tiritando de frío, para que decida que esta realidad no puede seguir ignorándose. La figura de ese pobre se le diluye y aparece la imagen de Cristo”⁵.

Manuel Arango señala que las instituciones sin fines de lucro constituyen un factor determinante en el proceso de cambio de una sociedad a partir de las acciones específicas y del fortalecimiento y consolidación de las organizaciones del tercer sector. El padre Hurtado intenta aliviar el dolor ajeno, que siente como propio, con la creación del Hogar de Cristo. La vocación y la inquietud que el padre Hurtado siente por el pobre, por el necesitado, por el marginado, le imponen un sello particular al quehacer institucional del Hogar de Cristo, que pasa a constituirse en la gran misión institucional.

⁵ Rojas, Haydeé. 1995. ‘Historia de un milagro’, Fundación Hogar de Cristo, septiembre. pág. 10.

Misión de las instituciones

El CEMEFI se define como una instancia promotora de la cultura filantrópica, al tiempo que tiene como tarea crear una conciencia sobre su importancia en el conjunto de la sociedad. En este mismo sentido, el Hogar de Cristo trabaja en favor de una cultura filantrópica, creando conciencia social y un clima de verdadero amor y respeto por el más pobre en los distintos estratos sociales. La dos instituciones se enmarcan en el desarrollo de la filantropía y responsabilidad social. Pero en la misión de estas instituciones, podemos percibir algunos énfasis distintos. El CEMEFI se ocupa del sector de gobierno, de la iniciativa privada y de contribuir al fortalecimiento y la consolidación de las organizaciones que, sin fines de lucro, trabajan en favor de los demás. En el caso del Hogar de Cristo, su atención se concentra en la satisfacción de las necesidades de los más desposeídos a través de la creación de obras de beneficencia y del desarrollo de programas sociales.

Actores

En las dos instituciones existe un marcado interés por involucrar al mayor número de personas. Podemos constatar que los actores que participan en el CEMEFI son más homogéneos que los del Hogar de Cristo, porque son personas que pertenecen a empresas e instituciones que han logrado credibilidad por su trabajo e iniciativa a nivel nacional e internacional.

En el Hogar de Cristo, en cambio, pueden distinguirse cuatro tipos de actores. Por una parte están los funcionarios distribuidos en las áreas de acción y que pertenecen al plantel de la fundación. Luego, el cuerpo de voluntarios que aportan trabajo, dedicación y tiempo. Más que el monto que se recauda por esta vía, está el ofrecerles la posibilidad de hacer sentir que esa ayuda es necesaria. Por último están los más pobres, y en especial los ancianos desamparados, los enfermos terminales e irrecuperables carentes de apoyo y acogida, los niños y los jóvenes sometidos a los riesgos de abandono, marginación y falta de oportunidad.

Objetivos

Los objetivos del CEMEFI son la promoción de la filantropía y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. En relación con el Hogar de Cristo, el doble objetivo que tiene dentro de su misión se ha ido cumpliendo de acuerdo con sus prioridades.

Si leemos detenidamente los propósitos y las líneas de acción de ambas instituciones, podemos percibir que la aproximación a la filantropía y la responsabilidad social la realizan desde ángulos distintos. El CEMEFI está orientado a obtener información, conocimiento y formación respecto del sector filantrópico, en favor de un mejor desarrollo de éste. En cambio, la orientación del Hogar de Cristo es la de realizar actividades de acción y promoción social en ámbitos variados que se relacionan con el mejoramiento de la calidad de vida, la satisfacción de las necesidades básicas, la promoción de la integración social y el estímulo del desarrollo humano.

También podemos afirmar que ambas instituciones son vehículos para el fomento de las relaciones filantrópicas en la sociedad. En las dos existe una preocupación importante de co-

Objetivos del CEMEFI y del Hogar de Cristo

CEMEFI	HOGAR DE CRISTO ⁶
<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover en las personas actitudes filantrópicas que conduzcan a una mayor participación y compromiso. ■ Fomentar el conocimiento del sector filantrópico. ■ Promover la formación de profesionales e investigadores de la filantropía. ■ Propiciar la profesionalización de las organizaciones del sector. ■ Promover canales de comunicación en el sector filantrópico y en el conjunto de la sociedad. ■ Mantener un contacto permanente con el gobierno, que facilite la participación del sector en el diseño de las políticas públicas y los marcos jurídicos y fiscales que lo regulan. ■ Promover la inversión social de la empresa. ■ Promover las relaciones nacionales e internacionales con otras organizaciones filantrópicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Búsqueda persistente en la más aguda pobreza, la marginación y el abandono para procurar aliviarla con las metodologías más apropiadas. ■ Modificar la acción social con el propósito de dar mayor participación y autonomía a los beneficiarios, lograr su dignificación e integración a su familia en esta tarea. ■ Efectiva participación de los voluntarios, con crecimiento persistente en áreas sociales donde históricamente la participación, aunque necesaria, era muy baja. ■ Cooperación con otras organizaciones, corporaciones y fundaciones—en los llamados “programas conjuntos”— que actúan en la misma línea técnico-social del Hogar de Cristo. ■ Participación activa en la vinculación de los diversos estratos de la sociedad, sensibilizando a las personas de elevados ingresos para que se acerquen a servir a los más desposeídos.

municación dentro del sector filantrópico y de vinculación con los diversos estratos de la sociedad. Asimismo, ambas buscan la cooperación con otras organizaciones, instituciones y corporaciones para llevar adelante su tarea.

La participación en el proceso de desarrollo de las instituciones

Para la dos instituciones comparadas, la participación es un elemento central en el cumplimiento de su misión. El CEMEFI concibe la filantropía como un medio eficiente para estimular la participación, insistiendo en la respuesta activa y comprometida de los ciudadanos en la solución de los problemas sociales. Esto se materializa claramente en algunos de sus programas. En “Mira por los demás”, se insta a través de una gran campaña de publicidad, no sólo a las personas sino también a las instituciones, a que participen con tiempo, talentos y recursos en forma más decidida en la solución de los grandes problemas del país. En otro de sus programas, “Filantropía empresarial”, se ha organizado un número importante de foros, encuentros y seminarios con la participación de destacados empresarios, no solamente de México sino también de los Estados Unidos y Canadá, con el fin de analizar las experiencias “ejemplares” que pudieran actuar como motores en el campo del desarrollo social y ser paradigmas para la formación de una cultura filantrópica.

⁶ Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo, “Cuenta de Actividades 1996”, pág. 17.

En cuanto al Hogar de Cristo, la atención a los beneficiarios tiene como objetivo incorporarlos nuevamente a la sociedad para que participen en la medida de sus posibilidades. Al padre Hurtado no le basta con dar alojamiento y comida a los niños: quiere que aprendan un oficio, una profesión. En una palabra, quiere hacer de ellos personas útiles a la sociedad⁷. La pluralidad y la variedad de programas del Hogar de Cristo se proponen responder, aunque a veces con grandes dificultades por el carácter más asistencial de algunos de ellos, a la heterogeneidad de situaciones sociales vinculadas con la pobreza, utilizando metodologías innovadoras, descentralizadas, participativas, generadoras de oportunidades y potenciadoras de las capacidades de los beneficiarios. La participación comunitaria en los programas y proyectos procura generar un respeto y dignidad por los más pobres e intenta asignar prioridad a la promoción humana.

Así, ambas instituciones contemplan la participación comunitaria en sus programas como fomento de una cultura filantrópica y mayor responsabilidad social. Sin embargo, hay matices en el enfoque y tratamiento del tema de la participación que diferencian a estas instituciones.

El CEMEFI y el Hogar de Cristo promueven la participación de los empresarios, pero el primero hace hincapié "en promover el concepto entre el empresariado mexicano, para elevar los niveles de participación, activa y decidida, del sector privado en acciones que implican la responsabilidad social"⁸. El Hogar de Cristo tiene más bien un programa específico como es el "Programa 1+1", en el que las empresas contribuyen a las obras del Hogar con una suma igual al aporte que hace el conjunto de sus trabajadores. El método no sólo permite recaudar más fondos, sino que se convierte en una excelente oportunidad para lograr una mayor integración dentro de las empresas. Se ofrece la posibilidad de que ese grupo se identifique con una obra específica del Hogar, a la que se destinan los recursos recaudados.

Otro aspecto es la participación de los beneficiarios en el diseño, la supervisión y la ejecución de los proyectos. Si bien en el caso del CEMEFI, se deja establecido que es indispensable asignar prioridad como forma de organización a la acción colectiva de los ciudadanos, no hay información suficiente respecto a la forma en que los beneficiarios participan en la planificación de los programas. En cuanto al Hogar de Cristo, podemos apreciar de algún modo, cómo los beneficiarios llevan a cabo diagnósticos, proponen nuevas actividades y las ejecutan. Por ejemplo, en el trabajo comunitario se aplica un nuevo enfoque de mayor participación de las personas en la solución de sus problemas, contando para esto con la flexibilidad del equipo para enfrentar esta forma de trabajo. El modelo de intervención se centra en la creación de vínculos con la comunidad, reconociendo la organización y realizando un diagnóstico participativo, que permita mejorar la calidad de vida de esta⁹.

⁷ Rojas, Haydeé. 1995. "Historia de un milagro", Fundación Hogar de Cristo, septiembre. pág. 18.

⁸ Aguilar Valenzuela, Rubén. 1997. "El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI): una experiencia de fortalecimiento de la sociedad civil", México, D.F., diciembre.

⁹ Hogar de Cristo, Área Trabajo Comunitario. 1997. "Informe 1997, presentación al Directorio del Consejo del Área de Trabajo Comunitario", octubre, pág. 8.

En otros casos los propios afectados, sus familias y allegados, están dispuestos a asumir responsabilidades y actividades para la superación de los problemas (los programas de niños, adultos mayores y jóvenes drogadictos). Estas actividades son consideradas como un trabajo: normalmente tienen horarios, exigencias y modalidades precisas. Parte de la clave del abaratamiento de los costos, pero también de la impronta moral y solidaria de las actividades que realiza en el ámbito de la promoción humana, se relaciona con la vocación de servicio y el compromiso social de los voluntarios.

Sostenibilidad económica

Podemos constatar que las dos instituciones tienen un respaldo económico asegurado que posibilita que su acción perdure en el tiempo. El CEMEFI obtiene sus recursos a través de donaciones de su fundador y del aporte de fundaciones internacionales. El Hogar de Cristo se financia a través de recursos propios y externos. Dentro de los primeros figuran los ingresos obtenidos a través de la recaudación¹⁰ y la comercialización, donde están considerados los 22 locales en los que se venden coronas de caridad, saludos, cajas de regalos, libros y tarjetas de Navidad. Los otros aportes provienen de subvenciones del Servicio Nacional de Menores (SENAME), convenios con organismos oficiales, testamentos y legados.

En 1995 el fundador del CEMEFI estipuló los tiempos y montos en que va a ir retirando su apoyo. Es así como a partir de 1998 se contempló la creación de un fondo patrimonial que deberá aportar entre el 20 y 30 por ciento de los gastos presupuestados en el año 2000, y se espera asociar anualmente a 50 nuevas empresas.

Logros e impacto de la acción del CEMEFI y el Hogar de Cristo

Ambas instituciones han logrado gran reconocimiento, credibilidad y legitimidad a nivel social, aunque por razones distintas. El CEMEFI ha ejercido un cierto liderazgo y representación de los sectores de la sociedad civil organizada de México, por ser un espacio de encuentro y punto de referencia para los integrantes del tercer sector. En cambio, la experiencia en el trabajo con los más pobres, y sus innovadores programas de atención a ese sector, han permitido que el Hogar de Cristo sea considerado una institución importante dentro del país. De esta forma, ha influido en la sociedad chilena, ya sea a través de la gestación de políticas de gobierno, o simplemente llamando la atención sobre un determinado problema.

Tanto el CEMEFI como el Hogar de Cristo han gozado de una buena relación e influencia con sus respectivos gobiernos. "El CEMEFI es para el gobierno el interlocutor de mayor confianza dentro de las organizaciones de la sociedad civil"¹¹. Esta institución ha proporcionado infor-

¹⁰ Más de la mitad del presupuesto anual del Hogar de Cristo se cubre con el aporte de sus socios, o sea de quienes comprometen una cuota mensual cobrada en sus domicilios o cargada a sus tarjetas de crédito o cuentas corrientes bancarias. Estos socios se incrementaron un 16 por ciento en 1996, llegando a ser 445.574 entre Arica y Porvenir. Véase "Cuenta de Actividades", 1996.

¹¹ Aguilar Valenzuela, Rubén. 1997. "El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI): una experiencia de fortalecimiento de la sociedad civil", México, D.F., diciembre.

mación oportuna y objetiva sobre el tercer sector y ha abierto espacios de diálogo para que se apruebe una ley que impulse y favorezca el desarrollo de la sociedad civil, aunque su promulgación aún no se materializa. En forma similar, el Hogar de Cristo ha contribuido en diversas comisiones y consejos convocados por el gobierno acerca de temas específicos relacionados con la pobreza. Fue el Hogar de Cristo quien propuso crear una instancia supranacional en la que se coordinen los esfuerzos por superar la extrema pobreza. “Es así como en 1993, la institución sugiere al entonces presidente Patricio Aylwin la formación de un organismo con estas características, idea que finalmente se materializa en el actual gobierno del presidente Eduardo Frei con el nombre de Consejo Nacional de Superación de la Pobreza. Tres personas del Hogar se incorporan a su directorio”¹².

El desarrollo de una cultura filantrópica ha sido una preocupación fundamental del CEMEFI y del Hogar de Cristo. Estas instituciones han impulsado un conjunto de iniciativas de gran creatividad con el objeto de movilizar las conciencias y hacer presentes muchos de los problemas que afectan a los pobres. El CEMEFI ha contribuido a través de sus programas y actividades a promover la cultura de la filantropía en forma amplia y sistemática en México. Pero ha sido sobre todo con la campaña “Mira por los demás”, con la cual ha intentado crear conciencia para que todos, en especial los que más poseen, tengan una responsabilidad con su comunidad. Asimismo, el Hogar de Cristo ha realizado diversas campañas radiales y televisivas de formación de valores cristianos y también con el objetivo de recaudar fondos y hacer de puente entre ricos y pobres. En las Cenas de Pan y Vino, que se realizan una vez al año desde 1983, participan destacados empresarios, que son los encargados de invitar y comprometer a otros hombres de negocios. Asimismo, existe un conjunto de iniciativas que están en función de la construcción de una cultura solidaria que da a conocer los problemas sociales.

Tanto CEMEFI como el Hogar de Cristo tienen un impacto a nivel nacional, aunque en ámbitos de trabajo que son distintos. El CEMEFI ha efectuado un importante aporte en el campo de la comunicación, poniendo en contacto, a través de diversos mecanismos, a grupos que antes no se conocían, y también ha propiciado la socialización de la información y el intercambio de experiencias. El Hogar de Cristo tiene un alcance nacional, contando con 50 filiales a lo largo del país, que buscan creativamente soluciones apropiadas a los problemas de las regiones. Casi no hay ciudad importante que no cuente con alguna actividad de ayuda a los más pobres, respondiendo con mucha efectividad y seriedad a necesidades más urgentes.

Enseñanzas

Las dos instituciones visualizan la importancia de tener un grupo de personas contratadas a tiempo completo, además de contar con la contribución de voluntarios. No basta sólo con el trabajo de los voluntarios, principalmente debido a la magnitud de la acción y a la necesidad de

¹² Rojas Haydeé. 1995. Historia de un milagro, Morgan impresores, pág 107.

disponer de profesionales y técnicos en la materia. Cabe destacar que se valora el hecho de que las personas que trabajan en el campo social tienen frecuentemente un compromiso que trasciende los límites de una relación laboral contractual, exhiben una suerte de porfía en no aceptar restricciones y llevar adelante sus propósitos aún en condiciones adversas.

Por otra parte, la experiencia demuestra la importancia de tener personas de solvencia moral y probado desinterés en la dirección de las instituciones. En el caso del CEMEFI, el tipo de trabajo que desempeña la organización provoca distintas reacciones y una buena dosis de dudas y suspicacias. En cuanto al Hogar de Cristo, la tensión es más bien otra. En algunas ocasiones se produce un conflicto entre su inspiración carismática y la necesaria organización racional que necesita la fundación para llevar adelante sus proyectos. A veces se percibe al directorio como lejano, que ve las cosas demasiado teóricamente; que decide sin conocer los problemas concretos, ni escuchar¹³.

Es fundamental mantenerse al margen de determinadas posiciones políticas, para así ofrecer proyectos y programas abiertos y plurales. Para el CEMEFI es importante resguardar la autonomía e independencia con respecto a las instancias de gobierno, las iglesias, los partidos políticos y las empresas privadas, para así tener una posición que genere confianza y le confiera legitimidad al propósito de su acción. La situación del Hogar de Cristo es algo diferente, porque es una institución de la Iglesia y como tal obviamente no busca la independencia de ella. Pero claramente mantiene su autonomía con respecto al gobierno, los partidos políticos, las empresas privadas, y otras. La fundación define su quehacer como eficiente, apolítico y versátil¹⁴.

Tanto el CEMEFI como el Hogar de Cristo saben que es muy importante hacer uso de los medios de comunicación social para promover la cultura filantrópica y presentar las necesidades existentes en forma creativa. Sin embargo, para el CEMEFI persiste como reto abrir más espacios en los medios de comunicación, en particular las grandes cadenas comerciales de televisión, para transmitir los mensajes que promueven la cultura filantrópica. Sólo desde finales de los años ochenta¹⁵, el Hogar de Cristo comenzó a utilizar dos conceptos muy en boga en esta época: la comercialización y la publicidad. Para el Hogar, el gran reto es mantener la claridad en su mensaje: "la pobreza existe, ayúdenos a ayudar".

13 Montes, Fernando. 1995. "Una historia de conflictos", en Revista Mensaje, "Hogar de Cristo, 50 años en el corazón de Chile", No. 443, octubre, pág. 50.

14 Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo. 1996. "Cuenta de actividades", pág. 1.

15 Rojas, Haydeé. 1995. Historia de un milagro, Fundación Hogar de Cristo, septiembre, pág. 132.

Bibliografía

- Arno, K. 1994. "El concepto de sociedad civil y sus componentes". EFDES, Santiago (diciembre).
- Baranda, B. 1997. "El Hogar de Cristo: en el día a día con la pobreza". En *Revista Mensaje*, no. 463 (octubre).
- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). 1997. "Estudio área adulto mayor del Hogar de Cristo". Noviembre.
- Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo. "Cuenta de actividades 1996".
- Hogar de Cristo, Area Trabajo Comunitario. 1997. "Informe 1997, presentación al Directorio del Consejo del Area de Trabajo Comunitario". (octubre).
- Hogar de Cristo, 50 Años en el corazón de Chile. *Revista Mensaje*, no. 443. 1995. (octubre).
- Jiménez, M. 1995. "Hacia una especificación del tercer sector; marco de referencia y antecedentes empíricos". En *Sectores privados sin fines de lucro: síntesis teórico-estratégica*. Documentos sociales no. 40. División social, MIDEPLAN, Santiago (julio).
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). 1997. *Tercer sector y organizaciones privadas sin fines de lucro: lineamientos básicos de una política de Estado*. Santiago (junio).
- Rojas, H. 1995. *Historia de un milagro*, Fundación Hogar de Cristo (septiembre).

Anexo 1

Acción social del Hogar de Cristo por áreas, con una breve descripción de éstas¹

Trabajo comunitario: desarrolla programas en lugares de alta concentración de familias indigentes.

Salud: mantiene sus servicios de atención a los más pobres que son referidos de otras áreas y programas del Hogar de Cristo.

Niños y jóvenes en riesgo social: acoge integralmente a niños y jóvenes de ambos sexos, facilitando en ellos y ellas el proceso de autonomía que les permita asumir sus vidas con responsabilidad dentro de un marco de valores cristianos.

Mínusválidos: a través del Centro Esperanza Nuestra acoge a discapacitados de extrema pobreza en forma residencial y ambulatoria y de la Fundación Rodrigo Zaldívar Larraín, creada en 1996, protege y dignifica a las personas con discapacidades mentales que viven en condiciones miserables.

Niños: tiene programas de Hogares Familiares, Colocación Familiar y Ayuda Intrafamiliar.

Adultos: cuenta con centros diurnos propios (CEAM) y centros dependientes de terceros (CA-TAM), promoviendo un estilo de envejecimiento activo a través de la participación en talleres y actividades.

Vivienda: busca soluciones de vivienda para los más pobres.

Hospederías: asigna énfasis al carácter educativo del trabajo como el medio más apropiado de potenciar la autovalencia, de dar ánimo y herramientas para la situación de las personas que recibe.

Atención individual: su atención se centra en familias desintegradas que viven dificultades producto de su pobreza material y de los conflictos psicológicos.

¹ Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Tercer Sector y Organizaciones Privadas sin Fines de Lucro: Lineamientos Básicos de una Política de Estado. Santiago, junio, pág. 4.

Anexo 2

Areas y programas del Hogar de Cristo

1. Trabajo comunitario²

Programa de centros comunitarios propios.

Programa de salas cuna y jardines comunitarios.

Programa de atención e intervención en campamentos.

Programas conjuntos: centros y comedores fraternos.

2. Salud

Programa de atención ambulatoria en los policlínicos.

3. Niños y jóvenes en riesgo social

Elaboración en curso de proyecto educativo.

Comunidad terapéutica femenina.

Comunidad terapéutica masculina.

Hospederías de niños, que se enmarca en el trabajo de la casa de acogida Niños de la Calle.

Unidad de investigación y capacitación.

4. Minusválidos

Fundación Rodrigo Zaldívar Larraín.

Fundación Centro Esperanza Nuestra.

5. Niños

Programas de hogares familiares.

Colocación familiar.

Ayuda intrafamiliar.

6. Adultos

Centros abiertos parroquiales.

Hogar para ancianos postrados.

Programa de ayuda intrafamiliar.

Centros de atención diurna.

Hogares de larga estancia.

² Hogar de Cristo, Area Trabajo Comunitario. "Presentación al Directorio del Consejo del Area de Trabajo Comunitario", Informe.

7. Vivienda

Programa de Mediaguas.

Programa Bolsón de la Pobreza en coordinación con las filiales.

Programa de familias indigentes.

Programa de campamentos.

Programa de viviendas progresivas.

Programa capillas.

Los programas en filiales.

8. Hospederías

Programa de la calle.

Programa hospedería.

Casa de acogida para mujeres con hijos.

Hogar abierto padre Alberto Hurtado.

9. Atención individual

“Bolsa de trabajo”.

“Farmacia”.

Página en blanco a propósito

Fundación Social, Colombia

Inés Useche de Brill¹

La Fundación Social

Desde el punto de vista jurídico, la Fundación Social es una entidad sin fines de lucro, y de utilidad común, cuya misión es “trabajar por modificar las causas estructurales de la pobreza en Colombia”.

Antecedentes

La Fundación Social inició sus actividades en enero de 1911 con la denominación “Círculo de Obreros de Bogotá” y fue fundada por el padre José María Campoamor, junto con la “Caja de Ahorros del Círculo de Obreros” de propiedad de la primera.

El padre Campoamor consideró que era posible poner el ahorro privado al servicio del bien común para construir lo que conviene a todos y construir lo público desde lo privado, desde la sociedad civil. Su obra se inspiró en el compromiso, en el trabajo con los pobres y en la tarea de contribuir a superar la pobreza de la clase obrera.

Desde ese año, se ha considerado fundamental la intervención y la responsabilidad social, así como la organización de los sectores populares, la productividad económica y un proyecto cultural de vida digna para todos. Para la Fundación, el cambio social abarca todas las clases sociales, sin exclusiones.

A comienzos de los años setenta, en un período de expansión empresarial, se creó el Grupo Social, y se inició una empresa de televisión. En 1984, la entidad tomó el nombre de Fundación Social y definió tres niveles de negocios: financiero, provisional e inmobiliario.

Después de un largo proceso de consulta, se definió el marco axiológico² de la organización, el cual reafirmó la misión, el carácter civil de la entidad, su naturaleza empresarial y su inspiración cristiana. Las tres características de la organización son:

- La social, con el objeto de servir a los pobres;
- la eclesial, asumida por laicos con el apoyo de religiosos de la Compañía de Jesús, y
- la empresarial, que procura generar excedentes, a través de las organizaciones empresariales que la componen, para poder realizar la obra social y lograr el bien común.

¹ Consultora, Confederación Colombiana de ONG.

² La axiología es el conjunto de valores y principios que orientan o deben guiar el comportamiento, tanto personal como institucional.

En la actualidad, el patrimonio de la Fundación Social está constituido por catorce empresas³ y un conjunto de proyectos y programas sociales. Las catorce empresas de la Fundación Social operan y compiten en los sectores financieros, de seguridad social, inmobiliario y de comunicaciones. Todas las empresas operan sinérgicamente dentro de un modelo corporativo. En conjunto tienen 5 millones de clientes, 9.800 empleados en 416 oficinas en 59 ciudades, con activos de US\$3.500 millones, ingresos netos de US\$770 millones (datos estimados a diciembre de 1997). A nivel internacional están las asociaciones y alianzas con la AIG de los Estados Unidos, con el Banco Pichincha del Ecuador y Banmédica de Chile.

Todas las empresas combinan su eficiencia económica con una sólida responsabilidad social y destinan el total de las utilidades al funcionamiento de los programas y proyectos de intervención social (después de deducidos los impuestos y reservas legales); atienden la producción de bienes y servicios que benefician a los sectores medios y pobres que son viables económicamente; buscan construir y desarrollar un modelo empresarial democrático y participativo e influyen dentro de su sector económico en favor de políticas y proyectos que benefician a los sectores pobres.

La Fundación fue concebida como un proyecto de intervención social para modificar las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales del país desde la perspectiva de los pobres, buscando involucrar a toda la sociedad en este propósito. La Fundación no hace obras sociales aisladas, sino que procura intervenir estructuralmente en la sociedad colombiana en alianza con otros. Para ello ha construido, a través de los años y la experiencia, bases conceptuales, instrumentos y formas de organización y operación.

Las áreas prioritarias de trabajo de la Fundación son: la paz y convivencia, el empleo e ingresos para los sectores populares, y la organización y participación. Su instrumento de acción institucional está constituido por los proyectos y programas sociales, utilizando un enfoque de desarrollo integral localizado (DIL) en 10 regiones del país con planes y proyectos de desarrollo local, que se implementan con la participación activa de los pobres.

A través del sistema empresarial y en concertación con otras entidades de la sociedad, la Fundación procura afectar las decisiones y los actores políticos, sociales, económicos y culturales, con el objeto de comprometer a toda la sociedad en la promoción de la dignidad humana. Ello la ha obligado a trabajar por un proyecto de nación, en el que se responde productivamente a desafíos tales como: construir un orden de convivencia democrática y convertir a Colombia en un país altamente productivo y competitivo, sin pobreza interna.

³ Las empresas son las siguientes: Banco Caja Social, empresa fundada en 1911, Corporación Colmena (empresa de ahorro y crédito para vivienda), Seguros Colmena, Leasing Colmena, Fiduciaria Colmena, Capitalizadora Colmena, A.R.P. Colmena (empresa de riesgos profesionales) Cesantías Colmena (AUG), Salud Colmena, Seguros de Vida Colmena AIG, Constructora Colmena, Cenpro Televisión, Servir (empresa de recreación popular).

El Centro Colombiano de Filantropía

Gestación del proceso

En este contexto histórico, la Fundación puede ser considerada como un modelo de responsabilidad social, que ha generado y genera actividades filantrópicas. Cabe resaltar sin embargo, que en 1992 se presentó una coyuntura importante cuando la Fundación Interamericana (IAF)⁴ decidió promover un fondo de desarrollo de base. Con el nombramiento del nuevo representante de la IAF en Colombia, Steven Pierce, se inició el proceso de búsqueda de la entidad para crear este fondo, una empresa que diera garantías suficientes y cuya filosofía concordara con los objetivos de creación del fondo, y que estimulara el jalonamiento en la misma sociedad colombiana buscando sensibilizarla y apoyar así programas sociales. Se vislumbró la posibilidad de contar en Colombia con un espacio para desarrollar y fomentar la filantropía. La IAF propuso a la Fundación Social, una alianza que permitió que la idea se hiciera realidad. La Fundación Interamericana deseaba que por cada peso que ella entregara el país colocara dos, uno de la propia comunidad y otro del sector privado.

Los diálogos específicos sobre el Proyecto se iniciaron en 1992. A pesar de la identidad de cada uno de los actores, existían grandes similitudes en filosofía, objetivo y métodos. La Fundación Social era percibida por la IAF como un ejemplo de un enfoque filantrópico que permitiría convocar a la sociedad colombiana a adoptar el modelo de nación o sociedad deseada. Paralelamente, la Fundación Interamericana, con su filosofía e iniciativa de divulgación, garantizó la posibilidad de iniciar un proceso conjunto.

Considerando la importancia de contar con mayor información y aprendizaje sobre experiencias institucionales en el hemisferio, se planteó la necesidad de realizar visitas a varios países. El doctor Enrique Andrade, en nombre de la Fundación Social, y el doctor Manuel Guillermo González, en representación de Evaluar⁵, visitaron diversas entidades para conocer las experiencias del CEMEFI, FAC, Faprode de la Arquidiócesis de México, Solidarios Fundaciones Kellogg, Stuart Mott de Michigan, Esquel, Synergos, la Fundación Rockefeller, la Fundación Mac Arthur (Puerto Rico Community Foundation), la Fundación Arias en Costa Rica, ésta última muy similar al caso colombiano.

Posteriormente, se realizó un estudio de lo que debería ser el proyecto, su fundamentación, viabilidad y funcionamiento, y se decidió promover la cultura de la responsabilidad social a largo plazo y suscribir un convenio para promover la filantropía en el ámbito de la promoción humana, con aportes paritarios y costos administrativos compartidos equitativamente. El fondo

⁴ Organismo autónomo del gobierno de los Estados Unidos, creado en 1969 como programa experimental de ayuda externa de los Estados Unidos. Ha promovido el desarrollo equitativo y participativo basado en la autoayuda y la iniciativa local; se asocia con los sectores público, privado y no gubernamental para promover un desarrollo de base sostenible en América Latina y el Caribe, y ha otorgado donaciones directas a organizaciones de los países de la región. Su misión es fortalecer los lazos de amistad y comprensión entre los pueblos del hemisferio; apoyar los esfuerzos de autoayuda destinados a ampliar las oportunidades de desarrollo humano; estimular y facilitar la participación más amplia y efectiva de la gente en el proceso de desarrollo; y promover la formación y el crecimiento de instituciones democráticas, tanto privadas como gubernamentales, de conformidad con las necesidades de las naciones soberanas del hemisferio.

⁵ Ente de servicio de apoyo de la Fundación Interamericana en el país.

para el desarrollo de base sólo respaldaría proyectos seleccionados que, de acuerdo con los criterios de elegibilidad, debían contar con un aporte del 50 por ciento de terceros; el fondo atendería proyectos considerados pertinentes y de utilidad, desde la investigación al nivel académico hasta el estudio y diseño de mecanismos apropiados para la promoción humana. Se planteó la creación de un comité de la Fundación Social y de la IAF, con su propio reglamento, y se definió que el director del Fondo actuaría como secretario ejecutivo del mismo.

La Fundación Social y la IAF coincidieron en que la primera podría tener la responsabilidad jurídica del fondo. También se consideró la posibilidad de que ésta pudiera quedar a cargo de una entidad autónoma creada para estos efectos. Las dos organizaciones acordaron que el proyecto duraría tres años con aportes de US\$400.000 por cada entidad.

Uno de los cambios respecto a las primeras versiones del fondo fue el de respaldar pequeños proyectos. Ello se debe a que en principio y por la misma filosofía de la Fundación Social, el monto de recursos era muy limitado⁶ y realmente se trataba de ayudas puntuales más que de proyectos de trascendencia que cambiaran las condiciones de las comunidades y llevaran a la transformación que promueve la misión de la Fundación Social.

Se aprobó el proyecto para crear un fondo destinado a canalizar recursos a proyectos de comunidades de base, cofinanciados por el empresariado. El fondo respalda pequeños proyectos de base⁷, presentados por las comunidades y ONG, y promueve actividades filantrópicas en el sector privado a través de seminarios, foros y otras actividades. El fondo destina el 80 por ciento de sus recursos a proyectos y el 20 por ciento a la responsabilidad social⁸.

Teniendo en cuenta que los donantes —la Fundación Social y la Fundación Interamericana— consideraron desde el inicio la posibilidad de que se creara un ente autónomo para atraer donaciones de terceros⁹, y llamar a la responsabilidad social empresarial como sitio de confluencia y encuentro—el proceso condujo a la constitución de una ONG denominada Fundación Centro Colombiano de Filantropía o Centro Colombiano de Filantropía, que cuenta con personería jurídica desde 1996.

Su interpretación de la filantropía

Para dar una visión retrospectiva de sus fundamentos, vale la pena enmarcar la interpretación de la filantropía desde la óptica de la Fundación Social y del Centro, que pasan de lo macro a lo

⁶ En diciembre de 1993, el borrador de proyecto señalaba el fondo para el desarrollo de base Fundación Social-IAF y se mencionaba la importancia de las ONG en el país y su realización de proyectos de desarrollo comunitario dirigidos a la solución de necesidades concretas de comunidades pobres, y que tanto la Fundación Social como la IAF respaldaban proyectos de este tipo de organizaciones. Se destacaba la importancia que han tenido ciertas empresas en la formación de fundaciones para desarrollar programas propios, pero se observaba el potencial de motivar a otros empresarios en el aporte de recursos económicos para el desarrollo de programas sociales.

⁷ Cinco proyectos de US\$ 20.000 cada uno y copatrocinio por US\$60.000. Estas cifras luego se incrementaron a US\$100.000 por proyecto.

⁸ En la actualidad, ha quedado básicamente a discreción del Consejo Directivo para casos de especial impacto.

⁹ Dada la característica de la Fundación de contar con importantes recursos provenientes de las utilidades de las empresas, se dificultaba la labor de recaudación de fondos de terceros.

micro y confluyen en la necesidad de generar un proceso de cambio bipolar tanto a nivel macro empresarial y de las organizaciones de la sociedad civil, como de la conciencia individual.

Como lo ha reiterado en diversos escenarios el Vicepresidente de Relaciones Externas, doctor José Bernardo Toro¹⁰, “en las sociedades fragmentadas, no equitativas y de baja participación, la filantropía —entendida ésta como responsabilidad social— debe orientarse a la reconstrucción o la refundación del contrato social y de lo público construido desde la sociedad civil. Y por público define ‘aquello que conviene a todos de igual manera para la dignidad de todos’ y por dignidad ‘hacer posibles los derechos humanos, crear las condiciones para que los derechos se hagan posibles’”.

En la posición conjunta de la Fundación Social–IAF¹¹ y de Evaluar se expresa como cultura de la filantropía, la búsqueda consciente, responsable, organizada, desinteresada hacia el bien común con el objeto de lograr una sociedad realmente participativa, democrática, equilibrada, con oportunidades para todos, sana y libre de miseria. Una visión a ser compartida por todos. Se esboza la necesidad de crear una cultura filantrópica (estudios, movimiento de ideas, investigación, aportes económicos, aportes en asesoramiento, asistencia técnica, y otros) pero encaminada fundamentalmente a apoyar programas considerados de desarrollo y no programas asistenciales.

Posteriormente y con la creación del Centro, sus estatutos definen la responsabilidad social como el compromiso que tienen los individuos y las organizaciones de contribuir al desarrollo, el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, las familias y la comunidad en general, con miras a lograr una sociedad conciente, participativa, democrática y equilibrada, con oportunidades para todos.

En el Simposio Internacional de Cartagena, la Directora del Centro, doctora Olga Lucía Toro, comentó que “hemos identificado dos principios que caracterizan la filantropía. El primero es que la práctica filantrópica es una toma de posición ética, en la que la acción ciudadana personal e institucional se ejerce conciente y responsablemente para construir una sociedad mejor. El segundo es que la filantropía es inversión social, entendiendo que comprometer recursos en el desarrollo de las personas permite el mejoramiento de la sociedad como un todo al construir ellas una mayor conciencia y capacidad de autodeterminación”. Comprendida y aplicada así, la filantropía se convierte en un agente transformador de los sujetos sociales, porque estimula procesos horizontales entre el dador y el receptor; procesos que son de conocimiento y aprendizaje mutuo, de intercambio de experiencias, de enriquecimiento a través de una óptima utilización de recursos tangibles e intangibles.

Qué es y qué se propone la Fundación

La Fundación Centro Colombiano de Filantropía, persona de derecho privado sin fines de lucro

¹⁰ Vicepresidente de Relaciones Externas de la Fundación Social en su ponencia “La Cuestión Social en América Latina y el papel de la filantropía” en la Memoria del Primer Seminario Programa de Liderazgo en las Américas LIP, Fundación Kellogg, Buenos Aires, 1997.

¹¹ Documento de proyecto previo al convenio suscrito entre la Fundación y la IAF.

con patrimonio y personería jurídica propia, tiene como misión promover en el país, de manera efectiva, la cultura de responsabilidad social ciudadana y empresarial. Para ello, debe investigar y reflexionar permanentemente acerca del tema y participar en el diseño de mecanismos apropiados al contexto cultural, a fin de promover la práctica de dar no sólo dinero, sino tiempo, esfuerzo y talento en función del bien común. Para ello considera fundamental:

- rescatar el concepto de la filantropía como actuación social responsable;
- motivar a los empresarios para que participen de manera efectiva en el mejoramiento substancial de las condiciones de vida de los más desfavorecidos;
- incentivar la solidaridad ciudadana;
- propiciar un cambio de actitud en pro del bien común de manera comprometida y permanente;
- destacar la significación de que todos somos parte del tejido social y estamos comprometidos en favor de la construcción de un mejor futuro para el país.

Los objetivos que se han propuesto para cumplir su misión, son entre otros los siguientes:

- proporcionar apoyo financiero para actividades innovadoras que fomenten la responsabilidad social o que se comprometan de manera directa en favor del desarrollo comunitario y la formación de sujetos sociales capaces de vincularse activamente con el mejoramiento de sus comunidades;
- cofinanciar iniciativas y programas que contribuyan a erradicar las causas estructurales de la pobreza en Colombia;
- trabajar para que el sector privado participe cada vez con mayor decisión en la búsqueda de soluciones efectivas a los problemas sociales de país; y
- financiar y promover la investigación social sobre los temas que interesan a la filantropía en su concepción más amplia, y contribuir a su difusión a través de simposios, conferencias, congresos, publicaciones y otras actividades.

Estructura y organización

El Centro Colombiano de Filantropía, según sus estatutos, cuenta con órganos de dirección, administración, representación y control:

- El Consejo Directivo, integrado por designación de los fundadores, está compuesto por cuatro miembros, que se desempeñan por períodos de cuatro años. Es el órgano máximo del Centro, y determina las políticas generales, planes, programas y verifica su desarrollo y cumplimiento. Elige al director ejecutivo, al presidente del Consejo, al secretario, al revisor fiscal y crea la planta de personal requerida para su adecuada operación; examina y aprueba los estados financieros y otorga la calidad de adherentes a las entidades que lo soliciten.
- El Director Ejecutivo es el representante legal del Centro, ejecuta las directrices establecidas por el Consejo y hace cumplir las decisiones del mismo, celebra los actos, contratos, y la búsqueda de contribuciones de terceros, suscribe convenios, acuerdos y desarrolla todas aquellas actividades requeridas para la adecuada operación del Centro y el cumplimiento de sus

objetivos. Cuenta con una estructura orgánica de cinco personas de tiempo completo, tres personas de tiempo parcial, tres encargados de las labores administrativas y tres asistentes de proyectos de medio tiempo.

- El Revisor Fiscal es elegido por el Consejo Directivo por un período de un año, con posibilidades de reelección. Está encargado de cerciorarse de que todas las actuaciones del personal y las operaciones realizadas se ajusten a la ley, a los estatutos del Centro y a las decisiones emanadas del Consejo Directivo y Director Ejecutivo.

El Centro Colombiano de Filantropía tiene dos modalidades de participación:

Los socios activos, es decir, la Fundación Social, la AIF y las entidades o personas donantes afines a la promoción de la cultura de la responsabilidad social, empresarial y ciudadana que efectúan aportes financieros; y los afiliados, que son personas, empresas, entidades que comparten sus objetivos. Estas están clasificadas en tres categorías:

- Platino son empresas, fundaciones y otras ONG colombianas o extranjeras, o personas individuales que aportan anualmente US\$10.000 al Centro Colombiano de Filantropía;

- Oro son empresas, fundaciones y otras ONG colombianas o extranjeras, o personas individuales que aportan anualmente de US\$1.000 a US\$9.999 al Centro Colombiano de Filantropía;

- Plata son empresas, fundaciones y otras ONG colombianas o extranjeras, o personas individuales que aportan anualmente de US\$100 a US\$999 al Centro Colombiano de Filantropía;

En la actualidad se están replanteando las categorías descritas, debido a que la crisis económica que vive el país no ha permitido mayores contribuciones y ha disminuido las prácticas de inversión social. Todavía parece ser muy complejo para el sector privado entender que la sostenibilidad de este proceso a largo plazo depende de aportes financieros que cubran los costos operativos del Centro.

La única entidad que ha aportado recursos económicos y humanos a través de una cesión temporaria de personal ha sido la empresa British Petroleum (BP). Por otra parte, y con el programa Dividendo por Colombia, permitirá que éste sea no sólo un mecanismo de captación, sino también de redistribución y se logren alianzas entre el Centro, los empresarios, las ONG y la comunidad, con la idea de contribuir a mitigar la pobreza.

Actividades del Centro Colombiano de Filantropía

Desde 1995 el Centro se ha concentrado en la actividad empresarial, para lo cual ha contado con financiación de ANDI, BP y MOBIL. El Centro ha capacitado a las comunidades de base y ONG para que soliciten recursos a la empresa privada, que anteriormente se limitaba a la cofinanciación. Ha sido necesario difundir con mayor énfasis la responsabilidad social ante el empresariado.

Como los escasos recursos del Convenio destinados al Fondo no generaban ni conciencia ni cambios estructurales por tratarse de proyectos puntuales, en marzo de 1996 se decidió dejar de financiar proyectos de base y focalizar las actividades del Centro en la responsabilidad social del empresario. En la actualidad sus actividades se han focalizado en las siguientes áreas programáticas:

■ La educativa, mediante el apoyo a la investigación sobre responsabilidad social que lleva a cabo la universidad de Los Andes y la capacitación sobre educación en valores, la cual se amplió de la esfera de las empresas a los colegios, con el apoyo de la Fundación Restrepo Barco, Rafael Pombo y British Petroleum. Asimismo se ha trabajado con el colegio Fontana en Bogotá, las comunas de Medellín, las madres comunitarias de Ciudad Bolívar en Bogotá y con la Fundación Amanecer de Yopal.

■ La empresarial, mediante el fortalecimiento y la difusión de la responsabilidad social entre las empresas. Asimismo se ha difundido ampliamente la responsabilidad social del empresario a través de los gremios (ANDI FEDEMETAL, COLFECAR, SAC, CAMACOL ACOPI). El Centro ha tenido presencia en las asambleas y ha participado directamente en la difusión del tema de la responsabilidad social. En dichas asambleas el Centro ha entregado 1500 folletos, 500 carpetas, ha vendido 50 libros y realizado 3 investigaciones con los gremios (ACOPI, COLFECAR, SAC). Igualmente ha apoyado la promoción y la elaboración de los códigos de ética de FEDEMETAL, COLFECAR, CAMACOL, y ha asesorado a las empresas para mejorar relaciones con la comunidad (BP, GHK, COCACOLA, CORFIVALLE, entre otras).

■ La investigación. El CFF ha financiado dos programas : (1) en la Universidad del Rosario, para cursos de sensibilización sobre la responsabilidad social, lo que ha llevado a un programa de postgrado; (2) en la Universidad de los Andes, a fin de debatir el tema de la responsabilidad social con profesores y estudiantes.

En relación con la investigación sobre el tercer sector con la Universidad de Johns Hopkins, el Centro apoya esta iniciativa en el país, conjuntamente con las Fundaciones FES, Restrepo Barco y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el marco de un estudio comparativo de 35 países para contar con guías temáticas sobre la dimensión de este sector en Colombia.

Programa Dividendo por Colombia

En enero del 97 se efectuó el lanzamiento de la idea. La firma INEXTRA¹², fue la primera empresa interesada en realizar el descuento por nómina para canalizar recursos de los empresarios y empleados a proyectos sociales.

El Centro Colombiano de Filantropía ha trabajado en la estructuración y montaje de este Programa y ha considerado tres fases, (preparatoria, piloto y de expansión) para ampliar la cobertura empresarial nacional:

■ la fase preparatoria, para la creación del sistema administrativo y financiero del dividendo dentro del CF a través de un estudio de comercialización, el diseño de publicidad y la pre-selección de ONG y proyectos beneficiarios;

■ la fase piloto, iniciada en septiembre de 1997 en ocho empresas, a fin de realizar los ajustes pertinentes a la fase preparatoria y con una duración cercana a un año; y

¹² Empresa filial de Procter & Gamble que tiene lineamientos en este sentido desde su casa matriz.

■ la fase de expansión, a fin de lograr una cobertura empresarial nacional, para la puesta en marcha del programa a nivel nacional.

Logros, oportunidades, limitaciones y sostenibilidad

Logros

■ La alianza entre la Fundación Social y la Fundación Interamericana para la puesta en marcha de una nueva cultura en el país, que finalmente dio como resultado la creación de un ente autónomo denominado Centro Colombiano de Filantropía.

■ La participación permanente de la Fundación Social en el proceso, su retroalimentación e incidencia ante los empresarios del país, aumentando su conciencia de la responsabilidad social. Además de, su generoso aporte de recursos técnicos, humanos y financieros, cuando ello se ha requerido.

■ El posicionamiento y espacio legítimo sobre el tema de la responsabilidad social, la inversión social, la ética empresarial, derivado del Simposio Internacional de Cartagena,¹³ sitio de encuentro del sector público, privado y tercer sector en el que el tema adquirió relevancia.¹⁴ También se logró que el diario de mayor circulación del país, *El Tiempo*, generara una columna denominada *Empresa Social*. El interés mostrado por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) en respaldar y propiciar entre sus afiliados y otros gremios la participación en el evento. El doctor Carlos Arturo Angel, ex presidente de ANDI, es el actual Presidente del Consejo Directivo del Centro.

■ La publicación, en mayo de 1996, del libro titulado “*Empresa Privada y Responsabilidad Social*”, como memoria de la reunión de Cartagena, ha sido ampliamente difundido a nivel nacional e internacional.

■ La importancia que ha tomado el concepto de responsabilidad social, que ha sido introducido por varios empresarios en sus empresas.

■ La promoción del tema de la filantropía y la responsabilidad social con gremios y empresas privadas. El apoyo del Centro a la promoción, preparación y la elaboración de cartas de principios o códigos de ética de gremios de gran importancia como son CAMACOL, FEDEMETAL, COLFECAR.

■ La participación del Centro en las asambleas anuales de los gremios, con ponencias conceptuales profundas para promover el concepto de responsabilidad social y la promoción de estos principios y su misión entre los empresarios.

■ La selección del Centro, desde 1996, como Jurado del Premio Carlos Lleras Restrepo por el mejor balance social.

■ La mística, creatividad y convicción del equipo del Centro para obtener el máximo de resultados.

¹³ Realizado en Cartagena de Indias, entre el 3 y 5 de Agosto de 1995.

¹⁴ Asistencia de 250 personas de las cuales más de la mitad eran empresarios y cuota cerca de 15 diferentes países invitados por la IAF.

■ La promoción y financiación parcial de cursos y actividades académicas en la Universidad del Rosario permitió iniciar en agosto de 1997, un curso de postgrado en esta materia. Los contratos para llevar a cabo talleres de valores con empresas tales como Occidental, British Petroleum, Bavaria¹⁵ así como con organizaciones de base como PROCREAR.

■ Las negociaciones exitosas con nueve empresas privadas para lograr su participación como socios fundadores del Programa Dividendo por Colombia y la posible atracción de otras tres.

Son múltiples los avances que el Centro ha logrado en sus tres años y medio de existencia. Ha ganado un espacio, nombre y conocimiento, ha organizado reuniones y publicaciones. Sin embargo, mayor éxito se obtendrá en la medida en que las empresas colombianas se apropien del programa. En este sentido, un empresario que ha apoyado este proceso¹⁶ resalta su convicción y comenta que su gremio “está entonando la partitura”, que ha habido gran receptividad en el Consejo Gremial, que la pedagogía ha dado buenos resultados y que junto con las ONG se podrían realizar programas de gran envergadura que muestren que lo social también genera réditos.

La participación activa del empresariado en este campo, las perspectivas creadas por el nuevo gobierno y el compromiso de trabajar en programas novedosos permitiría trabajar en el sector público. Sin desconocer que se trata de procesos de largo plazo, cabe señalar que en un período de cambio estos hechos generan importantes efectos demostrativos y aportes a la inversión social, la paz y convivencia democrática.

Oportunidades

La actual coyuntura política y social del país hace que el Centro Colombiano de Filantropía no sólo sea una ONG de convergencia en el tema, sino que involucre al sector privado en la reconstrucción social del país, en el contexto de lo planteado por la Fundación Social con miras a construir un proyecto de nación desde la perspectiva de los pobres, creando un nuevo contrato social, con la participación de actores y de ciudadanos.

■ La existencia de un Tercer Sector para apoyar iniciativas del sector privado de manera coordinada con seguimiento y evaluación de impacto¹⁷.

■ La concertación sobre nuevos marcos jurídicos y tributarios para las organizaciones de la sociedad civil como la ley de participación de las organizaciones civiles (OSC) en la gestión pública; y la contratación Estado-OSC, con miras a una política pública de control social¹⁸.

■ La posibilidad de encontrar nuevos socios que participen en los programas y actividades que desarrolla el Centro.

¹⁵ La empresa cervecera más grande del país con cerca de 8000 empleados.

¹⁶ Doctor Eugenio Marulanda, Presidente del Gremio COLFECAR.

¹⁷ En este sentido ya existen algunas experiencias de ONG con el BID, Banco Mundial, PNUD, que permiten cumplir objetivos y lograr impacto en las poblaciones más desfavorecidas.

¹⁸ Desde la Constituyente venían conformándose Mesas de Trabajo de OSC. Las de marco jurídico y tributario se reactivaron a la luz de la creación del Grupo Convocante para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, integrado por 25 ONG, universidades, grupos comunales y sindicales, y en el cual la Confederación Colombiana de ONG ejerce la Secretaría Técnica.

■ Las alianzas estratégicas entre organizaciones del sector social y el sector privado para hacer realidad el proyecto nación.

Limitaciones

■ A pesar del papel desempeñado por el Centro, y en el entendido de que se trata de un proceso de cambio, aún es débil la responsabilidad social del empresario que participa en proyectos específicos que contribuyen a la inversión social.

■ La limitada participación financiera del empresariado para cubrir costos operativos del Centro y generar una base financiera permanente que le garantice su sostenibilidad.

■ La inexistencia de alianzas estratégicas entre el sector privado y el tercer sector¹⁹ por falta de confianza para realizar proyectos de impacto y/o generar mecanismos idóneos de reconocimiento de la legitimidad.

■ La necesidad de que los diferentes actores del desarrollo generen alianzas estratégicas²⁰ para evitar que la dispersión y la falta de coordinación impida incidir en la disminución de la pobreza.

■ La necesidad de contar con profesionales de alto nivel, así como la necesidad de contar con cesión temporal de personal empresarial como el ofrecido por la British Petroleum por el término de un año.

■ El Centro ha sido desbordado —por falta de personal y tiempo— para proveer información, dar apoyo, conferencias a empresa e individuos que lo requieran.

■ No se obtuvieron los resultados esperados con la inversión de fondos y tiempo para crear un programa académico permanente en responsabilidad social en la Universidad de los Andes.

■ La dificultad de que las empresas aporten, a fin de hacer realidad una visión permanente de sociedad para crear posibilidades de empleo, finalizar proyectos educativos novedosos, abrirse a las comunicaciones y proponer macroproyectos para el próximo milenio.

Sostenibilidad

Con los intereses de los aportes de sus socios fundadores y los recursos de cofinanciación, el Centro ha concluido los tres años contemplados en el Convenio Fundación Social—Fundación Interamericana. La Fundación Social aportó tiempo, instalaciones, equipo y logística al Simposio Internacional. Sin embargo, aún no se ha obtenido la base financiera de las entidades fundadoras y de la Fundación Kellogg que permitan el funcionamiento, el crecimiento y la creación del Centro como ente autónomo. Adicionalmente, la BPXC donó US\$10000 y durante un año financió la cesión temporal de personal, recurso humano importante para el Centro. A finales

¹⁹ Cabe resaltar que el Convenio Universidad Johns Hopkins- Centro Colombiano de Filantropía, Fundaciones FES, Restrepo Barco, Departamento Nacional de Planeación y Confederación Colombiana de ONG, para el estudio sobre el Tercer Sector, señala cerca de 120.000 organizaciones de la sociedad civil de las cuales 5.437 son ONG dedicadas al tema del desarrollo social.

²⁰ Se conocen ya casos exitosos o mejores prácticas a través del Comité Directivo de Alianzas para la Superación de la Pobreza, del Banco Mundial, en los que la acción conjunta entre los gobiernos locales, el sector privado, ONG, la comunidad y aún con cooperación internacional, pueden llevar a cabo programas de desarrollo.

de 1995, la Ford Foundation donó recursos para promover la responsabilidad social del empresario, a través de seminarios.

La idea del patrimonio, la implementación del dividendo y la consecución de nuevos aliados, la venta de información y la prestación de servicios, constituyen sin duda importantes desafíos para el Centro en cuanto a su sostenibilidad.

Enseñanzas

- Claridad conceptual, papel del empresario en la responsabilidad social
- Capacidad de convencimiento
- Potencial empresarial para sensibilizar
- Motivación y contacto permanente con las empresas y directivos
- Inquietud sobre los empresarios que aún no están sensibilizados
- Reflexión de los directivos de las empresas sobre la mejor utilización de los recursos y su responsabilidad social.
- Importante formulación de soluciones reales, con eficacia, eficiencia y equidad
- Oportunidades de acceso a los derechos fundamentales de los más desfavorecidos

Bibliografía

- Confederación Colombiana de ONG. Secretaría Técnica. Grupo Convocante. "Memorias Foros Taller de Consulta para el fortalecimiento de las organizaciones de la Sociedad Civil". Junio de 1995, marzo de 1996, julio de 1996.
- Dávila, A. 1998. "La fundación social y sus empresas en Colombia. Modificar las causas estructurales de la pobreza: misión y fundamento de nuestra intervención". Ponencia Foundation Caisse D'Épargne. Ensemble Prevenir L'Éclusion (enero).
- Fundación Social. 1996. "Una trayectoria y una voluntad al servicio de los pobres". Documento axiológico.
- Jaramillo J.C. 1996. "El lugar donde todo sucede. Las aventuras de los caballeros del Mandala". Corporación para el Desarrollo Comunitario (CDC). Primera edición (junio).
- Rojas, O. 1997. "Filantropía, voluntarismo y sociedad civil". Ponencia para el día internacional del voluntario, Cali, noviembre de 1997.
- Toro, J.B. 1997. "La cuestión social en América Latina y el papel de la filantropía, en memorias del primer seminario programa liderazgo en las Américas, LIP. Buenos Aires. Fundación Kellogg.
- Toro, O.L. s.f. "La responsabilidad social en la agenda del sector agrario colombiano". Ponencia ante la asamblea de la SAC.
- _____. 1997. "Rentabilidad empresarial y responsabilidad social de la teoría a la práctica". Centro Colombiano de Filantropía. Santafe de Bogotá.

Página en blanco a propósito

OCTAVA SECCIÓN

Taller de descentralización

La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso de Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil

Zander Navarro

La mesa de concertación de políticas sociales de la ciudad de Córdoba

Daniel Arroyo

Análisis de los procesos participativos de Porto Alegre en Brasil y Cochabamba en Bolivia

Humberto Vargas

Análisis comparativo de la Red de Solidaridad Social de Colombia y el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil

Carlos Ossa Escobar

Página en blanco a propósito

La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso de presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil

*Zander Navarro*¹

La transición política del Brasil ha sorprendido a muchos analistas y hasta los más audaces analistas políticos se sorprenden ante el alcance de las nuevas ideas que están difundándose en el país. La vitalidad política ha esparcido valores y nociones de verdaderos regímenes democráticos, lo que ha dado lugar a acciones sociales que demuestran claramente estos cambios. Los análisis realizados de la transición brasileña son bien conocidos y no es necesario citarlos aquí. Sin embargo, a los efectos de este estudio puede destacarse, que los analistas sociales han observado que hasta los resultados a largo plazo de la transición política en el Brasil, fundamentalmente los cambios de conducta y la nueva cultura política, parecerían haber salido a relucir en los últimos años. En su opinión, desde fines de la última década y principios de los años noventa, las masas del Brasil han demostrado que su orientación política se inclina hacia la democracia; en poco menos de veinte años se han producido cambios en el sentido de una visión más secularizada de la política, es decir, hacia una esfera reconocida y valorada por sí misma, paralelamente a los cambios democráticos de la estructura política están produciéndose profundos cambios en la cultura política de los brasileños (Moisés, 1995:152).

Sin embargo, el crecimiento económico reciente de Brasil ha sido incierto y lento, como resultado de inadecuadas políticas macroeconómicas del gobierno, así como de los cambios internacionales que se produjeron durante el mismo período. Es por eso que el país no ha estado en condiciones de producir un patrón constante de desarrollo. Las políticas públicas y la gestión estatal en general han sido totalmente insatisfactorias durante los últimos 17 años, han fracasado en sus intentos por reducir el tremendo nivel de pobreza general y han sido incapaces de revertir la desigualdad social que históricamente ha prevalecido en el país. Es posible también que las opiniones comunes sobre la acción del gobierno y la función de los servicios públicos puedan percibirse con mayor desprestigio y desencanto. Un informe publicado por el Banco Mundial, por ejemplo, observa que “el nivel de pobreza en el Brasil está muy por encima de la norma para un país de ingresos medianos. Por otra parte, sería factible eliminar la pobreza en el Brasil (dando a cada una de las personas de escasos recursos suficiente dinero como para llevarlas al umbral de la pobreza) por un costo de menos del uno por ciento del producto interno

¹ Profesor Asociado, Universidad Federal do Rio Grande Do Sul, Brasil.

bruto del país. La razón por la cual el reciente índice de pobreza ha sido tan funesto reside en las deficientes políticas estatales" (Banco Mundial, 1995). Los motivos que explican los deficientes resultados macroeconómicos del Brasil van más allá del alcance de este estudio. No obstante, cabe destacar la casi desaparición de un Estado fuerte y centralizado (el llamado Estado del Desarrollo) en el curso de los últimos años. El desvanecimiento de este modelo y la persistente crisis fiscal redujo el nivel de intervención del Estado y disminuyó las inversiones públicas y los servicios que tradicionalmente sustentaban las políticas federales, e incluso muchas políticas sociales compensatorias. Como consecuencia, en los años noventa se ha observado un vacío cada vez mayor en el que hay una clara falta de responsabilidad política para las políticas sociales básicas.

En la última década, Brasil ha experimentado también otro cambio importante al sancionarse la nueva Constitución Federal en 1988. Al igual que en otros países de América Latina, el proceso constitucional desencadenó una fuerza descentralizadora, y cuando terminó, inauguró formalmente un período de descentralización sin precedentes en el país, con transferencia de poder y nuevas funciones hacia los estados y las municipalidades. Sin embargo, en la práctica, esta transferencia no proporcionó los correspondientes recursos financieros, lo que trajo aparejadas mayores dificultades para las ciudades que se vieron obligadas a reacomodar sus servicios rápidamente².

A pesar de estas limitaciones y dificultades, se han producido muchos cambios promisorios en las ciudades de Brasil, como resultado de una invasión financiera producto de mayores presiones sociales en diversos campos, como por ejemplo los servicios de salud. El llamado Orçamento Participativo o presupuesto participativo (en lo sucesivo PP-POA o simplemente PP) es una de las novedosas experiencias llevadas a cabo en el país en los últimos años, producto de las condiciones que se reseñaron brevemente antes, pero que también fueron determinadas por aspectos locales que se analizarán más adelante.

El presente trabajo describe y analiza los orígenes y el desarrollo del PP-POA a partir de 1989, cuando fue establecido en la ciudad de Porto Alegre (la capital del estado de Rio Grande do Sul) por el gobierno elegido en las elecciones municipales realizadas a fines de 1988. Los gobiernos que vinieron posteriormente, como resultado de las elecciones de 1992 y 1996, mantuvieron este proceso. Todos ellos pertenecieron al Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores), un partido de izquierda que surgió de las actividades políticas de Brasil durante los primeros años de la década de 1980 como resultado de su transición política. Este partido tiene una influencia considerable en algunas regiones y esferas sociales y constituye una fuerza establecida en el espectro político. Documentos oficiales y algunas opiniones locales de Porto Alegre señalan que la experiencia del PP cambió radicalmente la historia de las relaciones

² No obstante, parecería que este impulso descentralizador alcanzó un cul-de-sac político en el Brasil, y comenzó a sufrir varios contratiempos, habiéndose revertido de muchas maneras. El Secretario de Finanzas de Porto Alegre, por ejemplo, dice que "tienen que tenerse en cuenta los adelantos municipales formalizados por la Constitución de 1988, pero cabe destacar que las últimas modificaciones de la estructura tributaria y la transferencia de obligaciones y servicios a las municipalidades ha neutralizado bastante esos adelantos" (Agustín Filho, 1997: 93).

sociales y políticas de la ciudad. Sus resultados promisorios han ido más allá de las expectativas y han inaugurado un proceso de verdadera descentralización, reducción de los recursos desaprovechados, mejores fundamentos para las decisiones y disposiciones públicas, menor concentración de poder en manos del alcalde y el abandono de las prácticas de clientelismo y corrupción.

A pesar de que hay muy pocos estudios detallados de este proceso participativo, existen indicios marcados de que el PP-POA puede considerarse como una novedad exitosa. En las secciones que siguen se sostiene que aun cuando varios de los cambios no son tan visibles, el verdadero significado de la democratización local del poder del Estado o los supuestos cambios en las diversas relaciones establecidas entre el gobierno local y la población es innegable que se observan fácilmente otros cambios y resultados concretos en muchos ámbitos de Porto Alegre. Se trata de resultados ligados al funcionamiento de los servicios públicos que mejoraron considerablemente después de la creación del PP-POA. Una mayor racionalidad y eficiencia administrativa constituyen algunos de los resultados obtenidos, como así también una mayor justicia social en la distribución de los recursos públicos. Por lo tanto, el objetivo inicial de acercar a la gente y al gobierno por medio de una nueva propuesta llamada presupuesto participativo, en el que toda la estructura de la toma de decisiones a nivel local se transforma en forma radical, parecería ser una realidad en Porto Alegre.

Si bien la participación en el PP se ha limitado, hasta ahora, a algunos sectores sociales, en realidad materializa varios mecanismos sociales nuevos entre la población. Debido a la innovación en sí y su conjunto de reglas a un creciente nivel de representación social y coerción política, estos cambios funcionan como una especie de discriminación positiva en Porto Alegre, la cual garantiza la redistribución de fondos públicos hacia las regiones más pobres y los sectores sociales carenciados con un mayor nivel de legitimidad. Dada la singular disposición semi-formal, organizada durante el período de creación del PP-POA, en que la noción convencional de democracia representativa se modificó para incorporar componentes activos de la democracia directa, parecería que corresponde definir todo el proceso como una especie de democracia positiva o afirmativa que ya se ha instalado en la ciudad. Los efectos redistributivos subsiguientes han sido notables y si bien la experiencia quizás no encapsula un determinado modelo que pueda reproducirse por sí mismo (dadas las particularidades de este entorno urbano), debe señalarse que son muchas las enseñanzas aprendidas que pueden servir de inspiración para procesos similares en otros lugares.

En consecuencia, el PP-POA ha constituido una novedad política y administrativa que despierta un gran interés. Los analistas sociales y los comentaristas políticos, así como los alcaldes de otras municipalidades de Brasil, comenzaron a estudiarlo, tratando de entender el proceso y/o buscando un posible modelo para emular en cualquier otra parte. Sin mencionar las pruebas de sus repercusiones, es suficiente resaltar que el PP-POA fue uno de los 40 cambios urbanos elegidos en todo el mundo por las Naciones Unidas para ser presentado en la Segunda Conferencia

de Asentamientos Humanos (Hábitat II), llevada a cabo en la ciudad de Estambul, Turquía, en junio de 1996³.

Después de analizar el significado de la participación y el papel atribuido a esta noción en los últimos años, especialmente cuando se introduce también la idea paralela de esfera pública no estatal, este estudio investiga las condiciones que explican el surgimiento del PP-POA. El principal argumento es que un grupo de factores, fundamentalmente de inspiración política y típicos del contexto nacional, señalaron el momento exacto para la realización de esta propuesta. No obstante, tienen igual importancia la historia política local y las peculiares condiciones sociales de Rio Grande do Sul y Porto Alegre, que aportaron a un contexto municipal favorable para el experimento del PP. Cabe resaltar que las mejores condiciones de vida y materiales en comparación con el resto del país, así como la existencia de una tradición política regional con énfasis en los temas sociales, aumentaron las probabilidades de lograr la aprobación social del PP-POA⁴. Esa misma tradición limitó las posibles resistencias u oposiciones que podían surgir como consecuencia de intereses ya arraigados que se vieron afectados por el nuevo modelo de toma de decisiones propuesto por la ciudad.

A continuación se describe la puesta en práctica del PP-POA a partir del mes de abril de 1989. Su evolución apunta a una mayor complejidad y sofisticación operativa. Inicialmente concebido para intervenir solamente en las decisiones relacionadas con las inversiones planeadas para el año siguiente, este experimento tuvo un desarrollo que permitió a los miembros de la comunidad dar sus opiniones sobre aspectos más amplios, como la planificación de la ciudad o las políticas salariales que iba a poner en ejecución el gobierno.

Por último se ofrece una lista de los resultados logrados con la creación y el desarrollo del PP en Porto Alegre. Pone de relieve los distintos efectos o impactos producidos por el proceso, que oscilan entre los cambios administrativos y decisorios y el carácter de las obras públicas en que tienen ingerencia los ciudadanos y sus asociaciones. También se pueden mencionar resul-

³ A pesar del amplio interés en el experimento del PP de Porto Alegre, hasta la fecha no se ha producido ningún estudio importante. Quizá el análisis más ambicioso es el de 1997, pero los dos volúmenes de Genro y Souza (1997) y Abers (1996) también son interesantes. Se pueden encontrar descripciones generales en Fedozzi (1994) y Menegat (1995). Para un análisis centrado de las dimensiones políticas, pero con muy pocas pruebas empíricas, se puede consultar a Oliveira y colaboradores (1995). Curiosamente, ni siquiera uno de los estudios critica al PP-POA. Cabe destacar que sectores poderosos de la sociedad brasileña se han manifestado con respecto al proceso social de administración fiscal de Porto Alegre. El diario *Folha de São Paulo*, el periódico brasileño de mayor influencia (con la mayor circulación), dijo lo siguiente en su página editorial: "la idea, relativamente simple, es buscar una forma de permitir a la población participar más activamente en las decisiones relativas al uso de los recursos públicos es una combinación de democracia representativa y democracia directa, no solamente la cámara ejecutiva sino también la legislativa pierden parte de su poder de intervención en el presupuesto, por lo tanto, la disminución de esas lagunas que permiten la transformación de los políticos en agentes de nimias exigencias clientelistas. No se pueden ni deben desperdiciarse las buenas ideas" (São Paulo, 21 de marzo de 1996). Algunos periódicos extranjeros han descrito también la experiencia del PP de Porto Alegre (véanse *London Government Chronicle*, Londres, 13 de octubre de 1995, y *Página 12*, Buenos Aires, 7 de marzo de 1996, pág. 8).

⁴ Para ilustrar este punto, conviene recordar que el estado de Rio Grande do Sul presenta algunos de los mejores indicadores sociales del país. Por ejemplo, entre las 50 mejores ciudades de Brasil en materia de desempeño educativo (erradicación del analfabetismo o reducción de los índices de analfabetismo), 32 están en el estado. Otros indicadores sociales demuestran que la esperanza de vida en el estado es de 70 años para los hombres y 75 para las mujeres (el índice más alto si se lo compara con otros estados de Brasil) y los índices de mortalidad infantil disminuyeron en las últimas dos décadas, de 52,6 a 16,5 muertes por cada mil niños menores de un año. El analfabetismo entre los adultos (para las personas mayores de 15 años) es del 6,4 por ciento en el estado, en comparación con un promedio del 13 por ciento en Brasil en general.

tados políticos, que si bien requerirán un análisis más profundo, se los presenta aquí como una lista provisional. El análisis de estos resultados constituye una base empírica en la que las condiciones de repetición podrían separarse tal como se indica en la última sección.

Importancia de la participación

Destacar la importancia de incluir la participación social en los proyectos de desarrollo (ya sea del Estado o no) no es una propuesta original, pero constituye una noción muy empleada en la formulación de políticas para el desarrollo.

Las nuevas estrategias de desarrollo enfatizaron las medidas redistributivas asociadas con la noción de la participación popular. Esta se convirtió en la meta principal de la mayoría de los proyectos que se pusieron en práctica en esa época en todo el mundo. Sin embargo, la participación no se conceptualizó en términos operativos, y su definición fluctuó entre dimensiones utópicas por un lado o muy pragmáticas y superficiales por el otro.

Una minuciosa evaluación de los proyectos y programas inspirados por el objetivo general de desarrollo con participación en diversos países indica claramente que la mayoría de esas iniciativas se podrían catalogar como manipuladoras y progresivas. Hasta en los casos en que hubo una auténtica política de poder compartido, la mayor parte de los esfuerzos supuestamente participativos parecían estar guiados por objetivos instrumentales para aprovechar los recursos o los conocimientos locales que se podían movilizar para reducir los costos de administración y ejecución y para incrementar el apoyo político para los proyectos y los gobiernos que estaban detrás de ellos. La premisa en este caso es que existía una relación íntima, o una especie de consenso, entre los fines del gobierno y los intereses de los interesados potenciales. Como resultado, el único fundamento y probable producto fue la cooperación entre la comunidad y los organismos y funcionarios estatales. Como consecuencia, la participación, en este caso, era un insumo bajo el control de la formulación del proyecto, y por lo tanto, limitado a su ejecución. En este contexto, el tipo de participación previsto rara vez fue más allá de una mera información ofrecida por los burócratas del gobierno o, quizá, de una audiencia que se realizaba de vez en cuando para consultar la opinión de los beneficiarios. Las pruebas acumuladas demuestran ampliamente que en esos casos, la participación era irregular y escasa y no respondía a las expectativas si se planeaban cambios substanciales.

Teniendo en cuenta los magros resultados logrados por esa reorientación, durante los años ochenta se produjeron otras modificaciones. Los programas y proyectos gubernamentales y un conjunto cada vez mayor de cambios organizados por la sociedad misma se vieron influenciados por los acontecimientos políticos de la región y admitieron nuevas dimensiones de participación. El aspecto central fue la modificación precisa del grado de control social de las iniciativas públicas y su estructura de decisiones, con lo que se creó un verdadero entorno participativo. En un sentido más puro, "la auténtica participación implica que un amplio espectro de la comunidad participa en todas las fases de las actividades de desarrollo, desde la elección del proyecto y su diseño hasta la ejecución y evaluación, lo que no significa que la gente cumple simplemente órdenes

emanadas del gobierno central, sino que tiene una cierta autonomía de decisión para tomar iniciativas activamente en este proceso. El aspecto central es, entonces, el de poder. Las comunidades deben tener algún control sobre los recursos, un grado de poder compensatorio contra el del Estado" (1988:94).

A fines de la década de 1980 se produjeron nuevos cambios que se extendieron hacia el decenio actual cuando salieron a la luz nuevas ideas sobre la participación social del público en general y sobre el desempeño del gobierno⁵. Hubo perspectivas políticas y formulaciones sociales muy inspiradas por las disposiciones del Estado, cuyos modelos teóricos se vieron repentinamente erosionados por los levantamientos de Europa oriental. En estos círculos, en los cuales se suponía que la participación era la puerta de entrada a acciones políticas antisistémicas, se perdió un inspirador horizonte ideológico y gradualmente se la equiparó con la democratización social y la posible constitución del control social en la distribución de los fondos y recursos públicos. Dado que la participación implica una mayor asignación de poder, la defensa de la participación popular indica aspiraciones sociales para que mayores espacios presenten y cuestionen las exigencias, para solucionar los problemas sociales inmediatos y prestar servicios públicos de mejor calidad y eficiencia (identificados con las preferencias sociales). Pero comprende también una posibilidad de controlar a las autoridades públicas a través de los canales e instituciones participativos, y reducir de ese modo la incidencia de las prácticas clientelistas o corruptas.

Por otra parte, para los sectores gubernamentales, los organismos multilaterales y los entes internacionales, que antes desconfiaban de la participación popular en sociedades muy desiguales (a raíz de sus obvias repercusiones políticas), parecería que ahora el panorama es algo diferente. En ausencia de una clara amenaza antisistémica y de similares implicaciones políticas, la participación social por parte de aquellos interesados en la ejecución de programas de desarrollo fue muy bien recibida a fin de influir sobre el control del proceso, evitar el derroche y la corrupción, movilizar los recursos locales y lograr una mayor eficacia global: en síntesis, una perspectiva que algunos llamarían una visión instrumentalista de la participación. La noción de que la participación social incluía algún tipo de autonomía y algún grado de decisión por parte de los beneficiarios fue alimentando gradualmente los proyectos de desarrollo auspiciados incluso por los gobiernos conservadores. Este cambio estaba impulsado también por una menor capacidad de intervención del gobierno federal en función del reciente impacto macroeconómico y su otra cara, es decir, los procesos de transición política que reafirmaron algunos principios democráticos, incluso la participación social.

⁵ Cunill Grau, en sus investigaciones de la reciente experiencia latinoamericana, en su contribución fundamental al tema, pone de relieve lo siguiente: "Son, sin embargo, los años ochenta los que inauguran una apelación a la participación ciudadana como instrumento para la profundización de la democracia. La década está marcada por la cancelación de los regímenes autoritarios que prevalecían en la región. Pero el trasfondo económico ha variado significativamente, tras asumirse hegemónicamente que la crisis global era una crisis del Estado. Los años noventa se caracterizan por dos tendencias. De una parte, se suscita un conjunto de reformas constitucionales que coloca el énfasis en los instrumentos de la democracia directa y da oportunidad a la participación ciudadana en la administración pública. De otra parte, se evidencia un claro refuerzo a la transferencia de los servicios sociales por parte del gobierno central, la autogestión social, que combina el manejo descentralizado de los recursos y la creación de cuerpos colegiados para su administración, se erige en el paradigma del nuevo arreglo institucional que hace de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos" (1997:76 y 81).

La noción de participación resultante, por lo tanto, se amplió hasta ir más allá del mero atributo de participación política (que algunas veces se redujo a modestas indicaciones de participación electoral), que parece haber sido la única dimensión de interés para los especialistas en ciencias sociales en el pasado. En los años noventa, la participación se ha relacionado con la creación de una democracia participativa que estaría en condiciones de reformar y modificar las deficiencias y problemas estructurales del Estado. La noción de esferas públicas no estatales, por ejemplo, ha sido objeto de un mayor análisis y considerada como el Rubicón que se debe atravesar para materializar una idea sustantiva para que la democracia responda a los tiempos modernos. La participación social es un requisito básico de dicha noción, de manera tal que el control social de los espacios públicos (o de los fondos públicos) pueda garantizarse en función de formatos no institucionales.

Estas posibilidades de democratización no son retóricas ni idealistas. Plantean las oportunidades de institucionalizar formas novedosas de relaciones políticas entre grupos sociales que reemplazan nociones convencionales y establecidas de poder y funciones del Estado que todavía están en vigencia y, como consecuencia de ello, cambian la misma idea de democracia. En este caso, la premisa básica es la materialización de las diversas innovaciones en la operativa del sistema político que construye una estructura común de acción social para todos los ciudadanos (basándose en una misma pauta de autonomía para los requerimientos y las organizaciones sociales). Si se logran, en aquellas sociedades en las que predominan las asimetrías de poder — el caso típico de Brasil— los nuevos modos de política pueden crear la posibilidad de nuevos derechos y oportunidades. El principio de autonomía es un requisito crucial porque los requerimientos sociales pueden cuestionarse únicamente si se mantiene un patrón de autonomía para todos, de manera tal que las posibilidades sociales puedan aumentar sin riesgo alguno de sanciones arbitrarias y/o interferencias.

Por lo tanto, ¿pueden los sistemas sociales desiguales crear derechos y democratizar la sociedad? Las respuestas a esta pregunta son varias, y van del clásico escepticismo, inspirado en el pensamiento socialista que normalmente minimiza las posibilidades políticas de un conjunto democrático si se mantiene la desigualdad económica (Macpherson, 1977:100), al optimismo parcial de algunos teóricos modernos que defienden las posibilidades de los valores democráticos para modificar las actuales pautas de injusticias sociales.

Dentro de esta configuración analítica, la participación social puede ser el eje y, por cierto, es importante. Quizá hasta se trata de una premisa formativa para una nueva teoría de la democracia, no solamente dedicada a las características morfológicas, como normalmente lo es la ciencia política, sino que interpreta las posibilidades de transformación de un determinado orden social moldeado por profundas asimetrías de poder y, por ende, democratiza ese orden. Esta perspectiva, si bien se basa en una ilimitada autonomía de asociación, converge hacia la noción de esferas públicas no estatales y permite una estructuración social que incorpora conflictos, no como fuerza desestabilizadora, sino como un reconocimiento político de que se puede encontrar una solución solamente en espacios normativos de negociación legítima y disputa política.

Una serie de innovaciones y experiencias en diversos países señalan que se trata de una senda promisorio para reorganizar las sociedades y entender los motivos que impulsan a las democracias afirmativas. Algunos intérpretes sostienen que estas innovaciones están creando otro centro de decisiones en las ciudades y/o los países que democratizan la acción política e integran a los ciudadanos a un nuevo espacio público (Genro, 1997:12). El análisis del PP-POA puede proporcionar algunas respuestas en cuanto a si se van a lograr estos objetivos generales casi una década después de haberse puesto en marcha el control social del presupuesto municipal de la ciudad de Porto Alegre.

Contexto y orígenes del presupuesto participativo

Los aspectos que guiaron las nociones formativas del presupuesto participativo podrían circunscribirse a dos factores determinantes principales. El primero está relacionado con la transición política de Brasil (y de varios países latinoamericanos) en los últimos años; el segundo con la historia política de la ciudad misma. Las condiciones materiales, la infraestructura existente y las otras facetas particulares de la misma son también peculiares, pero no se describirán en detalle en este estudio.

Aparte de legitimar un régimen civil incipiente, la promulgación de la nueva constitución del Brasil en octubre de 1988 modificó substancialmente el equilibrio del poder político dentro del país, transfiriendo porciones del gobierno central a los estados y las ciudades mismas. En realidad, la nueva constitución señaló una descentralización política y administrativa, entendida como la forma más racional de permitir a los organismos públicos ocuparse eficazmente de las necesidades del pueblo. Ofreció también varios mecanismos de participación social directa e indirecta cuando legalizó nuevos canales participativos para que la población formara parte de las decisiones, como los referéndums, plebiscitos, las llamadas iniciativas populares de ley y los consejos de coadministración (Benevides, 1991). Estas disposiciones, cuya observancia no ha sido general, necesitan ser reglamentadas. Para el PP-POA, sin embargo, la importancia de este debate, materializado en la constitución, fue su influencia en las tradiciones de participación local, tan sólidas en algunas partes de Rio Grande do Sul e incluso de Porto Alegre⁶.

En el contexto de una serie de políticas federales aplicadas al terreno municipal, el gobierno

⁶ Es innegable que la descentralización política no es siempre buena y necesariamente positiva. Para serlo, se requieren otros cambios políticos que la respalden. En teoría, la descentralización está asociada con una mayor respuesta y rendición de cuentas por parte de los sectores públicos, lo que crea mejores mecanismos de distribución de recursos y provisión de servicios públicos. Sin embargo, el poder concentrado del mercado y otros tipos de malfuncionamiento del mercado pueden impedir una mayor eficiencia general, sin mencionar que la experiencia ha demostrado que la historia democrática es el requisito fundamental para asegurar el éxito en los procesos de descentralización (véase en Fox y Aranda (1995) un análisis ilustrativo sobre las zonas rurales de México; véase también en Arretche (1996) y Melo (1996) un análisis del caso brasileño). Por otra parte, la descentralización del gobierno federal de Brasil combinó las responsabilidades administrativas y políticas con la correspondiente transferencia financiera solamente hasta un cierto punto. Si bien lo primero fue demasiado para las municipalidades, en comparación con lo segundo, el hecho es que hubo algún grado de transferencia de recursos financieros. En 1988, por ejemplo, del total de rentas públicas nacionales recaudadas, en todos los niveles, todo el grupo de municipalidades brasileñas recibió el 11,4 por ciento y el gobierno federal el 61,3 por ciento. En 1992, como resultado de esta descentralización, estas cifras fueron del 17,2 por ciento y 53,8 por ciento, respectivamente (véase PMPA, 1995b:2).

RECUADRO 1. La ciudad de Porto Alegre: una descripción general

Con una población de 1,3 millones de habitantes y una superficie de 471 kilómetros cuadrados, Porto Alegre tiene mucha importancia económica en Rio Grande do Sul, y se estima que su PIB es de US\$6.700 millones (1994). Como municipalidad individual, es el centro urbano e industrial más grande, con una producción del 12,4 por ciento del producto bruto industrial del estado y responsable de casi un tercio de los ingresos producidos en el sector de servicios. Su población total representa el 18 por ciento de Rio Grande do Sul (todas las cifras corresponden a 1992). La ciudad, fundada en 1772, es también el centro de la principal región metropolitana del estado, con una población de más de 3 millones de habitantes.

Al igual que las demás capitales brasileñas, en las últimas décadas Porto Alegre ha experimentado un acelerado proceso de urbanización. Su población se duplicó en un plazo de 20 años (de 1960 a 1980), pero en la última década el total de la población creció solamente un 12 por ciento cuando los nuevos centros industriales del estado atrajeron a los emigrantes de la capital. Se trata de una ciudad organizada principalmente alrededor de los sectores de servicios, banca y gobierno. En 1980, el 78 por ciento de los ingresos de la ciudad provinieron del sector de servicios (57 por ciento fue el promedio nacional). Tiene también un sector rural de bastante importancia que ocupa un tercio de su superficie: como ilustración, la ciudad es el principal productor de duraznos del país. Recientemente, Porto Alegre no ha sufrido una notoria inmigración y ha perdido importancia en términos industriales. Basándose en estas características, la ciudad fue elegida como la capital brasileña que tiene el mejor nivel de vida (véase *Dirigente Municipal*, volumen 22(12), diciembre de 1991). Posteriormente, en una encuesta que analizó todas las ciudades con 20.000 habitantes o más (alrededor de 1.500 municipalidades), de acuerdo con una amplia serie de indicadores, la ciudad fue elegida nuevamente como la mejor del país. Esta evaluación descubrió que Porto Alegre presentaba el más alto consumo per cápita (véase *Exame*, 18 de diciembre de 1996, pág.104-110). Como tal, la ciudad tiene impresionantes indicadores sociales en comparación con los nacionales del mismo tipo. El índice de esperanza de vida es de 72,6 años (el promedio nacional es 67 años) y el analfabetismo entre la población de 10 años o más es 9,7 por ciento. Los índices de mortalidad infantil, por otro lado, se redujeron de 37,2 muertes por cada mil niños de menos de un año en 1980 a 13,8 muertes en 1996, el mejor índice de todas las capitales de Brasil.

No obstante, hay también indicadores negativos contrastantes, y el principal es el problema de la vivienda. Una tercera parte de la población vive en viviendas insalubres y/o en lotes de tierra no comunes (zonas invadidas, por ejemplo) y un informe reciente indica que el total de la población de estas zonas se duplicó entre los años 1981 y 1990. (Véase *Carta de Conjuntura*, año 2(6), octubre de 1992, pág.5, Porto Alegre: Fundação de Economía e Estadística). Los terrenos urbanos no utilizados representaban el 41,8 por ciento del total de la superficie urbana de la ciudad en 1989, y solamente ciertos terratenientes se apropiaron del 47,8 por ciento de esta zona (véase la entrevista con Clóvis Ingelfritz da Silva, ex Secretario de Planeación Municipal; véase también Fedozzi, 1994:26-27). En los años noventa, el problema de la vivienda fue suplantado por el enorme problema presentado por la creciente falta de empleo. Los datos existentes sobre empleo, sin embargo, no son rigurosos y normalmente subestiman la dimensión real del problema.

que asumió el poder en enero de 1989 se vio obligado a buscar soluciones alternativas para una reducida cesta de servicios sociales. Cuando se dieron a conocer las ideas iniciales sobre el PP-POA propuesto, la reacción de una vasta mayoría de ciudadanos de Porto Alegre fue una combinación de curiosidad y duda. Tal interés distante no fue sorprendente por muchos motivos. El nuevo gobierno sólo contaba con un conjunto de nociones vagas, en su mayoría de índole ideológica, sobre la participación social, que probablemente conduciría a una oscura noción de

democratización del estado. Además, el gobierno anterior (del alcalde Alceu Collares, quien gobernó entre 1985 y 1988) había sido elegido en virtud de un sólido programa participativo, en medio de un fervor y entusiasmo democrático generado por la desaparición del régimen militar en 1985. En términos generales, el mandato de Collares fue totalmente frustrante, y la mayoría de sus promesas nunca se pusieron en práctica. Su partido, el Partido Democrático Trabalhista (PDT), que había ganado fácilmente las elecciones de 1985 con el 42 por ciento del total de votos (una victoria aplastante en opinión de muchos competidores) era el heredero de una antigua tradición populista favorable a los trabajadores que todavía es muy fuerte en el estado de Rio Grande do Sul. Sin embargo, al encontrarse al mando del poder municipal, el partido aceptó enseguida prácticas clientelistas y elaboró una estructura centralizada que impidió la participación de las asociaciones de la comunidad. Como resultado de ello, una predominante sensación de desilusión indujo a la coalición de varios partidos de izquierda encabezados por el Partido de los Trabajadores a ganar en las siguientes elecciones, con el 41 por ciento del total de votos que hubo en esa ocasión⁷.

La historia de las asociaciones de Porto Alegre se parece mucho a la del estado de Rio Grande do Sul, sin lugar a duda el más pujante de los estados del país. Ya en 1956, un decreto municipal abrió las puertas a varios consejos locales y en 1959 se fundó la federación estatal de asociaciones de la comunidad (FRACAB- Federação Rio-Grandense das Associações Comunitárias e de Bairros) que desarrolló muchas actividades hasta los años ochenta. En 1979, la federación tenía 65 asociaciones afiliadas en Porto Alegre. La Unión de Asociaciones de Comunidades de Porto Alegre (UAMPA—União das Associações de Moradores de Porto Alegre), una organización muy politizada, se fundó en 1983 como resultado directo de la liberalización política del país. Esta asociación ha participado intensamente en diversos aspectos del desarrollo urbano, como por ejemplo vivienda, educación, prestación de servicios de salud, derechos humanos y demás. A su primer congreso, realizado en 1985, asistieron representantes de 78 asociaciones de la ciudad. De acuerdo con varias estimaciones, todavía hay más de 600 asociaciones de la comunidad en Porto Alegre⁸.

Como resultado de la inclinación izquierdista imperante compartida por algunos grupos que deseaban crear consejos populares y de la solidez de las asociaciones de la ciudad, el hecho es que en Porto Alegre ha habido una franca disposición hacia nuevas experiencias y propuestas sobre participación popular. En otras palabras, las ideas aportadas por el nuevo gobierno en 1989 no fueron, en realidad, una novedad para la población que había tratado antes de realizar

⁷ En las elecciones de 1992, gracias al gran éxito del PP-POA, el Partido de los Trabajadores al frente nuevamente de una coalición, volvió a ganar las elecciones con un 54,8 por ciento de los votos. Rompiendo con la historia local, por primera vez en Porto Alegre, el partido que estaba en el poder fue su sucesor. Este hecho parecería indicar otro posible resultado de este experimento: si tiene éxito, los beneficios políticos son enormes para quienes lo dirigen, especialmente si se tiene en cuenta que la coalición volvió a ganar fácilmente en las elecciones de 1996 con un 55,1 por ciento de los votos.

⁸ El CRC, el órgano del gobierno local que se encarga de establecer relaciones con las distintas comunidades y regiones, registró durante algunos años las asociaciones vecinales que participaban en el proceso del PP. Hubo 250 en 1989, 503 en 1991 y 614 en 1993, el último año que se evaluó dicho indicador (véase Fedozzi, 1997:133). Para obtener un análisis breve de los movimientos urbanos de Porto Alegre, desde los años cincuenta hasta la fecha, véase Baierle (1996).

tantos intentos de organización. En algunas regiones de la ciudad ya existía una sólida trayectoria de asociaciones de la comunidad (Baierle, 1996), y tan pronto como muchos grupos sociales se dieron cuenta de que la oferta de las autoridades municipales de compartir las decisiones para tratar conjuntamente asuntos relacionados con el presupuesto no tenía un carácter retórico, el éxito del PP-POA dio lugar simplemente a una fiebre participativa que no tenía precedentes en la historia de la ciudad.

Cabe destacar que no existía un consenso político entre los partidos que integraban la coalición ganadora. Con las consiguientes disputas internas sobre el principal curso de acción a seguirse, el primer año fue bastante irregular en términos de orientación de la municipalidad, y es probable que ello haya sido beneficioso porque impidió que prevaleciera un modelo dado en el proceso desatado por el PP-POA. Cada uno de los pasos representó interminables negociaciones entre las facciones políticas que estaban en el poder y, lo que es más importante, un constante diálogo con las asociaciones de la comunidad. El resultado de una estructura legítima en la que los miembros de la comunidad comparten el poder es que el proceso se basa enseguida en elementos de la realidad y no solamente en doctrinas teóricas, con lo que aumentan sus probabilidades de éxito.

El PP-POA: estructura operativa y características principales

El primer año del nuevo gobierno, que comenzó en enero de 1989, fue algo irregular y confuso. Su situación financiera tocó fondo porque casi el 98 por ciento de los ingresos estaba destinado a pagar al personal, ya que el número de personas empleadas por la municipalidad había aumentado considerablemente durante el gobierno anterior⁹. Además, el control ejecutivo y la gestión financiera tenían varias lagunas, y el sistema tributario imperante no estaba indizado, lo que impedía a la ciudad hacer frente a las altas tasas de inflación de la época. La promesa de políticas para los ciudadanos pobres que se había formulado durante la campaña, sumada a la realidad adversa de escasos recursos legados al gobierno, al principio tornaron incierta y vacilante la primera experiencia del PP¹⁰.

Además, inmediatamente después de asumir el nuevo gobierno se inició una enérgica cam-

⁹ En la actualidad hay 26.180 empleados públicos en la municipalidad de Porto Alegre y sus organismos descentralizados, incluyendo a los trabajadores en actividad (21.014) y el personal jubilado (5.166).

¹⁰ El principal factor perturbador de 1989 fue por cierto la decisión de intervenir en todo el sistema de transporte público que existía en la ciudad. Alrededor de un tercio de dicho sistema es propiedad del Estado y el resto es privado. La municipalidad basó la acción en disposiciones legales y todos los controladores privados perdieron control del negocio. La acusación fue corrupción, especulación y la formación de carteles, lo que se tradujo en tarifas de transporte inaceptables. La acción generó un aluvión de críticas por parte de los medios de comunicación, pero ningún otro tipo de reacción mayor porque el objetivo era mantener controladas las tarifas. A la larga, fue imposible mantenerlo durante ese período de subas de costos porque la municipalidad tendría que subsidiar el sistema si las tarifas de transporte no podían aumentar. Después de un año, la municipalidad concluyó su acción con una sensación de fracaso, aunque quedó algo positivo: fue la primera vez que las autoridades públicas entraron al sistema de transporte y se enteraron de cómo funcionaba. Después de la intervención, las relaciones entre el ejecutivo municipal y las firmas de transporte cambiaron radicalmente y se reconstruyeron en función de una mayor transparencia y diálogo maduro. Desde ese entonces no han surgido problemas. Para el nuevo gobierno, la enseñanza principal fue que el transporte público debe subsidiarse si se propone mantener controladas las tarifas, pero alguien tiene que pagar por ello y las autoridades locales nunca encontraron los recursos para poner en práctica esta política.

paña llamada *SOS Porto Alegre*. Se reclutó a todo el personal posible y se fue a las calles en un esfuerzo que reunió a alrededor de 200 a 500 empleados públicos que todas las semanas trabajaban en una determina zona de la ciudad. El propósito no sólo fue tornarse más visible, sino realizar obras públicas económicas y lograr mayor contacto personal con la población en general, los líderes populares y las organizaciones regionales. Cuando la municipalidad convocó a la gente para asistir a las primeras reuniones del PP-POA en abril, esta medida demostró ser decisiva y eficaz en vista de la mayor red de relaciones que se creó en ese momento.

Al mismo tiempo, el nuevo gobierno trató enseguida de poner en práctica e implementar un riguroso control financiero, buscar a los deudores y formular nuevas medidas para evitar la evasión fiscal en un intento desesperado por recobrar su capacidad de invertir. Presentó varios proyectos de nuevas leyes al consejo municipal, y la mayoría de ellos fueron aprobados. Como resultado, una de las principales fuentes de ingresos municipales, el impuesto a la propiedad, se transformó en una escala gradual más parecida a lo que existe en otras ciudades de Brasil. Otras de las modificaciones incluidas en las nuevas leyes fue la indización de algunos otros impuestos, como los aplicados a la recolección y eliminación de basuras y desperdicios, y el suministro de agua. La indización de impuestos, en realidad, fue la principal victoria obtenida en el consejo municipal, dados los índices de inflación que afectaban a la economía de Brasil entre 1988 y 1993. Por ejemplo, el índice de precios al consumidor medido de Porto Alegre experimentó un alza sorprendente, alcanzando un promedio del 1.378,4 por ciento al año. Después de la indización, se suprimió la pérdida financiera permanente ocasionada por el llamado impuesto inflacionario y la municipalidad incluso pudo mantener, a veces, los ingresos públicos invertidos en los mercados financieros¹¹. Este fue el contexto del primer año, la prioridad fue recuperar las finanzas municipales y tratar de formular nuevos criterios para las acciones del gobierno. En este confuso contexto, se presentó la propuesta de presupuesto participativo que se hizo realidad en abril de 1989.

No se puede subestimar la importancia de buscar una solución para los problemas financieros que afectaban a la municipalidad y la reforma tributaria que se aplicó en ese entonces. Ambos factores fueron los verdaderos pilares que garantizaba el atractivo del PP en la ciudad. Quizá fue una enseñanza aprendida después de tantos años a través de esta novedad en Porto Alegre. Es evidente que se debe ofrecer un nivel mínimo de recursos a la ciudadanía para que el proceso sea atractivo y participativo conforme a las particularidades del lugar. Por un lado, un

¹¹ La principal reforma tributaria, basada en el principio de quien más tiene, más paga, finalizó en 1991 después de intensas negociaciones en el consejo municipal, en el que la coalición gobernante no había tenido nunca más de un tercio del total de consejeros. Como resultado, en 1992 los impuestos municipales subieron un 132 por ciento en términos reales, en comparación con el año anterior. Demás está decir que esta solidez financiera es la base real que ha atraído a la gente al experimento del PP-POA. En Brasil, las municipalidades tienen derecho a exigir el cumplimiento de la legislación que impone impuestos sobre la propiedad urbana, los servicios (de cualquier tipo), sobre las utilidades al vender una propiedad, así como sobre los servicios públicos convencionales, tales como el suministro de agua y la recolección de la basura). Pero también hay una transferencia financiera por parte del estado provincial (es decir, Rio Grande do Sul) y/o el gobierno federal, la más importante de las cuales se deriva de los impuestos sobre las mercancías que se venden en la ciudad (una especie de impuesto al valor agregado). A nivel individual, éste es el impuesto más importante para las municipalidades brasileñas.

CUADRO 1. Inversiones como porcentaje del total de gastos de la ciudad de Porto Alegre, 1989–1996*

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
3,2	10,0	16,3	17,0	9,8	15,0	13,4	1,0**

* Solamente la administración centralizada

** Estimación

Fuente: Agustín Filho (1997) y Gapan, adaptado.

riguroso control de las finanzas por parte de la administración pública eliminó las deudas a corto plazo (véase Folha de São Paulo, 26 de noviembre de 1997, pág.3–2).¹² Para ilustrar el hecho, se podría mencionar que ni una sola cancelación de deuda fue aceptada por la tesorería local durante todo el período. Por otro lado, los acalorados debates que tuvieron lugar en el consejo municipal condujeron a la larga a reformar una serie de bandas y el nivel de carga fiscal de los tributos existentes, y como consecuencia el monto total de los tributos municipales recaudados, cuando se los compara con el total de los ingresos obtenidos, aumentó del 25 por ciento a un poco más del 50 por ciento del total. Uno de los impuestos más importantes, el correspondiente a vivienda y tierras (IPTU), que había representado apenas un 6 por ciento del total de los ingresos municipales durante los años anteriores, subió al 13 por ciento inmediatamente después de la mencionada reforma (terminada en 1991). Si lo recaudado en 1988 equivaliera a 100, en términos reales la participación total de todos los impuestos municipales aumentó a 307 y el IPTU solamente aumentó a 285 en 1996. Es importante destacar también que la proporción de deudores del IPTU disminuyó más del 60 por ciento. El impacto resultante de todos estos factores fue el aumento de las disponibilidades financieras para inversiones a determinar en función de los mecanismos del PP, un hecho que muchos sectores sociales de la ciudad percibieron enseguida. La evaluación de las inversiones, en comparación con el presupuesto global, puede véase en el cuadro 1¹³.

Formato y metodología

Después de adoptar la decisión política de incorporar a los sectores sociales organizados de la ciudad en las estructuras de decisiones del gobierno municipal, la primera tarea difícil consistió en proponer una serie de medidas basadas en una regionalización para la ciudad. En teoría, esta subdivisión simplificaría las operaciones y aumentaría los resultados potenciales, dado que el diálogo se realizaría entre el gobierno y las asociaciones de la comunidad ya creadas. Este nuevo modelo de relaciones en la administración de la ciudad incorporaría no solamente las características urbanas generales, sino también las homogeneidades sociales y económicas. Hasta ese año, la única subdivisión fue una oficial y de orientación técnica, establecida en 1979, que dividió la ciudad en cuatro regiones, cada una de las cuales elegía un consejero y las cuatro constituían un consejo municipal. Por lo tanto, una de las primeras medidas propuestas por el PP-POA consistió en

¹² Las deudas a largo plazo representan apenas el 7 por ciento del total de los impuestos anuales correspondientes a 1998.

¹³ Se pueden obtener más detalles en Agustín Filho (1994, 1997). Si se toman a los años 1989 a 1997 en conjunto, la municipalidad ofreció alrededor de US\$700 millones para distribuirse en función del formato del PP durante dicho período.

reorganizar este consejo con importantes diferencias: las asociaciones de la comunidad en sí decidirían la forma en que se subdividiría la ciudad, y además el nuevo gobierno insistió en que el consejo recientemente formado constituyera parte de los procesos de decisiones que se estaban estudiando.

Luego se convocó a las asociaciones de la comunidad para realizar un debate coordinado por la Unión (UAMPA), y el producto fue una completa transformación de la ciudad, que se dividió en 16 regiones. La regionalización de la ciudad reflejó la identidad de la comunidad y no se esperaba que sería presentada formalmente por las autoridades del gobierno para que el consejo municipal la legalizara. Por el contrario, fue el resultado de un gran pacto informal sellado por las asociaciones de la comunidad y aprobado por el órgano ejecutivo. Se decidió también que las propias regiones decidirían con respecto a los delegados que representaban. Se formuló además una metodología preliminar que se propuso analizar con los funcionarios del gobierno¹⁴.

La experiencia del PP-POA ha demostrado que se encararon innumerables dificultades para iniciar el proceso. En primer lugar, había una cultura política basada históricamente en relaciones clientelistas que debilitaron, y hasta desmoralizaron la participación popular en la política en general¹⁵. La desconfianza en las propuestas gubernamentales y las instituciones políticas era compartida por la mayoría de los ciudadanos del país, reforzada por una serie de gobiernos incompetentes y corruptos (en todos los niveles) que la población había soportado durante muchos años. Otros obstáculos fueron la inexperiencia inicial de las nuevas autoridades municipales, la falta de recursos durante los primeros años, un conjunto distinto de exigencias y necesidades de las regiones (algunas de ellas con mayor organización que otras) y una constante dependencia de los funcionarios de la municipalidad por parte de las muchas organizaciones de la comunidad¹⁶.

¹⁴ Un aspecto importante que debe mencionarse fue la decisión de evitar la institucionalización del proceso en marcha, es decir mantenerlo alejado del control del consejo municipal o, en realidad, no aceptar ningún tipo de aprobación oficial para el mismo, excepto la aprobación interna y autónoma de las asociaciones mismas. Este proceso refleja quizá la sospecha histórica de las asociaciones de la comunidad en vista de las promesas comunes del gobierno que no se materializaban. Entonces, se decidió que el proceso del PP debía comenzar con total autonomía y se rechazó toda dominación de la municipalidad, una posición que obviamente estaba de acuerdo con el razonamiento político de las nuevas autoridades. Se trató de una decisión emblemática porque garantizó la soberanía del control de los cuerpos colegiados, lo que era un objetivo político desde el principio. Pero además reabrió un antiguo debate sobre los límites de este proceso de democracia directa ante la posibilidad de cambios políticos en el futuro, si no se introducían las salvaguardas necesarias.

¹⁵ Fox ha argumentado que una amplia serie de sistemas políticos, incluso muchos que tienen elecciones periódicas, obligan a los pobres a sacrificar sus derechos políticos si desean tener acceso a los programas distributivos. Esa condicionalidad interfiere con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y, por ende, socava la consolidación de los regímenes democráticos. Estas relaciones de dominación pueden entenderse generalmente en términos de clientelismo, una relación basada en la subordinación política a cambio de beneficios materiales (Fox, 1994:152-153). A pesar de las inexactitudes analíticas que a la larga pueda sufrir el concepto, las medidas del PP-POA modificaron las probabilidades de mantener las caras más abiertas de las relaciones clientelistas, porque el proceso reconoce concesiones por parte del Estado solamente como resultado de mecanismos impersonales. Las decisiones concretas son el resultado final de las disputas francas que pusieron en una confrontación política las formas existentes de representación social de la ciudad. La participación de estas representaciones fuerza también la desmoralización y posible eliminación de aquellas formas que no sean socialmente legítimas y, gradualmente, sólo se toleran las asociaciones eficazmente representativas en medio de una coerción social cada vez mayor por parte de todo el proceso (Genro, 1997a; Held, 1997).

¹⁶ El gráfico análisis de Schmidt puso de relieve que los vecindarios más acaudalados exigirían más parque y limpieza de las calles y las zonas más pobres se movilizarían para reclamar la pavimentación de las calles y condiciones básicas de salubridad. Estas diferencias son todavía más grandes cuando se incorporan los antecedentes de las asociaciones de cada comunidad, según el autor. Véase su descripción sobre las regiones del PP-POA y sus características (Schmidt, 1993:138-154).

Desde sus comienzos, el proceso de presupuesto participativo de Porto Alegre ha consistido en una serie de reuniones o asambleas iniciales que se realizan de marzo a junio. Hay dos tipos de reuniones principales coordinadas por la municipalidad, llamadas rodadas, que están acompañadas de varias reuniones más pequeñas (llamadas reuniones intermedias o intermediarias) organizadas por la comunidad misma y varias reuniones anteriores a las dos rodadas principales. El alcance de estas reuniones no oficiales depende obviamente de la solidez orgánica de cada región. Los dirigentes de la comunidad tienen derecho a solicitar ayuda técnica a la municipalidad si la necesitan. Los principales temas de análisis en las rodadas son decididos por los funcionarios del gobierno a cargo de una determinada región y por los líderes de la comunidad regional y no se restringen solamente a decisiones sobre obras públicas¹⁷.

A partir de 1994, se han realizado reuniones sobre temas específicos destinadas a atraer a otras asociaciones, como los sindicatos y las organizaciones de profesionales, así como a los sectores de la clase media no interesados en las rodadas ordinarias del PP. Estas son las plenarias temáticas que se analizarán más adelante.

A las reuniones que se celebran entre una rodada y otra (las llamadas intermediarias) no se les puede restar transcendencia porque son, en realidad, el foco central de debate regional no solamente porque definen un conjunto de prioridades para las comunidades locales, sino también porque eligen los delegados y consejeros del Consejo Municipal para el Plan de Gobierno y Presupuesto (COP). Con el apoyo de un asesor del gobierno regional, y con la participación de todos los dirigentes posibles de la comunidad que representaban las asociaciones, se genera un intenso debate que produce una lista consensual de prioridades elegidas por la región. En caso contrario, en la segunda rodada se crea la lista a través de un proceso de votación. Obviamente, los resultados de los esfuerzos locales para decidir sobre estas cuestiones depende de las asociaciones y la capilaridad y representatividad de los dirigentes locales. En este aspecto, la ciudad tiene diferencias bien marcadas. Aún así, la sabiduría convencional compartida por quienes acompañan el PP-POA resalta siempre la crucial importancia de estos pasos mediadores para consolidar el cambio en el transcurso de los años, especialmente cuando estallan las disputas locales y se necesitan varias reuniones y negociaciones para llegar a un consenso¹⁸.

Durante la primera rodada, la municipalidad hace lo siguiente: (i) presenta las medidas tomadas y las cuentas del año anterior, con una detallada explicación del plan de inversiones aprobado (el llamado PI), indicando si funcionó o no. En este último caso, los cambios que se hicieron y sus motivos; en realidad se trata de un escrutinio público del desempeño del gobierno municipal; (ii) presenta también a los representantes de la comunidad presentes y a la población en general su PI para el año corriente, con una explicación detallada de las obras públicas realiza-

¹⁷ Se pueden encontrar comentarios descriptivos (y algunos muy gráficos) sobre cómo funcionan la rodadas en algunas regiones en Schmidt (1993) y Giacomoni (1993). Véase también en Andreatta (1995) una serie de recuerdos contados por los pobladores de algunos barrios.

¹⁸ El gobierno no controla estas reuniones más pequeñas, y por lo tanto no hay registros de asistencia ni del interés demostrado por ellas. Sin embargo, los activistas de la comunidad y los funcionarios del gobierno dicen que atraen más gente que las rodadas oficiales.

das durante el año anterior; cuáles están en marcha y cuándo se iniciarán las nuevas; y (iii) anticipa el nivel de recursos financieros previsto para el año siguiente, con un análisis de los nuevos criterios y los métodos de ejecución del PP en la región. En resumen, la municipalidad debe coordinar la información y los detalles correspondientes a tres años de rutina administrativa. Este es el motivo por el cual los conocimientos y la experiencia técnica constituyen un requisito esencial de las prácticas de PP. En la primera rodada, la comunidad elige a los delegados regionales que representarán a la región, a razón de un delegado por cada veinte ciudadanos (mayores de 15 años) presentes en la reunión.

Entre las dos rodadas, los delegados regionales electos se comunican con la gente y analizan sus necesidades en base a la posible capacidad de inversión indicada por la municipalidad y, lo que es más importante, deciden acerca de las prioridades generales (por ejemplo, educación, servicios de salud y obras de pavimentación) y elaboran también una lista de jerarquías dentro de cada prioridad (qué calle pavimentar primero, si debe construirse un puesto de salud en vez de realizar una reforma del que ya existe, etc.). Como se conoce el nivel total de inversiones que obviamente no soluciona todas las necesidades, es la fase de negociaciones y acuerdos internos en términos de prioridades y necesidades. Si no se llega a un consenso, en la segunda rodada se vota y resuelve toda cuestión que esté bajo discusión¹⁹.

Es importante destacar que la puesta en práctica del PP-POA creó una oportunidad no sólo para evaluar el desempeño general del gobierno, sino también las rutinas sectoriales y las medidas operativas. Así se ejerce un control gradual del gobierno y se le obliga a rendir cuentas en forma pública. En consecuencia, es fácil detectar un mal desempeño y se le puede cambiar en función de preceptos no particularistas, a la vez que se lo protege mediante una indiscutible legitimidad social. No hay estudios específicos que relacionen el control social de los organismos sectoriales con su mejor desarrollo, pero muchos observadores insisten en esta relación.

Cuando se realiza la segunda rodada, los participantes eligen a los delegados que van a actuar como consejeros del PP y formar el Consejo del PP, que formalmente se llama Consejo Municipal para el Plan de Gobierno y Presupuesto (COP—Conselho do Orçamento Participativo). Lo mismo ocurre en las plenarias temáticas (reuniones temáticas que se presentarán más adelante). En esta segunda reunión, la población local determina también las prioridades de la región, es decir, dónde debe invertir la municipalidad. Todos los delegados forman el Foro de Delegados de la región. Se supone que ésta sigue de cerca toda obra pública en marcha, informa

¹⁹ Con el transcurso de los años, los participantes decidieron cambiar algunos de los objetivos a lograrse en las asambleas oficiales. A partir de 1995, la elección de los consejeros del COP se ha llevado a cabo en la primera rodada y la elección de los delegados regionales en la segunda. El resultado fue un cambio en el interés local reflejado en la asistencia. Entre 1989 y 1994, la segunda rodada recibió siempre mayor interés, pero a partir de ese entonces ocurrió lo opuesto porque la segunda reunión perdió su carácter electoral. Lo que se aprendió con esto no es tan obvio: significa que las reuniones se fueron convirtiendo gradualmente en un espacio emblemático para quienes aspiraban a una carrera política, y que encontraban en las rodadas momentos privilegiados para consolidar sus nombres. La reciente historia de Porto Alegre tiene una cantidad razonable de ejemplos que prueban este hecho.

a la población de la comunidad y recibe nuevos pedidos y los canalizan a través del COP, además de mantenerse en estrecho contacto con los consejeros electos del PP de la región²⁰. Es interesante destacar que las rodadas constituyen un momento especial para que el gobierno municipal presente sus ideas sobre la ciudad. Los secretarios, los funcionarios técnicos y el alcalde asisten a todas las reuniones. Si se presenta alguna propuesta específica, ésta será analizada por todos los presentes y aceptada o rechazada por una mayoría simple. La presencia de las autoridades del gobierno fue una decisión política posterior al inicio del PP-POA, y se considera como un gesto muy positivo por todos los participantes, la población y el gobierno²¹.

Cuando finaliza la segunda rodada en todas las regiones (normalmente en el mes de julio), el Consejo del PP (COP) se instala formalmente y se convierte en la esfera administrativa más importante para establecer el próximo presupuesto. Tiene la última palabra en cualquier cuestión relacionada con el presupuesto, cuenta únicamente con la asistencia técnica provista por la municipalidad. Las reuniones son abiertas al público y puede asistir todo ciudadano interesado. El COP ha intervenido gradualmente en otros asuntos de gobierno, como por ejemplo en las políticas salariales, un sistema de carrera para los empleados gubernamentales, y en las políticas sectoriales. Toda la solidez movilizadora del PP converge de ese modo hacia el COP, que debe tener una representatividad y poder reales en materia de asuntos relacionados con el presupuesto.

El Consejo del PP, que se formó inicialmente con dos consejeros (y dos suplentes) elegidos por cada región así como un representante del sindicato de empleados públicos y otro indicado por UAMPA, tiene además dos representantes del gobierno, que no tienen derecho a voto. Los consejeros tienen un mandato de un año, con derecho a ser reelegidos (o postulados) solamente por un segundo período consecutivo. El COP se reúne una vez al mes y coordina todo el proceso de preparación del presupuesto y el plan de inversiones. De acuerdo con las estipulaciones legales, el documento final debe presentarse formalmente al consejo municipal oficial antes del 30 de septiembre. Si los consejos oficiales de la ciudad elegidos en elecciones generales aprueban sus decisiones, se convierte en la directriz a ponerse en práctica durante el siguiente año. A partir de 1994, el COP recibió también dos consejeros electos de cada una de las cinco plenarios temáticas que se constituyeron en ese entonces. Como resultado de ello, ahora hay 44 miembros consejeros que forman parte del Consejo del PP.

El COP cuenta con el apoyo técnico de GAPLAN (Gabinete de Planeamiento, el llamado Gabinete de Planeamiento del Presupuesto participativo), que está directamente vinculado

²⁰ El número de delegados de cada región depende del número de participantes en todas las reuniones. En 1995, por ejemplo, si se tienen en cuenta todas las regiones, se eligieron 1.311 delegados. Una vez al mes, se reúnen y analizan la forma como se están desarrollando las obras públicas de la región, examinan todas las inversiones y los trabajos a ser divulgados entre la población local. Las reglamentaciones del PP-POA prohíben que toda persona que ocupe un cargo en otro consejo municipal o mandato público (en cualquier esfera) o a aquellas personas que ocupen cargos municipales sea elegida como delegado regional.

²¹ Según uno de los coordinadores oficiales de los procesos del PP, la existencia misma de una relación directa entre las autoridades máximas del gobierno y la comunidad es fundamental, especialmente para el personal de alta jerarquía. Esta postura, que no puede ser ocasional, revela un respeto por la comunidad que también desea dialogar con quienes están en el poder y es crítica para formar un perfil de un gobierno que es y desea ser visto como abierto y democrático. Además, tiene un profundo impacto educativo sobre la población y sobre el gobierno mismo (Lima, 1995:2-3).

con el alcalde. Éste se creó en 1990 cuando se decidió la centralización del PP para dirigir el proceso de una manera más directa. Tanto el COP como el GAPLAN comienzan por combinar las prioridades de las regiones con la disponibilidad financiera así como los aspectos técnicos, cuando es necesario. Todos los organismos municipales y secretarías entran al proceso en ese momento, y ofrecen los datos y estudios técnicos que correspondan. Algunas veces, las decisiones regionales no son viables por distintas razones, y el COP debe aprobar los cambios en las necesidades en base a una región determinada. El objetivo principal es preparar un presupuesto detallado que armonice las necesidades con los recursos financieros.

La siguiente actividad consiste en preparar el Plan de inversiones (PI), y para las conversaciones se utiliza un conjunto de criterios generales. Se trata de parámetros regionales que ponderan las diferencias entre las regiones. Los mismos han ido modificándose en el transcurso de los años, y en la actualidad son los siguientes: (a) la falta de servicios públicos y/o infraestructura en la región, (b) la población total de la región, y (c) las prioridades elegidas para la región en comparación con las de la ciudad en general²². Como resultado, al analizar las nuevas inversiones, se siguen los procedimientos lógicos que se indican a continuación:

- En las reuniones de cada región, se analiza un grupo de prioridades hasta que se llega a un acuerdo. Se sigue una regla común: la región elige en orden descendente de importancia cuatro entre las ocho prioridades estándar (condiciones básicas de salubridad, reglamentación de tierras y asentamientos humanos, transporte y circulación, asistencia social, educación, servicios de salud y pavimentación de calles, incluso los servicios de agua potable y los sistemas de alcantarillados, y una posible prioridad final que es la organización de la ciudad)²³. Las cuatro prioridades que selecciona cada región se califican de cuatro (más alta) a una (más baja). Los otros campos de prioridades posibles también se jerarquizan pero sin una calificación.

- Cuando finaliza la segunda rodada del PP-POA, se suman todas las calificaciones y luego es posible saber cuáles son las tres prioridades principales que se han elegido para el año siguiente como resultado de todas las decisiones de las 16 regiones. En 1993, la regiones decidieron que para el año siguiente la reglamentación de tierras y asentamientos (incluso la nueva oferta de viviendas, la reglamentación de tierras, los reasentamientos de la población marginada) serían de máxima prioridad, mientras que para 1995 y 1996, la principal prioridad elegida fue la pavimentación de las calles (una decisión que muchas veces tiene que incluir las condiciones básicas de salubridad porque una calle pavimentada debe contar con sistemas normales de agua y alcantarillado).

²² En virtud de estas normas, la noción de que hay una falta de criterios para tomar decisiones, en caso de producirse un conflicto [entre las regiones] que repiten los críticos de este proceso, no coincide con la realidad. (véase Giambiagi, 1997). No solamente esa posibilidad encontró una solución dentro del PP-POA mediante la creación de una serie de criterios detallados para todos los pasos y los espacios formales para presentar y resolver disputas eventuales, que se negociaron intensamente durante el transcurso de los años, lo cual les asignó una innegable legitimidad social. Por razones de espacio, en el presente documento no se incluyen ejemplos de los varios casos conflictivos, pero se puede consultar a Abers (1996) para obtener más detalles.

²³ A partir de 1998, el alcance de las prioridades aumentará a 12 posibilidades, incluso las exigencias sociales en materia de recreación, cultura, deportes y desarrollo económico, esto último en relación con los proyectos y las iniciativas productivas.

■ Cuando se concluye la asignación de todas las prioridades, de acuerdo con la selección de la región, corresponde confrontar estas prioridades con los parámetros antes mencionados (véanse los criterios regionales que se mencionaron antes) y así se sabe cuál es la proporción de cada región, lo que facilita la distribución de los recursos financieros entre ellas. Con el transcurso del tiempo, el uso de estos parámetros (o criterios) regionales se tornó más y más sofisticado y complejo a fin de fijar una distribución final de recursos que se acercara en lo posible a una distribución ideal y absolutamente equitativa entre todas las regiones, a la par de mantener la decisión política de redistribución de las inversiones especialmente hacia las zonas más pobres. Por lo tanto, estos criterios fueron modificados para reconocer las diferencias regionales y producir una participación adecuada de los recursos disponibles. En 1996, por ejemplo, se subdividieron los tres criterios en distintas categorías internas (cada una implicaba una calificación distinta) y en posteriores discusiones del PP-POA se decidió atribuir distinta importancia a cada uno de los criterios²⁴.

■ Después de medir la importancia de cada criterio y determinar sus calificaciones para cada región, es posible llegar a una calificación final para una región específica y establecer la proporción relativa que caracteriza una determinada región en relación con las demás. Esta proporción indica la distribución de recursos para esa región en relación con una prioridad en particular. Para ilustrar este mecanismo y la complejidad cada vez mayor del sistema operativo del PP, se podría considerar la primera prioridad decidida por todas las regiones en 1995, la pavimentación de calles. De acuerdo con la importancia de esta prioridad en comparación con las demás, se llegó a la conclusión de que los recursos existentes permitirían la pavimentación de un total de 23 kilómetros durante el año siguiente. El próximo paso consistió en distribuir este total entre las regiones, y con este fin se aplicó la matriz anterior de ponderaciones y calificaciones.

■ Cuando se finaliza el documento del presupuesto y su plan detallado de inversiones, se convierte en un proyecto de decreto que se presenta ante el consejo municipal, en el que es objeto de un análisis y votación. Si se aprueba, se convierte en ley. Después de seguir todos esos pasos, el presupuesto y sus disposiciones tiene una gran validez y los consejeros municipales lo examinan normalmente con poco margen para realizar modificaciones. No cabe duda de que el PP-POA minimizó la función que cumple el consejo municipal oficial, el que no reaccionó durante mucho tiempo. Sin embargo, en 1995, un consejero de la oposición presentó una propuesta para regularlo, pero hasta la fecha no ha habido ningún resultado práctico.

Para lograr tal precisión, la experiencia de PP-POA permitió realizar cambios durante un período de nueve años. En 1990, su primer año de vigencia (1989 fue el año de prueba experimental) por ejemplo, el COP decidió concentrar una gran parte de sus magras inversiones totales en las cinco zonas más pobres de la ciudad. Fueron elegidas haciendo uso de algunos de los cri-

²⁴ Estos criterios son: falta de servicios públicos y/o infraestructura (prioridad 3); población total de la región (prioridad 2) y prioridad de la región en relación con las prioridades de la ciudad (prioridad 3). Todos ellos están subdivididos en cuatro niveles internos, cuyas calificaciones varían entre 1 y 4.

terios que se indicaron antes. El 70 por ciento de la capacidad total de inversión de 1991 se materializó en estas regiones. Esta decisión resultó ser muy polémica, produjo un acalorado debate y no se volvió a repetir. Los consejeros del COP llegaron a la conclusión de que no se erradicaría ninguna de las carencias sociales de los sectores más pobres solamente como resultado de los recursos municipales, y si se persistía en concentrar los recursos, sería injusto para otras regiones²⁵. A partir de 1991 se siguieron los pasos que se mencionaron antes.

Reuniones temáticas (plenarias temáticas)

El segundo gobierno elegido en 1992 siguió adelante con estas reuniones destinadas a discutir otros temas de interés general (no solamente los intereses locales de las regiones). Al año siguiente, con la consolidación del PP-POA y con tantos resultados concretos, incluso una mayor participación e interés por parte de la población, la municipalidad volvió a intervenir y propuso usar lo aprendido con el PP en otras esferas, incluso en la planificación global de la ciudad. Por lo tanto, creó un proyecto llamado Porto Alegre Mais Cidade Constituinte (literalmente, Porto Alegre Más Ciudad Constituyente). En términos generales, este proyecto aspiró a producir respuestas para los temas generales referidos a la ciudad en general, y de esa manera proporcionar una firme orientación para el futuro de Porto Alegre.

El gobierno propuso varios grupos de debate que produjeron docenas de propuestas que se presentaron y analizaron en el Primer Congreso de la Ciudad de Porto Alegre, celebrado en diciembre de 1993. Esta experiencia demostró que era factible ampliar el interés y atraer sectores sociales (especialmente los sectores de clase media y del ámbito empresarial) que todavía no formaban parte de la estructura del PP-POA. La típica clase media que participó en las fases iniciales del proceso fue la que tenía motivaciones políticas. Pero, en general, los grupos de clase media han ignorado prácticamente todo el proceso. Por otro lado, los empresarios no demostraron tener interés en adherirse al experimento, excepto en unos pocos casos específicos, en particular las empresas pequeñas quienes se mostraron cada vez más atraídas por el proceso. Se eligieron cinco temas y se organizaron plenarias temáticas para el ciclo de 1994 del presupuesto participativo. Se organizaron con las mismas características de las asambleas del PP y cada una obtuvo el derecho a designar consejeros para el COP. En cierta medida, las cifras demuestran que las plenarias temáticas han logrado éxito en atraer sectores nuevos al proceso, y en particular han agregado calidad y complejidad a las orientaciones y las propuestas del PP. Su método cualita-

²⁵ Este hecho introdujo una importante enseñanza al proceso: la noción de que no todas las decisiones son racionales y necesariamente correctas. El requisito fundamental es establecer un conjunto de normas en función de una legitimidad democrática y ceñirse al mismo independientemente de los resultados, o hasta tanto el cuerpo colegiado decida revertirlo. Esa decisión confirmó la idea de que la democracia exige una forma particular de suspensión del saber y entender: la certidumbre de un resultado es lo mejor para todos, lo más racional. Las decisiones por números o por reglas no tienen una racionalidad prima facie. La vida cotidiana de las políticas democráticas no constituye un espectáculo que inspire un respeto reverencial: una constante lucha entre mezquinas ambiciones, retórica destinada a ocultar y engañar, conexiones brumosas entre el poder y el dinero, leyes que no pretenden hacer justicia, políticas que refuerzan al privilegio. Esta experiencia es particularmente dolorosa para la gente que tuvo que idealizar la democracia en la lucha contra la opresión autoritaria, la gente para quien la democracia fue un paraíso prohibido. Cuando el paraíso se convierte en cosa de todos los días, se produce el desencanto (Przeworski, 1991:93-94).

tivo profundiza el proceso, actuando de esa manera como complemento al aislamiento normal que es típico de las rodadas. Se eligieron cinco temas para los debates: (i) organización de la ciudad y desarrollo urbano; (ii) salud y asistencia social; (iii) desarrollo económico y sistemas tributarios; (iv) transporte y circulación; y (v) educación, cultura y esparcimiento.

El ciclo anual del PP-POA

Después de las modificaciones que mejoraron gradualmente el proceso del PP-POA y lo convirtieron en una rutina, es posible indicar el ciclo de actividades y operaciones que caracteriza a esta experiencia de administración social y fiscal en la ciudad de Porto Alegre. En el cuadro 2 se indican los distintos momentos del año en que se materializa el proceso. En este ciclo cabe destacar la participación separada de los organismos de gobierno por un lado, y la participación de la sociedad civil por el otro.

A esta altura, es importante mencionar las vicisitudes de este proceso. Durante el primer año de su puesta en práctica fue necesario concentrar su conducción y dirección en manos del alcalde. Se trató de una decisión importante que tuvo muchas repercusiones políticas, pero demostró ser decisiva para evitar su fracaso en ese momento. Parecía coherente esperar que la Secretaría Municipal de Planeamiento coordinara la aplicación del PP-POA en función de su posición institucional. Pero en 1989, durante los primeros meses del nuevo gobierno, debido a la falta de agilidad operativa por parte de la secretaría, se tomó la decisión de centralizar todas las actividades del PP-POA en manos del gabinete del alcalde. La CRC (Coordinación de Relaciones con la Comunidad), que existía formalmente desde 1981, fue reorganizada y se creó un nuevo ente, GAPLAN (Gabinete de Planeamiento) en 1990.

La CRC ha actuado como organismo mediador que sirve de enlace entre las autoridades municipales y los líderes de la comunidad, a la vez que mantiene una estrecha relación con sus asociaciones. En el transcurso de los años se ha vuelto más receptiva y ha desarrollado la capacidad de traducir rápidamente las exigencias sociales en acciones internas, siempre que ha sido posible, por ejemplo proporcionando los conocimientos y la información de índole técnica y preparándose para las rodadas y otras reuniones. A su vez, el GAPLAN traduce las necesidades de la comunidad en formatos técnicos y produce estudios de viabilidad técnica y económica²⁶. Es responsable también por la propuesta preliminar del presupuesto y del plan de inversiones, que

²⁶ Solamente para efectos ilustrativos, con el apoyo del PP, el gobierno municipal ha decidido que no se pavimentará calle alguna sin inspeccionar adecuadamente los sistemas de agua y alcantarillado, si los hubiere, y las condiciones de drenaje que existan en la zona. Para garantizar esto, esta tarea a veces implica realizar nuevas obras públicas en una zona mayor, lo que aumenta los costos pero evita inundaciones en el futuro. En términos concretos, significa también que cuando una comunidad exige la pavimentación de una calle de su región, es probable que no sepa que el costo total es considerablemente superior si estas obras afines son necesarias. Esta es la norma en las regiones periféricas y más pobres de la ciudad. El GAPLAN produce también un documento llamado Plano de Inversiones, un folleto que enumera toda la configuración del presupuesto y todas las obras públicas que se aprobaron finalmente, con todos los detalles, incluso el nombre de los consejeros locales y sus direcciones, como así también el nombre y el número de teléfono de los llamados crops (véase la página siguiente). Este documento tiene una gran circulación y se distribuye en todas las reuniones, para que los ciudadanos puedan comprobar si sus decisiones se están llevando a cabo.

CUADRO 2. El calendario anual del presupuesto participativo de Porto Alegre (1996)

GOBIERNO	SOCIEDAD CIVIL
<p>Febrero [Los consejeros del COP se van de vacaciones]</p> <p>Mayo/junio Se preparan las necesidades sectoriales</p> <p>Agosto GAPLAN coordina las necesidades internas con las regionales y las plenarias; elabora una nueva propuesta de presupuesto con el COP y pasa por un escrutinio interno.</p> <p>Septiembre Se envía el nuevo presupuesto al alcalde y luego al consejo municipal</p> <p>Noviembre El consejo municipal vota el nuevo presupuesto</p>	<p>Marzo La población (regiones) y plenarias temáticas: preparativos para la primera rodada del PP-POA</p> <p>Marzo/abril Primera rodada (regiones) y plenarias temáticas</p> <p>Marzo/junio Reuniones intermedias (regiones) y plenarias temáticas</p> <p>Junio/julio Segunda rodada (regiones) y plenarias temáticas (prioridades y agenda de temas)</p> <p>Julio/agosto Se instaure el COP. Análisis de los criterios elegidos y distribución de recursos.</p> <p>Agosto/septiembre El COP analiza y aprueba el presupuesto</p> <p>Septiembre/noviembre El COP analiza las inversiones por sector y hasta fines de diciembre promueve reuniones específicas hasta tanto se instaure el nuevo COP.</p>

Fuente: adaptado de la publicación *De olho no orçamento*, 1(1), Porto Alegre: CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos), julio de 1995.

posteriormente se presentan al COP para su análisis y, en caso de ser aprobados por los consejeros del PP, se envía al consejo municipal oficial.

Hay un segundo nivel mediador. Por un lado están los llamados asesores de planeamiento (asesores de planeamiento, conocidos por la abreviatura *asseplas*), quienes en realidad son expertos de gobierno a cargo de horizontalizar el proceso dentro de la estructura municipal, integrando las decisiones preliminares del COP y el GAPLAN a otras secretarías y órganos municipales, recabando información y solicitando estudios técnicos. Por otro lado, están los denominados coordinadores regionais do orçamento participativo (coordinadores regionales del PP, conocidos con la abreviatura *crops*). Hay un *crop* para cada región del PP. Están a cargo de las relaciones con las asociaciones y los líderes de la comunidad, y mantienen un contacto permanente con ellos, recaban información sobre las necesidades y las iniciativas locales, ayudan a organizar reuniones auspiciadas por las asociaciones locales y prestan apoyo a sus dirigentes para preparar las rodadas.

Además, un *crop* está preparado para ofrecer toda la información que necesiten las asociaciones de la comunidad. En cierta medida, los funcionarios del gobierno consolidan los ne-

xos entre el Estado y las comunidades locales, tratando de lograr consenso cuando se producen disputas y garantizando la pluralidad y un entorno democrático. Contribuyen considerablemente a una mayor sinergia basada en la compenetración, es decir, “en nexos que conectan a los ciudadanos y los funcionarios públicos más allá de la división entre ámbito público y privado, de manera tal que la acción creativa de las organizaciones del gobierno puedan fomentar el capital social, la combinación de los ciudadanos movilizados con los organismos públicos puede acrecentar la eficacia del gobierno. Las normas de confianza creadas por una íntima interacción no se restringen a las relaciones dentro de la sociedad civil. La gente que trabaja en organismos públicos está muy compenetrada con las comunidades en las que trabajan y crean un capital social que sobrepasa la división entre lo público y lo privado” (Evans, 1996:1120 y 1130).

El PP-POA y la participación popular: resultados y dificultades

El análisis general de los resultados producidos por la experiencia del PP-POA de control social versus distribución de fondos públicos registra un panorama favorable de la ciudad que permite varias interpretaciones. En esta sección se comentan los efectos y resultados generales sin indicación alguna del desempeño por sectores, las transformaciones en determinadas regiones o los beneficios obtenidos para determinados grupos socioeconómicos de la ciudad. Tampoco se realizan comentarios particulares sobre los gobiernos en sí, a pesar de que con el transcurso de los años el PP ha marcado el ritmo de varios departamentos y organismos de la alcaldía, y además ha moldeado la estrategia política del gobierno. Por lo tanto, este informe no tiene por intención evaluar los gobiernos en general, sino aquellas medidas relacionadas directamente con el nacimiento y la realización del PP²⁷.

Hay, como mínimo, tres cambios sumamente importantes en la ciudad que constituyen el núcleo de los efectos del PP. El primero tiene mucha importancia en el contexto político y la historia de Brasil (y quizá también importancia internacional). Se trata de la sorprendente reducción del comportamiento corrupto y de la negligencia administrativa en los asuntos públicos cotidianos, que son tan generalizados en el país. Al introducir una transparencia sin precedentes en la formación, distribución y aplicación del presupuesto municipal, abriéndolo al escrutinio general de los ciudadanos, los gobiernos redujeron significativamente el margen para que los funcionarios públicos y los intereses privados tengan arreglos ocultos. Sin mencionar las grandes propuestas ilegales y/o éticamente ilícitas, las que se tornaron imposibles cuando todos los actos e intenciones se dieron a conocer tan públicamente. Por lo tanto, la considerable reducción del costo de las transacciones y de la corrupción fue totalmente visible y constituye un efecto importante de este proceso. Además ha tenido un impacto promisorio en la población porque ha difundido un sentimiento de confianza y empatía entre los sectores público y priva-

²⁷ Hasta ahora no ha habido proyectos de investigación independientes que analicen los gobiernos de Porto Alegre durante el período. Sin embargo, en los últimos años han aparecido evaluaciones publicadas por algunos intelectuales y empleados públicos de rango superior que prestaron servicios durante los dos primeros gobiernos (1989 a 1996). Véanse Horn (1994) y Genro (1997b).

do en lo relativo a fondos públicos, cuando la política de libros abiertos es lo que distingue a los tres gobiernos²⁸.

Un segundo resultado visible en muchas partes de la ciudad, pero que todavía exige una rigurosa iniciativa de investigación, es el clientelismo y las relaciones políticas. Parecería que durante el período que se analiza se produjo una marcada reducción de las formas clientelistas de la operación política. Como resultado de ello, hubo una notable mejoría en el comportamiento político de los principales protagonistas en este ámbito, es decir de los consejeros municipales y posibles candidatos que han tenido que enfrentarse a una población más exigentes e informada. De acuerdo con las pruebas existentes, si bien estas son escasas y nada sistemáticas, los antiguos líderes de la comunidad y los patrones, acostumbrados al intercambio clientelista de siempre, observaron que su público disminuía o cambiaba (Genro, 1997b:27; véase también Abers, 1996). Un impacto de esa naturaleza parecía razonable y esperado, teniendo en cuenta el formato operativo del PP-POA. Como se trata de un proceso totalmente normativo, con reglas que se establecen como resultado de intensas discusiones y decisiones que son legítimas, un alto grado de conocimiento de las reglas del juego es su característica, si bien las previsiones de sus resultados son inciertas. En estas condiciones, el comportamiento particularista, que se supone que promueve las actividades clientelistas, rara vez puede prosperar. En otras palabras, “el momento crucial de todo paso de un gobierno autoritario a uno democrático es el cruce del umbral más allá del cual nadie puede intervenir para revertir los resultados del proceso político formal” (Przeworski, 1991:14). A la vez, dado que el PP es abierto y universal y no discrimina a nadie por motivo alguno (especialmente desde el punto de vista de la afiliación partidaria), es inevitable que haya creado un nuevo campo de iniciativas políticas, forzando a los dirigentes locales y demás activistas políticos a modificar sus formas de actuar y, por ende, a producir un cambio promisorio en la cultura política.

Un tercer resultado general que merece nuestra atención es el factor redistributivo que el PP arraigó en Porto Alegre. Su funcionamiento operativo es fácilmente identificable y corresponde a dos mecanismos separados y convergentes. Primero, la reforma tributaria municipal mencionada antes, que instituyó el principio de progresividad en los tributos que la municipalidad tiene derecho a percibir. Esto implicó que el aporte del total de impuestos locales que pagan las regiones más ricas es proporcionalmente mayor que lo que contribuyen las regiones más pobres, el cual se determina de acuerdo con la infraestructura de las regiones, la ubicación y las condiciones de los hogares y los edificios y las particularidades técnicas correspondientes. Como consecuencia, a los sectores de clase media y los sectores sociales más acaudalados de la ciudad se les impuso una mayor parte de los tributos recaudados. La otra cara de la estrategia

²⁸ Es de suma importancia destacar que la principal cadena de comunicación del estado de Rio Grande do Sul (que, en el país, es el segundo en orden de importancia por su tamaño), a pesar de oponerse abiertamente a los gobiernos de Porto Alegre liderados por el Partido de los Trabajadores y, como consecuencia, agudos seguidores de todos los actos del gobierno local, no pudo descubrir ningún caso de corrupción para denunciar en medio de un clima de medidas políticas abiertas en la ciudad. Hechos de este tipo han contribuido a establecer un sólido vínculo de confianza entre el gobierno y los principales sectores de la población, estimulando una sinergia que es una condición catalizadora para el desarrollo (véase Evans, 1996).

redistributiva consistió en revertir las prioridades y distribuir los recursos disponibles en las zonas de escasos recursos y carenciadas; en toda la ciudad abundan las pruebas empíricas de esta nueva prioridad (en esta sección se presentarán algunas con mayor detalle)²⁹. Las pruebas completas y globales de estas actividades redistributivas todavía son indirectas, y se tendrán que realizar estudios complementarios para demostrar la forma en que funciona, aun cuando su materialización en Porto Alegre parecería ser innegable.

En relación con los resultados de los distintos sectores que puedan mostrar la relación que existe entre la participación y las decisiones sobre la distribución de las inversiones, es quizá suficiente indicar que solamente tres áreas de actividades (de las ocho prioridades antes mencionadas) atrajeron el interés de la población durante el período. Simplemente cambiaron de posición durante el mismo cuando las regiones eligieron sus prioridades en las rodadas: (a) pavimentación de las calles, (b) las condiciones básicas de salubridad, y (c) la reglamentación de los derechos de propiedad de tierras y asentamientos humanos. Teniendo presente estas preferencias, ampliamente reafirmadas durante el período, este informe se concentra en algunos datos generales que informan la manera en que el gobierno llevó a cabo las inversiones y sus resultados, y proporciona algunos resultados en otros campos prioritarios elegidos por las comunidades (servicios de salud y educación). Para evitar detalles, solamente se presenta el desempeño general relacionado con los puntos (b) y (c), mientras que una parte más descriptiva y analítica trata el tema de la pavimentación de calles.

Condiciones básicas de salubridad: las características más sobresalientes en este campo se refieren a dos objetivos principales en que se concentraron los gobiernos, es decir brindar acceso al suministro de agua a todos los ciudadanos y ampliar al máximo posible el sistema de alcantarillado de la ciudad. Los resultados en este aspecto son extraordinarios: el 99 por ciento de la población cuenta actualmente con agua potable (un total de 484.000 unidades). Entre 1990 y 1996, alrededor de 85.000 unidades se integraron al sistema. La cantidad de medidores instalados aumentó considerablemente (por ende, se pudo aplicar una tarifa más justa para el consumo de agua). Sin embargo, el 29 por ciento del total del agua distribuida todavía no se mide. Después de terminar prácticamente con la distribución del agua, la atención se concentró principalmente en el reemplazo de las tuberías gastadas que todavía se usaban en las redes de suministro de agua. Entre 1983 y 1987, el promedio anual de sustitución de tuberías y caños en la red de suministro de agua fue de 20.809 metros al año, y subió a un promedio de 59.441 metros al año en el período comprendido entre 1993 y 1996. Los logros en relación con el sistema de alcantarillado son más extraordinarios aún: en 1989, solamente el 46 por ciento de la población y los hogares estaban conectados a la red de cloacas, pero a fines de 1996, se prestaba servicio al

²⁹ Esta reforma no se restringió al impuesto sobre la vivienda y las tierras (el IPTU), sino que afectó también a todos los impuestos municipales, lo que provocó una mayor carga para las actividades más rentables y las partes más caras de la ciudad. Si bien se trató de una decisión política tomada por el primer gobierno que asumió el poder en 1989, sin ser un resultado del PP-POA, es evidente que con el transcurso del tiempo, el nuevo proceso pudo movilizar a las organizaciones de la comunidad para ejercer presión sobre el consejo municipal, forzando a los consejeros formalmente elegidos a aprobar decretos propuesto por el gobierno, aun cuando la oposición gozaba de una cómoda mayoría [Augustin Filho (1997:95) proporciona más detalles sobre el tema].

74 por ciento de la población, y para diciembre de 1997 se programaba aumentarlo al 80,4 por ciento. El promedio de Brasil alcanza al 49 por ciento. La instalación de sistemas de alcantarillado ha sido impresionante y garantiza que una parte importante de la población gozará del servicio, en un futuro inmediato. De acuerdo con las prioridades designadas en el PP, la mayoría de estos nuevos sistemas de alcantarillado se concentran en las zonas más pobres de la ciudad, donde no existía antes este servicio público. En la ciudad, un organismo público dependiente del gobierno se ocupa de dirigir estos servicios públicos y los mismos fueron reorganizados después de 1989, restableciéndose su capacidad financiera cuando los impuestos de agua y alcantarillado se llevaron a sus costos reales. Gracias a esta exitosa recuperación, este organismo pudo poner en práctica todas sus inversiones (las decididas en función del PP y de sus propios planes entre 1989 y 1996), solamente con sus recursos financieros, producto de los impuestos recaudados. Sus ingresos mensuales ascendieron a alrededor de US\$10 millones en 1997, lo que permitió realizar inversiones significativas en Porto Alegre³⁰. Otra distinción importante para mostrar un resultado directo de las exigencias sociales presentadas durante el proceso de PP-POA fue un gran cambio en los términos o las prioridades de inversión en la ciudad, con un mayor nivel de gasto para la construcción de alcantarillados en las regiones más pobres. Si se considera el total de las inversiones realizadas en 1998, el 96 por ciento de ellas se destinó a los servicios de agua (suministro y reemplazo de cañerías) y el 4 por ciento a alcantarillado. En general, estas proporciones cambiaron al 72,4 y 27,6 por ciento en el período 1989–1992, y al 60,3 y el 39,7 por ciento, respectivamente, en 1993–96, lo que aumentó notablemente la red existente.

Reglamentación de tierras y asentamientos humanos: en este rubro, solamente se puede dar una impresión provisoria, ya que un análisis más completo y riguroso requeriría un programa de investigación más prolongado. Parecería suficiente mencionar que 167.408 personas se beneficiaron con lo realizado en este ámbito entre 1990 y 1996, según los informes oficiales, lo que representa casi el 13 por ciento del total de la población. Las medidas relacionadas con estas actividades fueron aprobadas como prioridades en el proceso del PP-POA y las regiones más pobres recibieron la mayor parte de las inversiones. Estas cifras incluyen la construcción de viviendas, reparaciones, distribución de materiales de construcción, traslados a otras regiones, y algunas veces medidas cruciales de reglamentación de tierras (para que las familias consideradas como ocupantes de dichas tierras se transformaran en propietarios legales). En los casos en que no fue posible la reglamentación de las tierras en la zona misma, debido a grandes conflictos y/o decisiones judiciales, la única solución posible fue el reasentamiento, y la ciudad ya registra algunas cifras reveladoras en este campo.

³⁰ Por ejemplo, para construir nuevas plantas de tratamiento de aguas residuales. Si bien el promedio de hogares brasileños que cuenta con este servicio alcanza solamente el 8 por ciento, en Porto Alegre dicho porcentaje llegaba al 15 por ciento con la reciente finalización de una planta enorme en el sur de la ciudad (ETE Ipanema), y se espera que alcance al 35 por ciento en el año 2000, cuando finalice la construcción de la planta de São João. Un impacto importante de esta mayor capacidad de tratamiento de aguas residuales (si bien no es tan conocido) es la limpieza de grandes tramos del río Guaíba y su liberación para bañarse. En promedio, se invirtieron US\$5,4 millones en distribución de agua y alcantarillado, así como en el tratamiento de las aguas residuales durante el período 1980–1988; US\$12,3 millones en el período 1989–1992; y US\$16,9 millones entre los años 1993–1996. En 1997 se prevé invertir un total de US\$27,2 millones en estos campos.

CUADRO 3. Proporción de la población local que asistió a las rodadas

Regiones	1990	1993	1997
Pinheiro	0,16	1,68	3,17
Restinga	0,15	0,90	3,64

Pavimentación de calles: ha sido una de las principales exigencias de los participantes del PP en los casi diez años de su ejecución en Porto Alegre. Se pavimentó un promedio de 20.833 metros por año durante el período comprendido entre 1992 y 1997 y, como resultado de ello, en algunas zonas el aspecto urbano cambió radicalmente, mejorando la infraestructura local y aumentando el valor de las viviendas. Las partes bajas de la ciudad, a veces implican obras muy costosas porque se ejecutan solamente si se incluyen los desagües. Además es probable que se requieran grandes obras complementarias antes de pavimentar las calles.

La participación y la presión para materializar las prioridades elegidas en las rodadas del PP han demostrado ser exitosas y una comparación entre las regiones puede servir para comprobarlo. Como ejemplo, se pueden considerar dos zonas de Porto Alegre, Lomba do Pinheiro y Restinga, ambas con graves problemas sociales y una gran proporción de población de bajos ingresos. Lomba do Pinheiro tiene un total de 38.480 habitantes, y el 78,7 por ciento de las familias locales tienen ingresos que equivalen hasta tres veces el salario mínimo (en 1997, un salario mínimo ascendía a US\$112,00). Restinga, por otra parte, tiene una población de 35.279 y el 52,2 por ciento de sus familias recibe hasta tres salarios mínimos (técnicamente se trata de familias de bajos ingresos)³¹. Ambas regiones experimentaron innumerables problemas para la regularización de las tierras y las condiciones básicas de salubridad. La mayoría de las calles no estaban pavimentadas, dado que se trata de zonas de reciente ocupación urbana, en especial Lomba. La participación de estas regiones en las reuniones del PP-POA fue impresionante durante el transcurso de los años.

Eso significa que en ambas regiones hubo un crecimiento equivalente a 20 y 24 veces la cifra original, respectivamente, cuando se comparan los años 1990 y 1997. Las cifras demuestran claramente que el fundamento innovador del PP encontró eco social inmediato en estas regiones. Solamente para efectos de comparación con otro extremo, se puede tomar la región llamada Eixo da Baltazar, una zona densamente poblada donde viven 139.848 personas, en la cual la proporción de familias que reciben el equivalente de hasta tres salarios mínimos, como máximo, alcanza solamente al 8,5 por ciento del total (la segunda proporción más baja de Porto Alegre). En este barrio, el atractivo de las prácticas del PP y su formato ha sido menor y la participación local no es comparable con el resto de la ciudad. Los mismos indicadores que se señalaron para Lomba y Restinga, en el caso de Eixo son 0,03 (1990), 0,53 (1993) y 0,32 (1997), cifras reveladoras que indican que el mecanismo ha fallado en esta región. No obstante, los pocos ciudadanos lo-

³¹ Estos datos se refieren a 1993 y son el resultado de un estudio socioeconómico realizado entonces. Los datos sobre la población total y sobre la población de bajos ingresos pueden encontrarse en Augustin Filho (1994:66-67). El salario mínimo legal es estipulado por el gobierno y se modifica todos los años. En julio de 1993, su valor real era de US\$73,16 por mes.

cales que asistieron a las rodadas en el Eixo exigieron la pavimentación de las calles, pero los resultados concretos para la región son muy diferentes en comparación con las dos regiones antes citadas. Si se suman todos los datos sobre pavimentación de calles y se comparan con los datos de distribución de varias partes de Porto Alegre, entre 1992 y 1997, se puede observar un panorama algo diverso al correlacionar la participación y las prioridades elegidas con los resultados reales. En Lomba do Pinheiro, por ejemplo, entre 1992 y 1997 el gobierno pavimentó 41,4 metros al año por cada grupo de 1.000 habitantes, mientras que en Restinga se pavimentaron 35,8 metros; en el otro extremo, Eixo registró solamente un promedio de 8,5 metros al año por cada 1.000 personas³². Si se realizan comparaciones similares, confrontando más regiones participantes con aquéllas que todavía no se han dado plena cuenta de las ventajas del PP y sus resultados tangibles en términos de obras públicas, se observarán estas tendencias nuevamente.

Cuando las regiones demuestran un gran interés en participar, los resultados son los anteriores. Pero cuando no hay una movilización local y la gente se niega a participar en las deliberaciones del PP en determinados barrios dentro de la región, el precio es muy alto y es probable que no se responda a las demandas. En relación con la educación, se observó un crecimiento del 159 por ciento en el total de matriculaciones iniciales entre los años 1989 a 1997 (considerando todos los niveles, desde la escuela primaria a la secundaria). El gobierno creó también un programa de alfabetización de adultos (un servicio que no se ofrecía antes) que movilizó a 700 estudiantes en 1990, pero aumentó a 5.277 participantes en 1997.

La participación es importante, la inacción es perjudicial

Al analizar los servicios de salud, se debe señalar que la Constitución de 1988 dispuso que los servicios de salud pasarían al ámbito municipal (es decir, todas las actividades y los servicios iban a ser administrados y dirigidos por la municipalidad) y es importante destacar que en Rio Grande do Sul solamente cuatro ciudades, incluyendo Porto Alegre (155 en Brasil entre más de 4.000 municipalidades), concretaron esta transferencia de actividades. Como resultado de ello, la ciudad comenzó a recibir transferencias financieras del gobierno federal y del provincial (algunas veces menos de lo que le correspondía y muchas veces con mucho atraso). Porto Alegre gasta ahora el 14,6 por ciento de su presupuesto en servicios de salud y la política global del sector es decidida enteramente por otro consejo que conduce esta área y está integrado por todos los sectores interesados. El número de pacientes que se atiende en el principal hospital municipal ha aumentado rápidamente y en 1996, 191.000 personas recibieron algún tipo de tratamiento, en comparación con 141.000 en 1988. Cabe destacar que

³² En este caso, un posible argumento es que Eixo da Baltazar es una región establecida de la ciudad. Tiene una proporción razonable de calles ya pavimentadas y, por ende, la gente que vive ahí no tenía motivos para exigir la pavimentación de las calles. No obstante, ése parecería ser el caso: hasta en los últimos años, la pavimentación de las calles era una prioridad para la región; en 1994 y 1998 fue la primera prioridad, y en 1994, 1996 y 1997 fue la segunda prioridad. Parecería que el problema reside en la falta de la presión sólida que producen las rodadas y de una débil presencia de la organización local dentro de todo el mecanismo de decisiones que se formó para el PP-POA.

la eficiencia de la ciudad en este sector contrasta con las demás ciudades vecinas (y varias otras ciudades que no están tan cerca de Porto Alegre) y, como consecuencia, los servicios de salud pública de Porto Alegre están viéndose inundados por pacientes de otras ciudades, que representaron el 40 por ciento del total de pacientes en 1996, según las estadísticas oficiales.

Los resultados que se presentan en este documento demuestran que el movimiento de descentralización de Porto Alegre, especialmente en lo relacionado con la asignación de inversiones, parecería estar consolidado y parece poco probable que haya alguna modificación radical del mismo en un futuro cercano, aun cuando los partidos opositores ganen las elecciones. Todas las personas que aportaron información para este informe (incluso unos pocos críticos del PP-POA) opinaron, casi unánimemente, que una parte considerable de la población reaccionaría furiosamente si hubiera algún intento de modificar radicalmente el PP-POA en un nuevo entorno político. Si ocurriera eso, lo más probable es que el intento estaría subordinado a la modificación del consejo municipal, con lo que se disminuiría el alcance de las asociaciones de la comunidad para cumplir su poder de decisión.

Para concluir con esta parte, debe mencionarse que hay cada vez más interés en las propuestas del PP, tanto en Brasil como en el extranjero. Las características de este proceso, y en especial sus resultados, han atraído la atención de varios gobiernos locales del país y de otros lugares. Se dice que 70 municipalidades brasileñas han adoptado algún tipo de PP, si bien se sabe que sólo algunas han aceptado la ejecución completa del primer requisito de este cambio: que la autoridad municipal electa renuncie a sus facultades de decidir con respecto a las inversiones a realizarse en la ciudad. El interés internacional, también aumentó, como se sintetiza en el recuadro 2 de la página siguiente.

La participación de la población

Un aspecto clave del desarrollo del PP-POA reside en sus resultados en términos de participación e interés local. El análisis de los primeros nueve años señala dos períodos distintos, el primero que abarca los dos años iniciales y el segundo desde 1991 en adelante. En la primera etapa, hubo una serie de dificultades que impidieron un desarrollo uniforme de las propuestas del PP. Como consecuencia de esa incertidumbre inicial y de una serie de obstáculos, la participación popular no fue importante durante el primer año y hasta disminuyó en el segundo³³. Una justificación para este hecho es que el nivel de inversiones previstas para 1990 no venía al caso por-

³³ Es posible también que la menor participación en 1990 fuera el resultado de intensas críticas por parte de los medios de comunicación locales cuando la municipalidad intervino en el sistema de transporte de la ciudad. Augustin Filho menciona que, del total de pavimentación de calles decidido ese año, ni siquiera se concretó un metro ese mismo año, lo que resultó frustrante para los que participaban en el proceso (1994:53). En cuanto a los niveles de inversión, la municipalidad ha podido ofrecer mayores montos para invertir (en proporción con el total de los ingresos), probablemente la proporción más alta, sin considerar los préstamos, en comparación con otras capitales de Brasil. Los recursos del presupuesto que estaban disponibles para invertir representaron un promedio de US\$70 millones en los últimos cuatro años. Esta cifra indica en cierta medida un límite, siempre y cuando no se aumenten los impuestos ni se reduzcan los salarios. Como consecuencia, parecería que el PP-POA ha alcanzado un límite máximo de inversiones que aumentará solamente con préstamos externos y/o un nuevo ciclo. Con una mayor agenda de exigencias, es posible que las disputas sobre los recursos puede que se intensifiquen con el transcurso del tiempo.

RECUADRO 2. El PP: una novedad reconocida por los organismos multilaterales

Dado que sus resultados comenzaban a darse a conocer cada vez más en todas partes, la historia y el funcionamiento del PP-POA atrajo la atención de las entidades internacionales y los organismos multilaterales de desarrollo. Solamente a modo ilustrativo, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, por ejemplo, coauspicó un seminario internacional en Porto Alegre (junio de 1997), al que asistieron representantes de nueve países latinoamericanos, quienes intercambiaron experiencias sobre el proceso, sus limitaciones y logros. En realidad, el Banco Mundial destacó también la importante función de esta innovación en su memoria anual, al presentar el caso de Porto Alegre, poniendo de relieve que la participación local puede implicar también una mayor confianza y aceptación de las decisiones políticas por parte de los ciudadanos. La descentralización puede incrementar, por lo tanto, las opciones locales para la formulación de políticas a la vez que se hace responsables a los funcionarios locales [véase Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Banco Mundial, Washington, D.C.: The World Bank and Oxford University Press (Edición especial El Estado en un mundo cambiante), pág. 122]. Por último, el IDE del Banco Mundial contrató también a un productor inglés de videos para que prepara una serie de tres partes para sus documentales tituladas Vínculos mundiales (Global Links) sobre la función que cumple el Estado en un mundo cambiante. Se eligió el caso de Porto Alegre como ilustración.

Sin embargo, un reciente y paradigmático reconocimiento fue el acuerdo de préstamo firmado entre el gobierno de Porto Alegre y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ambas partes firmaron un proyecto por valor de US\$153 millones, que está aguardando la aprobación del gobierno federal (pero que ya fuera aprobado por el comité de préstamos del BID). Este proyecto, llamado Programa de desarrollo municipal, es un préstamo a cuatro años y consta de los siguientes componentes: (i) el mejoramiento del sistema de carreteras, básicamente para construir una autopista periférica de la ciudad (llamada Terceira Perimetral), para la cual se usarán US\$84,1 millones; (ii) la modernización de la administración; (iii) el fortalecimiento institucional; y (iv) la pavimentación de las calles de la comunidad. Este último aspecto está incorporado al proyecto bajo el rubro de obras múltiples, y se espera que su ejecución responda a las pautas del PP. La municipalidad incorporó al proyecto una muestra formada por obras de pavimentación que se concretaron en 1996 y parte de 1997 para demostrar la forma en que funciona el mecanismo y el BID, a su vez, ofreció una serie de recomendaciones técnicas que se discutirán en la ronda de reuniones del PP-POA en 1998. Sin embargo, cabe destacar que el Banco aceptó el formato normativo del PP y estuvo de acuerdo con las decisiones de la comunidad de que este aspecto del proyecto con una asignación de US\$21 millones (13,7 por ciento del préstamo) se integre totalmente al proyecto tan pronto como los participantes del PP tomen las decisiones.

que el presupuesto estaba ampliamente comprometido con el mantenimiento del personal de la municipalidad. Pero después de 1991 el nivel de ingresos aumentó, y también se acrecentó el interés de la población. Con la potencial materialización de sus exigencias, el PP-POA despertó cada vez más atención.

En términos de la participación social en las actividades y reuniones organizadas en función de la estructura del PP, en un principio, al gobierno le preocupaban principalmente los números. Más adelante, prefirió contar los participantes que representaban a las asociaciones locales en vez de la cantidad de personas que asistían a las reuniones. La presencia de auténticos líderes de las asociaciones de la comunidad y una base motivada pasó a ser más importante que los participantes ocasionales sin vínculos establecidos con sus comunidades. En las plenarios temáticas, la presencia de profesionales competentes por un lado y de los dirigentes representantes

CUADRO 4. Participación en el PP-POA. Cifras globales de las rodadas y plenarios temáticas

(Todas las regiones, distintos años)

Año	Rodadas		Plenarias*		TOTAL
	I	II	I	II	
1991	608	3.086	—	—	3.694
1993	3.760	6.975	—	—	10.735
1995	6.855	4.966	640	806	13.267
1997	8.183	3.725	2.895	1.213	16.016

* Las temáticas se iniciaron solamente en 1994

Fuente: PP-POA (varias fuentes, adaptado)

de organizaciones profesionales, por el otro, constituye la garantía de que todo el proceso del PP va a recibir su respaldo. Las observaciones no sistemáticas realizadas registran casos de regiones en que se instó a mucha gente a asistir a las reuniones del PP con el objeto de acrecentar el número para elegir más delegados y ejercer más presión sobre la definición de prioridades que respondieran a las exigencias locales. Es cierto que estas maniobras podrían haberse anticipado en un proceso tan ambicioso, pero disminuyeron gradualmente con el correr de los años. La actual preocupación por la representatividad refleja una consecuencia inevitable de toda la experiencia, que procura un verdadero perfeccionamiento de la noción de representación en cada región. Como consecuencia, la municipalidad ha necesitado una óptica más precisa para percibir el surgimiento de otras asociaciones en las regiones, la verdadera representatividad de nuevos líderes y el significado de las disputas regionales. Con el crecimiento de la participación y como salvaguarda de que los delegados y consejeros del COP representen a las minorías, se decidió que para este año la selección de delegados y consejeros en cualquier reunión del PP obedeciera a criterios de proporcionalidad (véase el boletín Orçamento Participativo, publicado por el gobierno, Número 1, junio de 1995).

La participación regional en el proceso varía considerablemente y las cifras globales indican situaciones que son engañosas. Si sólo se consideran las cifras totales para cada región (la participación en las rodadas) y se las compara con la población de la región (con una reducción del 35 por ciento representada por las personas de hasta 15 años que no tienen derecho a votar en las reuniones), se podrían señalar variaciones importantes. Un grupo de 11 de las 16 regiones, por ejemplo, registra bajos niveles de participación (con una variación del 0,18 al 1,87 por ciento de la población total). El otro grupo, formado por cinco regiones, presenta una participación mayor, que alcanza al 3,64 por ciento de la población total en una de ellas. Si se convierten a números absolutos, estas proporciones podrían indicar un nivel relativamente bajo de participación, puesto que solamente una fracción pequeña de la población participaría en el proceso.

Es probable que estas conclusiones no sean ciertas, si se tienen en cuenta las pruebas a primera vista. Es necesario considerar dos factores principales. Primero, que hay muchas reuniones pequeñas (intermedias) cuya participación no se controla, es decir no se sabe cuál es el número de participantes. Aparte de esto, hay indicaciones claras de que el gobierno ya no está inte-

resado en grandes cantidades sino que, en realidad, tiene intención de perfeccionar la representatividad de las reuniones. En otras palabras, las prácticas actuales del PP-POA procuran asegurar una presencia cualitativa en las rodadas; una mayor asistencia no es el objetivo. Es por esto que el número de ciudadanos que asiste a las reuniones no afecta directamente la distribución de los recursos en sí, porque los criterios establecidos ya favorecen a las regiones más pobres. Cuando la fórmula general adoptó una combinación de indicadores, siendo uno de ellos la falta de servicios locales y/o infraestructura, el proceso inclinó los resultados hacia las zonas más pobres. El resultado es una mayor distribución de recursos para las regiones carenciadas, independientemente del número de participantes que asistan a las rodadas. La principal función asociada con quienes asisten a las reuniones se relaciona con otros aspectos: son cruciales para identificar las prioridades locales y ordenarlas; los representantes de las asociaciones locales, los líderes y la gente en general son importantes también cuando no se logra un consenso y las negociaciones deben proceder hasta llegar a un acuerdo final, y por último su presencia es necesaria porque todo el proceso representa una escuela de aprendizaje político en materia de ciudadanía. Por este motivo, el gobierno está interesado en la presencia masiva de los representantes de las asociaciones locales y los futuros líderes (aun cuando los números no interfieren realmente con la distribución de los recursos).

Además, existe un componente político esencial: si las organizaciones de la comunidad, los líderes locales, los participantes influyentes y los representantes de todas las asociaciones asisten a las reuniones y eligen las prioridades locales y las jerarquizan, no habrá modificación posterior alguna por parte de terceros. Las decisiones y la validez social están tan arraigadas que es poco probable que se cambien alguna vez. Ni el gobierno ni el consejo municipal (cuando recibe el presupuesto a fines de septiembre) pueden promover muchas modificaciones en las preferencias regionales. En otras palabras, lo que el PP garantiza, en realidad, es una definición de las obras públicas que son una expresión de las necesidades y los intereses locales decididos en función de los eventos sociales que, hasta ahora, otros protagonistas políticos no se animaban a desafiar.

¿Quién participa y está interesado en el PP-POA? De acuerdo con varias de las personas entrevistadas, las pruebas no sistemáticas y un breve sondeo del perfil de los participantes que se llevó a cabo en 1995 (que se describen en Fedozzi, 1997:146-152), no es tan difícil contestar estas preguntas. Los participantes del PP constituyen una mayoría de los sectores sociales que podrían identificarse por sus facetas sociales y económicas. Como tal, en términos generales, la mayoría de los participantes en el PP son personas de clase media con bajos ingresos, además de los sectores más reducidos o la típica clase media con motivación política y/o que participan en las organizaciones sociales. Los sectores sociales marginados, los desempleados (en síntesis, las clases populares) por un lado, y las clases más acaudaladas por el otro, simplemente no prestan atención alguna y/o no están interesados o en condiciones de participar en todo el proceso. El sondeo citado descubrió un participante típico del PP: una persona que puede ser hombre o mujer, que tiene 41 años, con un ingreso familiar del orden de hasta cinco salarios mínimos y que llegó

al nivel secundario de educación (ocho años) (Fedozzi, 1997:146). En términos de ocupación, este sondeo reveló que una proporción del 56,3 por ciento de las personas involucradas en la estructura del PP está constituida por asalariados (44,7 por ciento) y jubilados. Es evidente que esta participación segmentada representa un límite crucial para el cambio, especialmente cuando los sectores más pobres no están presentes en la experiencia.

Limitaciones

Son innumerables las limitaciones y restricciones que afectan al PP de Porto Alegre. Se trata de un proceso tan ambicioso y complejo que es de esperar que haya dificultades para mejorar el cambio. La lista de limitaciones podría extenderse a varios aspectos posibles. Sin embargo, de acuerdo con los resultados de las distintas investigaciones realizadas para este informe, las más importantes son las que se citan a continuación.

El dilema político: ¿cómo constituir un conjunto de formas de democracia directa entrelazadas con formas de democracia representativa? Se trata de un antiguo problema y la experiencia del PP-POA no produjo una respuesta convincente. Como se señaló antes, un impacto extraordinario de esta experiencia es la presión que se ejerce sobre los consejeros municipales formales y, como consecuencia, los nueve años de PP en Porto Alegre parecen haber mejorado significativamente el nivel de propuestas políticas y debates en el consejo municipal. Sin embargo, aun cuando las prácticas del PP debilitaron parcialmente al consejo, es probable que la representación formal, como se dispone en los códigos legales de Brasil, seguirá durante mucho más tiempo. Las relaciones entre la estructura informal y directa del presupuesto participativo por un lado, y los consejeros municipales electos, por el otro tendrán que buscar un acuerdo consensual en un futuro cercano. Hasta ahora, los consejeros electos no han tratado de domesticar el funcionamiento del PP, en la forma de un serio y concertado esfuerzo, y muchos han preferido, por el contrario, dedicarse a trabajar en determinadas regiones en las que el PP está en marcha, y desarrollar una carrera política dentro de ese cambio. Pero el hecho sigue siendo válido, no hay salvaguardas sólidas para proteger a esta experiencia, excepto una reacción social poco prevista en caso de que el proceso se vea amenazado.

Lo inmediato versus lo global: ¿cómo solucionar el problema de las exigencias locales y los objetivos inmediatos y hacerlos compatibles con las exigencias de la ciudad y los objetivos a largo plazo del desarrollo urbano? Parecería que la experiencia de Porto Alegre ha alcanzado solamente una solución satisfactoria a este problema. Por un lado, existen pruebas empíricas de un gran movimiento manifestado en las rodadas de un año para el otro. Todas las indicaciones apuntan a que las personas que participan en las reuniones pierden interés tan pronto como logran una respuesta a las exigencias inmediatas y prestan poca atención a los problemas regionales, y mucha menos atención a las dificultades de la ciudad. Por lo tanto, la formación de una ciudadanía activa interesada en el desarrollo urbano de Porto Alegre en general parecería ser un ob-

jetivo a largo plazo que todavía no se materializa³⁴. Por otra parte, la formación de plenarias contribuye razonablemente a superar este dilema. Estas cámaras sectoriales que acompañan a la estructura del PP, son necesariamente universales, y abrieron una oportunidad a aquellas personas interesadas en el desarrollo urbano global desde una diversidad de ángulos, y las nuevas propuestas están perfeccionando el proceso. Es importante destacar, además, que las plenarias atraen participantes a un ritmo más acelerado que las rodadas regionales. Es obvio que no sólo una mayor participación numérica y cualitativa en las regiones, sino también la función afirmativa que cumplen las plenarias es una cuestión de tiempo que requiere un mejoramiento de los niveles generales de educación y un conocimiento político de una sociedad como la de Porto Alegre.

Obstáculos sociales para la participación: casi una década de aplicación del PP en Porto Alegre no integró a los sectores de la población que se supone que tienen que ser el corazón del proceso. Los más pobres entre los pobres todavía se mantienen distantes, y rara vez aparecen en los eventos conectados con esta experiencia. Abers investigó este obstáculo y concluyó en que aun cuando el proceso es teóricamente favorable para los pobres, los más pobres todavía no están representados adecuadamente en las discusiones del presupuesto. La mayoría de quienes participan son, en realidad, personas asalariadas de bajos ingresos, pero sus ingresos son permanentes y su historial familiar es estable. Los habitantes más pobres de Porto Alegre, que normalmente viven en regiones que son inestables y más peligrosas, rara vez participan en el PP. Se trata de un grupo que probablemente tiene menos tiempo para participar porque sus miembros están luchando por su mera subsistencia. Como consecuencia, insiste, una lógica redistributiva que puede volverse sin sentido y discriminar los sectores sociales de gran relevancia social en la ciudad.

La función de los empleados públicos: entre quienes estudian el PP, hay consenso en el sentido de que la mayoría de los empleados públicos de la alcaldía no han internalizado, hasta ahora, los principios y las ideas generales del PP de Porto Alegre. Un resultado previsto por esta experiencia ha sido incrementar el nivel de cuenta y responsabilidad de las medidas y decisiones que toma el gobierno. Si bien se produjo un movimiento en este sentido, es justo señalar que sucedió solamente en un nivel poco satisfactorio. Parecería que existe un interés distante, y algunas veces incluso un rechazo entre el personal profesional y técnico a la participación de la gente en la materialización de las obras decididas en virtud de la estructura del PP. Se puede culpar al gobierno por ello, porque parecería que no existen oportunidades de capacitación para los empleados públicos, a fin de enseñarles el mecanismo en vigencia. Aparentemente, sólo las altas esferas del gobierno y los cuadros políticos especiales vinculados con las actividades del PP

³⁴ El indicio más emblemático de que esta ciudadanía activa y afirmativa todavía está en formación se relaciona con las eventuales deliberaciones sobre los impuestos municipales. Si un conocimiento claro del proceso y una considerable vitalidad de las asociaciones fueron la cruda realidad de Porto Alegre, la gente adoptaría una postura más contenciosa cuando se amenazaran los recursos financieros. En 1993 y en 1997, cuando el gobierno intentó ajustar los niveles de los impuestos para compensar la inflación y mantener el nivel existente de inversiones (no para elevarlos), el intento se vio interrumpido en el consejo municipal con el silencio de las organizaciones de la comunidad y los líderes regionales. Una posible interpretación de estos hechos es que todavía hay mucha gente en Porto Alegre, incluso los miembros activos de las asociaciones locales, que no entiende plenamente todo el proceso y sus efectos redistributivos.

tienen una motivación real y se integran al proceso. En cuanto al resto de la maquinaria de gobierno, sólo algunos sectores aislados parecen haber desarrollado un genuino interés y deseo de cooperar³⁵.

Problemas operativos: a pesar de la creciente participación del PP y el mayor nivel de información que tiene la población, parecería que las reuniones y los eventos auspiciados por el gobierno todavía son muy confusos y no están bien preparados. De acuerdo con varios comentarios de los participantes, la lista y la naturaleza de los temas son demasiado complejos para la mayoría de quienes asisten en respuesta a la llamada del gobierno y el significado real de las cifras y estrategias del proceso todavía son muy confusos para muchos. Quizás es por este motivo que un gran número de adherentes ocasionales se mantienen en sus exigencias inmediatas y, tan pronto como se aprueban, abandonan el proceso general del PP.

El estado: contrariamente a lo que muchos esperan (o desean), el tamaño del gobierno local no disminuyó en el período. Si bien ninguno de los tres gobiernos ha contratado empleados nuevos en función de una política deliberada (por lo menos no en cantidades importantes), el hecho es que el gobierno municipal aumentó en alcance y tamaño. No prosperó la idea de compartir algunos servicios y actividades con la población, con la transferencia de fondos públicos y la aplicación de controles sociales y/o supervisión gubernamental. Como consecuencia, el objetivo de ampliar las nuevas esferas públicas no estatales se vio afectado por la falta de decisiones políticas. En la actualidad, existe una intensa polémica con respecto a las políticas oficiales. Este informe no tiene el propósito de analizar estos debates en detalle, pero se opone a quienes defienden una reducción gradual de las actividades y servicios del Estado, pero apoya una transferencia más ambiciosa de las responsabilidades del Estado a manos privadas con control social (es decir, significa que se opone también a cualquier tipo de privatización incondicional). Por otro lado, hay muchos que simplemente defienden la consolidación de la actual estructura de gobierno, asignando énfasis a que se pueden lograr mejoras si se extienden los mecanismos del PP a todos los departamentos y organismos del Estado. Normalmente, los proponentes de esta postura rechazan toda transferencia de actividades del Estado hacia algún tipo de esfera pública no estatal.

Conclusión

La democratización es la acción de someter todos los intereses a la competencia, de institucio-

³⁵ Esto es bastante curioso porque los tres gobiernos que hubo de 1989 en adelante mantuvieron un diálogo cordial con los sindicatos que movilizaron a los empleados públicos y no se produjo ningún conflicto importante en el período (no hubo huelgas, por ejemplo). Si se presenta el tema de la política salarial, entonces se trata de un acontecimiento favorable y se puede decir que el gobierno de Porto Alegre ha mantenido una política de privilegio para sus trabajadores. Desde el principio, los empleados públicos recibieron aumentos de sueldo cada dos meses, para compensar las pérdidas por inflación, además de un aumento salarial real de vez en cuando (en liquidaciones anuales). Como consecuencia, hubo un cambio notable en nueve años, de acuerdo con las distintas bandas de ingresos. En 1989, el 25,2 por ciento de todos los empleados públicos recibieron hasta tres salarios mínimos y solamente el 22,6 por ciento recibió de ocho a más salarios mínimos. En 1996, la proporción de los que estaban en el nivel más bajo se redujo a solamente el 0,6 por ciento, mientras que la proporción de los trabajadores que recibieron el equivalente de ocho o más salarios mínimos se incrementó al 60,9 por ciento (véase PMPA, Anuário Estatístico, Porto Alegre, 1996: Prefeitura Municipal). Parecería que no sucede lo mismo en los gobiernos locales de Brasil.

nalizar la incertidumbre. El paso decisivo hacia la democracia es la devolución del poder de un grupo de gente a un conjunto de reglas (Przeworski, 1991:14)

Una vez finalizadas todas las investigaciones empíricas, fueron dos los principales objetivos que inspiraron este informe. Por un lado, se intentó demostrar que la ingeniería social construida por el presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre se transformó, de un año para el otro, en un ejercicio de una creciente complejidad y sofisticación. Si bien respondió a un entorno urbano muy particular, la historia del PP indica que su desarrollo y sus repercusiones llevaron este novedoso proceso hacia el mismo centro de un problema crucial que se enfrenta en el nuevo milenio: ¿cuál debe ser el formato de Estado que predominará en un futuro cercano en sociedades como Brasil y, además cuál debe ser el conjunto ideal de sus relaciones con la sociedad? Este informe concentra también sus esfuerzos en el análisis de los resultados tangibles del PP-POA, en especial de las relaciones entre la participación social autónoma y las transformaciones concretas de la situación urbana. Una lista de los cambios producidos en Porto Alegre puede permitir a los observadores concentrarse en los cambios más notables que trajo aparejado el PP: no solamente para redistribuir los recursos hacia los más pobres e instalar un patrón más justo de distribución de los fondos públicos de la ciudad, sino también para establecer un nuevo marco de relaciones políticas. Por ello, en este informe se sugiere que la innovación repite, en cierta medida, un modelo de discriminación positiva aplicada a una ciudad y, de esa manera, crea oportunidades sin precedentes para los sectores más pobres.

Como se trata de una experiencia sumamente creativa que ofrece una serie de resultados positivos, habiendo transformado a Porto Alegre en una ciudad que presenta algunos de los mejores indicadores de calidad de vida del país, de inmediato se plantea una pregunta: ¿hay alguna enseñanza de índole general que pueda extraerse y/o aspectos metodológicos que puedan emularse? O bien, ¿es factible repetir o reproducir la experiencia del PP en otros contextos urbanos?

Si bien este informe procuró señalar características peculiares que encapsulan al desarrollo social de Porto Alegre, hay aspectos de carácter general que representan enseñanzas importantes. Si se desea iniciar un proceso social de tipo participativo, el requisito más importante y decisivo que debe tenerse en cuenta es que las autoridades locales deben tener la firme voluntad política de compartir parte de su poder con sus constituyentes. En teoría, esta disposición política, que parece lógica y muy atractiva para los que tienen el poder (en virtud de las potenciales gratificaciones políticas), en la práctica esto no se puede garantizar y constituye una rara faceta de la política. Normalmente sin estar convencidos, los que están en el poder acceden a aceptar una participación consultiva, pero no comparten realmente las decisiones, en cuyo caso, las experiencias del tipo del PP no pueden materializarse.

Pero hay otros requisitos importantes, entre ellos los siguientes:

- La existencia de una proporción satisfactoria del presupuesto de inversión. ¿Qué es satisfactorio? Esto depende de varios factores locales, pero aun cuando no sea substancial (como es el caso de las pequeñas poblaciones agrícolas donde los recursos son magros), la experiencia

ha demostrado, en el caso de Brasil, que la población puede mostrarse interesada de cualquier manera. Lo importante es que la tradición política, por regla general, es indiferente para la gente común que un cambio del tipo del PP debe romper con todo el escepticismo y desencanto que impera en la población. Una vez superada esta barrera, son otros los factores que pueden afectar el desarrollo de las prácticas participativas (como el nivel de alfabetización y/o el estado general de la administración de gobierno, entre otros).

- La existencia de un grupo unido de líderes para informar este proceso constituye otro requisito importante, tanto en el gobierno como dentro de las asociaciones de la comunidad. Una trayectoria de prácticas democráticas y relaciones políticas puede ser esencial para poner en marcha el proceso (si la historia del PP de Porto Alegre es pertinente, en un determinado momento puede ser necesario producir una base interna dentro de la maquinaria de gobierno).

- La regionalización basada en las identidades comunitarias parecería ser también una condición del éxito del proceso, por lo menos en las ciudades medianas y grandes.

- Las esferas autónomas que tomen decisiones y que sean producto del desarrollo del PP (como, por ejemplo, las rodadas y plenarias) son fundamentales para atraer participantes. Se supone que se tiene que establecer una serie de normas que guiarán la reproducción de esta experiencia y, además, crearán mecanismos para resolver disputas comunes entre las regiones y las distintas partes de las regiones y/o decisiones a tomarse con respecto a las diferentes opciones para distribuir fondos.

- Se debe capacitar a los empleados públicos en lo relativo a los fundamentos del PP. En caso contrario, la eficacia general de las acciones de gobierno puede verse reducida, aparte del hecho de que el PP puede introducir un nuevo nivel de conducción si los empleados de gobierno están más conscientes del derecho de los ciudadanos a exigir transparencia en los asuntos públicos.

- Del mismo modo, por lo menos algunos sectores de la población requieren una capacitación constante, especialmente si la innovación tiene el suficiente éxito para convertir las alternativas viables en iniciativas productivas.

Estas enseñanzas y muchas otras producidas por el PP-POA (algunas de obvia evidencia y no tan peculiares del caso analizado) pueden reproducirse en otros contextos urbanos y, si se convierten en herramientas operativas, podrían servir a la larga para la puesta en marcha de una experiencia similar en otras ciudades.

Cabe mencionar un último aspecto. Hay muchos analistas del proceso del PP de Porto Alegre que sostienen que las características de los fondos sociales locales son tan sólidas y peculiares que todo intento por reproducir este experimento no contaría con la misma base social. Por lo tanto, una posible consecuencia podría ser cambios menores en la composición social de la ciudad. Pero ¿es el capital social un requisito necesario? Parecería, a esta altura de las conclusiones, que no es ése el caso. Las condiciones preexistentes de índole material, una sólida trayectoria de asociaciones y/o más facetas sociales y culturales que favorezcan los experimentos novedosos contribuyen a un entorno favorable, pero no constituyen un tipo de ley de hierro pa-

ra las iniciativas participativas. De acuerdo con los resultados locales, lo que parecería ser más importante para despertar un gran interés por el PP es la función que cumplen las acciones y las estrategias del Estado, dado que las evidencias empíricas han demostrado que una combinación de sólidas instituciones públicas y asociaciones organizadas constituye una herramienta poderosa para el desarrollo. Evans puso de relieve que “la sinergia consiste normalmente en una combinación de complementación e integración. Los ciudadanos activos están atados de pies y manos a menos que su gobierno les suministre los insumos que no pueden producir por su cuenta. Las comunidades que gozan de los beneficios de la sinergia no disfrutan necesariamente de excepcionales legados de capital social. En la práctica lo más crucial es la cuestión de ampliar el capital social existente para crear organizaciones que tengan la suficiente amplitud como para dedicarse eficazmente a la consecución de metas de desarrollo” (1996:1130). Parecería que las enseñanzas en Porto Alegre han confirmado plenamente este conjunto de condicionantes para que surja una política moderna y democrática.

Bibliografía

(i) Publicaciones sobre presupuesto participativo en Porto Alegre

- Abers, R. 1996. "Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos a través da participação popular em Porto Alegre, Rio Grande do Sul". Porto Alegre (monografía no publicada).
- Andreatta, H. 1995. *Orçamento participativo. Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal da Cultura [Hay una edición en inglés].
- Avritzer, L. y Azevedo, S. 1994. "A política do orçamento participativo formas de relacionamento entre estado e sociedade civil". Ponencia presentada en la asamblea anual de ANPOCS, Caxambú (Brasil).
- Augustin Filho, A. 1994. "A experiência do orçamento participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre". En Carlos Henrique Horn (compilador). Porto Alegre. *O desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, pág. 49–68.
- _____. 1997. "Finanças públicas. En Tarso Genro (compilador). *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Editora Artes e Ofícios, pág. 91–100.
- Baierle, S. 1996. "A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre". Porto Alegre (monografía no publicada).
- Fedozzi, L. 1994. "Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre". En *Proposta*, 22(62):23–29. Rio de Janeiro: FASE (septiembre).
- _____. 1997. "Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre". Porto Alegre: Tomo Editorial (Serie Teses, Dissertações e Monografias, número 3).
- Genro, T. 1994. *A utopia possível*. Porto Alegre: Editora Artes e Ofícios.
- _____. 1997a. "Orçamento participativo e democracia". En Tarso Genro y Ubiratan de Souza. *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo (Serie Porto de Partida), pág. 9–41.
- _____. (coord). 1997b. *O porto da cidadania*. Porto Alegre: Editora Artes e Ofícios.
- Giacomoni, J. 1993. "A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre". Tesis de maestría (UFRGS: Facultad de Economía y Administración).
- Giambiagi, F. 1997. "O mito do orçamento participativo". En *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 de junio, pág.9.
- Horn, C. (compilador). *Porto Alegre. O desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz.
- Jacobi, P. y Teixeira, M. A. Carvalho. 1996. "Orçamento participativo. Co-responsabilidade na gestão das cidades". En *São Paulo em perspectiva*, 10(3): 119–128. São Paulo: Fundação SEADE.
- Laranjeira, S. 1996. "Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre". En *São Paulo em perspectiva*, 10(3):129–137. São Paulo: Fundação SEADE.
- Lima, G. 1995. "A política de relações com a comunidade e o orçamento participativo". Porto Alegre, septiembre (monografía no publicada).

- Menegat, E.M. 1995. "Fios condutores da participação popular em Porto Alegre: elementos para um debate". En *Proposta*, 23(67):34-40. Rio de Janeiro: FASE (diciembre).
- Navarro, Z. 1996. "Participatory Budgeting the Case of Porto Alegre (Brazil)". Ponencia presentada en el taller regional sobre la descentralización en América Latina, novedades e implicaciones políticas, Caracas. Versiones algo modificadas publicadas en Nuria Cunill Grau y Luiz Carlos Bresser Pereira (compiladores). *El público no-estatal en el Nuevo Estado del siglo XXI*, Caracas (próximo a publicarse) y Taso Genro y Ubiratán de Souza (compiladores). 1997. *O porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, pág. 179-235.
- Oliveira, Carlos Afonso da Silva (compilador) y otros. 1995. "Democracia nas grandes cidades: a gestão democrática da prefeitura de Porto Alegre". Rio de Janeiro: IBASE (marzo).
- PMPA. 1995a. "Orçamento participativo. Regimento interno". Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Coordenação de Comunicação Social).
- _____. 1995b. "Orçamento participativo. Como aumentar os investimentos?" Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- _____. 1995c. Orçamento público. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Gabinete de Planejamento), diciembre.
- _____. 1996. "Plano de investimentos". 1966. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Gabinete de Planejamento e Coordenação de Relações com a Comunidade).
- Schmidt, D. 1994. "A desidiotização da cidadania: a formação do cidadão para a coisa pública, através de sua participação no processo do orçamento participativo de Porto Alegre, entre 1989 e 1992". Porto Alegre, tesis de maestría, (UFRGS, Facultad de Educación).
- Souza, U. 1996. "O orçamento participativo e a gestão democrática". Porto Alegre (monografía no publicada).
- _____. 1997. "A experiência de Porto Alegre". En Tarso Genro y Ubiratan de Souza. *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo (Series APonto de Partida), pág. 45-75.
- Utzig, J. E. 1996. "Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre". En *Novos Estudos Cebrap*, número 45 (julio). São Paulo: CEBRAP.

(ii) Bibliografía complementaria

- Arretche, M. T. S. 1996. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" En: *Revista Brasileira de ciências sociais*, 31(1): 44-66. São Paulo: ANPOCS (junio).
- Avritzer, L. 1995. "Models of Civil Society: An Analysis of the Emergence of Civil Society in Brazil and the Problems for Its Institutionalization". Ponencia presentada en el *XIX International Congress of the Latin American Studies Association*, Washington (septiembre).
- _____. 1997. *A moralidade da democracia*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Banco Mundial. 1995. "Brazil. A Poverty Assessment". Informe Número 14323-BR (dos volúmenes). Washington, D.C.: División de Operaciones de Recursos Humanos/Departamento de países I del Banco Mundial.

- Benevides, M. V. de Mesquita. 1991. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática.
- Bresser Pereira, L. C. 1997. "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle". Barcelona, España (monografía no publicada).
- Bobbio, N. 1992. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Castells, M. y Borja, J. 1996. "As cidades como atores políticos". En *Novos Estudos Cebrap*, 45 (julio). São Paulo: CEBRAP.
- Cohen, J. y Rogers, J. 1992. "Secondary Associations and Democratic Governance". En *Politics and Society*, 20(4): 393-472 (diciembre)..
- Costa, S. 1997. "Categoria analítica ou *passé-partout* político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil". En *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, número 43: 3-26. São Paulo: ANPOCS.
- Cunill Grau, N. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD y Nueva Sociedad.
- Diniz, E. 1996. "Em busca de um novo paradigma. A reforma do Estado no Brasil dos anos 90". En *São Paulo em perspectiva*, 10(4): 13-24. São Paulo: Fundação SEADE.
- Evans, P. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy". En *World Development*, 24(6):1119-1132.
- Fox, J. 1994. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico". En *World Politics*, 46(2): 151-184 (enero).
- _____. 1995. "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico". Ponencia presentada en la conferencia sobre Government Action, Social Capital Formation and Third World Development, Cambridge, mayo, auspiciada por The Economic Development Working Group of the American Academy of Arts and Sciences.
- Fox, J. y Aranda, J. 1995. "Decentralization and Rural Poverty in Mexico: Municipal Solidarity Funds and Community Participation in Oaxaca". Ponencia presentada en el XIX International Congress of the Latin American Studies Association, Washington, septiembre.
- Gay, R. 1995. "Between Clientelism and Universalism: Reflections on Popular Politics in Urban Brazil". Ponencia presentada en el XIX International Congress of the Latin American Studies Association, Washington, septiembre.
- Goulet, D. 1989. "Participation in Development: New Avenues". En *World Development*, 17(2): 165-178.
- Hall, A. 1988. "Community Participation and Development Policy: a Sociological Perspective". En Anthony Hall y James Midgley (compiladores). *Development Policies: Sociological Perspectives*. Manchester: Manchester University Press, pág. 91-107.
- Held, D. 1997. *The Principle of Autonomy and the Global Order: Foundations of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Lechner, N. 1996. "Reforma do estado e condução política". En *Lua Nova*, 37: 33-56. São Paulo: CEDEC.

- Machpherson, C.B. 1977. *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Melo, M. A. 1996. "Crise federativa, guerra fiscal e hobbessianismo municipal. Efeitos perversos da descentralização". En *São Paulo em perspectiva*, 10(3): 11–20. São Paulo: Fundação SEADE.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 1995. "Relatório nacional Brasileiro. Cúpula mundial para o desenvolvimento social. Copenhague 1995". Brasília (febrero).
- Moisés, J. Á. 1995. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Editora Ática.
- Paterman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. 1991. *Democracy and the Market (Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Reilly, C. A. (compilador). 1995. *New Paths to Democratic Development in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne, Rienner Publishers.
- Tendler, J. 1996. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Wolfe, M. 1984. "La participación: una visión desde arriba". En *Revista de la CEPAL*, 23:159–184. Santiago: CEPAL.
- _____. 1991. "Las múltiples facetas de la participación". En *Pensamiento Iberoamericano* (enero-junio); 19: 352–361. Madrid.

La mesa de concertación de políticas sociales de la ciudad de Córdoba

*Daniel Arroyo*¹

La ciudad de Córdoba es la cabecera del segundo conglomerado urbano de Argentina (luego de la zona metropolitana de Buenos Aires). Tiene 1.208.554 habitantes y ha experimentado en la última década una tasa de crecimiento del 18,9 por ciento. Los indicadores sociales de Córdoba son superiores a la media del país: el 40 por ciento de la población más pobre en la escala de ingresos de la ciudad recibe el 16,3 por ciento del ingreso total, mientras que el 20 por ciento de los estratos de mayor ingreso recibe el 48 por ciento del total².

En ese contexto, la problemática social de la ciudad de Córdoba se manifiesta en crecientes dificultades y deficiente calidad de vida de importantes segmentos de la población: situaciones habitacionales críticas que se materializan a través de villas y barrios carenciados (el 53 por ciento de la población pobre vive en asentamientos en barrios gradualmente empobrecidos y el 47 por ciento en asentamientos precarios), población con ingresos por debajo del nivel de subsistencia (cerca del 15 por ciento de los habitantes del gran Córdoba tienen necesidades básicas insatisfechas-NBI), aumento de los niveles de desempleo, subempleo, y otros.

Por estas razones, la experiencia llevada a cabo a través de la mesa de concertación de políticas sociales cobra importancia, en la medida en que se trata de un modelo de ejecución de políticas públicas para erradicar la pobreza con un importante grado de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la capital de la segunda provincia del país. Ello significa que, si bien la experiencia analizada se enmarca dentro de un ámbito específico y con un alcance de poco más de 15.000 familias beneficiarias, se encuentra en un contexto geográfico y poblacional de suma importancia que le permite lograr un fuerte impacto sobre el conjunto de la ciudad, como se comprenderá con claridad en el punto en el que se analizan las diferentes etapas por las que transitó esta experiencia.

A su vez, el caso de la mesa de concertación de políticas sociales marca también algunas particularidades en relación con el modelo de descentralización llevado a cabo, debido a que, desde el ámbito público, interactúan todos los niveles jurisdiccionales (nación, provincia y municipio, aunque con diferentes intereses y distinta relevancia en cada etapa). Desde la sociedad civil también se articulan organizaciones con diferentes propósitos y distintas vinculaciones con los beneficiarios de los programas sociales (redes de organizaciones de base, organizaciones villeras, organizaciones barriales y ONG).

¹ Consultor de FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

² INDEC, Encuesta permanente de hogares, 1995.

Los actores involucrados

Los principales actores que participan de la mesa de concertación de políticas sociales son:

- El gobierno de la provincia de Córdoba a través de sus organismos correspondientes: el Ministerio de Desarrollo Social (luego Ministerio de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social), la Empresa Provincial de Energía Eléctrica y la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento.
- El gobierno de la municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- La Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS), que en la actualidad representa a 110 organizaciones de base de la ciudad de Córdoba y que actúa a través de su mesa ejecutiva.
- Cuatro ONG de importante trayectoria en la ciudad de Córdoba: Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS), Servicio de Promoción Humana (SERVIPROH), Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL) y Taller Carlos Mugica (Mutual de Asesoramiento Técnico). Con posterioridad se incorporó una quinta ONG que es la Cooperativa de Trabajo La Minga, que surge a partir de un desprendimiento del Taller Carlos Mugica.

Ninguno de los actores involucrados surgió específicamente como resultado de la puesta en marcha de la mesa de concertación, sino que por el contrario sus historias y diversidad de vínculos previos permitieron que el proceso se pusiera en marcha a gran velocidad:

Por parte del Estado, la relación entre el gobierno de la provincia y la municipalidad de Córdoba tiene una larga tradición, debido a que es muy común que se encargue de las políticas la gobernación, más aún en el caso que se estudia, en el que ambos gobiernos pertenecen al mismo partido político y los proyectos aplicados en la ciudad capital tienen una fuerte repercusión en el conjunto del territorio provincial.

Por el lado de la sociedad civil, la UOBDS es bastante reciente, ya que se constituyó en setiembre de 1992 pero surgió como resultado de una historia de articulación entre redes de organizaciones de base como el Encuentro de Comunidades Populares en Marcha, la Coordinadora de Villas y Barrios Carenciados, la Coordinadora de Loteos Indizados y la Comisión de Hábitat Popular. En cierta medida, se puede decir que la UOBDS es una red de redes. A su vez, las organizaciones no gubernamentales participantes tienen de 10 a 20 años de trabajo en villas de emergencia y barrios carenciados de la ciudad de Córdoba, logrando, para el desarrollo de sus tareas de promoción y capacitación, financiamiento de organismos de cooperación como la Fundación Interamericana (IAF), Misereor, la Central Evangélica (EZE—Alemania), la Agencia Católica de Cofinanciamiento (CEBEMO—Holanda), Fundación W. K. Kellogg. Estas organizaciones también formaban parte de redes de ONG, lo que alentó un proceso previo de mutua confianza.

En definitiva, ningún actor surgió como resultado de la mesa de concertación de políticas sociales, pero es ésta la primera actividad que realizaron de manera coordinada y en el que se produjo una articulación concreta entre el Estado y la sociedad para la ejecución de una política social.

Esta situación pudo darse por la conjunción de una serie de intereses particulares que produjeron un círculo virtuoso. Por un lado, el gobierno provincial encabezado por Eduardo

Angeloz promovió en diversas áreas modelos de gestión asociativos, de articulación pública-privada, y dentro de este contexto se transferían altos niveles de decisión al Ministro de Desarrollo Social que consideraba a la alianza UOBDS-ONG como un eje estratégico para la consolidación de su gestión. La municipalidad sólo acompañó este proceso y se adhirió al decreto creador de la mesa de concertación. Por otro lado, la UOBDS vislumbró la posibilidad de legitimar su propia existencia frente a las cuatro redes de organizaciones sociales y de consolidarse como una entidad de segundo grado que representa a 22.000 familias carenciadas (120.000 personas) y tenía entre sus objetivos incidir en la asignación del gasto social en favor de una mayor distribución hacia las mayorías pobres. Las ONG se adhirieron a este modelo como una forma de consolidar sus actividades de capacitación y asistencia técnica y de fortalecer sus actividades en la ciudad de Córdoba para recuperar los derechos de la ciudadanía a través del fortalecimiento de las formas asociativas iniciadas en la década de 1970 por el SEHAS y en la de 1980 por SERVIPROH, CECOPAL y el Taller Carlos Mugica.

Por último, es importante señalar que existen otros actores que son secundarios en el proceso de concreción y funcionamiento de la mesa, pero que adquirieron dimensión principalmente en los últimos tiempos, como el gobierno de la nación a través de su Secretaría de Desarrollo Social y otras organizaciones sociales de la ciudad de Córdoba y que, por lo tanto, serán incorporados en el análisis del funcionamiento de la tercera etapa de esta experiencia.

La existencia de las ONG en el caso de Córdoba es, quizá, la principal diferencia respecto de la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre. Sobre esta diferenciación se efectuarán algunos análisis posteriores, pero es importante señalar que la experiencia de Córdoba le otorga a las ONG un papel que en el caso de Porto Alegre es ocupado por el Estado.

La gestación del proceso

A pesar del trabajo de estas instituciones en favor de la ciudadanía y del sector popular urbano de la ciudad de Córdoba, hasta el inicio de esta experiencia en el campo del hábitat no se habían producido cambios sustanciales. Las políticas de hábitat respondían a necesidades de obras públicas o daban respuesta de carácter puntual a algunas familias en situación crítica o, a través de financiamientos parciales, a organizaciones barriales con capacidad de organización y gestión.

De todos modos, a pesar de ser éste un escenario atomizado, las actividades informales de articulación y negociación establecidas entre las organizaciones sociales y el Estado en sus diferentes niveles, fueron creando condiciones de vinculación con el aparato administrativo y político del Estado que surgió como un antecedente valioso de este proceso.

Durante 1992 confluyeron tres elementos que dieron origen a la conformación de la mesa de concertación de políticas sociales de la ciudad de Córdoba:

- Un significativo número de villas de emergencia y barrios carenciados se vio afectado por un conflicto con la Empresa de Energía Eléctrica, lo cual promovió un primer proceso de integración entre las organizaciones que representaban a esos sectores.

■ Las cuatro ONG que luego participaron de la mesa lograron ponerse de acuerdo para realizar trabajos de manera más coordinada.

■ Asumió un nuevo Ministro de Desarrollo Social en la provincia de Córdoba, que logró interpretar el movimiento social que se estaba gestando y empezó a impulsar acuerdos de trabajo.

La mesa se constituyó en 1992 a partir de una decisión política del Ministro de Desarrollo Social, con la intención de encarar un modelo de planificación y ejecución descentralizada de políticas sociales con participación directa de las ONG. De ese modo, se trabajó con el objetivo de crear un espacio de diálogo y planificación participativa de las políticas sociales dirigidas a las villas de emergencia y barrios carenciados y canalizar el flujo de recursos disponibles en el campo del hábitat para poner en práctica programas de regularización del acceso a la tierra, urbanización y construcción de viviendas con el apoyo técnico de las cuatro ONG participantes.

A fines de 1992 se firmó un acta de compromiso entre el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, la Unión de Organizaciones de Base, las 4 ONG que estaban brindando apoyo a las organizaciones barriales, a la que se adhirió el gobierno municipal. En julio de 1994 se perfeccionó este instrumento mediante el decreto N°1717 del poder ejecutivo provincial.

Como se puede observar, la experiencia de Córdoba resulta mucho más limitada que la experiencia de Porto Alegre, en la que el funcionamiento del conjunto del municipio se articula a la experiencia del presupuesto participativo. En el caso de Córdoba, la experiencia no sólo está más focalizada, sino que tampoco alcanza la dimensión institucional que tiene el modelo de Porto Alegre.

La evolución del proceso

Es necesario analizar la evolución de este proceso desde tres niveles diferentes: el funcionamiento de la mesa, las etapas por las que atravesó la experiencia y el papel que desempeñó cada uno de los actores involucrados.

El funcionamiento de la mesa de concertación de las políticas sociales

La mesa de concertación de las políticas sociales actuó como un espacio de negociación entre los organismos públicos y la sociedad civil para el diseño y la puesta en práctica de políticas sociales con participación ciudadana. El acuerdo básico constitutivo de la mesa de concertación fue el establecimiento de un presupuesto, provisto por el Estado para las políticas concertadas, y cuyo destino se fijó en base a las prioridades formuladas, en programas y proyectos, de acuerdo a las demandas y necesidades de los grupos beneficiarios. Esto se asemeja a un fondo “abierto” de inversión social, cuya utilización y destino es discutido y concertado entre las partes. Este mecanismo se apoya en el trabajo organizado de la UOBDS y de cada una de las organizaciones de las villas y barrios carenciados, junto con el asesoramiento técnico interdisciplinario y la capacitación integral de las ONG a estos niveles de organización.

La dinámica básica del funcionamiento comprendió:

- La definición concertada entre los actores de líneas de políticas sociales: hábitat, salud, jóvenes, formación de dirigentes, etc.
- La discusión del presupuesto anual, sus fuentes de financiamiento y el acuerdo final sobre el mismo.
- La presentación y discusión de programas y proyectos desde la UOBDS—ONG, para ser evaluados y financiados.
- La ejecución descentralizada y el establecimiento de mecanismos de control cruzado entre las partes.
- El otorgamiento de la financiación de los proyectos a las organizaciones de base comunitarias, quienes administran y rinden cuenta al Estado por los recursos.
- La formulación de propuestas jurídico-políticas de tratamiento de la problemática de la pobreza urbana: la reglamentación nueva de las ordenanzas de loteos sociales, aplicación diversificada de soluciones habitacionales para sectores de escasos recursos, y otros.
- La participación en instancias de planificación y consulta en la definición de políticas urbanas.

En síntesis, el modelo funcionó de la siguiente forma: el Estado provincial (con apoyo del municipio) constituyó los recursos económicos, la UOBDS organizó a la comunidad e identificó sus necesidades, y las ONG actuaron como asesoras técnicas en el proceso de formulación y ejecución de los proyectos y en el proceso de fortalecimiento institucional tanto de las organizaciones villeras y barriales como de la propia Unión de Organizaciones de Base para el Desarrollo Social.

Las etapas

Se pueden diferenciar claramente tres etapas; el contexto político-institucional de la provincia, el volumen de recursos gestionados a través de la mesa y la visión de los actores respecto de la evolución de la experiencia.

Primer semestre de 1992—primer semestre de 1995

La mesa de concertación, durante este primer período, actuó como un espacio en el que se tomaban las decisiones respecto de la ejecución o el apoyo de los proyectos presentados. El modelo operó a través de tres instancias institucionales diferenciadas:

- La UOBDS actuó a través de una mesa ejecutiva integrada por cinco miembros que tenía como objetivo principal expresar las necesidades y prioridades de los pobladores. Esa estructura interna reflejaba las opiniones de las plenarios de delegados en las que se ponían de manifiesto los principales aspectos a resolverse y la tarea que cada organización había realizado en su ámbito territorial.
- La mesa de coordinación, en la que participaron las ONG y la comisión ejecutiva de la UOBDS, tuvo como objetivo principal la coordinación del apoyo técnico.

■ La propia mesa de concertación que fue el espacio que finalmente tomó las decisiones respecto de la ejecución o el apoyo de los proyectos.

Este modelo logró efectivamente transferir a las ONG la tarea técnica y de articulación entre el Estado y la UOBDS, fortaleciendo la estructura técnico-profesional de estas ONG “intermediarias”³ y, a la vez, ampliando la capacidad técnico-profesional del propio Estado para evaluar los programas y las políticas encarados.

En el caso de las ONG, las actividades se relacionaron tanto con la organización de la población beneficiaria y la constitución de canales internos de procesamiento de las demandas, como con el apoyo y el control de las tareas técnicas. En este último aspecto parece estar una de las razones que posibilitó la concreción de este modelo: la UOBDS se articuló exitosamente con sus bases, pero a la vez desarrolló una política permanente de control sobre las ONG, que permitió fortalecer la relación y mejorar el resultado de los programas.

Durante este período de dos años y medio, la mesa funcionó con un mecanismo en el que el Estado provincial, en un proceso de acuerdos y consensos, fijó los límites presupuestarios anuales de que disponían para las políticas que se aplicaban desde la mesa. Por acuerdo entre las partes y a propuesta de la Unión de Organizaciones de Base se fijaron las áreas prioritarias de inversión (hábitat, salud, nutrición infantil, y otros)

Dentro de estas áreas y presupuestos acordados, las organizaciones villeras y barriales presentaban al gobierno sus proyectos elaborados con el apoyo técnico de las ONG con las que trabajaban. Estos proyectos eran evaluados técnicamente por el ministerio y el municipio (cuando correspondía la intervención de este último).

Los proyectos aprobados fueron financiados directamente por el ministerio a cada organización villera o barrial, que ejecutaba el proyecto con asistencia técnica de una ONG y rendía cuentas al ministerio por la ejecución del mismo. La UOBDS tuvo la función de orientar el gasto social y colocar en la mesa de concertación una agenda de demandas y ofertas en función de los intereses y necesidades del sector que representaba, sin manejar en el transcurso un solo peso.

Es importante señalar que en este mecanismo no existió “intermediación financiera” ni de parte de la Unión de organizaciones de base ni de las ONG que significara costo alguno adicional para el gobierno. Por parte de los organismos no gubernamentales, existió un cobro de servicios técnicos interdisciplinarios (arquitectos, trabajadores sociales, contadores, abogados, y otros) para asesorar técnicamente a las organizaciones de las villas y barrios carenciados que ejecutaban los proyectos (construcción de viviendas, redes de infraestructura, programas de vigilancia nutricional, y otros) y el pago de los insumos necesarios y aranceles correspondientes para llevarlos a cabo.

Una parte importante del “éxito” de la primera etapa de esta experiencia estuvo asociado

³ La “intermediación” no tiene que ver con el manejo de los recursos económicos o financieros, sino con una función de articulación entre el Estado y la sociedad que fue la que efectivamente llevaron a cabo las ONG en esta experiencia.

al alto nivel de representatividad y de articulación de las ONG con la UOBDS y con los beneficiarios.

En esta etapa se vio con claridad el papel de las ONG que, simplificando, ocupaban el lugar que en Porto Alegre tiene el Gabinete de Planeamiento (GAPLAN). Esta diferencia no es insignificante, ya que en el último caso la planificación se asocia a la figura del intendente, mientras que en el primero las responsabilidades las ocupan las organizaciones de la sociedad civil.

Segundo semestre de 1995—primer semestre de 1997

La nueva administración provincial de Ramón Mestre, que asumió el poder a mediados de 1995, si bien era del mismo signo partidario que la anterior, se manejó con otros criterios para la aplicación de políticas sociales, en especial después de que el gobierno anterior terminara anticipadamente su mandato dejando un importante déficit fiscal y obligando al nuevo gobierno a adoptar medidas de ajuste y reformas drásticas destinadas a sanear las cuentas públicas.

En ese contexto se enmarcó tanto la desaparición del Ministerio de Desarrollo Social y su inclusión en el Ministerio de Asuntos Institucionales, como la reglamentación y aplicación de la ley de emergencia económica y social del Estado provincial, lo que significó para los grupos de menores ingresos la disminución del gasto social, incluyendo la asistencia alimentaria. También se produjo una reducción sustancial de las prestaciones sociales de salud y educación, descentralizándose a través de transferencias a los gobiernos municipales.

Durante este período se acentuó la descentralización y la transferencia por parte del gobierno provincial al municipio, de la problemática de la pobreza urbana. En razón de esto, durante este período se observó una mayor apertura del gobierno municipal a las gestiones de la UOBDS y las ONG.

De todos modos, la mesa de concertación no funcionó desde 1995 hasta los primeros meses de 1996, cuando a través de numerosas movilizaciones, marchas y ollas populares por parte de la UOBDS, quedó como saldo la creación de un fondo de US\$2.000.000 a partir de un ofrecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y se comenzaron a negociar las posibilidades de continuidad de un trabajo real de la mesa.

Llevó todo el año 1996 y parte de 1997 para que el gobierno provincial y la municipalidad de Córdoba acordaran hacer sus respectivos aportes y establecer los mecanismos para iniciar 10 obras. Esta demora fue producto de la divergencia de criterios en la asignación del gasto social, asignando prioridades desde el gobierno la financiación de respuestas habitacionales completas para pocos, mientras que la UOBDS y las ONG sostenían la combinación de progresividad con la atención de la mayoría, como una modalidad de respuesta y contención social del conjunto.

El eje de la continuidad política también diferencia los casos de Porto Alegre y Córdoba. Si bien en ambos casos hubo continuidad del mismo partido, en Córdoba se produjo un corte con el modelo de gestión anterior y esa situación terminó incorporando un nuevo nivel jurisdiccional: el gobierno nacional.

Segundo semestre de 1997

El contexto antes descrito, unido a la dilación en las negociaciones por parte del gobierno en torno al papel futuro de la mesa de concertación y el incumplimiento de los acuerdos y compromisos establecidos a fines de 1996, generó las protestas de la UOBDS de los días 7 y 8 de agosto.

El 7 de agosto, la UOBDS inició un plan de lucha como expresión pública de sus reclamos y demandas. En ese día, aproximadamente 1.200 dirigentes sociales, con apoyo de las ONG, corrieron tres rutas importantes de la ciudad. Durante la iniciación de los cortes hubo intensa represión policial; sin embargo, con la llegada de numerosos medios de prensa locales y nacionales, la policía detuvo su acción. Lo significativo fue la adhesión y presencia en cada uno de los cortes de unos diez párrocos de la ciudad, quienes bendijeron y oraron por la atención de las necesidades de los pobres. Posteriormente, la búsqueda de refugio en el templo mayor, hizo que esa misma noche, la jerarquía de la iglesia católica, de gran poder en Córdoba, funcionara como mediadora frente al gobierno.

Como resultado de las negociaciones entre el cardenal Primatesta y el gobernador y de las acciones llevadas a cabo se acordó:

- La incorporación en el debate público del tema de la pobreza y de las políticas sociales, con gran visibilidad de los dirigentes del movimiento en la prensa y los medios de información locales y nacionales, por la realización de una medida de protesta no convencional.
- El reconocimiento por parte del gobierno de la UOBDS como interlocutor válido para abordar la problemática social, y la generación de adhesiones y alianzas por parte de otros actores que gozan de legitimidad y reconocimiento.
- El reinicio de las actividades de la mesa de concertación, en la que la UOBDS y las ONG prepararon propuestas sobre esta modalidad de llevar a cabo políticas sociales. De allí se creó una comisión de viabilización de algunas de las propuestas presentadas.

La nueva mesa de concertación surgió después del mes de agosto de 1997 podría denominarse "mesa ampliada", debido a que el gobierno provincial volvió a convocar a la UOBDS y a las ONG pero junto con ello, también convocó a otras instituciones privadas relacionadas con el desarrollo económico y la cuestión social de la provincia de Córdoba. Las nuevas instituciones que se incorporaron (aunque algunas ya han desertado) fueron la Bolsa de Comercio, la Unión Industrial de Córdoba, Cáritas, la Universidad Católica de Córdoba, la Universidad Nacional de Córdoba, la Iglesia Evangélica, los dos Coordinadores de Desempleados y la Asociación de Cooperativas de Base de Córdoba.

Desde el mes de agosto hasta la actualidad, el gobierno de la provincia no incorporó nuevos recursos en la mesa, aunque fomentó la creación de una comisión de tierras y una comisión de mejoras.

El gran debate de esta etapa fue acerca de quien tendría que focalizar las políticas sociales. El gobernador Mestre no creía que la UOBDS tenía que decidir dónde se hacían las obras. Si bien valoraba a la mesa como un espacio de diálogo, afirmó con claridad: "las decisiones las

tomará el gobierno”, “el gobierno será el único ejecutor de políticas sociales”, “las soluciones de vivienda para los sectores carenciados tendrán la prioridad que tenga la planificación urbana”.

El desafío de aquí en adelante es ver si la mesa de concertación de políticas sociales se convertirá en un organismo de consulta permanente del gobierno (sin incidencia en la planificación y la focalización), o si la mesa volverá a ser ejecutiva, esta vez no sólo en los temas vinculados al hábitat, sino a las políticas sociales en general

Los aportes de los actores

En la primera etapa los organismos ejecutores fueron predominantemente organizaciones de los beneficiarios y las ONG, aunque en algunos casos el Estado actuó directamente como organismo ejecutor. El órgano financiero predominante fue el gobierno provincial y parte del financiamiento (en especie) fue aportado por los beneficiarios (mano de obra, administración, gestión, y otros) y de las ONG (parte de la asistencia técnica no retribuida por el gobierno).

El gobierno provincial aportó el conjunto de los recursos monetarios para la ejecución de proyectos de hábitat y aproximadamente el 40 por ciento del costo de la asistencia técnica de las ONG valuado en US\$400.000. El gobierno municipal aportó, durante el mismo período, tiempo de su personal para coordinar con eficacia los trámites municipales de aprobación de las obras.

Las organizaciones de la comunidad, la unión de organizaciones de base por los derechos sociales, aportaron tiempo de los dirigentes durante el período de las negociaciones con el Estado y las ONG, tanto en la preselección y formulación de los proyectos como en la elaboración de propuestas legislativas.

Las organizaciones barriales aportaron tiempo de los miembros de las comunidades en la elaboración, la gestión, la administración y la ejecución de los proyectos. En términos aproximados, el aporte sólo de mano de obra (no remunerada) para la construcción podría estimarse en alrededor de US\$1.000.000.

El aporte de las ONG fue de aproximadamente un 60 por ciento del costo de la asistencia técnica (no financiado por el gobierno) que ascendió a aproximadamente US\$600.000. Este aporte fue solventado con trabajo voluntario y/o financiamiento de los organismos privados de cooperación.

Varios de estos organismos de cooperación (enunciados anteriormente) colaboraron con el proceso de desarrollo de la mesa de concertación, aunque sin involucrarse directa y oficialmente en el mismo. Esta colaboración se brindó a través del apoyo a la UOBDS y/o a las ONG.

En las dos etapas siguientes, el papel de los actores no quedó tan claramente establecido, debido a lo cual la mesa de concertación tuvo importantes altibajos. De todos modos, es importante destacar que en la medida en que se fueron cerrando los vínculos con la provincia, la alianza UOBDS—ONG abrió canales de interacción novedosos a través de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. De ese modo, las organizaciones de la sociedad civil lograron fortalecer sus vínculos con los beneficiarios, aumentar su presencia en los medios de comunicación y desarrollar políticas alimentarias para los sectores más postergados.

Esta situación es relevante porque marcó un punto de inflexión en el proceso. Si bien hasta 1995 el modelo de descentralización funcionó a partir del traslado de las decisiones a los barrios y al financiamiento a través del gobierno provincial, una vez que se produjo el cambio de administración se vio con claridad que las entidades barriales habían logrado institucionalizar su acción y estaban dispuestas a ir más allá de la provincia.

La tercera etapa, luego de la toma de la catedral y la reapertura de la mesa, es muy reciente para ser analizada, pero parece ser decisiva otra alianza que se está constituyendo entre la UOBDS y Cáritas, que es una institución de la Iglesia Católica que puede contribuir de manera decisiva en la legitimación pública de la mesa y en su mayor presencia frente a otros sectores de la ciudad de Córdoba.

La constitución de la alianza entre actores sociales parece ser otro de los elementos que diferencian los casos de Córdoba y Porto Alegre. En Córdoba, los actores de la sociedad civil parecen lograr mayor autonomía respecto del Estado, y en algunos casos se posicionan “contra” el Estado.

Los resultados obtenidos (eficacia)

A partir de los objetivos y las intenciones perseguidas por la mesa de concertación que se describieron anteriormente, se pueden visualizar dos tipos de resultados a lo largo de cada una de las etapas: los resultados vinculados con los programas de hábitat y los resultados asociados al modelo de articulación entre el Estado y la sociedad en la ciudad de Córdoba.

En esta sección sólo se presentan los resultados vinculados a los programas de hábitat, debido a que los resultados cualitativos que hacen referencia al fortalecimiento de las estructuras de la sociedad civil se analizarán específicamente más adelante.

Primer semestre de 1992—primer semestre de 1995

- El acceso a la propiedad colectiva de 73 hectáreas de tierras urbanas destinada a 28 organizaciones comunitarias, en beneficio de 1.822 familias.
- La regularización jurídica de la tenencia de la tierra, mediante la escrituración de lotes de 17 organizaciones comunitarias, en beneficio de 1.139 familias.
- La mensura, el amojonamiento y los estudios de suelos, la apertura de calles, y otros de 18 organizaciones comunitarias, en beneficio de 1.271 familias.
- La provisión de infraestructura básica de redes de agua potable y energía eléctrica destinada a 3.546 familias de 35 organizaciones comunitarias.
- La edificación de 20 salones comunitarios para las actividades de 20 organizaciones comunitarias, que incluyen a 4.322 familias.
- La construcción de unidades habitacionales mínimas y el mejoramiento de viviendas existentes para 3.078 familias de 54 organizaciones comunitarias.
- La gestión, ejecución y administración de proyectos habitacionales, con un mecanismo

totalmente transparente, eficaz y eficiente, en los dos años y medio de funcionamiento de la primera etapa de la mesa (noviembre de 1992–abril de 1995) por un monto de US\$11,5 millones.

Además, en materia de salud:

- El acondicionamiento y equipamiento de 10 puestos sanitarios, que incluyen a 1.000 familias.

- El control y refuerzo nutricional de 2.925 niños de 0-5 años de 1.855 familias pertenecientes a 13 organizaciones comunitarias.

Segundo semestre de 1995—primer semestre de 1997

Transcurrió todo el año 1996 y parte de 1997 para que el gobierno provincial y la municipalidad de Córdoba optaran por hacer los aportes y establecer los mecanismos para iniciar 10 obras con fondos aportados: US\$2.000.000 por el gobierno nacional, US\$2.600.000 por la provincia y US\$1.300.000 por la municipalidad. Este programa, que suma en total la cantidad de US\$5.900.000, está destinado a la construcción de 519 unidades de vivienda con generación de empleo transitorio para las organizaciones beneficiarias. Durante ese período se ejecutó tan sólo el 20 por ciento del total de la inversión. La alianza UOBDS–ONG constituyó el primer antecedente de trabajo conjunto del gobierno nacional (gobernado por el partido justicialista), la provincia y el municipio (gobernados por la Unión Cívica Radical) para atender a los sectores más vulnerables de la población concentrada en la ciudad de Córdoba.

De todos modos, fue singular la caída registrada en el volumen de la cobertura de la mesa de concertación, ya que este plan sólo atendía la problemática de vivienda de 10 villas (591 familias) y era lo único realizado dentro de este espacio por la mesa en dos años de gestión de una nueva administración. En este lapso, el 80 por ciento de los grupos de base pertenecientes a la UOBDS, con capacidad instalada para llevar adelante proyectos alternativos, estuvieron paralizados por ausencia de financiamiento.

Segundo semestre de 1997

En esta tercera etapa, por ser muy reciente, no se produjeron resultados concretos en torno al hábitat, y solamente se continuaron los proyectos que se hallaban en ejecución. El verdadero resultado de esta etapa está vinculado con la reapertura formal de la mesa de concertación y los interrogantes que se incorporan a partir de la ampliación de los actores intervinientes.

En la evolución de las etapas de la mesa de concertación se pueden observar también diferencias importantes en comparación con el caso de Porto Alegre. El caso de Córdoba parece fluctuar de lo particular (sólo hábitat) a lo general (políticas sociales en su conjunto), mientras que el de Porto Alegre desde las consideraciones temáticas generales se pasa a los proyectos concretos.

La eficiencia del proyecto

A fin de establecer criterios para evaluar la eficiencia del proyecto, es importante destacar que todos estos programas, que se realizaron con US\$11.536.224 beneficiaron a 57 villas de emer-

gencia y barrios carenciados, y que en todos ellos los vecinos de las villas y barrios aportaron en horas de trabajo por lo menos una tercera parte del costo total de los proyectos.

Se debe señalar que con los US\$11.500.000 que aportó el Estado se atendió y dio contención social a 5.000 familias con programas habitacionales progresivos que llegaron al 100 por ciento de los vecinos y generaron contrapartidas de trabajo de los beneficiarios equivalentes al 33 por ciento de los recursos del Estado. En síntesis, los US\$11.500.000 se convirtieron en US\$15.295.000.

Con un monto similar y con las políticas de vivienda construidas por el Estado a través de empresas constructoras (US\$13.000 por unidad) sólo se habría dado respuesta a 800 familias, sin ninguna participación de las mismas y sin crear ninguna red de integración y contención social.

Sin embargo, la reducción del costo de la vivienda a través de este modelo participativo no es el principal aspecto a evaluarse en relación con la eficiencia de este proyecto. Otro punto clave está relacionado con el uso que los beneficiarios dan a los beneficios generados por las políticas sociales. Existen experiencias en la propia ciudad de Córdoba y en otros grandes centros urbanos del país, de construcción de viviendas directamente realizadas por el Estado que en ningún momento fueron entregadas en propiedad a los beneficiarios y que terminaron generando intercambio de viviendas y vuelta de los propios vecinos a sus condiciones habitacionales anteriores.

La verdadera eficiencia de los proyectos llevados a cabo a través de la mesa de concertación de políticas sociales está dada por el efectivo uso del mismo por parte de los beneficiarios y por la generación de actividades extras y de mejoras en la infraestructura barrial, que no hubieran sido posibles sin el trabajo realizado por la UOBDS y por las propias ONG.

La forma de medir la eficiencia en los casos de Porto Alegre y Córdoba parece obligar al empleo de parámetros diferentes, debido a que si bien en ambos casos se produce una fuerte apropiación por parte de los beneficiarios, en el caso de Porto Alegre, ésta se origina en una política de Estado y en el caso de Córdoba nos encontramos con que la continuidad de la política está planteada desde la sociedad civil.

El impacto económico, social y cultural

El impacto que este modelo de gestión y aplicación de políticas sociales ha generado sobre las instituciones de Córdoba y sobre la ciudadanía en general, puede analizarse desde diversos ángulos. De todos modos, es importante diferenciar el impacto sobre los directamente involucrados y el impacto sobre el resto de la sociedad.

En relación con las 64 organizaciones barriales a las que pertenecen las 15.200 familias beneficiarias, se puede establecer que lograron consolidarse como organizaciones participativas, democráticas y solidarias a través de la determinación de objetivos y prioridades, la definición de proyectos, la gestión y ejecución de los mismos. Todo este proceso fue realizado con el apoyo técnico de las ONG que potenciaron a nivel individual, familiar y grupal tanto el desarrollo de la autoestima como la adquisición de nuevos conocimientos.

En el caso de las ONG involucradas, este proceso potenció la coordinación de sus actividades a partir de su diversidad temática, logró disminuir sus rivalidades y acentuar una tendencia a la especialización y complementariedad. Otro resultado positivo fue el proceso de crecimiento y reconversión institucional que debieron afrontar las ONG ampliando su planta de personal, capacitándolo para adaptarse a nuevas pautas de eficiencia y eficacia, desarrollando capacidad de diagnóstico, diseñando operaciones y propuestas de políticas y legislación en un tránsito de lo micro a lo macro.

En relación con el impacto sobre el conjunto de la ciudadanía, la visibilidad de la UOBDS a partir de las protestas callejeras puso sobre la agenda pública el debate acerca de las políticas sociales de la ciudad y el papel que les cabe a los sectores de marginados urbanos.

Si bien este impacto es notorio, es evidente que un elemento crítico de este proceso se relaciona con el “desenganche” de esta experiencia respecto del plan estratégico que se está aplicando en la ciudad de Córdoba y en el cual participan varias de las organizaciones económicas y sociales más representativas. Ello significa que si bien la mesa de concertación se hizo visible, no logró aún transformarse en un eje estructural para el municipio de la ciudad.

Este último dato hace referencia a otra de las grandes diferencias entre Porto Alegre y Córdoba. En el primer caso nos encontramos frente a una política estructural para el municipio, situación que evidentemente no sucede en Córdoba.

La problemática de la equidad

La mesa de concertación de políticas sociales surgió como producto de la demanda de los sectores populares urbanos, a los que se podría denominar en términos teóricos “pobres estructurales”⁴. Todos los resultados presentados en este informe corresponden principalmente (aunque no en forma exclusiva) a este sector, que es el que efectivamente representa la UOBDS y es el sector social con el que estaban acostumbradas a trabajar la mayoría de las ONG involucradas en esta experiencia.

Este es un punto central para analizar la problemática de la equidad, debido a que en los dos últimos años, en forma coincidente con el cambio de gobierno, otro sector es el que ha comenzado a presentar sus demandas tanto a la UOBDS como al Estado provincial y municipal. Se trata de sectores que se han empobrecido en los últimos años pero que, a su vez, en muchos casos logran cubrir sus necesidades básicas. Los “nuevos pobres”⁵ no demandan prioritariamente cuestiones de hábitat sino de trabajo, y en esta nueva situación ha quedado reflejada la deter-

⁴ Los “pobres estructurales” son los sectores que no cubren alguna de las cinco necesidades básicas. En el caso argentino también se los denomina pobres históricos, debido a que su situación de marginación está dada por sus dificultades para insertarse en los procesos productivos desde las décadas de 1960 y 1970.

⁵ Los “nuevos pobres” son sectores que cubren generalmente sus necesidades básicas pero que han visto disminuir sus niveles de ingreso y se han empobrecido desde la aplicación de los programas de ajuste estructural en América Latina. Se trata de sectores que, a diferencia de los pobres estructurales, sufren de un fuerte proceso de privación relativa, que se vincula con la creciente distancia entre sus expectativas de consumo y sus niveles de ingreso. El Estado no tiene claro cómo aplicar políticas para estos sectores y, en el caso particular de la ciudad de Córdoba, el impacto de la crisis financiera de 1995 potenció la desilusión de estos sectores con la política y con el Estado.

minación de las prioridades que los vecinos reclamaron a la propia UOBDS y que, por primera vez, en 1997 estableció la temática del trabajo como una demanda por encima de la del hábitat.

En términos de equidad, sin lugar a dudas, el modelo de la mesa de concertación aplicó los recursos en forma prioritaria sobre los más necesitados, y las organizaciones intervinientes resultaron verdaderamente representativas de las demandas de ese sector. El nuevo problema que se presenta tanto para la UOBDS como para el Estado es formular políticas de desarrollo para los nuevos pobres. La primera mesa focalizó todos los recursos en hábitat en respuesta a la demanda de los pobres estructurales.

En la actualidad se presenta un desafío verdaderamente complejo, que es integrar a los nuevos sectores empobrecidos, que si bien históricamente forman parte de la UOBDS (en particular los integrantes de la Coordinadora de Loteos) generan una presión nueva y de difícil contención. Como se ha descrito en párrafos anteriores, las demandas y la movilización del 7 de agosto estuvieron vinculadas directamente con el trabajo.

Cómo superar la problemática del hábitat y cómo avanzar sobre estos nuevos sectores sociales constituye un problema a resolverse, primero por la UOBDS y después por la nueva mesa de concertación de políticas sociales.

En el caso de Córdoba, todo el trabajo de la mesa de concertación ha estado orientado hacia los pobres estructurales que participaron en la ejecución y definición de las políticas. La próxima etapa apunta a incorporar a las clases medias, y esta situación la hace singularmente diferente al caso de Porto Alegre, donde se busca ahora una mayor participación de los más pobres.

Las condiciones de sostenibilidad

La continuidad de la mesa de concertación en Córdoba es un caso verdaderamente singular debido a que se produjo una fuerte tensión entre dos conceptos: proyecto y proceso.

Es evidente que el gobierno de la provincia de Córdoba que asumió el poder a mediados de 1995 visualizaba a la mesa de concertación como un proyecto de la gestión anterior y estaba dispuesto a encarar otros proyectos diferentes. Sin embargo, para la UOBDS y las ONG no se trataba de un proyecto sino de un proceso, un mecanismo a través del cual se debían llevar adelante las políticas sociales y, por lo tanto, debía continuarse. De este modo, el sostenimiento de la experiencia no se da aquí por el Estado, sino por las organizaciones de la sociedad civil que pugnaban para que la experiencia no fracasara.

En relación con las condiciones de sostenibilidad financieras de la experiencia, el proceso fue posible, además de los elementos antes descriptos, gracias al aporte de la cooperación internacional, que financió gran parte del trabajo de las ONG no financiado por el Estado, entre los que se incluye el apoyo permanente al desarrollo de la UOBDS, el trabajo técnico-político en las diversas comisiones, el apoyo a las organizaciones barriales para la formulación y gestión de los proyectos.

Entre las condiciones que conspiran contra la sostenibilidad de la experiencia pueden citarse principalmente dos: la existencia de una sola fuente de recursos financieros en la primera

etapa y la inexistencia de una estructura técnico-administrativa responsable del programa. Cuando se produjo el cambio de gobierno, esta situación enfrentó a las nuevas autoridades con un problema de falta de información y conocimiento del funcionamiento de la mesa de concertación.

En el caso de Córdoba, las dificultades de la sostenibilidad se asocian a la inexistencia de un GAPLAN al estilo de Porto Alegre. El municipio no ha mejorado sustancialmente sus equipos técnicos y la experiencia de la mesa de concertación no ha producido una gran transformación.

Las condiciones del éxito

Varios son los factores que han contribuido al éxito de este proceso en términos de la aplicación de políticas sociales participativas en torno al hábitat. Hay cinco elementos que han sido centrales en el desarrollo de la mesa de concertación:

- Los altos niveles de representatividad, tanto de la UOBDS como de las ONG intervinientes, que acreditaban además veinte años de experiencia y de trabajo en las zonas marginales urbanas.
- La tarea llevada a cabo por las ONG, que abarcó desde la organización de cada grupo y la formulación de proyectos, hasta la ejecución y la terminación de los mismos, aparte de su aporte a la constitución y apoyo a la UOBDS y su trabajo en el espacio institucional de la mesa.
- El mecanismo de financiamiento que funcionó a partir de la entrega directa de los fondos del gobierno provincial a las organizaciones de los beneficiarios, quienes ejecutaron los proyectos y rindieron cuenta de los recursos al gobierno. Este sistema posibilitó el desarrollo de la capacidad de administración y autogestión de las organizaciones y evitó las intermediaciones.
- La visibilidad que logró la UOBDS a partir de la segunda y tercera etapa de la mesa de concertación. Esta situación posibilitó alcanzar al conjunto de la ciudadanía, y la instalación en los medios de comunicación de la problemática del sector marginado urbano.
- La institucionalización de la experiencia (a través del decreto 1717/94) que si bien constituyó en un marco jurídico precario, permitió dar continuidad formal a la experiencia más allá de los vaivenes políticos e institucionales de cada etapa.

Enseñanzas

Las enseñanzas de esta experiencia son diversas, aunque cinco elementos parecen sobresalir sobre los demás:

- El caso nos demuestra que para generar procesos alternativos de políticas sociales concertadas resulta de gran importancia contar con los tres actores de este proceso (organizaciones de los beneficiarios, ONG, y organismos públicos) con un cierto grado de consolidación y con niveles reales de poder e independencia que produzcan un proceso de participación y negociación real.
- Otra importante enseñanza general está relacionada con la importancia que todos los actores deben dar a la institucionalización de este tipo de procesos, tanto en el ámbito legisla-

tivo como ejecutivo, y que en el caso presente, si bien aparece como una condición de éxito, fue deficiente en relación con la envergadura del proceso.

■ Otro aspecto vinculado al anterior se relaciona con la necesidad de reconvertir y fortalecer técnicamente las estructuras estatales que participan en este tipo de procesos, de modo que sean vehículos y no obstáculos para los mismos y que por otra parte, sean capaces de contribuir a la continuidad más allá de los cambios en la conducción política.

■ La única fuente de financiamiento fue el gobierno provincial que entregó los beneficios en calidad de subsidio no reintegrable. Esta característica del financiamiento, si bien se justifica desde el punto de vista de la situación de la pobreza crítica de la mayor parte de los beneficiarios, pudo haberse diversificado, destinando una parte al crédito. Ello hubiera generado algún mecanismo de reciclaje de fondos que apuntalara la sostenibilidad del proceso.

■ Los procesos participativos no sólo aumentan la capacidad de propuesta de los movimientos sociales involucrados, sino que también desarrollan sus capacidades reivindicativas. Este, por último, parece ser un elemento central a ser considerado por cualquier gobierno que decida establecer una modalidad de gestión con participación de actores sociales representativos.

Bibliografía

- Arroyo, D. 1997. "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina". En *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: FLACSO—Universidad Católica de Córdoba.
- Filmus, D., Arroyo, D. y Estebanez, M.E. 1997. *El perfil de las ONG en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO—Banco Mundial.
- López, A. 1996/1997. "La incertidumbre política de los nuevos pobres". En *Desafíos Urbanos* N14. Córdoba: CECOPAL.
- Marianacci, G. 1992. "Gestión urbana en Córdoba, Argentina: la perspectiva del municipio". Municipalidad de Córdoba/Área de Reforma Administrativa/CEPAL.
- Municipalidad de Córdoba. 1996. "Plan estratégico para la ciudad de Córdoba". Córdoba.
- Rodríguez, M. y Buthet, C. 1997. "Aspectos relevantes de la experiencia de coordinación entre las ONG y las organizaciones populares. La articulación entre las ONG y la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales". Documento de trabajo para el Taller de Entidades de Promoción del Desarrollo de la Ciudad de Córdoba, Cono Sur/Misereor.
- SEHAS. 1996. "La mesa de concertación de políticas sociales de la Ciudad de Córdoba. Artículo 22". Córdoba.
- UOBDS. 1997. "Documento para la prensa presentado por la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales". Córdoba.

Análisis de los procesos participativos de Porto Alegre en Brasil y Cochabamba en Bolivia

Humberto Vargas¹

En este trabajo se comparan los procesos participativos de Porto Alegre en Brasil, y Cochabamba en Bolivia. La duración de ambos (desde 1989 en Porto Alegre y desde 1991 en Cochabamba) permite extraer de ellos varias enseñanzas útiles.

Inicialmente, se esbozará el contexto urbano de las experiencias participativas y las características de los gobiernos municipales de las dos ciudades. Posteriormente se analizarán los factores que posibilitaron su iniciación, se describirán los rasgos principales de cada una de ellas, enfatizando sus similitudes y diferencias, se darán a conocer los resultados alcanzados y se evaluarán las modalidades de gestión en ambas ciudades. Por último, se verán los aspectos que podrían posibilitar su repetición en otros países.

Los contextos

Cochabamba es la cuarta ciudad de Bolivia en población. En importancia económica y política ocupa el tercer lugar como centro del corredor físico espacial de mayor gravitación constituido en el oriente por Santa Cruz de la Sierra y en el occidente por La Paz (sede del gobierno central). Su principal problema urbano radica en la deficiencia de los servicios básicos de agua potable y alcantarillado. En la década anterior, el sector informal comercial urbano creció significativamente y absorbió gran parte de la mano de obra calificada cesante después de los despidos en las empresas estatales. La falta de fuentes de empleo productivo es el segundo problema de Cochabamba. El cuadro 1 muestra algunas de las características de las dos ciudades.

Porto Alegre, la capital del estado de Río Grande do Sul, ha sido seleccionada como la ciudad de mejor calidad de vida en el país. Su principal problema urbano es el de la vivienda. Una tercera parte de su población vive en zonas no regularizadas; una elevada proporción del área urbana está constituida por tierra no utilizada y hay una enorme concentración de ésta en pocas manos. La falta de empleo productivo para la población es el segundo problema de la ciudad.

En ambas ciudades el gobierno local es autónomo y está integrado por el alcalde o prefecto (ejecutivo) y el concejo municipal (deliberativo) o cámara de concejales (legislativo). Los cargos son electivos, por un período de cinco años en Cochabamba y de cuatro años en Porto Alegre.

¹ Investigador. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), Cochabamba, Bolivia.

CUADRO 1. Perfil socioeconómico de Cochabamba y Porto Alegre

	Cochabamba	Porto Alegre
Extensión	8.431 Has (excluyendo la zona rural)	47.100 Has
Div.Terr.	13 distritos (definidos/res.mun.)	16 regiones (sin base legal)
Población	503.893 hab. (estimado a 1997)	1.300.000 hab.
Tasa de crecimiento	4,32 por ciento	1,2 por ciento
Analfabetismo	7 por ciento (de 7 años y más)	9,7 por ciento (de 10 años y más)
Mortalidad infantil	54 por 1.000 nacidos vivos	13,8 por 1.000 nacidos vivos
Esperanza de vida	64 años	72,6 años
PIB per cápita	1.234 US\$ (1995)	5.154 US\$ (1994)
Activ. económicas	Comercio, servicios, manufactura y pequeña industria	Servicios, banca y sector gubernamental, industria fruticultura

En el primer caso el alcalde es elegido entre los miembros del concejo y puede ser reelecto; en el segundo, el prefecto es elegido por votación directa y sin posibilidad de reelección. En las dos ciudades existe una elevada concentración de la capacidad de decisión en manos del alcalde, y una de las más importantes competencias del poder legislativo es la de fiscalizar los actos del ejecutivo². Las principales atribuciones y funciones municipales se refieren a la planificación y regulación de la ciudad, la provisión de equipamientos de consumo colectivo, el sistema vial, recolección de basura, iluminación pública, parques y jardines, cementerios, y servicios de educación y salud. Hay diferencias en las atribuciones que definen las formas de relación entre la ciudadanía y los diferentes niveles del gobierno local³.

Presupuesto participativo y participación popular

Antes de analizar los procesos que serán comparados se debe enfatizar que se trata de gestiones del gobierno municipal que pretenden encarar múltiples problemas. Por lo tanto, no existen diagnósticos de las situaciones en que se insertan las iniciativas participativas. Como se trata de programas participativos, existen actores con intereses, racionalidades y objetivos diversos. La determinación de esos objetivos y de las estrategias que los apuntalan no es posible ni predecible. Es posible que haya un objetivo común; puede que haya pérdidas y ganancias, renuncias y avasallamientos por parte de los participantes y puede también suceder que ninguno de ellos mantenga, al final del proceso, las actitudes y patrones de comportamiento que tuvo en el inicio. Hechas estas observaciones, pasaremos a analizar los principales aspectos de los procesos participativos en Porto Alegre y Cochabamba. Se enfatizará el último caso, que es el menos divulgado.

² Vale la pena recordar que Brasil es un país federal y Bolivia una república unitaria. Los gobiernos municipales del Brasil tienen capacidad legislativa que les permite sancionar normas como, por ejemplo, reformas tributarias locales; en Bolivia, en cambio, sus actos legales son sólo resoluciones enmarcadas dentro de las leyes nacionales.

³ En lo que se refiere a los servicios de educación y salud, los gobiernos municipales de Bolivia tienen atribución privativa solamente sobre la infraestructura. Además, tienen la obligación de destinar recursos para el desayuno escolar y la seguridad materno-infantil. En el servicio de la vivienda no tienen ninguna competencia, contrariamente al caso brasileño, en el que existe competencia concurrente. En materia de servicios básicos de agua y alcantarillado, el gobierno municipal cochabambino, no es responsable de su prestación, como lo es el de Porto Alegre.

La elaboración participativa del presupuesto municipal de Porto Alegre (que a partir de ahora se llamará presupuesto participativo o simplemente PP), se inició en 1989. Consiste en la combinación de mecanismos informales y semiformales que determinan el uso de los recursos destinados a la inversión. El gobierno municipal convoca a dos rodadas en las que se reúnen delegados de los pobladores de las regiones de la ciudad para llegar a esa determinación. Posteriormente se instala un consejo de presupuesto participativo (COP), integrado por delegados regionales, que consolida las demandas regionales y confecciona el plan de inversiones con el asesoramiento del gabinete de planificación municipal (GAPLAN). Antes de cada rodada se llevan a cabo numerosas reuniones informales llamadas intermediarias, en las que se inicia la discusión que se concretará formalmente en las rodadas. También existen plenarias temáticas que se ocupan globalmente de aspectos importantes de la problemática de la ciudad. Desde el inicio del PP, la participación social y la complejidad de sus mecanismos se han incrementado constantemente.

En Cochabamba se pueden distinguir dos momentos de participación popular. El primero se inició en 1991, con los llamados talleres zonales en barrios pobres de la periferia urbana. El segundo se empalmó con el primero en 1994, cuando se aprobó la ley de participación popular (LPP). Esta ley, que amplía la jurisdicción a las zonas rurales, señala que los sujetos de la participación son las organizaciones territoriales de base (OTB) (juntas vecinales en las ciudades) y les reconoce personería jurídica; otorga nuevas competencias a las municipalidades en la infraestructura de la educación y la salud, caminos vecinales y microrriego; transfiere recursos financieros de coparticipación tributaria en función del tamaño de la población de cada municipio; crea el comité de vigilancia (CV), con un representante de las OTB por distrito, como ente responsable de la vigilancia de las acciones del gobierno local. Disposiciones nacionales posteriores obligan a las municipalidades a elaborar sus planes participativamente.

En 1996 la alcaldía inició un proceso de planificación participativa en el Distrito 9 (de mayor población rural), para elaborar el plan quinquenal de desarrollo distrital. En 1997 se amplió a tres distritos, para incorporar posteriormente los restantes en un proceso de retroalimentación. La planificación se inicia con un diagnóstico comunal, luego se recoge la demanda priorizada de la población, que deriva en el plan que incluye los requerimientos financieros. El documento se presenta al concejo municipal.

Para iniciar la planificación participativa, la municipalidad elabora un cuadernillo de trabajo para cada uno de los distritos, con información sobre la cantidad de habitantes y los recursos que por la coparticipación les corresponden. Se incorporan las asignaciones presupuestarias que por norma nacional se destinan al funcionamiento de la alcaldía, los servicios de salud y educación, y otros gastos definidos por la alcaldía, tales como alumbrado público y pavimento rígido. De esta manera, los vecinos del distrito conocen el monto final de que disponen para satisfacer sus demandas. Por último, se incorporan en los cuadernillos los costos por tipo de obra (parque, refacción y construcción de escuelas y puestos sanitarios, empedrado, pavimento rígido y asfalto,

mejoramiento de torrenteras, canchas deportivas, mercados, etc.). Esta información permite que los pobladores puedan establecer las demandas prioritarias en función de los costos.

Con esta información básica, una asamblea de cada barrio que tiene personería jurídica establece las prioridades de demanda. Éste es el único espacio de discusión abierta. La demanda se envía al consejo distrital (organización vecinal intermedia), en el que los dirigentes y técnicos de la casa municipal del distrito concuerdan y definen la demanda. Por último, los técnicos de las casas municipales compatibilizan las demandas con los costos, y convocan a los dirigentes del consejo distrital para realizar consultas de ajuste. Una vez concluida esta fase, las demandas compatibilizadas se incorporan al plan anual operativo del gobierno municipal.

En el contexto del inicio de las dos experiencias se observa el entusiasmo por parte de algunos políticos que compatibilizan la propensión de las organizaciones a innovar en la gestión municipal con las carencias en la calidad de vida y las necesidades insatisfechas (más básicas en el caso de Cochabamba y más políticas en el caso de Porto Alegre). Los cambios políticos, como la redemocratización representativa de la vida política local y el surgimiento de nuevos actores y escenarios en la gestión del desarrollo, favorecieron la puesta en práctica de experiencias participativas.

La situación política de fines de la década de 1980 muestra en los dos países el inicio de la experiencia democrática: en Brasil, plasmada en la Constitución de 1988, que incorporó mecanismos de participación ligados al proceso de descentralización política y administrativa y enunció de manera general la posibilidad del funcionamiento del plebiscito, el referéndum y la iniciativa legislativa popular. En Bolivia es importante, en un primer momento, la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades (1985), que señaló también la posibilidad de establecer mecanismos de participación ciudadana. Posteriormente (1994) se modificó la constitución y se puso en vigencia la LPP, como parte de un conjunto de reformas del Estado y de sus relaciones con la sociedad promovidos por el gobierno central.

En ambos casos se trata de una propuesta inicial de izquierda: en Porto Alegre, de una coalición electoral liderada por el partido de los trabajadores (PT) que permitió la elección de su candidato; en Cochabamba, de un acuerdo interpartidario postelectoral dentro del concejo que eligió un alcalde del partido populista de la unidad cívica solidaridad (UCS), el cual, como parte de la negociación, dejó en manos del Movimiento Bolivia Libre (MBL) la responsabilidad de conducir su propuesta a partir de la Dirección de Desarrollo Urbano (posteriormente se creó la Dirección de Gestión Barrial). En el primer caso, a pesar de la oposición en la Cámara de Concejales, el prefecto del PT asumió el liderazgo e imprimió coherencia al aparato municipal. En Cochabamba, en cambio, no existió participación de los miembros del concejo ni del alcalde, y la innovación estuvo liderada por un técnico militante del MBL, que enfrentó relaciones conflictivas con las demás dependencias de la alcaldía municipal.

Se propugnaba en las dos ciudades un fortalecimiento de la sociedad y una democratización del Estado con base en la incorporación de sujetos sociales en la gestión local. Estos elementos estaban definidos de manera vaga e imprecisa en los mecanismos operativos que los lle-

varían a cabo. En ambas ciudades existía una fuerte tradición de organización, favorable a la puesta en práctica de mecanismos participativos, aunque pudieran ser funcionales a los intereses de los políticos o relaciones de clientela entre líderes de los pobladores y autoridades municipales. Porto Alegre exhibía el más alto nivel de vida entre las ciudades capitales del Brasil, mientras que en Cochabamba la carencia de servicios básicos era elevada⁴ y en ambas existían grandes diferencias de calidad de vida entre los diversos sectores sociales. Por ello, en el caso de Porto Alegre la participación se refería más a la necesidad de modificar una modalidad de gestión tradicional en el manejo de la cosa pública. En Cochabamba, por su parte, se pensó orientar el proceso inicial a la atención de necesidades básicas insatisfechas y a las deficiencias de infraestructura urbana.

En los dos municipios confluyeron, entonces, la voluntad política de las autoridades con la existencia de organizaciones de pobladores con amplia trayectoria y tradición, necesidades insatisfechas y cambios en el sistema político. Se pueden señalar algunas diferencias importantes en cuanto a los recursos económicos para sustentar la participación. En Porto Alegre se pusieron en práctica políticas financieras para incrementar la capacidad de inversión de la municipalidad: se redujo el porcentaje del presupuesto anual destinado al funcionamiento y se modificó el sistema tributario, produciéndose un aumento significativo de los ingresos, en tanto que en Cochabamba, la dirección no disponía de asignación alguna en el presupuesto municipal. Para dar respuesta a la solicitud de alguna organización vecinal, estaba obligada a negociar con el alcalde la asignación de recursos correspondiente. En estas circunstancias, cada una de las zonas de intervención llevaba a cabo obras para paliar las demandas y lograr que la población creyera en la experiencia. Esta situación cambió después de sancionada la LPP, que obligó a las municipalidades a poner en funcionamiento mecanismos participativos y crear distritos administrativos.

El proceso participativo

El PP de Porto Alegre muestra una notable continuidad: desde 1989 hasta la fecha, el presupuesto municipal ha sido definido cada vez con más participación y complejidad. En Cochabamba, en cambio, puede hablarse de dos procesos empalmados: el primero, de los talleres zonales, y el segundo, a partir de la LPP. Las tradiciones y las historias de organización de Río Grande do Sul y Cochabamba abonan el terreno del surgimiento de actores nuevos como el consejo del presupuesto participativo (COP) y el comité de vigilancia (CV). Estos cuerpos colectivos recogen la experiencia de viejos actores con un proceso propio de democracia interna. Los más importantes son la Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) y la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de Cochabamba. Esto también tiene que ver con la creación y puesta en funcionamiento de nuevos escenarios para la discusión pública y la toma de decisiones sobre asuntos de interés de la comunidad. El COP está integrado por representantes de las 16 regiones, elegidos por los participantes en las rodadas; el CV, por dirigentes de juntas vecinales de 12 dis-

⁴ La cobertura de las redes de agua potable y alcantarillado alcanza a cerca del 60 por ciento y al 57 por ciento de la población, respectivamente.

CUADRO 2. Niveles de gestión y actores de los procesos participativos

Nivel de la gestión	Cochabamba		Porto Alegre	
	Mecanismos	Actores	Mecanismos	Actores
Elaboración de políticas	Consulta para estrategias	Técnicos y académicos invitados	Congreso de la ciudad de 1993; indirectamente, las plenarios temáticas y el COP	Alcalde, vereadores Pobladores y sectores
Planificación	Planificación participativa con OTB de distritos	Líderes y pobladores Consejos distritales Técnico-burocráticos	Indirectamente, las plenarios temáticas y, más directamente, las rodadas, intermediarias y el COP	Pobladores y delegados de pobladores
Inversión		Técnicos alcalde	Rodadas e intermediarias regionales Todo el PP	Pobladores, delegados, sectores (COP) y GAPLAN
Evaluación y seguimiento	CV, con denuncias elevadas desde las OTB y que pasan por los Consejos Distritales	CV	Los foros de delegados de las regiones	Delegados de región

tritos, elegidos por las bases. En ambos casos, la elección es democrática y está al margen del sistema electoral formal.

Las funciones y responsabilidades del COP y el CV son diferentes. El COP tiene capacidad para formular el plan de inversiones y presentarlo al alcalde, quien debe someterlo a la decisión de la cámara de concejales. El CV, en cambio, debe manifestar su acuerdo con el programa anual operativo municipal por medio de una firma después de haberse aprobado en el concejo; esta instancia debe observar que la redistribución de los recursos disponibles exprese equidad, y potestad para vigilar su cumplimiento. La primera de estas responsabilidades le permite vetar el programa propuesto y exigir su modificación. Además tiene la capacidad de pedir la suspensión de la transferencia de recursos de coparticipación desde el Tesoro General si el gobierno local no modifica el programa en los términos solicitados o si posteriormente su cumplimiento no fuera adecuado. Estas responsabilidades otorgadas por ley a una organización representativa de los intereses de la sociedad local constituyen una transferencia de poder para que la sociedad controle las acciones municipales.

La mayoría de los mecanismos de participación en el caso de Cochabamba son formales y tienen el respaldo de la ley. Por el contrario, en Porto Alegre son mecanismos informales, y aunque tienen reglas claras, no están consagrados en el ordenamiento jurídico. Ahora bien, con el fin de entender más claramente los resultados de los procesos, vale la pena observar la participación de los actores en los niveles de la gestión.

Planificar en grande, vigilar en pequeño y viceversa

Como se vio antes, la participación incide de manera significativa en las formas de gestión del municipio a través de algunos niveles de dicho proceso. En el cuadro 2 se muestran los niveles y la participación de los diversos actores con el propósito de observar las modalidades de gestión

en ambos municipios. Sin embargo, será preciso realizar estudios más completos para revelar con mayor profundidad los niveles, escenarios, actores, racionalidades e intereses en juego en el proceso, a fin de aclarar las características fundamentales de las modalidades de gestión.

En la elaboración de políticas, en Porto Alegre se ha abierto un espacio de acción pública que permite generar una visión global del desarrollo local. En él se ha logrado atraer a sectores medios y representantes de entidades autoexcluidas antes del proceso. En Cochabamba hay un escenario cerrado de consulta y discusión para la definición de las estrategias en el que prima la racionalidad técnica; la decisión de políticas está en manos del alcalde. En el caso de Porto Alegre, la planificación parece ser más participativa, de encuentro de intereses diversos. En Cochabamba existe un intento de generar un proceso de planificación distrital participativa aún inconcluso. Los técnicos municipales someten a consideración de los pobladores una serie de obras entre las que deben elegir la más conveniente. Con frecuencia, los criterios técnicos y financieros se imponen a los intereses vecinales. No se han generado en esta ciudad esferas públicas estables que traten temas relacionados con la planificación a largo plazo de la ciudad.

En cuanto a la inversión, se dan situaciones claramente distintas. En un caso hay más transparencia, y más hermetismo en el otro. En Porto Alegre, bajo un monto global establecido por el gobierno local, la definición de todo el plan de inversiones se hace participativamente. La participación en las rodadas se hace de abajo hacia arriba con demandas regionales, en tanto que las demandas sectoriales se expresan en las plenarias temáticas y es el COP, junto con el gabinete de planificación, el que las consolida en el plan anual de inversiones. En Cochabamba, la municipalidad distribuye los recursos de coparticipación en los distritos en proporción al tamaño de la población; estos recursos se ven disminuidos por normas nacionales que definen el destino de un porcentaje de ellos (servicios de salud, educación y producción)⁵. Por su parte, los técnicos definen previamente los costos de las obras y los intereses de los vecinos se ven restringidos a elegir obras dentro de esa oferta técnica. La vigilancia de las acciones municipales se realiza en ambos lugares a través de una participación delegada: en Porto Alegre se trata de vecinos elegidos en las rodadas y en Cochabamba de líderes de las organizaciones vecinales elegidos de manera general y no específica. En Porto Alegre los delegados ejercen la vigilancia en sus respectivas regiones, mientras que los representantes cochabambinos lo hacen sobre la totalidad del municipio.

El PP es un intento de democratizar la gestión a partir de la participación en la inversión. Es por ello que existen vínculos entre todos los mecanismos participativos; todos ellos nacen de las rodadas y plenarias temáticas, apuntan a la creación y consolidación de espacios públicos y a la transparencia en la gestión. De esta manera, el proceso se alimenta constantemente de los insumos de sus mecanismos operativos. En el caso de Cochabamba la mayoría de los dispositivos están definidos por leyes y decretos nacionales y pretenden abarcar varios de los niveles de la ges-

⁵ En el PAO de 1997 se destinó cerca del 39 por ciento de los recursos de coparticipación a la planificación participativa; esto representa el 14 por ciento de la inversión y un 6,7 por ciento del total de recursos (cerca de US\$62 millones).

tión. Como no han nacido espontáneamente del mismo proceso, no se han establecido vínculos entre ellos y acaban por cerrar la posibilidad de hacer política en espacios de acción pública.

Existen diferencias en cuanto al grado de participación de los políticos en los procesos. En Porto Alegre, la iniciativa surge del partido político que al parecer deposita su confianza y el liderazgo del proceso en el alcalde; por el contrario, los miembros de los partidos de oposición participan en algunas instancias débilmente y sin dar muestras de ser contrarios al proceso, al parecer por temor de perder el apoyo de sus electores. En Cochabamba, los miembros del partido del alcalde logran satisfacer un doble interés individual: legitimar su presencia ante la comunidad y mejorar su imagen ante su líder. El alcalde constituye el actor individual más relevante; todo sucede por la voluntad política y el control que él ejerce sobre el proceso global. Los concejales tienen presencia efectiva en las negociaciones del PAO en relación directa con el alcalde, con el objeto de cumplir con los grupos que los apoyaron en la campaña electoral.

Un problema que repercute en la gobernabilidad de las ciudades es la debilidad innovativa y el bajo nivel de los mecanismos participativos de los funcionarios de los gobiernos locales. Por otra parte, en ambas experiencias se destaca la falta de participación de otros órganos del Estado cuyos campos de acción se relacionan con la gestión del desarrollo local.

En el caso de Porto Alegre, es notorio que los actores sociales tienen un peso importante en el control de la gestión y la capacidad de innovación está tanto en manos del alcalde y del partido como de los participantes en el proceso. Los escenarios de toma de decisiones aparecen como espacios de acción pública de participación amplia e irrestricta, lo que permite que la gestión esté dotada de más transparencia. Por otra parte, el papel que desempeñan los actores técnico burocráticos no parece tener gran relevancia. Estos indicadores permiten señalar que se trataría de una modalidad democrática en construcción, con la existencia de algunos nudos de vulnerabilidad que impiden que la gestión del desarrollo local sea plenamente democrática. Lo que queda claro es que aún existe una alta concentración de decisiones en el alcalde en términos de gestión municipal. La diferencia con el municipio de Cochabamba radica en la inexistencia de espacios formales o informales de acción pública y en el hecho de que el control y la capacidad de innovación aún están depositadas en el alcalde y en algunos niveles técnico burocráticos. Esto podría determinar que la modalidad de gestión se encuentre en una etapa de transición entre lo tradicional y la democracia participativa.

Los resultados de la participación

Se señaló anteriormente que los objetivos de las dos experiencias que se comparan no fueron inicialmente planteados con precisión; al parecer, había más claridad sobre el medio que sobre el fin perseguido, una confianza tácita en que la participación era una forma de lograr buenos resultados. Debe reconocerse que cada uno de los actores involucrados en un proceso participativo tiene objetivos particulares legítimos que pueden cambiar. En este apartado se verán los cambios logrados en ambas experiencias y que se relacionan tanto con la calidad de vida como con los actores.

Para los pobladores, la posibilidad de mejorar las condiciones materiales de vida a través del proceso participativo es un resultado tangible. En ambos casos, se observan notables mejoras en los indicadores de desarrollo humano, no siempre como resultado del proceso participativo sino en términos del conjunto de la gestión del municipio. En Porto Alegre, la inversión resultante muestra una racionalidad relativamente mayor en el acceso a servicios básicos de agua tratada y alcantarillado⁶, así como también en materia de regularización de los asentamientos humanos y de la propiedad de la tierra (condición que facilita el ingreso a créditos de vivienda), educación y cultura. En el municipio de Cochabamba, la inversión medida en esos términos muestra una diferencia: en el servicio de salud la atención maternoinfantil ha disminuido significativamente la mortalidad de ambos grupos, lo que repercutirá en el incremento de la esperanza de vida al nacer. En cuanto a los servicios básicos, al no ser de competencia del gobierno local y por la escasez de fuentes de abastecimiento de agua, la situación no ha mejorado. En la educación, las inversiones destinadas al mejoramiento de la infraestructura de los desayunos escolares muestran un mejoramiento en el rendimiento estudiantil y una disminución en la deserción escolar⁷.

Tanto en Porto Alegre como en Cochabamba, los gastos realizados en el mejoramiento de la infraestructura urbana han sido importantes, especialmente en obras de vialidad⁸. El impacto de éstas se ha traducido en la ampliación de las actividades del comercio y transporte, en la generación de empleos temporarios, y en un incremento en el precio de la tierra. Esto repercutirá en un beneficio para las arcas municipales por una mayor recaudación de impuestos, y para los sectores más pobres en una carga adicional a sus escasos ingresos económicos. Ésta es otra de las paradojas del desarrollo: mientras mejoran las condiciones materiales de la ciudad, los recursos familiares destinados al consumo de otros bienes indispensables se verán crecientemente afectados.

Si volcamos la mirada hacia los actores, un resultado que se presenta en el caso de Porto Alegre es que el proceso de transparencia y de construcción de espacios de acción pública dificulta la posibilidad de que se establezcan relaciones de clientela con las autoridades; es decir que la forma tradicional de relacionamiento puede ser superada cuando la innovación es abierta y sensible a las preocupaciones e intereses de la sociedad. La dinámica de los dos procesos, al no referirse a organizaciones matrices de pobladores, parece haber generado una disminución de la acción y la capacidad de convocatoria de la UAMPA y FEJUVE; aunque esto probablemente también se deba a dificultades de readecuación de la organización a nuevas formas de relación con las estructuras estatales.

Un resultado positivo es que los participantes de los dos procesos desarrollados han lo-

⁶ La cobertura de acceso a los servicios de agua potable se incrementó hasta alcanzar al 99 por ciento de la población, y en alcantarillado la cobertura del servicio subió del 46 por ciento en 1986 al 80,4 por ciento en 1997.

⁷ Según informe del alcalde, el rendimiento mejoró en 40 por ciento y la deserción se redujo al 2 por ciento en 1997. En el informe no se explican los métodos empleados en esta medición.

⁸ En Porto Alegre se pavimentó un promedio anual de 20.833 metros cuadrados de vías desde 1992. En Cochabamba, la ejecución de obras viales de 1997 superó en un 20 por ciento la cifra planificada inicialmente en el PAO. Bajo el eslogan del alcalde de un millón de metros cuadrados al año, en esa gestión se pavimentaron 725.208 metros cuadrados de vías.

grado, en cierta medida, una apropiación de mecanismos e instrumentos para la negociación y concertación con cualquier tipo de entidad que pretenda llevar a cabo actividades en sus barrios, aunque es probable que el grado de aprovechamiento de estas posibilidades no sea igual. De allí que sea necesario desarrollar procesos educativos y de fortalecimiento de la capacidad dirigidos al conjunto de la sociedad.

El beneficio para los políticos que ejecutaron las innovaciones participativas se puede medir en la aprobación ciudadana demostrada a través de la votación en elecciones municipales. La permanencia durante tres administraciones continuas del PT en el gobierno municipal de Porto Alegre y de la misma persona como alcalde de Cochabamba es una señal del respaldo ciudadano a la modalidad de gestión que se desarrolla en cada ciudad. Eso no siempre es resultado de una buena gestión democrática, sino más bien de lo que gusta a la gente o a la sintonía que se logre con el imaginario colectivo de la ciudad. Por su parte, los políticos opuestos a estas modalidades, al parecer, prefieren no dar señales de rechazo abierto por temor a salir del esquema vigente y poner en riesgo su legitimidad política.

Para los gobiernos municipales, el proceso se ha traducido en un notable incremento de la credibilidad hacia fuera y hacia adentro. En este sentido, los procesos han llamado la atención de otros gobiernos locales de los dos países y del continente, de otras organizaciones de pobladores, universidades y organismos crediticios nacionales, bilaterales y multilaterales⁹. En el caso de Porto Alegre, la transparencia es un éxito que se debe a la necesidad de recuperación de credibilidad que requería el Estado, dado el anterior hermetismo e ineficiencia; ésa fue, al parecer, la estrategia a la que apuntó desde el principio el PT. En Cochabamba la falta de credibilidad sobre la capacidad de gestión fue la que provocó distanciamiento y pérdida de legitimidad, capacidad que de acuerdo con la cultura política vigente se mide por la ejecución de obras visibles a los ojos del ciudadano¹⁰. Tal parece ser la visión que tuvo el alcalde para construir una imagen de buena autoridad. De hecho, las múltiples obras realizadas desde su primera administración (1993) han logrado cambios notorios en la apariencia de la ciudad.

Desde una óptica global, los procesos han logrado cumplir algunos objetivos centrales propuestos al inicio. Las experiencias muestran que se ha producido un importante mejoramiento en la gobernabilidad, a medida que las decisiones sobre actividades de desarrollo han sido transferidas a los ciudadanos. Existen, no obstante, marcadas diferencias en los sectores sociales, que son los más activos del proceso. Como se puede apreciar por lo dicho anteriormente, los más pobres no participan con fuerza en Porto Alegre, como lo hace la población más carenciada de Cochabamba. En este punto, cabría preguntarse si la creación de espacios informales de acción pública podría constituirse en un contenedor de conflictos derivados de la ausencia de representación de los intereses de los grupos excluidos.

⁹ Por ejemplo, la deuda externa contratada en 1997 por la municipalidad cochabambina alcanzó a quintuplicarse con relación al nivel existente al inicio de la gestión. Igualmente, se pueden citar los préstamos contraídos por la municipalidad de Porto Alegre con bancos internacionales.

¹⁰ Del total del presupuesto de inversiones, alrededor del 50 por ciento se asigna a obras de vialidad.

En términos de gobernabilidad, se observan también ciertas coincidencias. En ambos municipios existe una transferencia de poder, aunque con limitaciones, puesto que no se hace con el conjunto social local. En el caso de Cochabamba aún no existe una intención clara de ampliar la participación a sectores vinculados con la gestión del desarrollo, como son los sectores sociales organizados (corporaciones de profesionales, empresa privada, sector laboral, para nombrar algunos), en tanto que en el caso de Porto Alegre parece que aún no está claro cómo hacerlo. Sin embargo, en este último caso se otorga a la sociedad más capacidad para decidir sobre los asuntos que la afectan y suponer que el proceso la ha fortalecido porque se reconoce que las decisiones adoptadas participativamente se llevan a cabo. También el Estado se fortalece porque logra responder adecuadamente a las demandas sociales y se abre a procesos de negociación de los múltiples y a veces difusos intereses. Esta es una de las enseñanzas que podría ser adoptada en otros contextos, como el de Cochabamba, por ejemplo.

En términos de eficiencia, aunque la participación no es condición *sine qua non* para que esto suceda, ambas experiencias, al incorporar a la población en decisiones sobre la inversión, han logrado eficiencia y una vigilancia sobre la ejecución, que repercute de alguna manera en la eficacia municipal.

Los precios de la continuidad y la democracia

Los casos analizados muestran formas de adaptación a los cambios operados en los últimos años: la globalización, la exclusión de ideologías en el ejercicio del poder, la descentralización y la transferencia de responsabilidades a las sociedades locales en el enfrentamiento de los problemas que les afectan. En general, algunas reformas del Estado apuntan a mejorar el nivel de la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos destinados a la gestión del desarrollo local. En este contexto la participación ha constituido una vía de salida a la crisis del Estado, expresada en ilegitimidad y dudas acerca de la representatividad de intereses y escasa eficacia en las decisiones. La adecuación al cambio muestra fortalezas y debilidades que tienen que ver con la efectividad de las acciones, la continuidad de los procesos y las posibilidades de repetirlos en otros contextos.

Capacidad de solución de problemas

El PP y la planificación participativa dan muestras importantes de que la participación ciudadana ha permitido plantear más ampliamente los problemas y enfrentarlos con mayor efectividad. El impacto sobre la población indica que en las actividades encaradas ha habido eficiencia y eficacia. Sin embargo, en términos sociales, el destino del gasto muestra que a pesar de lograr eficiencia y eficacia, aún persiste una alta concentración de las inversiones en proyectos urbanísticos, en detrimento de la inversión social. Aunque se reconozca que éstos son importantes como respaldo del desarrollo territorial, lo cierto es que los niveles de pobreza en ambos municipios requieren acciones de mayor envergadura. A esto se suma la ausencia de políticas productivas como parte integral de la gestión del desarrollo.

La práctica de planeación y financiamiento participativos ha contribuido a asignar

prioridades de algunas necesidades, programar las actividades de los entes ejecutores de políticas y atender de manera más racional las demandas sociales y territoriales. Los pasos dados son importantes muestras de la modernización de la gestión e indican que, existiendo voluntad de cambio, incremento de recursos y una buena cuota de intervención ciudadana, es posible transformar viejas modalidades y estilos de hacer gobierno para satisfacer de una manera oportuna las necesidades de la población.

A pesar de existir las condiciones de un clima político y social favorable a la expresión, la acción individual y colectiva, que se refleja en la aceptación de la participación como instrumento legítimo para la toma de decisiones y confianza de las comunidades en sí mismas para actuar en la escena pública, se observan algunas debilidades en las dos experiencias. Una de ellas es la deficiencia en la difusión de los mecanismos participativos, que puede llegar a ser un obstáculo para una incorporación efectiva de la población. Del mismo modo, la ausencia de apropiación de derechos y obligaciones ciudadanas puede obstaculizar una gestión democrática. Parte de la difusión depende aún de la discrecionalidad de las autoridades locales.

Otro aspecto que merece atención es que no es suficiente legislar acerca de mecanismos de participación cuya aplicación puede resultar débil. Además de normas jurídicas, se requiere que existan actores y condiciones que permitan su aplicación. En cierta medida, la LPP, al definir con claridad los sujetos y mecanismos, impide ampliar las posibilidades que la propia dinámica social pueda imprimir. La situación es distinta en Porto Alegre, donde el proceso puede lograr ampliar y profundizar sus potencialidades a pesar de su complejidad. Un ejemplo lo constituye el nivel de la vigilancia, que en este municipio parece funcionar adecuadamente, en tanto que en el caso de Cochabamba no cumple eficientemente con su labor.

Fortalecer la participación con la incorporación de todos los sujetos que intervienen o están afectados por los procesos que se dan en la ciudad significa en alguna medida buscar la equidad. Podría pensarse que la participación es uno de los factores de la equidad. La igualdad de oportunidades y de ejercicio de la participación significaría entonces equidad en los resultados. Pero no todos quieren y pueden participar. En los dos casos sucede que la gente participa solamente hasta que su necesidad inmediata se ha visto satisfecha. Los grupos sociales tampoco dan muestras de capacidad para pasar de las demandas cotidianas a demandas estructurales. Este aspecto de la voluntad de la sociedad es reactivo a la regulación y está sujeto a otro tipo de factores que deben enfrentarse. No ocurre lo mismo con la voluntad política, que puede someterse a legislación y a un riguroso escrutinio popular; que son los mecanismos que sancionan la legitimidad de un liderazgo político.

Este conjunto de consideraciones permite apreciar que los procesos participativos han logrado mejorar la capacidad para enfrentar y buscar soluciones a los problemas del desarrollo local. El hecho de que se haya logrado efectividad en las actividades favorece la continuidad.

La continuidad de los procesos depende de la persistencia en el tiempo de los factores que posibilitaron su iniciación. En los casos que se estudian, son la voluntad política de las autoridades, la existencia de organizaciones sociales fuertes, la estabilidad política y la existencia de

leyes que posibiliten o favorezcan la participación, una estabilidad económica que permita la provisión de recursos, y una vida sin sobresaltos tanto para los gobiernos municipales como para los miembros de las organizaciones.

Entre los tipos de escenarios que existen en la gestión, algunos se refieren a los sistemas de relaciones que se concretan en el territorio y otros que se constituyen a partir de ámbitos institucionales que pueden ser abiertos o cerrados. La constitución del escenario territorial dependerá básicamente de su ordenamiento y de la articulación social establecida —así estará abierto y admitirá la agregación de actores— en tanto que el escenario institucional define el marco de la interacción de actores y está predefinido en términos de sus participantes, lo que le confiere un carácter cerrado y no admite la incorporación adicional de actores. La decisión de tomar como base el criterio territorial, con las regiones y distritos, es inicialmente importante en términos de la articulación de actores. Sin embargo, los actores participantes cierran en alguna medida el escenario. El desafío para los gobiernos municipales radica en la articulación de lo micro con lo macro. Esto también guarda relación con la visión que los actores tienen de sus propios intereses y la existencia de mecanismos que permiten incorporar enfoques globales a lo micro, con vistas a un desarrollo integral y sostenido del municipio.

Por otra parte, el bajo nivel de aceptación de los procesos participativos por parte de los técnicos y burócratas de la municipalidad puede constituir una rémora o un obstáculo para la sostenibilidad de los procesos. Por ello es recomendable desarrollar programas de fortalecimiento de la capacidad y preparación de cuadros abiertos a nuevas modalidades de gestión y concertación. El caso de Porto Alegre invita a una reflexión importante en torno a este tema: la cuestión de la participación no puede restringirse a la voluntad política de las autoridades, sino que debe contar con la contribución de los distintos niveles de la estructura del gobierno municipal, de manera que sean más sensibles a los intereses de la sociedad local. Además del compromiso de las autoridades, miembros de organizaciones y funcionarios públicos que deben llevar a la práctica las innovaciones, es necesario que todos conozcan profundamente la labor que a cada uno le corresponde cumplir con responsabilidad ciudadana y de la mejor manera posible, de modo de lograr niveles óptimos de responsabilidad. Esto también significa que se deben hacer esfuerzos para democratizar la información y fortalecer las capacidades de grupos más amplios de la población.

Retomando la perspectiva de la construcción de la democracia, una diferencia fundamental entre las dos experiencias estudiadas se relaciona con la creación de esferas públicas que operen sobre asuntos locales, aspecto primordial en Porto Alegre, donde se habla de espacios públicos no estatales, y muy débil en Cochabamba. En esta ciudad, la población, por tradición y por in-experiencia en gestión municipal, no considera aún que lo local sea un espacio posible para la acción política y mira siempre hacia problemas nacionales. La acción colectiva ha sido por décadas la confrontación con la autoridad, y sobre todo con la autoridad central. Además, existe una percepción muy difundida según la cual la política corresponde a los partidos políticos. Es necesario fortalecer este aspecto, que guarda relación con un ejercicio efectivo de la democra-

cia, desarrollando programas que apunten a la construcción de una ciudadanía activa que sirva de base a la sostenibilidad de la gestión participativa.

En general se puede decir que la experiencia de Porto Alegre confronta una permanente paradoja. El proceso carece de una institucionalidad formal y, como la población no quiere que el proceso se pierda bajo el dominio de los políticos, impide que se legalice, arriesgando incluso la existencia misma del presupuesto participativo. Esta paradoja al parecer es conciente y no impide a los pobladores actuar informalmente en los espacios públicos para lograr una adecuada y democrática atención a sus demandas. La informalidad corre un enorme riesgo en la medida en que exista la elección de un alcalde opuesto al proceso y que, como manifiesta Zander Navarro, con recursos y atención a las carencias y necesidades insatisfechas de los sectores de mayor pobreza pudiera eliminar gradualmente el PP. El respaldo popular no siempre es tan seguro, y es posible que la solución de sus asuntos cotidianos provoque una desmovilización que impida una posible reacción colectiva que proteja esta innovación.

La paradoja del proceso cochabambino tiene el signo contrario. Su continuidad está asegurada mientras esté consagrada por la LPP. Como la ley rige el funcionamiento de más de trescientos municipios diversos, introduce inevitablemente algunos sesgos. Por ejemplo, para la ley la equidad consiste en dar a todos los habitantes una misma cantidad en la provisión de recursos de coparticipación, sin importar las necesidades insatisfechas, las carencias o la situación de pobreza. De igual manera, los únicos que participan activamente en los procesos de planificación y vigilancia son los líderes de las OTB. Es decir que al garantizar la continuidad, existe el peligro de que un alcalde imponga una modalidad pseudoparticipativa y no democrática de gestión, manteniendo adormecidas a las organizaciones y reforzando las relaciones clientelísticas con los liderazgos vecinales.

En un caso se arriesga la existencia del proceso en nombre de la democracia participativa. En el otro, por el contrario, se sacrifican rasgos democráticos en nombre de la continuidad del proceso.

Enseñanzas

Se observa que en los procesos participativos existe un conjunto de condiciones favorables que permiten su existencia. Según los casos analizados, es necesaria la vigencia de un régimen democrático y que se garanticen las libertades individuales y de asociación. Además la existencia de un actor político abierto y dispuesto a imprimir una modalidad que favorezca los intereses de la sociedad local, resulta ser uno de los factores que apuntan a la construcción de una modalidad de gestión más participativa, democrática, transparente y efectiva.

Desde el punto de vista de la sociedad, aunque existen diferencias provocadas por la cultura y la vida política local propias de cada municipio, deben existir organizaciones con formas particulares de democracia y tradición de interés por resolver las necesidades de sus bases y que hayan logrado, en el tiempo, establecer diversas formas de relación con políticos y autoridades de los distintos niveles del Estado.

Esto significa negar que puedan darse procesos efectivos de participación en lugares en los que no hay autoridades que gobiernen responsablemente o tradiciones fuertes de organización. Si bien puede decirse que la participación no se decreta, no es menos cierto que las organizaciones y las tradiciones de organización se crean y recrean constantemente. Una forma de fortalecerlas es asegurar que la organización sirva y de que la participación es un medio adecuado para satisfacer necesidades. Evidentemente, el éxito de los procesos participativos puede constituirse en un movilizador del tejido social y de los diversos recursos existentes en el mismo.

La construcción de una gestión democrática del municipio se relaciona con el reconocimiento y la incorporación de la multiplicidad de intereses de los diversos sectores de la ciudadanía, intereses no necesariamente compatibles y que pueden provocar situaciones de conflicto. Por ello es que esta modalidad debe crear o recrear escenarios de negociación y encuentro entre esos intereses y también con la autoridad, de manera que se apuntale una nueva forma de hacer gobierno que tenga uno de sus pilares en la concertación. Esta innovación estaría acompañada de la intención de lograr un gobierno fuerte en términos de sensibilidad y apertura a los intereses de la sociedad, en tanto se trata de una entidad colocada al servicio del bien público. Esto tendría un efecto positivo en el fortalecimiento de la sociedad.

Los dos casos estudiados ponen de relieve los peligros que deben encarar las innovaciones participativas que han demostrado posibilidades para resolver problemas y satisfacer necesidades colectivas: el desgaste de los espacios de acción pública y la posibilidad de eliminación del proceso de participación cuando la estabilidad de las autoridades que los favorecen no está garantizada.

En términos de la sostenibilidad, habría que procurar que la cuestión de la equidad sea en términos de diversidad y de expansión continua de oportunidades. Los casos nos muestran que si los esfuerzos se concentraran en la búsqueda de resultados iguales se podría eliminar la diversidad existente. De la misma forma, un proceso participativo se da no solamente porque consulta necesidades o incorpora trabajos de los beneficiarios, sino porque se busca generar además procesos de autocapacitación y autoconocimiento de las comunidades locales. Así, la sostenibilidad estaría dada también por el fortalecimiento de la capacidad de los sujetos y agentes que intervienen en el proceso participativo. Ello permitiría comprender que la sostenibilidad del proceso de expansión de oportunidades logra permanencia, por ser humana; de no hacerlo así, no tendría sentido buscar esa sostenibilidad.

Si bien las dos experiencias estudiadas tienen debilidades, muestran, con sus diferencias, la existencia de una suerte de círculo virtuoso en el que la participación y la efectividad se alimentan constantemente la una a la otra. Es de esperar que los aspectos que necesitan fortalecerse se incorporen a esa espiral de éxito y que se apunte a superar los obstáculos al desarrollo humano, así como lograr avances en el derecho de tener una ciudad humana, saludable, con gestión democrática, con equidad, justicia social, seguridad y paz.

Página en blanco a propósito

Análisis comparativo de la Red de Solidaridad Social de Colombia y el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil

Carlos Ossa Escobar¹

Este documento analiza la participación comunitaria en los procesos de la Red de Solidaridad Social de Colombia (RED) y compara su experiencia con la del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil. En la segunda sección se hace una breve referencia a los antecedentes históricos de la participación comunitaria en Colombia. En las secciones tercera y cuarta se analizan, con algún detalle, los orígenes y la estructura de la RED, además de evaluar la participación comunitaria dentro de su modelo de gestión. La sección quinta compara las experiencias de Brasil y Colombia. En la última sección, se extraen las conclusiones del documento.

Antecedentes de la participación comunitaria en Colombia

Para una mayor comprensión de la experiencia participativa de la Red de Solidaridad Social (1994–97), conviene resumir los acontecimientos que han moldeado la formación de la cultura política y cívica de la sociedad civil colombiana a través del ejercicio de distintas formas de participación. Estos antecedentes guardan relación con las características de la participación comunitaria en el modelo de gestión de la política social puesto en práctica por la RED.

En la historia del país, se pueden distinguir dos grandes períodos de participación popular, y en la última década, la etapa actual de transición hacia la concertación con el Estado.

Durante más de cien años, las guerras civiles entre liberales y conservadores constituyeron la principal escuela de participación de los colombianos en la vida municipal y veredal. Esta división política determinó la convivencia comunitaria, al formar sectariamente las identidades individuales y familiares de los ciudadanos. Ese período largo y cruento sólo terminó a mediados del presente siglo, con la guerra civil conocida como “La Violencia”, cuando la barbarie llegó al extremo y agotó los presupuestos de la socialización política impartida por los dos partidos tradicionales.

En el período siguiente hubo paz y autonomía para la participación popular. Así, desde principios de los años sesenta hasta bien entrado el decenio de 1980, la participación popular

¹ Consultor, Mesas Democráticas, Santafé de Bogotá, Colombia.

se desarrolló de forma paralela a la guerra entre el Estado y los movimientos armados insurgentes, respondió a la dirección de la guerrilla o permitió su utilización en el marco de la estrategia clientelista de los dos partidos, que habían acordado el manejo exclusivo del Estado (tal es el caso de las organizaciones campesinas, no pocos sindicatos, y de las juntas de acción comunal). En medio de esa guerra, el movimiento social obtuvo algunos logros específicos, al precio de verse fuertemente diezmado por la violencia cruzada de sus presuntos patrocinadores.

A finales del decenio pasado, con las primeras reformas estatales orientadas a la descentralización política y administrativa, el escenario cambió radicalmente para las aspiraciones de participación de las comunidades. En primer lugar, los pobladores empezaron a elegir por voto directo a su mandatario municipal (1988), pasando a ser responsables de la autoridad destinataria de las reclamaciones que antes dirigían a un agente del poder nacional. En segundo lugar, con la transferencia de recursos y funciones a los municipios, la solución de muchos problemas acuciantes pasó a manos de las propias comunidades y autoridades locales. Así, el nuevo escenario consiguió disminuir la percepción del Estado como enemigo, por lo menos a los niveles más cercanos a las comunidades, y también plantear un enorme reto práctico para el discurso contestatario de la insurgencia armada ante el evidente progreso que pronto alcanzaron muchos municipios.

Estos cambios introducidos por la elección popular de los alcaldes se vieron ampliamente reforzados por la reforma constitucional de 1991, que consagró el principio de la democracia participativa en todas las esferas estatales y públicas, al tiempo que se tornó difícil distinguir las divisiones liberal/conservador y progobierno/proinsurgencia en el movimiento de las comunidades interesadas en unir esfuerzos para alcanzar más poder municipal mediante la participación. El resultado ha sido paradójico: una vez abiertos todos los espacios a la participación comunitaria y ciudadana, los antecedentes del movimiento social (salvo la experiencia particular del Plan Nacional de Rehabilitación—PNR) no proporcionaron las bases y habilidades necesarias para el aprovechamiento de las nuevas oportunidades de participación, cuyas metodologías buscan más la concertación que la confrontación.

En el estado actual de la participación en Colombia quedan sin duda, algunas corrientes fieles al anterior período del movimiento social (dominado por las acciones de hecho y una actitud meramente contestataria), pero el escenario de la descentralización y la democracia participativa induce a la consolidación de un nuevo estilo de participación, autónomo, más calificado, de cooperación intracomunitaria y de concertación con el Estado. Sin embargo, es necesario reconocer que todavía se está lejos de una práctica satisfactoria de la concepción actual de la participación, como puede apreciarse a la luz de la experiencia de la Red de Solidaridad Social, con sus bondades y altibajos.

La Red de Solidaridad Social (RED)

Inicios de la RED

La RED es una estrategia del actual gobierno (1994–1998) para atacar la pobreza en los sectores

más vulnerables de la población colombiana que formó parte del plan de desarrollo denominado “El salto social”, aprobado por el Congreso de la República según lo establecido por la Constitución de 1991. La RED adquirió personalidad jurídica a través del decreto 2099 de 1994, en el cual se fijaron su organigrama y funciones.

La pobreza en Colombia

La pobreza en Colombia, medida por el nivel de ingresos, aumentó en los primeros años del actual decenio. En efecto, la proporción de la población urbana con ingresos inferiores a la línea de pobreza pasó del 44 por ciento en 1988 al 46,4 por ciento en 1992. Lo mismo ocurrió en las zonas rurales, cuyo indicador pasó de 68,2 a 69,5 por ciento². Se estima que había 12 millones de habitantes en estado de pobreza, es decir, alrededor de la tercera parte de la población.

Programas de la RED: política social focalizada

Los programas de la RED son complementarios a la inversión social que realizan los ministerios. Su población objetivo está constituida por los sectores más vulnerables y carentes de capacidad de interlocución y representación frente a los estamentos oficiales.

El gobierno diseñó 11 programas y luego añadió dos programas especiales³: el de reciclaje y el de habitantes de la calle⁴. De los 11 programas mencionados, 5 son nuevos en el gasto de inversión del gobierno nacional: *Empleo rural y urbano de emergencia*, *Revivir* o subsidios para los ancianos indigentes, *Talentos* o subsidios a los menores para promoverlos deportiva o artísticamente, y *Recrear*. Los demás programas provenían de anteriores administraciones, como los Hogares Comunitarios de Bienestar a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que atendía ya a 890.000 niños y el subsidio a los hogares, cuyos ingresos oscilaban entre 1 y 4 salarios mínimos legales⁵ que era atendido por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE).

Recursos presupuestarios de la RED y de las instituciones dentro de la RED y beneficiarios

La RED administra sus propios recursos, y coordina, dentro de sus programas, la ejecución del presupuesto por parte de varios establecimientos públicos. De esta forma, por ejemplo, el INURBE atiende a la vivienda urbana y el mejoramiento de la vivienda de los hogares con ingresos en-

² Plan de Desarrollo, El salto social, 1995, pág. 26.

³ En la Segunda Mesa de Solidaridad Distrital correspondiente a abril de 1996 se aprobaron estos dos nuevos programas y se conformaron sus respectivos comités técnicos sectoriales.

⁴ Empleo rural o generación de empleo de emergencia; Empleo urbano; Capacitación laboral a jóvenes; Subsidio escolar para niños en edad escolar; Apoyo alimentario para los niños que asisten a los hogares comunitarios de Bienestar Familiar; Bono alimentario rural para niños que no asisten a los hogares comunitarios de Bienestar Familiar; Revivir o subsidios para atender las necesidades de subsistencia de los ancianos indigentes; Vivir Mejor para dar vivienda rural, mejoramiento de la vivienda y saneamiento básico en las zonas rurales; Vivienda urbana y mejoramiento de la vivienda y del entorno; Recrear para la construcción de parques y para la realización de campamentos juveniles; Talentos o subsidio a menores con talentos deportivos y artísticos; Reciclaje: o apoyo a recuperadores de material reciclable; Habitantes o subsidio para habitantes de la calle.

⁵ Un salario mínimo legal mensual en 1998 corresponde a US\$ 150 aproximadamente.

tre uno y dos salarios mínimos; la Caja Agraria, la vivienda rural y el ICBF a los niños menores de siete años. Dentro de los programas de mejoramiento de la vivienda, colabora y apoya a los municipios (con los recursos que presupuestariamente se encuentran en los fondos de cofinanciación⁶) para resolver problemas de las comunidades pobres en materia de agua potable y saneamiento básico.

Los cuatro años (1994–1997) de la RED registraron resultados significativos en términos de recursos y beneficiarios. En efecto, en dicho período se invirtieron US\$1.049 millones, de los cuales US\$172 millones fueron ejecutados directamente por la RED, US\$203 millones fueron cofinanciados por los municipios y el resto fue financiado por las entidades nacionales y los fondos de cofinanciación (FIU, FIS Y DRI⁷) dentro del esquema focalizado de la inversión social del gobierno. El número de beneficiarios pasó de 1,3 millones en 1995 a 1,7 en 1997, incremento atribuido a programas como Recrear, que pasó de 81.800 beneficiarios en 1995 a 430.000 en 1997. Sin embargo, los recursos de este programa sólo representaron el 1 por ciento del total de los recursos de la RED y de las otras fuentes.

Los recursos de la RED disminuyeron en términos reales. Entre 1997 y 1998 se redujeron un 9 por ciento, debido al déficit fiscal que obligó a reducir la inversión social en el presupuesto de 1998. Asimismo, los gastos de operación registraron una disminución del 9,5 por ciento en términos reales.

Durante el período 1994–1997, la inversión directa de la RED fue de US\$60 millones por año en promedio, y la inversión total para dicho período ascendió en promedio a US\$262 millones por año, equivalentes al 4,4 por ciento del total del presupuesto de inversión de la nación.

Estructura de la RED

La RED sigue la orientación política de la Presidencia de la República, y hasta 1997 funcionó como una sección del Departamento Administrativo de la Presidencia. La Ley 368 de 1997 la transformó en un establecimiento público adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia. La RED actúa en tres niveles: nacional, departamental y municipal. Cada nivel tiene una Mesa de Solidaridad y un Comité Técnico Sectorial para cada programa.

La RED cuenta con un gerente general, agente del Presidente de la República, quien establece los enlaces necesarios para dinamizar las relaciones interinstitucionales y desarrollar su propio modelo de gestión entre el gobierno central y sus entidades con los departamentos y municipios.

Dentro de la estructura inicial de la RED, se estableció una Mesa Nacional de Solidaridad para impulsar el proceso de participación de la sociedad civil. Sus funciones eran las siguientes:

⁶ Estos fondos son mecanismos financieros creados en la ley presupuestaria para destinarlos a rubros específicos como saneamiento básico, educación y salud, con el fin de apoyar a los municipios y complementar los recursos con base en las contrapartidas de éstos.

⁷ Los Fondos Nacionales de Cofinanciación que contribuyen con los programas de la Red son: el Fondo de Infraestructura Urbana (FIU), el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (Fondo DRI).

fijar los criterios demográficos, sectoriales y regionales que aplicarían las entidades ejecutoras para la distribución de los recursos de los programas de la RED; acordar los criterios de coordinación interinstitucional y su integración con los componentes de la política social; y determinar las estrategias para la participación de la sociedad civil en los programas de la RED. Sin embargo, la Mesa Nacional de Solidaridad nunca se ha reunido durante el tiempo que lleva funcionando la RED. En estas circunstancias, la gerencia general, conjuntamente con el gobierno nacional, define las prioridades dentro de los distintos programas y los criterios de focalización de los recursos⁸.

La segunda instancia nacional de la RED la constituyen los comités técnicos sectoriales, integrados por el responsable de cada uno de los programas; la entidad ejecutora nacional y otras entidades del gobierno; organizaciones civiles afines con el tema del programa; y por los representantes de los beneficiarios. En estos comités, la participación de la sociedad civil es amplia y guarda cierta proporcionalidad con la representación gubernamental, lo cual se puede apreciar en la composición establecida en los reglamentos de cada programa (por ejemplo, en el de vivienda urbana, el comité está compuesto por 7 representantes del gobierno nacional y 5 de la sociedad civil). Las propuestas que surgen del comité se transmiten a la Mesa Departamental.

A nivel territorial, la primera instancia de negociación es la Mesa Departamental de Solidaridad, integrada por el gobernador, que la preside, y por representantes de las entidades públicas, los sectores políticos y sociales del orden departamental, y los beneficiarios de los programas. Esta mesa distribuye los recursos por municipios y programas. Además, cuenta con comités técnicos sectoriales departamentales de conformación similar a los comités nacionales que preparan la propuesta de focalización municipal de los recursos. La Mesa Departamental se reúne sólo una vez al año.

Inicialmente se crearon las gerencias colegiadas departamentales para apoyar a la Mesa Departamental de Solidaridad o reemplazarla en la época de receso de ésta. Estas tenían que presentar las propuestas presupuestarias por municipio y por programa para la aprobación de las Mesas Departamentales de Solidaridad. Las gerencias colegiadas, como órganos colectivos, operaron en algunos departamentos hasta 1996 y en 1997 prácticamente desaparecieron.

La segunda instancia territorial es la Mesa Municipal de Solidaridad, integrada por el alcalde, que la preside, por representantes de las entidades públicas del orden municipal, de los sectores políticos y sociales y por organizaciones de los beneficiarios. Esta mesa asigna los recursos presupuestarios por localidades, barrios y comunas con base en los límites máximos asignados en la Mesa Departamental; define y valida los sistemas de selección de los beneficiarios para cada uno de los programas de la RED y aprueba las propuestas de los proyectos presentados por los comités técnicos sectoriales municipales. La Mesa Municipal de Solidaridad se reúne una vez al año, después de la aprobación de los presupuestos por parte de la Mesa Departamental.

⁸ En la Ley 368 de 1997 que convirtió a la Red en establecimiento público, la Mesa Nacional fue sustituida por una Junta Directiva de cinco miembros (el gerente, dos nombrados por el Presidente de la República y dos por el Congreso). Es evidente la ausencia de participación de la sociedad civil.

En las mesas departamentales y municipales, tanto la RED como las entidades de los gobiernos nacional y municipal rinden públicamente cuentas sobre la ejecución de los programas. Como esta rendición de cuentas se realiza varias veces al año, la mesa municipal tiene la oportunidad de estimular la participación ciudadana, en particular la de los beneficiarios, a los cuales se les ofrecen estos espacios sociales para exponer sus quejas o señalar aciertos de los diferentes programas de la RED. Esta es la razón por la que la RED ha promovido la organización y realización de Asambleas de Beneficiarios para los distintos proyectos, en las cuales éstos pueden ejercer control sobre la ejecución en las distintas etapas de los proyectos. Además de este mecanismo, la RED ha promovido las veedurías por proyecto por parte de ciudadanos elegidos por las Asambleas de Beneficiarios.

La RED ha contratado un grupo de universidades⁹, asociadas bajo el nombre de REUNIRSE, para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de sus programas. REUNIRSE ha permitido fortalecer la participación comunitaria en el modelo de gestión de la RED.

Participación interinstitucional y comunitaria: modelo de gestión de la RED

El modelo de gestión de la RED tiene como premisa básica la coordinación intersectorial, interinstitucional y territorial para aunar los esfuerzos dirigidos a reducir los niveles críticos de pobreza de la población vulnerable. Con esto se busca una visión compartida del Estado a todos los niveles acerca de la lucha contra la pobreza y se pretende abrir diversos canales de participación ciudadana para vincular funcional y estratégicamente a las comunidades con este propósito.

A continuación se analizarán las distintas instancias de participación institucional y comunitaria dentro de la RED, con el fin de evaluar su modelo de gestión.

El nivel nacional: reducida participación

La primera instancia de participación, como se señaló anteriormente, es la Mesa Nacional de Solidaridad, que inexplicablemente, nunca se ha reunido. En estas circunstancias, el programa de la RED no ha introducido novedad alguna en el manejo tradicional de la política social y de lucha contra la pobreza por parte del gobierno. Las prioridades, los criterios, los programas y los recursos siguen definiéndose desde el Departamento Nacional de Planeación, con escasa participación de las entidades públicas y al margen de las opiniones de la sociedad civil.

La segunda instancia nacional está constituida por los Comités Técnicos Sectoriales por programas, responsables de la coordinación interinstitucional. Estos comités, casi exclusivamente con la participación de las entidades públicas, preparan la propuesta de focalización de la inversión por departamentos y programas. Sin embargo, están lejos de lograr el objetivo de la participación social.

⁹ REUNIRSE está integrado por las universidades de: Antioquia, Caldas, los Andes, del Norte, Industrial de Santander, Magdalena, Valle y Amazonia.

El nivel departamental: una instancia cuestionable

Una vez definidos los máximos departamentales de los programas de la RED, los Comités Sectoriales Departamentales, como se señaló antes, elaboran la propuesta de focalización de los recursos por programa dirigidos a los municipios. En estos comités, la RED ha logrado coordinar y concertar entre las entidades públicas, pero no ha conseguido vincular de modo significativo a las organizaciones sociales, ONG y beneficiarios potenciales en esta fase del proceso. Estos últimos actores representaron el 11 por ciento de los asistentes a los Comités Sectoriales Departamentales reunidos en 1996¹⁰.

El nivel departamental es el escenario en el que el modelo de la RED encara las dificultades más serias debido a que las Mesas Departamentales de Solidaridad responden ante todo al reconocimiento de la autoridad política y administrativa de los gobiernos departamentales y al hecho de que a pesar de los avances del proceso de descentralización en Colombia, todavía existen entidades nacionales (INURBE, SENA, ICBF, Fondos de Cofinanciación, y otros) encargadas de desarrollar programas de política social que la Constitución de 1991 puso bajo la jurisdicción de la autonomía de los municipios.

Estas mesas tienen la virtud de lograr un mayor compromiso de las entidades nacionales en la ejecución y el desarrollo de los programas de la RED en los municipios de cada departamento. De esta manera, tanto el gobierno departamental como las entidades nacionales participan en la estrategia de lucha contra la pobreza en su ámbito territorial.

Las gerencias colegiadas¹¹ no han sido puestas en marcha, lo cual evidencia el carácter fugaz y más bien simbólico que cumplen los gobernadores, quienes se han limitado exclusivamente a presidir las Mesas de Solidaridad durante un solo día al año. Por otra parte, con excepción de las reuniones de los Comités Sectoriales Departamentales, no hay ninguna instancia preparatoria de las Mesas Departamentales en la cual las organizaciones sociales y los beneficiarios potenciales puedan participar en el diagnóstico de la problemática de la pobreza en los municipios y a la vez discutir y concertar con los alcaldes las propuestas de focalización de la RED para hacer más fluido y fructífero el debate en la Mesa Departamental.

En estas circunstancias, puede concluirse que la participación de los alcaldes y de las organizaciones sociales, no cuenta con los elementos de juicio necesarios para traducirse en deliberaciones que contribuyan a mejorar sustancialmente las propuestas de focalización previamente definidas por los Comités Sectoriales Departamentales. Lo que se da en cambio es un ejercicio de forcejeo político entre los alcaldes, según el documento preparado por REUNIRSE, de confrontación entre alcaldes en lugar de cooperación, de intercambio de favores (es, decir de par-

¹⁰ REUNIRSE, 1997. Iniciativa de la Red de Solidaridad Social para el seguimiento externo de su gestión por parte de la universidad colombiana, pág. 23.

¹¹ Las gerencias colegiadas, de composición mixta, tenían como propósito impulsar la ejecución de los programas de la RED y de otros programas sociales, bajo la presidencia del gobernador.

tidas presupuestarias entre municipios) sin ninguna consideración por los criterios técnicos, y de “aplicación de la lógica del igualitarismo” en la distribución de los recursos¹².

De todas formas, aunque poco deliberante, la participación de las organizaciones sociales, ONG y potenciales beneficiarios en esta fase del proceso representó el 22 por ciento de los asistentes a las Mesas Departamentales de Solidaridad reunidas en 1996, por debajo de la asistencia de los alcaldes municipales, del 36 por ciento¹³.

El nivel municipal: donde nace la participación

Como es natural en un esquema jerarquizado, la participación comunitaria aumenta a medida que se desciende en los niveles de decisión. En efecto, la participación de la sociedad civil, tanto en los Comités Sectoriales Municipales (que definen la focalización de los programas en los barrios, comunas y veredas) como en las Mesas Municipales de Solidaridad (que debaten y acuerdan la distribución final de los recursos), es sustancialmente mayor que en las instancias nacional y departamental. Las organizaciones sociales y los beneficiarios representaron el 37 por ciento de los asistentes a los Comités Sectoriales Municipales, mientras que en las Mesas Municipales alcanzaron al 65 por ciento, según datos de REUNIRSE para 1996.

Esta relativamente amplia participación comunitaria, acompañada de las asambleas de beneficiarios y de la rendición de cuentas por parte de las entidades ejecutoras ante las Mesas Municipales de Solidaridad, conjuntamente con las veedurías por proyecto, resume la filosofía y el alcance del modelo de gestión de la RED. Es obvio que la comunidad tiene una participación decisiva en el diagnóstico de la problemática social y en la vigilancia y control tanto de los recursos como de los proyectos. Aún en el caso de la focalización de los programas, la participación comunitaria ha sido relativamente importante, al lograr modificar en una proporción no despreciable durante las deliberaciones de las Mesas Municipales de Solidaridad las propuestas presentadas por los Comités Técnicos Municipales¹⁴.

La participación comunitaria en la última fase del modelo de la RED ha permitido mejorar los criterios de focalización hacia la población más pobre, ha contribuido a disminuir las prácticas clientelistas, y por lo menos en uno de los programas ha modificado radicalmente el proceso de asignación de los recursos en favor de los pobladores más necesitados. Tal es el caso del programa de vivienda urbana del INURBE, en el cual el modelo de gestión de la RED garantizó que los subsidios a la demanda recayeran sobre los hogares con ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos, cuando lo habitual en el pasado era que éstos se concentraran en los hogares con ingresos entre 3 y 4 salarios mínimos, por ser éstos más atractivos para los constructores y las instituciones financieras, dada su mayor capacidad de ahorro¹⁵.

¹² REUNIRSE, op cit, pág. 23.

¹³ REUNIRSE, op cit pág. 57.

¹⁴ REUNIRSE, op cit, señala que sucedió en 23 de los 111 municipios en donde Reunirse aplicó la encuesta.

¹⁵ Los recursos de vivienda-RED representan el 30 por ciento del total de la inversión ejecutada por la RED en el período 1994-97. Además, en 1996, más del 70 por ciento de los recursos se canalizaron a través de INURBE hacia el proyecto RED.

La participación comunitaria en la RED: un enfoque instrumentalista

Del balance de bondades y dificultades del modelo de gestión de la RED, puede concluirse que la participación ciudadana no responde al concepto integral que ha venido ganando espacio en la literatura sobre el tema y en el enfoque de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID. Un modelo participativo debería corresponder a un “proceso a través del cual las organizaciones comunitarias de base y otras organizaciones de la sociedad civil, conjuntamente con las instituciones del Estado, emprenden acciones creativas, orientadas a diagnosticar y resolver los problemas que las afectan de una forma concertada, articulada y democrática” (BID)¹⁶.

En otras palabras, la participación ciudadana no implica simplemente aceptar las directrices del gobierno central, sino que debe llevar consigo un grado relativo de autonomía de la comunidad en el proceso de toma de decisiones para realizar sus propias iniciativas. El tema central entonces tiene que ver necesariamente con el verdadero control de la comunidad sobre los recursos, o sea, una genuina cesión de poder del Estado a los ciudadanos¹⁷. Pero en contraste, el modelo de participación de la RED parece asimilarse más al modelo instrumentalista mencionado por Zander Navarro¹⁸, al citar a Anthony Hall. Este modelo presupone una cuidadosa planificación para controlar la participación popular, básicamente con el propósito final de validar los objetivos políticos y económicos del gobierno. Como se señaló anteriormente, el modelo de gestión de la RED es jerarquizado. Las decisiones relativas a las prioridades, al monto de los recursos y a los programas se toman desde el nivel central. En el nivel departamental se observa la intención gubernamental de utilizar las Mesas de Solidaridad para validar o legitimar la distribución de los recursos hacia los municipios valiéndose de la autoridad territorial de los gobernadores. En el nivel municipal, sin embargo, el modelo de gestión de la RED se torna un tanto más participativo, con lo cual la comunidad, aunque de manera restringida, puede involucrarse en el diagnóstico y decisiones sobre la focalización de los programas ya estipulados desde arriba.

La sostenibilidad de la RED

Aunque el modelo de gestión de la RED respeta el proceso de descentralización en Colombia y reconoce la autonomía de las entidades territoriales, el dispendioso y extenso procedimiento para la contratación con los municipios de los miles de proyectos en cada programa (aproximadamente 10.500 en 1997) es una consecuencia de las normas legales vigentes, debido a las cuales la ejecución de la inversión social local se ve supeditada a los períodos de trámite del presupuesto

¹⁶ Adams, J., y Rietbergen, J. 1994. “Participatory Development: Getting the Key Players Involved”, *Finance & Development*, septiembre.

¹⁷ Hall, A., “Community participation and development policy: a sociological perspective”, en Hall, A. and Midgley, J. (eds). *Development Policies: Sociological Perspectives*. Manchester: Manchester University Press, 1988, p. 9–107. Citado por Navarro, en “Affirmative Democracy and Redistributive Development: The case of Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989–1997)”, versión preliminar, Departamento de Sociología, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil), 1997.

¹⁸ Navarro, Z., op. cit. Pág. 8.

nacional¹⁹. Así, suele ocurrir que entre la decisión de focalización y el primer desembolso para un proyecto puede transcurrir fácilmente hasta un año.

Junto con esta maraña presupuestaria que dificulta la ejecución de los proyectos existe otro problema que afecta también a la sostenibilidad del modelo de gestión de la RED. Puede afirmarse que la participación comunitaria en muchos casos no solamente es esporádica (está ligada exclusivamente al ciclo de cada proyecto) sino que, conforme a la evaluación de REUNIRSE²⁰, con suma frecuencia se constata que no hay criterios explícitos para la selección de los voceros sociales, quizás como resultado del todavía limitado énfasis de la RED en promover agresivamente la capacitación de las comunidades. Ciertamente, la sostenibilidad del modelo de gestión de la RED no sólo depende de su institucionalización (Ley 368 de 1997) y del monto de los recursos asignados en el presupuesto nacional, sino de la apropiación que de él hagan los municipios y las comunidades. Para lograr este objetivo, los municipios y las comunidades deberían tener una mayor injerencia en el manejo y asignación de los recursos que el gobierno nacional destine a la política social focalizada hacia los sectores más vulnerables de la población.

La experiencia de Porto Alegre: semejanzas y diferencias con la RED

Zander Navarro²¹ presenta en un interesante y documentado análisis la experiencia del municipio de Porto Alegre (Brasil) en lo que respecta a la participación comunitaria. El modelo de Porto Alegre, que denomina “Presupuesto participativo”, refleja la decisión política de las autoridades municipales de ceder poder a las comunidades para gestionar autónomamente una parte relativamente importante (en promedio 15 por ciento de los ingresos corrientes del municipio) del presupuesto total.

La tradición organizativa de las comunidades de Porto Alegre facilitó el avance del proceso participativo, en el cual tuvo mucho que ver la ascendencia y el liderazgo del Partido Democrático de los Trabajadores. Las comunidades establecieron la regionalización de la ciudad en 16 sectores, los cuales eligen a sus representantes ante un Consejo Presupuestario Municipal con amplia capacidad de decisión. La municipalidad se limita a establecer ocho actividades prioritarias (saneamiento básico, vivienda, transporte y tránsito, asistencia social, educación, salud, pavimentos locales, incluyendo alcantarillado y organización de la ciudad), dentro de las cuales cada región escoge cuatro de ellas y les asigna un orden de preferencia. De este modo, se inicia un complejo y sofisticado proceso de negociación dentro del Consejo Presupuestario Municipal, al cual la Administración brinda todo el apoyo técnico y jurídico sin inmiscuirse para nada en las de-

¹⁹ Los presupuestos municipales se aprueban por los Concejos hacia mediados del mes de diciembre de cada año; entretanto, el presupuesto nacional se conoce en forma definitiva el último día de diciembre, con su decreto correspondiente de liquidación, que incluye los programas de la RED para cada una de las entidades públicas. En consecuencia, los municipios no pueden incorporar en sus presupuestos los recursos de la RED, incorporación que sólo puede hacerse una vez que culmina el proceso de concertación en las Mesas Departamentales y Municipales y se perfeccionan, con todos los requisitos, los contratos de todos los proyectos de cada programa con todas las entidades nacionales y con la propia RED.

²⁰ REUNIRSE, op. cit.

²¹ Navarro, Z., op. cit.

cisiones autónomas de los voceros comunitarios. Se logra así configurar una propuesta de inversión que siempre ha sido aprobada por el Concejo Municipal elegido popularmente.

La experiencia de Porto Alegre, que ha sido imitada —con algunas diferencias— en 70 municipios de Brasil, constituye una verdadera innovación que podría convertirse en un modelo generalizado en las administraciones locales de éste y otros países de la región.

Tanto en Brasil como en Colombia, en la década de 1980 se produjeron cambios sustanciales en el papel y la organización del Estado. En ambos países se promulgaron reformas constitucionales que limitaron el poder de los gobiernos centrales y transfirieron recursos y responsabilidades a los municipios. Estos procesos de descentralización, que han sido característicos en casi toda América Latina²², proporcionaron el marco adecuado para la implantación del modelo de presupuesto participativo en Brasil y del modelo de gestión de la Red de Solidaridad en Colombia. Aunque la RED es un programa de alcance nacional, su verdadera realización se lleva a cabo en los municipios, conjuntamente con las autoridades locales.

Los dos modelos se distinguen por la decisión política²³ de los gobiernos de transferir a la participación popular una parte relativamente importante del presupuesto de inversión con el propósito de lograr resultados positivos en la redistribución del ingreso. Quizá la clara orientación de las constituciones de Colombia y Brasil en favor del fortalecimiento de la democracia participativa hace que el enfoque de ambos modelos busque establecer escenarios en los que la participación comunitaria se desarrolle sin el protagonismo de los políticos tradicionales. Además, la rendición de cuentas sobre la ejecución de los proyectos definidos por la comunidad, a la que se someten los gobiernos en cada caso, refuerza sus intenciones de darle expresión concreta a la democracia participativa y de reducir las posibilidades de reproducción de la corrupción y las prácticas clientelistas.

A pesar de estas similitudes, se aprecian notables y agudas diferencias entre las dos experiencias, de cuyo examen pueden derivarse enseñanzas útiles para evaluar las posibilidades de la participación comunitaria en el desarrollo económico y social.

En primer término, la gran diferencia de los dos modelos se origina en la decisión política de los gobiernos de ceder o no una porción relativamente significativa de poder a las comunidades. En Porto Alegre, el gobierno cedió a la participación popular la facultad de decidir autónomamente sobre la asignación de una parte del presupuesto. En Colombia, en cambio, el gobierno mantiene un gran poder incluso sobre aquella parte reducida de la inversión social que ha decidido exponer a la participación popular. El gobierno sigue presidiendo las instancias de decisión del modelo de gestión de la RED²⁴, al contrario de Porto Alegre, donde la administración

²² Hausmann, R., 1997, "La gestión municipal. Gobiernos locales: más responsabilidad financiera", en El BID, boletín septiembre-octubre, págs. 6 y 7.

²³ Esta inclinación proviene, posiblemente, de gobiernos recién elegidos con un programa social de centro izquierda.

²⁴ Un buen ejemplo de la renuencia del gobierno colombiano a ceder poder se encuentra en los propios reglamentos de la RED. Al establecerse que las decisiones en las Mesas de Solidaridad se toman preferentemente por "consenso", tácitamente está reduciéndose la posibilidad de que la comunidad tome sus propias decisiones apartándose de las opiniones del gobierno. Véase, por ejemplo, el Acta de la Mesa Departamental de Solidaridad de Boyacá, 1997, págs. 44 y 45.

municipal se limita a suministrar la información técnica requerida y a esperar el resultado de la deliberación popular. Esta diferencia permite ver tanto el carácter realmente participativo de la experiencia de Porto Alegre como la esencia instrumentalista del modelo “participativo” de la RED, que se observara en otra sección de este documento.

Las distintas inspiraciones de uno y otro modelo dan lugar a distintas formas en el ejercicio de la participación comunitaria. El proceso de Porto Alegre está formalizado (la misma comunidad dictó unos reglamentos) y es complejo y delegatorio por niveles—dentro de la propia comunidad, el modelo de la RED es esporádico en la convocatoria de las instancias de participación y carece de reglas claras y permanentes para definir el papel que deben desempeñar los representantes de la comunidad en la toma de decisiones. No es de extrañar, pues, que en Porto Alegre se observe una relación orgánica entre el gobierno y la comunidad, en tanto que en Colombia es evidente una relación funcional (la comunidad sirve al gobierno en el cumplimiento de sus objetivos).

En las dos experiencias, la participación de los más pobres es bastante limitada. Sin embargo, debe señalarse que el modelo de gestión de la RED, al focalizar la inversión social a favor de los pobladores más vulnerables, logra involucrarlos ampliamente a nivel municipal en la definición de los proyectos por programa y en la ejecución y control a través de las Mesas de Solidaridad y las asambleas de beneficiarios.

Dadas estas diferencias, es posible afirmar que el modelo de Porto Alegre podría resultar más sostenible que el modelo de la RED, porque la concertación entre el gobierno y las comunidades en un ambiente ampliamente participativo y democrático ha producido resultados positivos en la calidad de vida y en la organización de la ciudad, todo lo cual garantiza su supervivencia. Por el contrario, en Colombia, como se señaló anteriormente, la cuantía de los recursos (que han disminuido preocupantemente debido a la crisis fiscal) y la conversión de la RED en un establecimiento público no bastan para garantizar su permanencia en el futuro. A pesar de la corta vida de la RED, frente a los nueve años del presupuesto participativo de Porto Alegre, la experiencia del presupuesto participativo en dicha ciudad señala, sin duda, un elemento esencial para la sostenibilidad del modelo de la RED con el verdadero fortalecimiento de la participación comunitaria.

Conclusiones

Aunque solamente han transcurrido cuatro años desde su inicio, la estrategia de la Red de Solidaridad Social ha mostrado resultados significativos tanto en cobertura como en inversión. El modelo de gestión de la RED ha sido particularmente exitoso en la coordinación interinstitucional de las diferentes entidades que desarrollan la política social focalizada. También ha sido exitoso en la promoción de la participación ciudadana a nivel municipal.

Sin embargo, como se ha señalado varias veces en este documento, la sostenibilidad del modelo de gestión de la RED no está asegurada. La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre proporciona enseñanzas que podrían ser útiles para el caso colombiano. En dicha

ciudad se combina adecuadamente la descentralización con la decisión política de ceder una parte del presupuesto de inversión, dentro de un orden de prioridades municipales, a la participación autónoma de las comunidades organizadas.

En contraste, el modelo de gestión de la RED tiene elementos que contravienen la autonomía de los municipios en la asignación de los recursos dirigidos a los programas sociales. Efectivamente, los alcaldes municipales, en la práctica, cuentan con escasas posibilidades de influir en la definición de los límites presupuestarios por programas. Por otra parte, no parece que exista un aporte significativo de la sociedad civil en las decisiones de las Mesas Departamentales. En estas circunstancias, cabe preguntarse si el papel de éstas agrega algún valor a la participación comunitaria y si contribuye a la eficacia del modelo de gestión de la RED.

De todas maneras, el modelo de la RED, al orientar recursos importantes de las entidades nacionales hacia la política social focalizada en los municipios, no sólo garantiza el compromiso de éstas con la estrategia del gobierno nacional, sino que contribuye a mejorar los niveles de gestión de las autoridades locales.

Aprovechando las enseñanzas de Porto Alegre y de la RED, es posible sugerir un nuevo diseño que mejore la eficiencia de la RED y dinamice la participación comunitaria. Este diseño consistiría en:

- Revivir la Mesa Nacional de Solidaridad, con participación de la sociedad civil, como un espacio para concertar con el gobierno nacional las prioridades de la política social focalizada y los criterios para asignar directamente los recursos a los municipios.
- Concentrar en el presupuesto de la RED todos los recursos que el gobierno nacional asigne a la política social focalizada, distribuidos por municipios, según los criterios establecidos por la Mesa Nacional de Solidaridad.
- Establecer convenios entre la RED y los municipios para el uso de los recursos de acuerdo con las prioridades nacionales y una metodología que garantice la participación comunitaria autónoma en las determinación de las prioridades locales²⁵.
- Una propuesta de esta naturaleza conduciría a fortalecer la descentralización y profundizar el arraigo de la participación comunitaria, garantizando así la sostenibilidad del modelo de gestión de la Red de Solidaridad Social.

²⁵ A semejanza de Porto Alegre, la Mesa Nacional fija un espectro amplio de prioridades, dentro del cual las comunidades municipales escogen sus propias opciones.

Bibliografía

- Adams, J. y Rietbergen, J. 1994. "Participatory Development: Getting the Key Players Involved". *Finance & Development* (septiembre).
- Departamento Nacional de Planeación-DNP-CONPES. 1996. "Evaluación y líneas de acción", No. 2838.
- Hall, A. 1988. "Community Participation and Development Policy: A Sociological Perspective". En Anthony Hall y James Midgley (compiladores). *Development Policies: Sociological Perspectives*. Manchester: Manchester University Press.
- Hausmann, R. 1997. "La gestión municipal. Gobiernos locales: más responsabilidad financiera". En El BID: Boletín (septiembre-octubre).
- Navarro, Z. 1997. "*Affirmative Democracy and Redistributive Development: The case of Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1997)*". Departamento de Sociología/ Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil.
- Presidencia de la República-DNP. 1995. Plan de Desarrollo, "El salto social", Ley de Inversiones 1994-1998.
- Red de Solidaridad Social. 1997. Acta de la Mesa Departamental de Solidaridad de Boyacá.
- _____.1996. Reglamento operativo general, una estrategia de desarrollo social y humano (febrero).
- _____.1996. Rendición pública de cuentas, Programas RED 1995-1996, Tunja (noviembre).
- Restrepo, D. 1997. "El cáliz de la participación. Relación Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano". En *Reforma y democracia*, No.7. CLAD.
- REUNIRSE. 1997. *Iniciativa de la red de solidaridad social para el monitoreo externo de su gestión por parte de la Universidad Colombiana*.
- Zapata, J.G. 1997. "Evaluación de la política de vivienda de interés social en el período 1994-1997. Balances y perspectivas". REUNIRSE (octubre).

EXR - Publications Section

Sample Copy

Room B-421

DO NOT REMOVE FROM PUB's LIBRARY

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave., N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

www.iadb.org

B0130702

