VACÍOS Y DESENCUENTROS

Políticas sociales, Estado y ONG

Autor

Jose Lopes Ricci

Sociólogo e Investigador Principal do Centro Alternativa, Lima Peru.

* El presente texto debe mucho a las ideas y conversaciones que tuve con Lissette Aliaga y Jaime Joseph. Los errores e inconsistencias son de mi absoluta responsabilidad.

1. Introducción

La problemática de la política social es un campo de acción en constante redefinición, donde la obtención de ciertos bienes y servicios para el aseguramiento de los niveles básicos de vida de una población determinada se encuentran en pugna y se legitiman convirtiéndose, para el sentido común, en derechos y obligaciones de carácter público. De este modo, varios de los bienes y servicios de usufructo privado han pasado a ser preocupación de agenda de desarrollo y asuntos de manejo estatal. Podemos citar, por ejemplo, a programas sociales como el vaso de leche o los comedores populares que reflejan la consideración de la calidad nutricional de los miembros de una familia en estado de carencia como un asunto de interés público, cuando anteriormente su resolución constituía un asunto estrictamente privado[1].

Al adquirir la forma de interés público, la posición del Estado de manera explícita o implícita con respecto a algún tema que contemple el bienestar de la población expresa una política social. En sentido estricto "la política social, es en primer lugar, una política pública, es decir un conjunto de criterios que orientan el comportamiento del Estado sobre un tema específico sentido por su población" (Béjar, 2001:16). Este autor considera que en el Perú la política social como política pública, es decir como producto de un plan en torno a la distribución de la renta nacional, no existe ni ha existido. Lo que hay, según su interpretación, es un conjunto de programas sociales dispersos y sin coordinación (Ibid, 2001:13). Sin embargo, la ausencia de una gestión planificada con respecto a ciertos temas de preocupación general ligados al bienestar define también el ámbito de incidencia de los diversos actores relacionados con la generación de demandas y la satisfacción de éstas.

La problemática de la política social se encuentra, por consiguiente, íntimamente vinculada con las condiciones para garantizar una relación armoniosa y satisfactoria entre Estado y sociedad. Lo cual nos plantea el tema de construcción ciudadana en sectores populares, aquél proceso inconcluso en el país (López, 1988), en particular del ámbito social de la condición ciudadana. Por ciudadanía social debemos entender al conjunto de derechos y obligaciones que permiten a los miembros de una sociedad participar de forma equitativa en la distribución

[1] La diferencia entre ambos programas es que el primero surge como iniciativa estatal y es administrado por los municipios distritales, organizando la demanda de la comunidad con márgenes relativos de representación y autonomía; mientras el segundo se caracteriza por la iniciativa de la población que logra canalizar en un primer momento recursos de agencias de desarrollo y luego pasa por una serie de incentivos y condicionamientos estatales

del bienestar. Y este reconocimiento pasa por la representación de intereses que atañe también a otras dimensiones de la ciudadanía como los derechos políticos y civiles. Como señala Roberts, asumiendo la formulación hecha por T.H. Marshall[2]: "Tanto a nivel formal como informal, el ejercicio de los derechos de la ciudadanía social depende de la participación activa de otras personas para quienes esos derechos son obligaciones... La ciudadanía social depende, entonces, de la existencia de relaciones sociales y de un sentido de identidad y obligación común" (Roberts, 1994:48). De esta manera, ser ciudadano no sólo tiene que ver con la satisfacción de estas necesidades básicas sino con el reconocimiento de éstas como un derecho y obligación que debe garantizar el Estado mediante su accionar.

Las políticas sociales, como muchos autores lo han señalado, deben concebirse con relaciones definidas y claras con la economía y la política, si es que pretenden mejorar las condiciones de vida de las mayorías nacionales. Ellas están (o debieran estar) enmarcadas en una visión de desarrollo de país, en interrelación y complemento con las dinámicas de crecimiento económico y no asumidas como subsidiarias y al margen de éstas. Tener una apropiada cobertura en salud, educación, seguridad y servicios básicos, contribuye a mejorar las capacidades y autoestimas de la población lo cual incidirá directamente en los rendimientos e identidades laborales. Mientras el acceso a empleos e ingresos adecuados permitirá un mejor establecimiento de intereses y compromisos con sus entornos territoriales y las demandas locales. También las políticas sociales tienen mucho que ver con la voluntad política de las autoridades públicas en la designación presupuestaria y en la cobertura participativa de la población.

Dentro del concepto genérico de política social, por su parte, se puede distinguir cuatro contenidos y objetivos sociales diferentes: protección, promoción, previsión y atención social (Béjar, 2002:23). La primera busca asegurar al individuo mecanismos institucionales para la cobertura de sus necesidades básicas, por ejemplo la atención en salud. La segunda trata más bien de una inversión con miras al crecimiento y desarrollo individual, donde la educación pública es una de ésta medidas. La tercera consiste en tomar acciones de antelación a situaciones futuras que atentan contra el bienestar de una población, como la garantía de una jubilación digna. Finalmente, la atención social se ejecuta ante una situación de emergencia

[2] Como se conoce el enfoque clásico de Marshall sobre el desarrollo pleno de la ciudadanía comprende lo cívico, lo político y lo social.

que pone en peligro las condiciones normales de vida de una población, como es la atención a poblaciones en riesgo como los pobres extremos o comunidades que han sufrido un desastre natural, entre otros casos. Y el primer concepto, el de protección, para ser integral, debería –en el terreno del *deber ser*- conjugar los otros tres conceptos: "Es decir, *promover* en el sentido de perseguir, una mejoría constante de las condiciones de vida hacia el desarrollo pleno del ser humano, *prever los riesgos* apelando a la solidaridad; y estar en condiciones de *atender rápidamente* a quienes sufren situaciones de emergencia" (Ibid, 2002:24).

Si bien muchas de estas funciones son cubiertas parcialmente por algunos programas estatales, el hecho de que la provisión directa no tenga como principal responsable al Estado no significa que no forme parte de una política social. El Estado puede utilizar diversos mecanismos según el modelo de desarrollo imperante en un determinado contexto histórico. La tendencia en la última década ha sido pasar muchas de estas funciones al sector privado y/o combinar mecanismos de cooperación entre el Estado y este sector, para lo cual se han esgrimido razones de eficiencia y eficacia, pero sobre todo han estado a tono con el modelo neoliberal de constreñimiento del aparato estatal y de imperio del mercado en estos temas donde la presencia estatal era importante. Podemos mencionar el caso de la previsión social, que ha pasado en gran medida a ser cubierta por las Aseguradora de Fondos de Pensiones (AFP). También, las funciones de protección como el seguro de salud para los asalariados que pueden ser brindadas por Empresas Prestatarias de Salud (EPS). En consecuencia, lo mismo ha venido ocurriendo con las funciones de promoción y atención social que, aparte de la labor estatal, han pasado a ser compartidas, casi siempre no coordinadas –y bajo una fuerte y mutua suspicacia–, con otras instituciones como las del denominado "tercer sector", del sector privado y otras organizaciones voluntarias de la sociedad civil, que han tratado de hacer prevalecer ciertas demandas como derechos esenciales para el bienestar de los sectores populares en el país. Por lo tanto, en el terreno de políticas sociales durante la última década se han establecido otros actores, entre los cuales están los organismos financieros multilaterales, las agencias de cooperación internacional, las ONG, los ejecutivos de las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil en general, que interactúan políticamente de acuerdo a sus intereses y agendas para incidir en los asuntos materia de intervención estatal.

Actualmente, bajo los resabios del modelo neoliberal o de "capitalismo con rostro humano", se mantiene la tendencia a que los mecanismos de provisión de servicios sociales sean trasladados ya sea a las empresas privadas, o facilitar a que ciertos segmentos de la población, que al no tener garantizado su acceso, utilicen formas informales o comunitarias. Este repliegue del Estado ha propiciado, como se ha mencionado anteriormente, una importante presencia de actores privados en el diseño, financiamiento y ejecución de políticas sociales. Por ello, nos pareció pertinente iniciar nuestros estudios de caso con experiencias de proyectos concebidos por la cooperación internacional y ejecutados por ONG[3]. Decidimos empezar por lo que teníamos a mano, en tanto ONG, tomando en cuenta proyectos que eran implementados por algunos de los departamentos de línea de Alternativa y que se plantearan, para seguir con la tipología de Bejar, objetivos de protección y promoción social, aunque –como después comprobamos– los dos proyectos que seleccionamos tenían como antecedente haber surgido para la atención social, ante situaciones de emergencia y dirigidos a sectores pobres y en sobrevivencia. También diferenciamos entre programas con cobertura universal en su ámbito territorial de implementación y otros de composición selectiva de los beneficiarios[4]. Los primeros administraban bienes públicos y los segundos bienes privados[5].

La opción de "empezar por casa" suponía riesgos diversos, sobre todo el de no establecer claras fronteras entre sujeto y objeto de investigación. Además, debíamos sobrellevar una antigua y no muy bien resuelta tensión entre promoción social e investigación académica, que perdura en enfoques, valoraciones y estilos de trabajo de los que conforman las ONG, cobijados muchas veces en estereotipos cómo que el promotor "trabaja", "se ensucia los zapatos", "está en el campo", mientras el investigador "sólo" hace trabajo de escritorio y visita puntualmente e instrumentalmente las zonas de estudio. Lo cierto es que los términos de intercambio entre ambas actividades no se han resuelto apropiadamente, pero es un hecho que su complementariedad y articulación contribuirá a cualificar tanto uno como a otro. Adoptar el

[3] Es de remarcar que, como bien indica Henri Favre, "Ninguna región en el mundo tiene tantas ONG como América Latina, y en ninguna otra las ONG tienen un papel tan importante" (Favre, 2002:86). En el mismo sentido, Roberts señala lo siguiente: "ONGs extranjeras y nacionales han aumentado rápidamente en los 80s y los 90s... Con el advenimiento de procesos de democratización, de reducción del Estado y de desarrollo guíado por políticas de libre mercado, las ONGs han adquirido nuevos roles en la administración de programas ya sea estatales o de apoyo extranjero" (Roberts, 2001:7-8).

[4] Beneficiario es un término que lo usaremos con la reserva del caso. Si bien es de uso extensivo e intensivo por diseñadores, ejecutores y población objetivo, éste se presta para varias interpretaciones. Entre sus distintas acepciones encontramos que beneficiario puede ser la persona que recibe un bien, como receptora de un dador; pero también puede significar el derecho que tiene dicha persona en virtud de una ley. Ante la falta de una definición clara al respecto lo usaremos como equivalente a población objetivo.

[5] Asumimos la definición que realiza Martín Tanaka al respecto. Bien público como "aquel bien de cuyo consumo no es posible excluir a nadie y cuyo consumo es indivisible"; y bien semi-público aquel que "no concierne a todos sino sólo a un grupo de interés" (Tanaka, 2001:16-17).

enfoque metodológico de interface nos ayudó a procesar mejor la tensión entre promoción e investigación. Ser sujetos de la investigación también nos ubicaba como interactuantes, como parte de los nexos y las redes a analizar.

Se consideró dos proyectos de intervención que respondían a programas o políticas que ya tenían un tiempo previo de implementación en Alternativa y en otras ONG. Estamos hablando de los sistemas intermedios de provisión de agua potable y de microcréditos a través de bancos comunales, ambos concebidos por la cooperación internacional y dirigidos a mejorar las condiciones de vida de sectores urbanos populares en condiciones de pobreza y a sustentarse en la gestión comunitaria de los beneficiarios. Proyectos que corresponden al actual contexto de cambio de roles de los actores en las políticas sociales, donde el Estado ha restringido su función y favorece el accionar cada vez más importante de las ONG como un ente que "cubre", con sus respectivos costos, los vacíos estatales en la responsabilidad de provisionar bienes y servicios públicos (como crédito y agua potable, respectivamente) para revertir los crecientes niveles de pobreza y no solamente como un paliativo que busca impacto políticos coyunturales.

Los programas elegidos, además, presentaban indicadores formales de éxito en cuanto cobertura, eficacia y sostenibilidad. Alrededor de estas experiencias pretendimos absolver algunas de las preguntas centrales del proyecto CLASPO, como el rol de la comunidad / beneficiarios, ONG, Estado y los escenarios de interface (cooperación y confrontación) entre ellos que determinan los resultados de tales iniciativas de política social.

Antes de discutir las lecciones aprendidas a partir los casos estudiados e intentar proyectar su relevancia para el (re)diseño de éstas y otras iniciativas de política social generadas por la cooperación internacional y las ONG, así como de sus necesarias compaginaciones con el Estado y público objetivo, debemos hacer una presentación de los casos considerados, de sus supuestos y pretensiones.

SACAP y bancos comunales

Estos dos programas considerados han venido siendo implementados por distintas ONG hacia mediados de la década pasada. Desde sus inicios a la fecha, dichos programas, muestran importantes e interesantes indicadores de éxito. En el caso de los BBCC se cuenta con indicadores técnicos como tasa de morosidad con un registro bastante bajo (alrededor de un 2%). Según datos proporcionados por la Mesa de Trabajo de Bancos Comunales de Lima, a julio del 2003, nueve programas a nivel nacional abastecían a 55,036 clientes en 1,250 BBCC.

Para el caso de los SACAP, según el estudio a nivel de la capital efectuado por la ONG Servicios Educativos Rurales (SER), se tiene que a inicios del 2003 han encontrado que 65% de sistema autónomos están en operación, 15% funcionan y 20% ya dejaron de ser tales en tanto lograron su conexión domiciliaria definitiva a cargo de SEDAPAL (SER, 2003). Estas cifras, en general, indican un balance altamente favorable sobre este tipo de sistema intermedio de abastecimiento de agua potable. En el caso de Nuevo Pachacútec, los SACAP implementados por Alternativa registran también datos favorables, tres años después: los 17 SACAP y COVAAP en operación y con una cobertura poblacional que sobrepasó las proyecciones iniciales.

Bancos Comunales: microcrédito, filtraciones y solidaridad[6]

El desarrollo de los programas de crédito a microempresarios se ha producido en correspondencia con el enfoque neoliberal que impulsa el paradigma orientado al desarrollo de las microfinanzas y el fortalecimiento de los intermediarios financieros que trabajan directamente con las microempresas. En este modelo, se busca incentivar el mercado y fomentar la competencia, de manera que el Estado deja de intervenir como empresa en la economía y canaliza fondos para impulsar programas privados fortaleciendo a instituciones de primer piso (quienes administran los fondos directamente con los agentes económicos beneficiarios). El objetivo es asegurar la continuidad de los servicios crediticios de forma indefinida, de esta manera trabaja con tasas reales positivas para cubrir los costos y riesgos de las operaciones de crédito.

Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) que venían operando desde 1982 como casas empeños en los municipios de provincias fueron promovidas, hacia 1990, para la

6 Lo que vamos a presentar en el tema de microcrédito es un resumen, en algunos pasajes casi literal, del informe de caso realizado por Lissette Aliaga en el marco del proyecto CLASPO. Cualquier sesgo al respecto es de mi entera responsabilidad y no compromete a la autora.

ejecución de programas de pequeños créditos a las microempresas. Este impulso favoreció la autonomía de estas instituciones locales de crédito, la cual fue apoyada por programas de capacitación realizados con financiamiento de GTZ Alemania y el BID. La tendencia de estas entidades, con el propósito de garantizar la rentabilidad de estas formas empresariales, es de situarse en las microempresas formales de mayor consolidación. El microcrédito no ha alcanzado a los microempresarios de menores recursos.

Los programas estatales creados entre 1994 a 1997 tuvieron como finalidad fortalecer este rol de las instituciones privadas, y también de las ONG en el apoyo financiero a la microempresa. La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), en 1982, crea el Fondo de Promoción para la Pequeña Empresa Industrial (FOPEI) como un programa especial dentro del Banco Industrial del Perú; en 1994 ejecuta el Programa Multisectorial de Financiamiento para la Microempresa (PROMICRO) con financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF); y, en 1995, establece el Programa Global de Crédito para la Microempresa (MICROGLOBAL) con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En la línea de acción estatal relacionada con la banca comercial, se elaboraron reformas que han impactado limitadamente en el sector empresarial privado. De éstas las experiencias más conocidas son el Banco del Trabajo y Financiera Solución. El Banco del Trabajo inicia operaciones en 1994 y es una empresa constituida a partir de capitales chilenos. Por su parte, la Financiera Solución opera desde 1997 y es subsidiaria del Banco de Crédito. Ambas entidades financieras se concentraron en los créditos de consumo y créditos a las microempresas de ingresos medios y bajos.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) en 1997 la cobertura del crédito se habría elevado al 32 % de la población a nivel nacional, así como también los intermediarios financieros formales habrían aumentado su participación como fuentes de financiamiento en 31.7%.

Como resultado de la crisis internacional y el fenómeno de El Niño, la recesión de la economía peruana de los años 1998 y 1999 afectó el acceso al crédito reduciéndolo considerablemente. De esta manera, la banca comercial restringió su presencia en el financiamiento a la microempresa, reflejando los altos costos de trabajar en microfinanzas por parte de estas entidades. Debemos indicar que la provisión de crédito para la banca comercial,

en correspondencia con su propia naturaleza, siempre fue vista como negocio y no como un mecanismo de promoción a la inversión y de distribución a los sectores empresariales menos productivos.

En 1996, el Estado establece un conjunto de normas que permiten la formalización y regulación de programas de crédito que venían ejecutando algunas ONG y que tenían una cartera importante de clientes. Estos programas adquieren la forma de Entidades para el Desarrollo de las Pequeñas Empresas y Microempresas (EDPYMES) y son reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), tal como otras instituciones financieras de la banca comercial[7]. En 1997 se crea el Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI), financiado por el Gobierno de Holanda y el Fondo Contravalor Perú-Suiza, teniendo por objetivo brindar servicios de garantía de cartera y cartas fianza a las pequeñas y micro empresas (Pymes) por medio de las instituciones que trabajaban en el sector.

Con el fin de garantizar el desarrollo de iniciativas del sector privado empresarial, el Estado formó en 1998 el Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (FONREPE), el cual respondía de manera directa al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y tenía como colaboradores a la Asociación de Bancos (ASBANC) y la Asociación Peruana de Empresas (APESEG). Este fondo brindaba servicio a los intermediarios financieros de la banca comercial mediante un programa de seguro de créditos, con el propósito de promover la atención a pequeñas empresas de cualquier actividad económica.

Estas experiencias desde el Estado apuntaban a promover el desarrollo y fortalecimiento de programas de microcrédito que ya venían realizándose en las ONG. Asimismo, por el lado de la Cooperación Internacional, las fuentes de financiamiento se diversifican y se relacionan con las ONG de manera directa tendiendo a financiar en calidad de préstamo la ampliación de la cobertura de sus programas[8]. Entre estas fuentes podemos citar a OIKOCREDIT, y otras redes que no sólo brindan apoyo financiero sino que orientan espacios de discusión para el

[7] Entre estas experiencias tenemos a MIBANCO, cuyos antecedentes se encuentran en el programa de microcrédito que desde la década del 60 realizaba la ONG Acción Comunitaria. En 1997 se inicia el proyecto de formalización con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del BID, y tiene entre sus socios al Banco Wiese. Sus operaciones se concentran mayormente en Lima Metropolitana pero tiene proyección a nivel nacional. En el 2000, según la SBS, esta EDPYME concentraba el 61.9% de las microempresas financiadas por la banca regulada.

[8] En la Cumbre de Microcrédito, realizada en Febrero de 1997, se evidencia esta tendencia: "El logro del objetivo de la cumbre exigirá que los programas de financiación se independicen de los donantes y de otras organizaciones internacionales y comiencen a explotar las fuentes mucho más abundantes de financiación privada. Sin embargo, sobre todo en los primeros años, los organismos donantes desempeñan un papel fundamental de apoyo a la creación y ampliación de programas de microfinanciación y a su preparación para la independencia. La principal dificultad para los organismos donantes multilaterales y bilaterales reside en ofrecer apoyo de manera que se fomente la independencia y mantener a la vez su compromiso de asistencias a los sectores más pobres de la población".

perfeccionamiento de sus programas como la Red Impact y la Assessing the Impact of Microenterprise Services (AIMS) –proyecto de la United States Agency for International Development (USAID)–, entre otros.

Si bien, en los inicios, la orientación de estos programas auspiciados por la Cooperación Internacional iba por el lado del crecimiento de la microempresa, en estos últimos años, el reto que se han planteado está en hacer que tales servicios crediticios lleguen a los pobres que tienen alguna dinámica familiar capaz de solventar el reembolso y que a menudo acceden al crédito informal, encareciendo su acceso a este recurso[9]. A esto se debe que, actualmente, buena parte de los programas financiados por la cooperación no sólo tengan como propósito el otorgamiento de créditos individuales sino que cada vez más promuevan metodologías cooperativas dirigidas a compensar la precariedad de sus capitales económicos individuales con garantías colectivas que trasladan el riesgo a los usuarios[10].

Las ONG con estos productos crediticios entraron en el mercado financiero en una relación de competencia entre sí y con empresas del sector privado. No obstante, también desarrollaron relaciones de cooperación entre ellas. Algunas ONG se han agrupado en consorcios para facilitar el acceso a recursos financieros y no financieros, compartir conocimientos, mejorar su intervención y ampliar su cobertura, como es el caso del Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (COPEME) y el Consorcio Promoción de la Mujer y la Comunidad (PROMUC)[11]. En el discurso, este nuevo enfoque de intervención, está fundamentada en el objetivo social de superación de la pobreza, aunque se encuentre revestida por un diseño más empresarial en la gestión de proyectos sociales. Hacia 1996, ya se contaba con 82 ONG asumiendo estas líneas especializadas de microcrédito (ANC/COPEME, 1996:20).

En 1993, con el Fondo de Crédito para la Microempresa (FONDEMI), las ONG comienzan a ofertar créditos superiores a los 200 y 300 dólares, perdiendo de vista su inicial población objetivo. En este contexto, Alternativa comienza a plantearse como problema la sostenibilidad financiera y decide trabajar sus grupos objetivo de manera diversificada. Mantiene el programa de grupos solidarios y créditos individuales, y en 1994 sobre la base del Grupo de

[9] En el mercado informal se cobra en promedio una tasa de interés 20% mensual sobre el monto prestado.
[10] Una de las experiencias fundadoras la constituye el Gramen Bank en Bangladesh. Este banco, desde fines de los 80, otorgó créditos a grupos de mujeres pobres con éxito en términos técnicos.
[11] COPEME viene trabajando desde comienzos de los 90 y PROMUC se estableció como consorcio a mediados de esa década.

Promoción de una Estrategia de Alternativas Microindustriales (Grupo PAMIS) participa en el proyecto de bancos comunales, a través de propuestas sobre el manejo de fondos de garantía colocados en la banca formal para generar mecanismos de ahorro y crédito colectivo[12]. Posteriormente, en 1996, como parte de un proyecto piloto de la Franquicia Social de Bancos Comunales "La Chanchita", que contó con financiamiento del PROMUC, USAID y Catholic Relief Services (CRS), Alternativa desarrolló de manera más extensiva este programa.

En la actualidad Alternativa cuenta con un Departamento de Microfinanzas que se financia con diversos fondos ya sean donaciones, transferencias por ser operadores técnicos, fondos de administración, créditos de otras instituciones y recursos propios generados a partir de la sostenibilidad de los programas. Con el apoyo de estas fuentes, han definido la visión del grupo objetivo bajo un esquema piramidal. En la cúpula, consideran a los microempresarios en crecimiento, a quienes brindan créditos individuales (montos de hasta US$ 5,000 dólares en capital de trabajo y US$ 10,000 para capital fijo) considerando que sus unidades económicas muestran un nivel de acumulación apreciable en tanto sus ingresos superan costos de operación. En el centro de la pirámide, ubican a los microempresarios en subsistencia, con acumulaciones menores que los anteriores dado que sus ingresos cubren sus costos de operación, atendidos mediante la metodología de grupos solidarios y con préstamos hasta US$ 1,000 a un grupo de 4 o 5 personas que se avalan mutuamente. En la base de la pirámide se encuentran los microempresarios en sobrevivencia, o mejor dicho los autoempleados, quienes desarrollan pequeñas actividades –algunas iniciales– de generación de ingresos y tienen dificultades en acumular de manera sostenida (sus ingresos no cubren los costos de operación); para ellos se ha desarrollado el programa de bancos comunales (BBCC).

El programa de BBCC da acceso a créditos (con asesoría y capacitación) preferentemente a mujeres que desarrollan alguna actividad económica con el objetivo de incrementar los ingresos de sus negocios y de esta manera contribuir al desarrollo de las estrategias de estos sectores para luchar contra la pobreza. Del total de socios de BBCC, tres de cuatro socios son mujeres y poseen pequeños negocios cuyos ingresos brutos por día fluctúan entre S/. 33 a S/. 100 soles. Según una encuesta aplicada en Julio del 2001, casi la mitad de los mismos no había efectuado inversión alguna el año anterior a esa fecha, y sólo un tercio declara alguna

[12] Para detalles de la experiencia ver: Inmenso Gonzáles, Augusto, 1994. *Experiencia de crédito de la microempresa desde el Grupo PAMIS*. Alternativa, Lima.

inversión menor a los S/ 1,000, ratificando la reducida capacidad de acumulación del estrato al cual llega el programa (PROMUC, 2002).

Un BBCC es una organización formada por un grupo de personas, entre 25 y 30, para solicitar a la ONG créditos individuales bajo una garantía colectiva[13]. Vale decir créditos con garantía "solidaria" según el cual si uno de los miembros no cumple con los compromisos pactados todos tienen que responder. Y en caso se trate de socios nuevos responde quién avaló su incorporación. El monto mínimo es US$ 50 dólares, aunque generalmente se empieza con US$ 100 dólares, el mismo que se puede incrementar en un margen de 20% con respecto al préstamo anterior cada vez que se solicite un nuevo préstamos, previa evaluación.

El pago del préstamo se deposita en la cuenta bancaria de la ONG prestataria. Este pago consiste en el reembolso del capital prestado más 2.5% de intereses destinados a cubrir los costos operativos. A esta cuenta se denomina "cuenta externa" y es administrada por la ONG. Asimismo, el pago del préstamo exige a cada socio un ahorro obligatorio de 5% sobre el monto prestado y una cuota de 0.5% para el patrimonio del BBCC. Los montos acumulados por estos conceptos se denominan “cuenta interna” y se depositan en una cuenta la banca comercial que se apertura mancomunadamente entre promotor y la presidenta del banco comunal, la cual es administrada por la organización con la asesoría del promotor de la ONG. La ONG, por su parte, maneja una "cuenta complementaria", la cual consiste en un préstamo adicional para aquellos socios que a partir de una tercera solicitud han probado ser puntuales en sus pagos y tiene la particularidad que no comprende el ahorro obligatorio ni el pago por concepto de patrimonio.

Cada préstamo da origen a un ciclo que varía de 3 a 6 meses. Para las cobranzas, se efectúa una reunión mensual en la cual se resuelve también algunos asuntos administrativos como el seguimiento a los socios morosos o las decisiones en torno a la cuenta interna. Las moras, por día de atraso en el pago, y las multas, que son sanciones económicas por inasistencias o tardanzas a las reuniones de cobranza, sirven para acumular a favor de esta cuenta. Según el criterio de los socios, el dinero acumulado puede destinarse en calidad de préstamos adicionales para los socios o personas externas a una tasa de interés de 10%. En caso no se

[13] Este sistema también es conocido como el ‘village banking’. Cabe señalar que el modelo inicial ha sufrido diversas y pequeñas modificaciones adaptándose a las necesidades de los usuarios y a las zonas de intervención del programa, sin embargo la matriz de control del riesgo por medio de la organización y cooperación entre proveedor de crédito y comunidad es su principio fundamental (UNIFEM, 1996:11-13).

prefiera disponer de esta cuenta, al finalizar los 9 ciclos o tres años del convenio con la ONG, se reparten los ahorros acumulados, los intereses y el patrimonio según los acuerdos de los socios del BBCC.

Para asumir las responsabilidades y tareas requeridas en el manejo de la organización, los socios eligen una junta directiva. Esta junta directiva es asesorada por el promotor y capacitada regularmente por el programa en el manejo organizativo del banco. Está conformada por 4 ó 5 miembros y cada uno de ellos cumple una función específica ya sea como presidenta, tesorera, secretaria de actas, fiscal y/o vocal. Los cargos de mayor responsabilidad (presidenta o tesorera) son generalmente asumidos por mujeres.

Entre los objetivos que el programa persigue se encuentra la promoción de la autoestima, el fortalecimiento organizacional y el mejoramiento de la gestión empresarial de los socios. Se asume que la autoestima mejora debido a que acceder al crédito contribuye a una mayor valoración de las capacidades del individuo, tanto en el hogar, por su contribución a la economía familiar, como a nivel social, al otorgársele una oportunidad generalmente negada en el sistema bancario comercial. Con relación al objetivo de fortalecimiento organizacional, se asume también que el banco tiene el potencial de convertirse en un referente emocional en el cual se puede generar relaciones de confianza y apoyo mutuo. Asimismo, se parte del supuesto que se podría desarrollar un mejoramiento de la gestión empresarial debido a que el acceso al crédito brinda la posibilidad de una mayor inversión en la actividad económica y permite el afianzamiento los hábitos de ahorro y cumplimiento de compromisos de crédito. Como complemento de este propósito, se ha desarrollado, aunque de manera irregular, diversas capacitaciones sobre estos temas.

Para llegar el sector de subsistencia, población objetivo de la intervención del programa de BBCC, se realiza primero una identificación territorial, posteriormente la comunidad autoselecciona a sus socios y se procede a hacer una evaluación de su historial crediticio por medio de INFOCORD[14]. Así también, se considera que el monto límite de préstamos discrimina a los no pobres. Sin embargo, dado que la red decide el ingreso de los socios y la capacidad de convocatoria queda supeditada a la organización comunal, sería susceptible a

[14] Es un sistema de información que registra a las personas que tienen deudas pendientes con empresas financieras como tiendas comerciales.

ciertas filtraciones cuyo margen sería controlado por el asesor de crédito, es decir el promotor de la ONG.

Un hito importante para la ampliación y reorientación de las zonas de intervención es el convenio entre las ONG Alternativa y Plan Internacional. Plan Internacional realiza un proyecto de apadrinamiento a distancia de niños que residen en zonas urbano marginales ubicadas en la periferia del Cono Norte. Bajo el supuesto de que el microcrédito favorece al bienestar de las familias y en especial de los niños, en 1999, esta ONG internacional otorgó fondos para la implementación de BBCC en sus zonas de intervención, con la condición de contar con un 60% de socios cuyos niños estén registrados en el proyecto de apadrinamiento. La expansión a esta última zona coincide con la estrategia del Departamento de Microfinanzas de Alternativa en llevar el programa a los más pobres y a la vez a la lógica empresarial de expandir su cobertura. De esta forma, se ha consolidado la visión de que el programa está orientado preferentemente a los más pobres, aunque no necesariamente a los pobres extremos.

2.2 SACAP: agua potable, participación y gestión comunitaria*

El diseño de este sistema tiene sus orígenes con la aparición de la epidemia del cólera en el país hacia inicios del año 1991. Lo alarmante y extendido de esta epidemia[15], enfermedad supuestamente superada y que correspondía a un pasado medieval, no sólo generó la preocupación de las autoridades competentes, también propició la preocupación de los más importantes organismos multilaterales de cooperación internacional como el Banco Mundial (BM), la Unión Europea (UE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes elaboraron diversos programas de apoyo para controlar la deficitaria situación sanitaria de las áreas urbano marginales

En un segundo momento se eligió este sistema como parte de las estrategias de solución de los problemas de cobertura de agua. La misión de expertos enviada por la Unión Europea, en particular, “propuso una solución novedosa y no convencional”[16] (Bonfiglio, 2002:16), que si

* El contenido de este acápite es una versión sumarizada del Informe de Estudio de Caso para el proyecto CLASPO a mi cargo.

[15] “Según el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, entre enero y septiembre de 1991 se dieron 263,470 casos sospechosos de cólera y se produjeron 2,357 defunciones por esta causa” (En Bonfiglio, 2002:14).

[16] En la sistematización llevada a cabo por Bonfiglio se consigna que esta propuesta contaba con algunos antecedentes llevados a cabo a fines de los ’80 en algunos AA.HH. de la capital, y que se apeló a “este tipo de solución, dado su bajo costo y, por ende, su posibilidad de masificación” (Bonfiglio, 2002:16).

bien no resolvía la instalación domiciliaria definitiva, sus instalaciones a futuro sí podían ser usadas por Servicios de Agua Potable y Alcantarillados de Lima y Callao (SEDAPAL)[17] y de ese modo cubrir tal sentida aspiración en sectores urbano populares[18]. Ello posibilitó la implementación del proyecto denominado "Alimentación de Agua Potable para los Pueblos Jóvenes de la ciudad de Lima y Callao" (APPJ), financiado y administrado por la Unión Europea, que se inició en 1992 y finalizó el 2001. Este proyecto promovió los llamados "sistemas autónomos de agua potable", que consistían en la construcción de un reservorio (cuyo metraje estaría en directa relación con su cobertura poblacional), alimentado por camiones cisternas abastecidos en surtidores administrados por SEDAPAL, para garantizar la calidad del agua; y la construcción de un grupo de pilones o piletas de distribución desde donde se llegaría a las casas mediante mangueras (Bonfiglio, 2002:16).

De este modo se pretendía reducir el riesgo sanitario que implicaban los camiones cisternas o "aguateros", los cuales muchas veces obtenían agua de dudosa calidad. Con ello, a su vez, se buscaba evitar el monopolio de los precios que éstos imponían sobre dicho recurso vital. Calidad garantizada del agua a consumir y un menor precio eran los principales objetivos de este sistema. Otro componente sustantivo de esta propuesta era la participación de la población. Ella comprendía todas las etapas de implementación del sistema: desde la construcción hasta la gestión del servicio. Es más, era asumido como el componente clave para la sustentabilidad del sistema; es decir, para garantizar su vigencia y legitimidad a lo largo del tiempo.

El Proyecto APPJ ha sido diferenciado en tres etapas. La primera fase (1993-1995) corresponde a todo este sentido de emergencia y experimental como se planteó. Se buscaba evitar y prevenir la propagación del cólera y se quería poner a prueba la viabilidad y sustentabilidad del sistema. De ahí que la cobertura del sistema comprendiese sólo al 40% de las familias de las zonas elegidas y hubiera una administración directa de APPJ. Si bien los materiales de construcción los proveía el Proyecto, las tareas de construcción fueron

[17] SEDAPAL es la empresa pública rectora encargada de la provisión, administración y producción de dicho servicio básico para los habitantes de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.

[18] De ahí que estos sistemas también fueran llamados "progresivos" (SER, 2003:15).

encargadas a empresas contratistas privadas y las tareas promocionales a las ONG[19]. La población beneficiaria debía constituirse en Comité de Obra para organizar los trabajos comunales y encargarse de la recolección de los aportes para el pago de un almacenero y un maestro tubero. SEDAPAL, por su parte, calificaba los expedientes técnicos y supervisaba genéricamente las obras.

Para la segunda fase (1996-1998), pasado el riesgo del cólera y con la experiencia acumulada, se modificó el sentido del sistema promovido por el Proyecto APPJ: "Dejó de ser un proyecto de emergencia para un contexto adverso con crisis epidemiológica; y pasó a ser un proyecto de atención a la demanda, con sistemas alternativos de abastecimiento, en un contexto de expansión de los servicios básicos" (SER, 2003:15). En tal dirección "el Proyecto se vio obligado a modificar su oferta para que sea aceptado por la población" (Bonfiglio, 2003:20-21).

Los cambios principales en la oferta del sistema a las poblaciones carentes de acceso a agua potable fueron los siguientes: pasar del 40% al 100% de cobertura, utilizar concreto armado y no metal en los reservorios, aumentar el número de piletas (de una con cobertura para 40 lotes a otra para 10 lotes promedio) y el incremento del diámetro de los tubos utilizados en las redes secundarias. También, en esta fase, el Proyecto definió asumir los costos de la mano de obra calificada, como el maestro tubero, así como solventar otros gastos menores que antes eran asumidos por los beneficiarios. Pero el cambio más significativo se dio en relación con el papel que asumieron las ONG: "El cambio sustancial que se dio paulatinamente en la segunda fase y se profundizó en tercera fue encargar los tres procesos a las ONG, las que, además de realizar las tareas de promoción social y capacitación pasaron a asumir la dirección y el tendido de redes, para lo que contrataron personal técnico especializado. De este modo las ONG pasaron a ser responsables de todo el proceso de instalación de redes" (Bonfiglio, 2002:22). Por su parte, el papel de SEDAPAL y del Estado, en general, siguió siendo el mismo: perfil bajo y poca responsabilidad.

Los resultados del Proyecto APPJ, en sus tres etapas, son los siguientes: "se han realizado 214 sistemas que corresponden a 261 microproyectos; se han instalado 440,882 m. de tubería

[19] "La construcción de la infraestructura era acompañada por un extenso programa de promoción y capacitación de la población, para lo cual el proyecto contrataba a las ONG para fomentar la participación vecinal en la ejecución de las obras y desarrollar los programas de capacitación" (SER, 2003:15).

secundaria definitiva con 5,018 piletas; se han construido 232 obras entre reservorios y cisternas con caseta de bombeo. Se estima en 335,000 el número de personas atendidas" (SER, 2003:17). Se calcula la inversión total de este proyecto en 12'300,00 euros[20].

La instalación de los Sistemas de Abastecimiento Comunal de Agua Potable (SACAP), sistema de carácter intermedio, comprende un tendido de redes que se abastecen por un reservorio con una capacidad de 50 o 100 cm^3. Este sistema tiene como último lugar de destino la casa de los pobladores, pero en su recorrido son diferentes actores los que participan en el proceso. Al instalarse dichas redes secundarias, que llegan desde reservorios elevados y que desembocan en piletas de abastecimiento cada diez lotes, este sistema es una forma particular de conjugar la participación vecinal y la organización social de base dentro de una política social. En este sistema la red primaria es aún reemplazada por los camiones cisterna y tiene como ente que directamente se relaciona con ellos a una organización que desde la población es responsable de su operatividad: el Comité Vecinal de Abastecimiento de Agua Potable (COVAAP).

Alternativa fue parte del Proyecto APPJ casi desde sus inicios. En la sistematización de la experiencia de este proyecto, realizada por encargo del Banco Mundial, algunos de los sistemas bajo responsabilidad de Alternativa fueron considerados "exitosos", en tanto "eficientes y altamente sostenibles" (Bonfiglio, 2003:22). Basado en esta experiencia Alternativa, a través de su Departamento de Hábitat y Medio Ambiente, formuló un proyecto para implementar estos sistemas en Nuevo Pachacútec, ubicada en el distrito de Ventanilla, una zona de reciente conformación y de evidente carencias de acceso a servicios básicos. Este proyecto canalizó el apoyo financiero de Agro Acción Alemana y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.

Dicho proyecto se propuso como metas para un año, de enero a diciembre del 2001, la instalación de 9 SACAP con la construcción de 9 reservorios de concreto armado, tendido de redes e instalación de 256 piletas para una cobertura inicial de 1,800 familias, lo que implicaba la conformación de 9 Comités de Obra y 9 COVAAP. Todo lo cual se inscribía en el objetivo mayor de "mejorar las condiciones de vida de la población de escasos recursos económicos". Los "indicadores objetivamente verificables" considerados al finalizar el

[20] Revista Agua N° 8, CEPIS.

proyecto deberían ser el incremento del abastecimiento de agua potable de 20 a 50 litros diarios por habitante y la reducción de gastos de las familias por consumo de agua pagando S/. 1.20, un menor precio al S/. 1.50 que pagaban a los "aguateros" por cilindro de 200 litros. Y entre los "resultados esperados" se plantea: la participación de las 1,800 familias beneficiarias (9,000 habitantes) en la construcción de los sistemas; que todas estas familias "conocen, usan y pagan la operación, mantenimiento y gestión" de tales sistemas; y que los 9 SACAP hayan "sido recepcionados por SEDAPAL con acta de conformidad". También se establecen como resultados esperados que, previa capacitación y organización de la población beneficiaria, los 9 COVAAP "operan y gestionan adecuadamente los SACAP" y que las "1,800 familias a través de su pago por consumo de agua potable, sostienen económicamente los SACAP"[21].

Alternativa logró canalizar recursos de estas mismas fuentes cooperantes para una segunda fase de este proyecto (de enero a junio del 2002) y ampliar la cobertura con 8 SACAP y sus respectivos COVAAP, que beneficiaría a otras 4,805 familias (24,024 habitantes) más. Posteriormente, debido a que quedaron pendiente los trabajos en una zona, se obtuvo el compromiso solamente de Agroacción Alemana y ya no del Ministerio de Cooperación Alemana, para la ampliación de cobertura a 332 lotes del COVAAP 13, en un período que abarcaba de agosto a diciembre del 2002, que implicaba el tendido de redes secundarias y la construcción de 35 piletas. Sumada la cobertura de las tres fases se cubrió el abastecimiento de cerca del 80% del total de 10,519 lotes que conforman Nuevo Pachacútec. El monto total invertido en las tres fases aproximadamente bordea los 860,000 dólares[22].

Antes de ser instalado el sistema es planteado por la ONG en asamblea poblacional y debe contar con la aprobación de los pobladores para su ejecución. El sistema, según la concepción de la política, se sustenta en la participación comunal para la implementación, mantenimiento y sostenibilidad, incluso para su rentabilidad (en forma de consumo). La primera organización que se desprende de las exigencias del sistema se denomina el Comité de Obra. Este comité se encargó de la excavación y entrega de zanjas (con tubo enterrado), tarea que es distribuida de

[21] Toda esta información es parte del proyecto aprobado, que nos ha sido proporcionado generosamente, como otros documentos internos, por miembros del Departamento de Hábitat y Medio Ambiente de Alternativa como la Arq. Sonia Rodríguez, responsable, el Ing. Oswaldo Cáceres, el Ing. William Cabel y Lino Córdova.

[22] Esta información económica lo hemos recogido de los anexos de la sistematización realizada por Alternativa de su dos primeros fase, a lo cual le hemos agregado 50 mil dólares de la información recogida del propio proyecto de la tercera fase que nos fue proporcionado.

manera equitativa entre los pobladores beneficiados y según el recorrido de la red. Las reacciones de parte de la población fueron de desconfianza en un primer momento, pero ante la instalación de los primeros sistemas las respuestas de participación mejoraron. Una vez extendida la red y construido el reservorio se genera una lista de socios a partir de quienes trabajaron en las faenas comunales. Esta lista de socios es tomada luego por el COVAAP para configurar la relación de puntos de distribución.

El COVAAP es el vértice de la participación comunitaria y la política social, y además destino final de todo este proceso. Tiene carácter transitorio al igual que el sistema, con la diferencia de que las redes del SACAP pueden ser usadas posteriormente para la conexión domiciliaria formal y final. El COVAAP es una organización que se ubica entre una organización de carácter vecinal y una empresa prestadora de servicios de carácter económico. Según la concepción del sistema, es la acumulación de capital basada en la rentabilidad del servicio la que hace de esta organización un germen para el desarrollo de la población, y además estimula la interacción entre los pobladores. Esta organización está constituida por un presidente, un tesorero, dos fiscales y varias secretarías técnicas de las que destaca el secretario técnico de agua. Esta directiva dispone además de dos operarios que se encargan del reparto a los lotes por intermedio de mangueras desde las piletas de distribución ubicadas cada treinta metros. El trabajo comienza bien temprano (6 am) y culmina casi a las doce del día. El reparto se hace duro por las condiciones climáticas y por la arena que hace difícil el traslado de los operarios con la manguera a cuestas. Los operarios son los únicos dentro de la organización que reciben una remuneración por su trabajo junto con el técnico de agua quien tiene una dieta de 100 soles al mes. Los operarios reciben un porcentaje de la venta que no supera los 10 soles diarios.

Estos COVAAP (17 en total en Nuevo Pachacútec) tienen como instancia máxima la asamblea de socios, la cuál debería ser convocada en períodos de seis meses, donde hay rendición de cuentas y se tratan problemas cotidianos y urgentes como deficiencias técnicas del sistema, robos de agua y falta de participación activa dentro de la organización de parte de los socios. Los COVAAP son una organización que está constantemente interpelada por sus usuarios. Ante la pregunta sobre su naturaleza (económica o comunal) la mayoría de COVAAP apuestan por una visión de empresa comunal porque se dedica a brindar un servicio a la

población[23]. Es esta condición de provisión de un bien público lo que hace que el COVAAP se sostenga en el tiempo. Este servicio se concibe como un trabajo no remunerado convirtiéndose para los directivos de la organización en un trabajo voluntario, donde en ellos recaen los costos de la acción colectiva y la dinámica organizativa. La propuesta no ha considerado la reacción de parte de los directivos ante esta nueva responsabilidad. La mayoría de COVAAP desde sus inicios sufren por la discontinuidad de sus directivos ya que ellos se dedican a trabajar para el sostenimiento de sus familias y limitan o abandonan la dedicación a sus responsabilidades comunitarias.

Los principales factores que puede hacer del COVAAP una organización eficiente, son el manejo de recursos de una manera transparente y con una visión de acumulación y rentabilidad. Es menester de los COVAAP encargarse de que se de un servicio de agua segura y garantizar la llegada diaria o interdiaria (según el caso) de agua a los hogares de sus socios. Las diversas funciones que el COVAAP tiene que asumir hacen de esta una organización social de base que no presenta las mismas características que las otras conocidas.

3. Comparaciones y lecciones a tomar en cuenta

Los temas que vamos a considerar para realizar un análisis comparativo entre los dos estudios de caso de política social comprenden tres dimensiones: la participación social, el rol de los actores ejecutores (ONG y Estado) y los impactos en términos de mercado, intereses y ciudadanía social.

3.1 Participación social

Estamos en una época donde la participación social como concepto ha adquirido una creciente importancia en los discursos políticos y sociales. Ya dejó de tener ese halo socializante e izquierdista que otrora proyectó. Se ha vuelto lugar común y es referencia inexcusable en cuanto formulación de política pública se trata, aún cuando la intensidad de su uso indiscriminado y acrítico parece haberlo vaciado de contenido ideológico y sentido político. Esta hegemonía insustancial del término ha inhibido la discusión y análisis de sus resultados y consecuencias, cuando es evidente que en la práctica tiene diferentes niveles y alcances y compromete significados contradictorios a los que se presume.

[23] Tal como se desprende del trabajo en el Taller FODA realizado con 14 de los 17 COVAAP existentes en Nuevo Pachacútec. Dicho taller se realizó en el mes de febrero del presente año.

Estos programas parten de la identificación de carencias objetivas y sentidas en la población objetivo donde se implementan. Se considera que hay una relación directa de necesidad o carencia y participación colectiva y organizada. Además, este contexto de pobreza se asocia con un sentido comunitario y una composición homogénea. Y no es así. Como bien indica Tanaka, la participación es un una construcción social y está lejos de ser una práctica espontánea: "depende de la presencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de los liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos y de la estructura de oportunidades políticas establecidas por el Estado" (Tanaka, 2001:10).

No obstante, la naturaleza del bien que está en juego condiciona pero no determina el involucramiento de los beneficiarios en la acción colectiva dirigida a su obtención y continuidad del servicio público (SACAP) o semi-público (BBCC). Además, la posibilidad de acceso a estos bienes se asume desde una común condición de marginalidad en ambos casos, ya sea desde el Estado en el primer caso o del mercado en el segundo. Por consiguiente, el acceso a dichos bienes resulta una inclusión limitada que no revierte tal condición.

En ambos casos la política desarrollada por la ONG se sustenta en un modelo de gestión comunitario, induciendo la conformación de organizaciones ad hoc como son los BBCC o los COVAAP. En estas expresiones organizativas los beneficiarios se vinculan puntual e intermitentemente. Ello no se explica por falta de conciencia social, que de hecho existe. Hay un factor no muy visibilizado que ha adquirido rasgos estructurales como es la precarización de las referencias laborales que impone una mayor dedicación de tiempos y un mayor costo personal, lo que también vuelve precarios compromisos, intereses e identidades. En el diseño de estos programas la participación se plantea sostenida y extensiva, pero los costos resultan altos y las condiciones de pobreza (sobre todo desde la precarización laboral) suele recaer –incrementando los problemas de acción colectiva– en unos cuantos, principalmente en los directivos, que suelen contar o asumir diversos incentivos selectivos para el ejercicio de dicho rol[24].

La experiencia organizativa acumulada, un aspecto de lo que se puede considerar capital social individual, adquiere una importancia relativa para estos nuevos modelos organizativos.

[24] En una encuesta a dirigentes de organizaciones urbano populares del distrito de Independencia, en el Cono Norte de Lima Metropolitana, identificamos una sentida aspiración al reconocimiento y la distinción como principales móviles para asumir ser dirigente (López y Joseph, 2002:108).

Existen exigencias y retos de tipo administrativos y financieros que comprende la gestión de estos sistemas, donde el capital social acumulado no garantiza idoneidad ni eficacia. En estas experiencias, no obstante, los que asumen roles directivos logran forjar capacidades y recursos, un capital social individual que puede tener impacto comunitario frente a otras demandas o necesidades colectivas.

Los BBCC como los COVAAP no logran tener una sostenida (en el primer caso tampoco significativa) proyección a la comunidad. En ambos casos tienden a particularizarse. Los BBCC son percibidos así por sus pares, pero también por ellos mismos. Adquieren la condición de grupo de interés, con relativa cohesión y agenda puntual, son un agrupamiento autoselectivo y cerrado por la naturaleza del beneficio que los agrupa y la lógica de funcionamiento. En el caso de los COVAAP, a pesar de tener un origen comunitario, no logran mantener o ampliar su compromiso o identidad con su entorno. En ambas situaciones la acción colectiva se despolitiza, apocando los intereses y la mirada de los beneficiarios y los gestores.

También en ambos programas existe un reconocimiento demasiado excesivo o voluntarista sobre el componente capacitación, en el objetivo de incidir directamente en la forja o consolidación de capacidades humanas y sociales locales. La aplicación de módulos básicos de formación, que comprenden temas administrativos, técnicos, organizacionales y en el caso de BBCC, de índole personal como el de autoestima, se entienden como suficientes para quedar expeditos en las responsabilidades de gestionar sus objetivos y conducir las organizaciones sociales constituidas para tales fines. No hay una relación directa entre capacitación y aplicación de tal bagaje en el ejercicio directivo. Suelen haber distintas filtraciones al respecto. La capacitación es uno de los beneficios colaterales que se transfiere como insumo individual. En ocasiones este capital social individual se pierde como insumo colectivo cuando el individuo no permanece en su función. Asimismo, el aprendizaje 'colectivo', a diferencia del esquema de módulos y las lecciones en el aula, es más por lecciones aprendidas en campo (caso BBCC y COVAAP).

En estos programas se exige de los directivos un rol más que de líder, de gerente del programa social en ejecución. Esto puede incidir en la conformación de dirigencias más profesionales por el conocimiento práctico (también formativo) acumulado. En este modelo de intervención,

el buen 'gerente' puede traducirse en un capital social de la comunidad con posibilidades de orientarse a crear una burocracia social que gestione y administre relaciones y recursos públicos y/o privados.

3.2. Estado y ONG

En la provisión de agua potable hay una presencia-ausencia del Estado vía SEDAPAL, en microcrédito simplemente hay ausencia. En el agua potable las prácticas y representaciones al respecto les indica a los pobladores una responsabilidad estatal y una relación impersonal en el acceso a este bien común. La imagen sobre el Estado implica demanda y expectativa, su ausencia se siente aunque ello no se traduzca en objeto de presión social. Este retraimiento estatal corre de la mano con la cesión de responsabilidades y costos a actores privados como las ONG. En el caso del crédito no cabe tal posibilidad porque el Estado nunca fue referente de crédito sino la banca comercial o circuitos informales. Perciben que hace poco o nada, pero a su vez lo valoran como un hecho inexorable, así es, y no genera demanda.

El repliegue del Estado tiende a debilitar estos esfuerzos privados y comunales. Sobre todo en la provisión de servicios básicos como el agua potable, donde el sentido de oficialidad y legalidad de dicho sistema intermedio, como demanda explícita o implícita de los usuarios, no se logra establecer con el perfil bajo o la ausencia de rol rector del Estado.

En agua potable hay aspiración de acceder al sistema formal, el de instalaciones domiciliarias, en el microcrédito no hay la misma expectativa en cuanto acceder a un crédito del sistema crediticio formal. Hay una relación directa en tanto bien público y bien privado está de por medio En función de ello ¿cómo ponderan la autogestión y al operador del sistema: las ONG? La ONG en el caso del agua se convierte en objeto de demanda y buscan que asuma costos, como su responsabilidad y cómo si fuese el Estado, en cambio en los BBCC la figura de los beneficiarios no es demandante.

No se puede hablar de las ONG como un bloque homogéneo y articulado. Habría que reconocer diferencias entre ellas y al interior de ellas mismas (por ejemplo, entre los promotores, dados su formación profesional o experiencia acumulada). En cualquiera de los casos su rol, entre los que podemos ubicar el papel de los promotores, resulta más relevante de lo que la propia ONG concibe para sí mismo. Constatamos en ese sentido, una falta de una revisión más sistemática y sostenida sobre las implicancias y perspectivas de estos roles no

explícitos de las ONG, sobre todo en su relación con el Estado (¿no estaremos pasando a tener funciones más para-estatales sin tomar plena conciencia de ello?) y el mercado (¿no estamos generando organizaciones que tienen un rol de proveedores de servicios que necesitan tener una visión de mercado y definirse como grupos de interés o privados?).

Otro tema clave, de indispensable abordaje para las ONG, es el de la relación con la cooperación internacional: ¿dependencia o socios estratégicos?, es el dilema planteado desde hace un buen tiempo atrás. La oferta de la cooperación se ha venido restringido financieramente y se ha vuelto selectiva, a la vez que ha profundizado su discrecionalidad temática y de enfoque. Las ONG, por su parte, han incrementado su demanda y dependencia con dichos recursos agudizando los niveles de competencia entre sí y rebajando los niveles de intercambio y negociación de enfoques y agendas con la cooperación internacional. Los términos de esta relación van a incidir en los resultados de la inversión canalizada e implementada por las ONG vía los proyectos. En algunos planos identificamos cierta predisposición a ser parte de una cadena de dependencia y tutelaje, de la ONG con la cooperación y las organizaciones ‘inducidas’ con la ONG.

3.3 Mercado, intereses y ciudadanía social

Para agua potable y microcrédito la respuesta del Estado y del mercado formal ha sido y es diferente. En el agua, en tanto bien público, hay una explícita responsabilidad estatal en su provisión; en el microcrédito, en tanto bien privado, no ha contado con políticas e inversiones suficientes y de amplio espectro para satisfacer esta demanda. Por su parte el mercado formal, no le ha interesado invertir dado los riesgos y costos de la implementación de programas dirigidos a estos sectores, no obstante su potencial rentabilidad. Más bien, existe un mercado informal no regulado que cubre esta demanda generando mayores costos a sus demandantes como el de los camiones cisternas o los prestamistas, que coexiste como amenaza y/o como complemento.

Los programas analizados ponen en circulación bienes o mercancías, generando mercados alternativos a la informalidad o a los intermediarios. En el caso del agua potable el sistema intermedio busca sacar de juego a los camiones cisternas; y, en el caso de los BBCC, se busca desplazar a los 'prestamistas'. Ambos encarecen el acceso al bien y no garantizan la calidad del servicio. Pero en el diseño de estas políticas no se evalúa ni se toma como dimensión

importante la incidencia en este mercado o el tratamiento de estos actores. Los programas al desarrollar sistemas alternativos, son ubicados en un punto intermedio entre la informalidad y el mercado formal, no los integra pero crea situaciones hipotéticamente 'mejores' frente a las anteriores.

Las organizaciones sociales constituidas para administrar estos programas tienen, por su parte, una eminente responsabilidad de hacerlos rentables y eficientes para garantizar su sostenibilidad y sustentabilidad. Estas propuestas organizativas se plantean bajo una envoltura comunitarista en lo discursivo y sus objetivos, que no siempre se evalúan adecuadamente y que generan situaciones ambivalentes en la definición del carácter de tales organizaciones. Tanto en el agua como en el microcrédito se exige una conducta más gerencial y de mercado para que sea sostenible. El COVAAP debe ser eficiente en el cobro y la distribución para que sea rentable y el BBCC debe garantizar los pagos de los socios y el cupo necesario para que la ONG pueda cubrir los costos operativos del sistema. Los BBCC y los COVAAP no terminan de ser definidas como unidades económicas de servicios, lo que acarrearía nuevas reglas de juego y objetivos particulares más precisos para sus integrantes.

En el caso del microcrédito, los BBCC son grupos de interés en tanto agrupan a sujetos 'interesados' en asumir las reglas de juego para participar y garantizar el acceso a un bien privado. Es una organización social que se articula en función a una necesidad particular y puntual. No es fruto de una demanda ni se plantea establecer o agregar intereses más allá del que origina su agrupamiento. Demanda es la reacción frente a algo que se asume como legítimo e implica algún nivel de conciencia de derecho, lo que supone una cuestión más política. Por otro lado, la demanda también puede ser sólo reacción. El interés puede ser asumido como un elemento más político en tanto permite acciones y no sólo reacciones. La incidencia de los programas analizados en este esquema se ubicaría entre la necesidad y la demanda y no tanto en la gestación de intereses.

La prestación de estos servicios, en tanto calidad y oficialidad, presentan algunos problemas en tanto generación de ciudadanía social. Estos servicios alternativos pueden ser ponderados como de clientes o consumidores marginales y no incluidos en el sistema de provisión formal, reforzando la autopercepción de ciudadanos de ‘segunda’. En los testimonios de los usuarios de agua potable suelen sentirse así porque SEDAPAL, el ente rector oficial, no reconoce

abiertamente estos sistemas. En BBCC la cercanía del promotor los hace sentirse más importantes, mientras el sistema financiero formal y su manejo más despersonalizado les producen lejanía y extrañamiento. La inclusión focalizada mediante el microcrédito no resuelve está sensación de marginalidad.

A modo de colofón

"Somos el país del casi", fue la tajante aseveración a la que arribó Carlos Alberto Seguín, destacado psiquiatra, ante la andanada de situaciones que le presentaba su entrevistador donde el Perú y los peruanos estuvimos cerca de un logro o alguna realización. Eran principios de los años ochenta y habíamos estado a punto de ser campeones olímpicos en voleyball, teníamos una democracia incipiente de pronóstico reservado y se abría, una vez más, una discusión sobre nuestra híbrida identidad nacional. Al entrar en temas como las características del Estado, de las políticas sociales implementadas, del rol de las ONG y la participación social dejan la misma sensación de ambivalencia e indefinición, y de mucha frustración, 20 años después. El 'casi' se impone. Seguramente es la secuela de nuestra carencia histórica de clases dirigentes, con capacidad de imaginarse un proyecto nacional y concretar un modelo de Estado y de sociedad, como un todo orgánico y hegemónico, que condiga el pensar con el hacer público, el discurso con la práctica política.

En un contexto de pobreza y fragmentación el tema de intereses y constitución ciudadana se ven dificultados, por ello es indispensable problematizar los contextos en la ejecución de las políticas sociales. En los niveles de pobreza extrema ya no son efectivos los programas en términos de participación e involucramiento de los beneficiarios. La llegada a estos sectores se plantea indirecta y la oferta debe ser diversificada. También las capacidades de las redes sociales se ven limitadas, a pesar que se reciclan dinámicas existentes o se crean otras que siguen siendo dinámicas organizativas reducidas y de suscripción puntual y coyuntural, como ocurre tanto para el microcrédito como para el agua potable.

De esta manera, para ciertas funciones de política social (como el de promoción) específicamente relacionados con el tema la microempresa en situación de subsistencia o sobrevivencia, es percibida una relativa ausencia del Estado y la presencia más importante de 'intermediarios' como las ONG o entidades privadas formales e informales que tienen el

potencial de canalizar ciertas demandas (el microcrédito entre ellas). Para estos sectores la ciudadanía social responde más a una situación de ‘atención social’ por parte del Estado, ya que son a la vez atendidas por programas de luchas contra la pobreza. Por consiguiente las funciones de promoción, protección y previsión social pasan a ser una preocupación personal y/o comunal contando con grupos de apoyo particulares como las ONG pero sin construir puentes institucionales que permitan una relación más democrática para con la sociedad. En este contexto socioeconómico apreciamos que los sentidos de representación de demandas y articulación con la comunidad son de muy difícil conformación como producto de la intervención de este actor no estatal ante la debilidad del rol promotor del Estado. Todo lo cual vuelve a plantearnos la necesaria centralidad, aún por ahora, del Estado en estos procesos de desarrollo y constitución ciudadana.

Será a partir de la superación del ‘casi’ Estado (con proyecto de desarrollo, agenda y prioridades,) donde los roles y aportes de las ONG, la cooperación internacional y la sociedad organizada pueden definirse y compaginar. Ello, todo lo indica, es una tarea decididamente política Y todos estos actores tienen (tenemos) un rol en dicha tarea.