Cadernos Gestão Pública e Cidadania

POLÍTICAS SOCIAIS E DESCENTRALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA II

Número 37
Abril de 2004

FGV
EAESP

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

LOS GOBIERNOS LOCALES COMO ACTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL – MÉXICO: ENTRE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL

Enrique Cabrero

INICIATIVAS DESDE 'ABAJO' DESDE LO 'LOCAL'

Jaime Joseph

VACÍOS Y DESENCUENTROS POLÍTICAS SOCIALES, ESTADO E ONG

José López Ricci

Número 37
Abril de 2004

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Abril 2004 –Vol 9. Número 37

Expediente

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah
Peter Spink

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Jacqueline I. Machado Brigagão

CONSELHO EDITORIAL:

Beto Ricardo (ISA -Instituto Sócio-Ambiental)

Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)

Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)

Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)

Humberto Marques Filho (Universidade Federal da Paraíba)

José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)

Laura da Veiga (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)

Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)

Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)

Paulo Pankararu (COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira)

Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)

Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

Capa: Carlos André Inácio

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* se especializam em estudos de caso e ensaios monográficos no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) gravado em disquete, CD ou via eletrônica. Os originais não devem exceder 50 páginas e 1250 caracteres por página (inclusive espaços). Fonte: *Times New Roman.* Formatação: papel A4. No limite das páginas, incluem-se quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto.O titulo deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em pagina separada o título do trabalho e o nome(s) completo (s) do(s) autor(es), a formação acadêmica e a filiação institucional. Todas as contribuições serão submetidas ao processo de "blind peer review" a ser realizado por dois especialistas na temática.

Os trabalhos devem ser encaminhados para:
Programa Gestão Publica e Cidadania
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Av. Nove de Julho 2029 – prédio da biblioteca
2º andar – São Paulo 01313-902
e-mail: inovando@fgvsp.br

Apresentação

Os Cadernos Gestão Publica e Cidadania, constituem uma publicação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP-FGV) e tem por objetivo publicar textos que possibilitem a ampliação da discussão no campo da Administração Pública e mais especificamente de temas relacionados às praticas que visam a promoção da cidadania .

Dedicamos três números dos Cadernos Gestão Publica e Cidadania para publicar "papers" apresentados e discutidos na Conferencia: "Alianzas y Disputas en la Arena Local : Descentralizando la Política Social con Todos los Actores".Os textos foram selecionados por apresentar idéias e argumentos originais acerca do processo de descentralização e foram publicados na língua original em que foram escritos.

A Conferência "Alianzas y Disputas en la Arena Local: Descentralizando la Política Social con Todos los Actores" foi realizada pelo Centro de Política Social para a América Latina(CLAPSO) da Universidade do Texas –Austin e com o apoio da Fundação Ford e da Fundação Hewellett, Agosto de 2003 em Lima.

Pesquisadores interessados na temática da descentralização das políticas sociais de países como a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Estados Unidos, México e Peru participaram da Conferencia e criou-se um espaço importante de discussão e de intercâmbio de idéias fundamentais para a construção de novos saberes e novas práticas.

SUMÁRIO

Los Gobiernos Locales Como Actores De La Política Social – México: Entre La Coordinación Intergubernamental Y La Acción Pública Local 5

Iniciativas Desde ‘Abajo’ Desde lo ‘Local’ 30

Vacíos y Desencuentros Políticas sociales, Estado y ONG..... 41

LOS GOBIERNOS LOCALES COMO ACTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL –MÉXICO: ENTRE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL

Autor

Enrique Cabrero Mendoza
Professor e pesquisador do “Centro de Investigación y Docencia Económicas”, CIDE, México

Introducción

La mayoría de los países latinoamericanos se caracterizaron durante décadas pasadas por una fuerte centralización en la hechura de la política social. La educación, lo mismo que la salud, el desarrollo regional, y la lucha contra la pobreza -entre otras políticas- eran diseñadas, ejecutadas y evaluadas desde el gobierno central. Se consideraba además que el bienestar social era una función casi exclusiva del Estado, solo desde este actor se podía garantizar una distribución equitativa, una calidad homogénea, y un conjunto de servicios uniformes para el conjunto de la población. Los grupos sociales desde esta perspectiva, fueron visualizados como meros receptores de los servicios estatales. La promesa del modelo fue la igualdad, la equidad, y un creciente bienestar de la población.

Sin embargo el modelo no fue todo lo eficaz que se hubiera esperado. Cierto, es indudable que este enfoque permitió en algunos países la construcción de un "mínimo básico" de bienestar social, pero sobre todo en las últimas décadas este modelo entró en una fase de rendimientos decrecientes. La "visión social" del Estado latinoamericano, cayó con frecuencia en una práctica populista. La hechura de la política social fue errática y cada vez más costosa, sin que ello se tradujera en un bienestar creciente de la población, más bien se traducía en una burocracia central cada vez más costosa e ineficaz. Con el tiempo fue evidente que los subsidios al final no llegaban a quien más lo necesitaba, la igualdad no solo no se lograba, sino que se agudizaban los desequilibrios. Además, los servicios cada vez satisfacían menos las necesidades de una población que se hacía más diversa, que se transformaba en sociedad civil y necesitaba y deseaba participar directamente en las acciones para mejorar su bienestar social.

Así, en las últimas décadas hemos sido testigos de un cambio muy significativo en la concepción y hechura de la política social latinoamericana. Por una parte el Estado Central en plena reconversión económica y fiscal, descentraliza –por las buenas o por las malas razones- la política social. Por otra parte, y derivado de lo anterior, la política social deja atrás su visión unívoca y monolítica, surge un repertorio diverso de políticas concebidas cada una de ellas de diferente manera, con diversos enfoques y objetivos, y

con especificidades propias. Por último, se detona una creciente aparición de actores diversos entre los que se encuentran los diferentes niveles de gobierno, diversos grupos sociales, organismos no gubernamentales, asociaciones privadas, ciudadanos comunes, fundaciones internacionales, religiosas, entre otras. Se trata de un "big bang" en la política social que indudablemente oxigena el ambiente, da espacios para la creatividad y la innovación, y hace evolucionar los viejos paradigmas en la visión del bienestar social, aunque este proceso no está exento de riesgos, conflictos, y posibles deterioros en el resultado final de la acción social.

En este documento nos proponemos llevar a cabo la siguiente tarea. En un primer momento se analiza el nuevo papel que los gobiernos locales vienen jugando en materia de política social. En este apartado se hace una revisión de algunos estudios sobre la evolución reciente de los gobiernos locales en este tipo de políticas, tanto en algunos países europeos, como en Estados Unidos, y en algunos países latinoamericanos. Con esto se busca entender las características que desde la propia evolución de la política social llevan a posicionar a los gobiernos locales como actores estratégicos en el bienestar social, y también entender cómo desde la propia evolución de los gobiernos locales éstos se involucran crecientemente en la agenda social. De particular interés es entender el caso latinoamericano que nunca llegó a implantar un Estado de bienestar, y que atraviesa por procesos agudos de modernización económica y de transición democrática. Este escenario indudablemente ha hecho más urgente y compleja la intervención del gobierno local en el bienestar social.

En un segundo momento llevaremos a cabo una revisión de algunas experiencias de intensa participación de los gobiernos locales en la política social. Algunas referencias de esta tendencia en Brasil y Chile servirán de introducción al caso mexicano. En este apartado se lleva a cabo el análisis de un conjunto amplio de experiencias para el caso mexicano en los últimos años. A través de dicho análisis se busca identificar el tipo de programas sociales que más comúnmente proponen y desarrollan de forma conjunta con la ciudadanía los gobiernos municipales mexicanos. Como se podrá observar en dicho análisis, los gobiernos locales en este país vienen diversificando de forma significativa

la agenda de políticas en materia social, así como las modalidades de implementación de las mismas.

En un tercer momento llevaremos a cabo una reflexión sobre los riesgos y desencuentros que este tipo de iniciativas pueden generar en el marco más amplio de la política social. Para ello se identificaron dos factores de riesgo frecuentes: (i) la *dispersión de las iniciativas* de los gobiernos locales podría debilitar al conjunto de la política social, a menos que se mantenga una capacidad desde los municipios por construir una dinámica de coordinación intergubernamental; (ii) la hechura de los programas en cogestión con la ciudadanía indudablemente fortalece la vida democrática local, sin embargo se requiere de esquemas formales de interacción que eviten la *dilución de responsabilidades y la volatilidad de las experiencias* dado que frecuentemente se generan vacíos institucionales y no se logra la continuidad e institucionalización necesarias.

Por último se proponen algunos comentarios finales sobre el papel de los gobiernos locales en la política social, tanto para el caso mexicano como para la región latinoamericana. Es claro que los países latinoamericanos se encuentran en plena transformación en la orientación y en los mecanismos de acción para el bienestar social. En general las noticias son buenas, el conjunto gubernamental se está reformando, particularmente los gobiernos locales están innovando en una forma intensa y con mucho éxito, además la ciudadanía está cada vez más participando en la acción pública para el bienestar social, y lo hace de forma responsable y con gran energía. Sin embargo si bien el balance es positivo y prometedor, no podemos dejar de lado la necesidad de darle a este movimiento, hasta cierto punto espontáneo y accidentado, un cierto orden e institucionalización. Para una nueva política social más eficaz, sostenible, y justa, no solo se requiere de innovación y entusiasmo, se requiere también de instituciones que permitan su permanencia y perfeccionamiento. El entramado intergubernamental junto con la sociedad deben construir conjuntamente las nuevas instituciones para la política

social, al menos el caso mexicano muestra que sin nuevas instituciones no habrá energía social, ni iniciativas locales que perduren.

El despertar de los gobiernos locales frente al tema del bienestar social

Los gobiernos locales han transitado en las últimas décadas de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos (agua potable, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte, y algunos otros) a jugar un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad, y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana. Dicho de otra forma se observa en los gobiernos locales una transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada.[1]

Así, el desafío contemporáneo de los gobiernos locales es ser capaces de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores del espacio local. Lo anterior implica: promover la construcción de redes de actores en torno a problemas públicos, es decir, redes de política pública local; implica también fortalecer el capital social, movilizar a la ciudadanía; implica de igual forma crear las reglas del juego y arreglos institucionales para dar un marco de certidumbre y confianza a los actores; e implica sobre todo tener una capacidad estratégica para entretejer acuerdos y articular convergencias en el momento oportuno, es decir capacidad para generar una *acción pública de alta intensidad*.[2]

En este escenario hay además un creciente desvanecimiento de fronteras político-administrativas de la acción territorial y de las esferas pública y privada. Todo ello hace

[1] Una interpretación en este sentido es presentada por Duran y Thoenig (1996).
[2] La idea de acción pública de alta intensidad se discute más adelante. Al respecto véase: Cabrero (2003).

más extensa y profunda la agenda de políticas públicas locales y el nuevo papel de este tipo de gobiernos.

Esta tendencia ha sido estudiada y registrada para diferentes países. Para el caso europeo Batley y Stoker (1989) han observado un nuevo papel de los gobiernos locales desde la década de los ochenta. Específicamente para el caso francés Thoenig (1995) y Duran y Thoenig (1996), muestran evidencia de una ampliación significativa en la agenda de políticas públicas en los gobiernos locales, refiriendo cómo cambia el escenario político administrativo para este país desde el inicio de los años ochenta. El caso español ha sido estudiado en detalle por Brugué y Gomá (1998), en dicho estudio los autores identifican el paso "de la nacionalización al localismo" y describen cómo los gobiernos locales españoles evolucionan desde la década de los noventa hacia una oferta más compleja de políticas, hacia la adopción de nuevos roles estratégicos y hacia la emergencia de nuevos estilos de gobierno. También para el caso español Subirats (2002), ha observado el papel creciente de los gobiernos locales en materia de política educativa. De igual forma Blanco y Gomá (2002) presentan diversos casos sobre el nuevo papel que los gobiernos locales juegan en la construcción de redes participativas y en la promoción del bienestar social. Steiner (2000) para el caso suizo también identifica un movimiento intenso de modernización y una nueva agenda de política pública en los gobiernos locales de dicho país.

Por lo que se refiere al caso estadounidense trabajos como los de Wheeler (1993) y Borins (1998), presentan evidencias importantes del papel cada vez más protagónico de los gobiernos locales. Wheeler muestra la capacidad innovadora que gobiernos locales estadounidenses están desarrollando en las últimas décadas, destacando diversas experiencias en educación, en políticas de salud, en manejo del medio ambiente, en programas de vivienda, y en desarrollo económico y social. Este autor además identifica las necesidades percibidas como urgentes, el apoyo de la comunidad, y el liderazgo, como nuevas cualidades de los espacios locales. Por su parte Borins destaca la creciente

capacidad de coordinación intergubernamental que desarrollan los gobiernos locales, así como la incorporación de nuevas tecnologías en los diversos ámbitos de las políticas públicas, además de una creciente capacidad para construir acciones comunitarias y de participación ciudadana.

También en el caso de otras regiones del mundo y de países en desarrollo se observa este fenómeno. Se pueden mencionar por ejemplo los trabajos de Camarotti y Spink (2001), y de Ferreira y Batista (2000) por lo que se refiere a Brasil. En dichos estudios se presentan diversas experiencias en las que gobiernos locales asumen un papel cada vez más protagónico en la agenda de programas sociales de lucha contra la pobreza, así como acciones más generales en torno al bienestar social. Para el caso chileno, De la Maza (2001) muestra diversidad de casos y evidencia de un papel más activo de los gobiernos locales en la agenda de políticas públicas, en la capacidad de convocatoria a la ciudadanía en torno a la atención de problemas públicos, y en acciones de desarrollo local.

Por lo que se refiere al caso mexicano, los trabajos de Merino (1994), de Ziccardi (1995), de Cabrero (1995 y 2002), y de Guillén (1996) entre otros, muestran el surgimiento creciente en el escenario mexicano de nuevos estilos de gobierno, nuevos liderazgos, nuevos sistemas de cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía, y una ampliación evidente de la agenda de políticas públicas en el espacio municipal. El caso mexicano se discutirá en mayor detalle más adelante.

En este escenario internacional de ampliación del papel de los gobiernos locales, destaca particularmente la intervención de éstos en la agenda de acciones para el bienestar social. En cierta medida el retiro de los gobiernos centrales de algunas áreas de la política social y en cierta medida las crecientes demandas de la población en los

espacios locales, han llevado a los gobiernos locales a jugar cada vez más un papel protagónico en el tema del bienestar social.

Los gobiernos locales latinoamericanos en la agenda de la política social

¿Cuál es la evidencia reciente de que los gobiernos locales latinoamericanos tienen una presencia importante en la agenda de programas sociales? Con la idea de palpar esta evidencia se llevó a cabo el análisis de un conjunto amplio de experiencias de gestión local. Para ello se integró una muestra de programas de gobiernos locales que en Brasil, Chile y México, se han presentado a certámenes que en los tres países se llevan a cabo para identificar las mejores experiencias de gestión local.[3] Así, se logró llevar a cabo un primer nivel de análisis para un conjunto de 3,351 programas.

Analizando el total de la muestra (Cuadro 1) se observa que un 42% de los programas de Brasil, un 71% de los programas de Chile, y un 37% de los programas de México, están centrados en acciones de bienestar social (educación, salud, vivienda, desarrollo social, pobreza, empleo, atención a grupos vulnerables, cultura y deportes), es decir 1,661 programas, lo cual significa un 50% del conjunto total. Lo anterior muestra que del total de la agenda de políticas públicas en los gobiernos locales estudiados, hay una tendencia muy importante a llevar a cabo acciones relacionadas al bienestar social. Si bien no se tienen datos para años anteriores como referencia es claro que destaca una presencia importante de la agenda de política social en acciones de gobiernos locales.

3 Los programas se recopilan del certamen Gestao Publica e Cidadania que lleva a cabo la Fundación Getulio Vargas en Brasil; del certamen Ciudadanía y Gestión Local que lleva a cabo la Fundación para la Superación de la Pobreza en Chile; y del certamen Gobierno y Gestión Local que lleva a cabo el CIDE en México. Todos estos programas tienen metodologías similares de evaluación de las experiencias y están auspiciados por la Fundación Ford. Se tomaron los programas recibidos en los tres países para los años 2001 y 2002.

Cuadro 1. Programas de bienestar social en una muestra de gobiernos locales de Brasil, Chile y México.

País	Total de programas	Programas en temas de bienestar social	Programas sociales evaluados como "exitosos"
Brasil	1673	753 (42%)	18
Chile	849	602 (71%)	23
México	829	306 (37%)	22
Totales	3,351	1,661	63

Con el fin de profundizar el análisis se seleccionó una muestra de menor tamaño integrada por aquellos programas de bienestar social evaluados como "exitosos" por los certámenes mencionados.[4] Así se integró una muestra de 63 programas los cuales fueron estudiados en mayor detalle a partir de la revisión de los expedientes que se tienen para cada uno de ellos.

A partir de esta muestra de estudios en mayor profundidad se buscó identificar el "origen detonador" de los programas, para lo cual se observaron tres situaciones claramente diferentes. Por una parte, un conjunto de programas (25%) surgen con un carácter *emergente*, esto es que se desarrollan a partir de una crisis o necesidad urgente de atención a un problema resentido por la población (desempleo, población indigente, drogadictos, niños en situación de calle, etc.), en dichos programas lo que se requiere es una solución urgente al problema percibido. Por otra parte, otro conjunto de programas (36%) se generan por un acuerdo *intergubernamental*, es decir programas que surgen de la convergencia de intereses entre niveles de gobierno o por mandato de otro nivel

[4] Cabe mencionar que los criterios de evaluación compartidos por los tres países en este tipo de certamen son: eficiencia en el uso de recursos del programa, eficacia o logros de cada programa, sustentabilidad e institucionalización, construcción de ciudadanía en su operación, y transparencia en su gestión.

gubernamental. Por último, se identifica otro conjunto de programas (39%) que surgen por la voluntad expresa de interacción o *cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía*, en estos casos si bien se identifica un problema a resolver, no es el carácter urgente lo que origina las acciones sino que el problema se constituye más bien en el referente que motiva el establecimiento de acciones conjuntas entre gobernantes, funcionarios, grupos de interés, asociaciones, y ciudadanos. Se trata generalmente de programas de mayor plazo en su visión y en sus acciones. Destaca así que en el conjunto de acciones orientadas al bienestar social que emprenden los gobiernos locales, hay una fuerte propensión a realizarlas en cogestión con la ciudadanía (Cuadro 2).

Cuadro 2. "Origen detonador" de los programas analizados de Brasil, Chile, y México

Programas emergentes Originados por un problema de urgente solución	16 (25%)
Programas en cogestión Originados por una voluntad de interacción entre gobierno y ciudadanía	24 (39%)
Programas intergubernamentales Originados por acuerdos y mandatos	23 (36%)
Total de programas	63 (100%)

Otro tipo de análisis que se realizó sobre dicha muestra buscó identificar el *nivel de intensidad de la acción pública local*. El nivel de intensidad de la acción pública local se refiere al grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica.[5] Al respecto se encontró que un primer grupo de

[5] La categoría de análisis *acción pública* no se refiere a la acción solo gubernamental sino a la acción colectiva en que actores gubernamentales y no gubernamentales forman parte conjunta del proceso en torno a un asunto público. Una red de política pública es un

programas (45%) si bien generaban interacción entre el gobierno local y la ciudadanía, la interacción se caracterizaba por ser baja en su intensidad, es decir los beneficiarios se posicionaban más en función de "receptores" de las acciones que como sujetos constructores de la política o programa en cuestión. Los programas de corte asistencialista generalmente se encuentran en esta situación (atención a grupos vulnerables, mujeres, niños, ancianos, minusválidos, etc.). Un segundo grupo de programas (40%) mostraban una intensidad media en la acción pública que generaban, es decir que en estos casos los ciudadanos tenían una participación más activa convirtiéndose no solo en objeto del programa sino en sujetos actuantes mediante mecanismos de consulta, generación de propuestas, y otras modalidades (programas de obras públicas por cooperación, autoempleo, empresas familiares, etc.).

Por último un tercer grupo de programas (15%) mostraron una alta intensidad en la acción pública que generan en el espacio local, es decir que en estos programas los ciudadanos y beneficiarios tenían una participación estratégica en los fines del programa, no solo eran consultados sino que decidían en relación a la orientación y prioridades del programa,. Se trata de auténticas redes de política pública con elementos claros de corresponsabilidad e institucionalización (programas con presupuesto participativo, planeación urbana de barrios, programas de educación, etc.). Cabe mencionar como resultado del análisis anterior (Cuadro 3) que si bien la agenda de programas sociales en el espacio local genera una acción pública dinámica, solo en pocos casos esta interacción o cogestión ha derivado en redes institucionalizadas de política pública local. Esto da una muestra de la fragilidad o "volatilidad" de los programas de bienestar social en el espacio local.

claro ejemplo de acción pública, y en la medida que ésta tenga mayores interfases, ramificaciones, y conexiones, será de mayor o menor intensidad. Al respecto ver: Cabrero (2003), así como Thoenig (1997) y Duran (1999).

Cuadro 3. Intensidad de la acción pública local en programas analizados de Brasil, Chile y México

Acción pública de **baja intensidad**	28 (45%)
Acción pública de **intensidad media**	25 (40%)
Acción pública de **alta intensidad**	9 (15%)
Total de programas analizados	63 (100%)

Posteriormente al análisis del grupo seleccionado de programas latinoamericanos se procedió a un análisis más específico para el caso mexicano. Llama la atención que si bien la Constitución Mexicana no otorga a los municipios responsabilidades directas en materia social, éstos han venido ampliando su agenda en los últimos años. Por una parte la descentralización de recursos para infraestructura social (Ramo 33) hacia los municipios, ha permitido una mayor atención a la agenda de bienestar social a través de obras de agua potable, pavimentación, drenaje, electricidad rural, producción rural, entre otras. Por otra parte es evidente que el factor de cercanía y proximidad entre gobiernos locales y ciudadanos ha permitido, en el marco de la transición democrática, una mayor presión de la sociedad y una mayor necesidad de gobernantes locales de atender demandas y rendir cuentas a la población a través de acciones de bienestar social.

Analizando los 306 programas de bienestar social en el nivel municipal que se estudiaron para el caso mexicano (Cuadro 4) se identifican cuatro grupos de acuerdo al tema de política de bienestar al que se orientaban. Un primer grupo de programas (37%) buscan generar bienestar a través del desarrollo local (programas de microcréditos, empresas familiares, empleo, caminos rurales, artesanía, ecoturismo, fideicomisos de pequeños productores, etc.). Es interesante observar que este conjunto de programas se presentan en las diversas regiones del país (norte, centro y sur), y en diversos tipos de municipios (metropolitanos, urbanos medios, rurales, e incluso en municipios indígenas

gobernados por el sistema de usos y costumbres[6]). Un segundo grupo de programas (31%) tienen un carácter más asistencialista hacia grupos vulnerables o en riesgo (atención a mujeres, niños, jóvenes, ancianos, programas de dietas a indigentes, programas de vivienda, etc.), cabe mencionar que este tipo de programas se encuentran sobre todo en municipios urbanos o metropolitanos y surgen con más frecuencia en el norte y en el centro del país. Un tercer grupo de programas (23%) se componen con acciones de promoción educativa tales como: becas educativas tanto para estudiantes talentosos como para estudiantes en rezago, o reconocimientos diversos a alumnos, profesores, y escuelas, y algunos programas de equipamiento escolar. Se identifica que en este tipo de programas generalmente se da una intensa interacción entre gobiernos locales, maestros y padres de familia, además son programas que tienden a surgir en espacios urbanos. Por último otro grupo de programas (9%) se orienta a acciones en el ámbito de la prevención y promoción de la salud: prevención de enfermedades y hábitos específicos, educación sanitaria, alimentación y dietas nutricionales, eliminación de focos de infección, etc.).

Cuadro 4. Tipos de programas de bienestar social en municipios de México

Orientación de los programas	**Total de programas analizados : 306**
Desarrollo social	114 (37%)
Ayuda y asistencia a grupos vulnerables	94 (31%)
Promoción y mejoras educativas	70 (23%)
Promoción y prevención de la salud	28 (9%)

Es importante mencionar que este conjunto de programas sociales generados en el nivel municipal de gobierno, muy frecuentemente son modestos en sus recursos y alcances,

[6] Del total de los 2,427 municipios del país, alrededor de 140 municipios son gobernados por el sistema de « Usos y costumbres », esto es, por sistemas tradicionales de gobierno y con frecuencia de población indígena. Este sistema de gobierno se ha respetado en el estado de Oaxaca.

difícilmente se pueden comparar con programas federales o estatales con mayores recursos, sin embargo son de alto impacto para la población debido a la proximidad de las acciones locales y a una mayor legitimidad en estas acciones al ser llevadas a cabo con un fuerte componente de participación ciudadana y cogestión.

Los riesgos derivados de la agenda de política social de municipios mexicanos

La tendencia analizada anteriormente es una buena noticia para el caso mexicano, es evidente que los gobiernos locales despiertan, generan sus propias propuestas de política pública, participan así en la promoción del bienestar social, innovan en la manera de atender este tipo de problemas, producen nuevos mecanismos de cogestión, diversifican el tipo de alianzas sociales, y promueven y articulan una acción pública más rica e intensa en los espacios locales. Sin embargo también es evidente que surgen dilemas y riesgos diversos: unos relacionados con el cómo afecta al conjunto de la política social la presencia de los gobiernos locales los cuales muchas veces promueven acciones en desconexión con los otros niveles de gobierno; otros relacionados a la ausencia de mecanismos institucionales que permitan una corresponsabilidad clara en la hechura de los programas, muchas veces éstos se basan más en el entusiasmo y la espontaneidad que en reglas claras de acción pública; finalmente otros tienen que ver con la fragilidad de este tipo de programas que tienen dificultades para sostenerse e institucionalizarse a través del tiempo.

(a) Riesgos de dispersión del conjunto de políticas sociales

Es claro que la descentralización de la política social y el ritmo de dicho proceso ha sido para el caso mexicano una variable que el centro federal ha intentado modular y controlar, sin embargo los rendimientos decrecientes de una política social centralizada cada vez eran mayores. Es por ello que la descentralización de “arriba hacia abajo” desde hace algunos años avanza tanto en la política educativa, como en la política de salud, y en la política de creación de infraestructura social (Ramo 33). El avance de este

proceso ha sido irregular, sus efectos diferenciados y su impacto asimétrico.[7] Este desfase genera situaciones diversas. Por una parte como ya se discutió, los niveles locales de gobierno despliegan una "agenda propia" de acciones en torno al bienestar social, sin embargo esta agenda puede ser complementaria o en ocasiones competir, o incluso contraponerse con la agenda federal. Es decir, en la medida que el centro federal tarda en reordenar la descentralización y tarda en generar nuevos mecanismos de coordinación y regulación de este tipo de políticas, los espacios locales adoptan su propia orientación y ritmo por una vía alterna y no necesariamente articulan estas iniciativas a otros esfuerzos. Es por ello que más que un gobierno multinivel en torno a las políticas sociales lo que en ocasiones se observa es una acción desarticulada de múltiples niveles de gobierno.

Es así como coexisten políticas sociales diversas en un mismo espacio territorial. Los programas que vienen del centro se caracterizan por tener una visión de largo plazo, un diseño técnicamente cuidado, además por ser implementadas por funcionarios con mayor experiencia y nivel profesional, y por tener un respaldo presupuestal mayor y más sólido. Sin embargo se trata de políticas con fuertes inercias burocráticas, que entusiasman poco al ciudadano, que frecuentemente generan desconfianza, y son de fuerte rigidez.

En el otro extremo encontramos programas sociales impulsados por los municipios que tienen una visión de corto plazo o incluso en ocasiones emergente, además con frecuencia son improvisadas en su diseño técnico, por lo general son implementadas por funcionarios locales con poca experiencia en el sector público y frecuentemente con bajos niveles de profesionalización, y también el respaldo presupuestal de estos programas es frágil y puede ser efímero. Sin embargo son acciones espontáneas que generan mayor legitimidad, credibilidad y confianza en la ciudadanía, y que además se adaptan a las preferencias ciudadanas por su natural flexibilidad y proximidad.

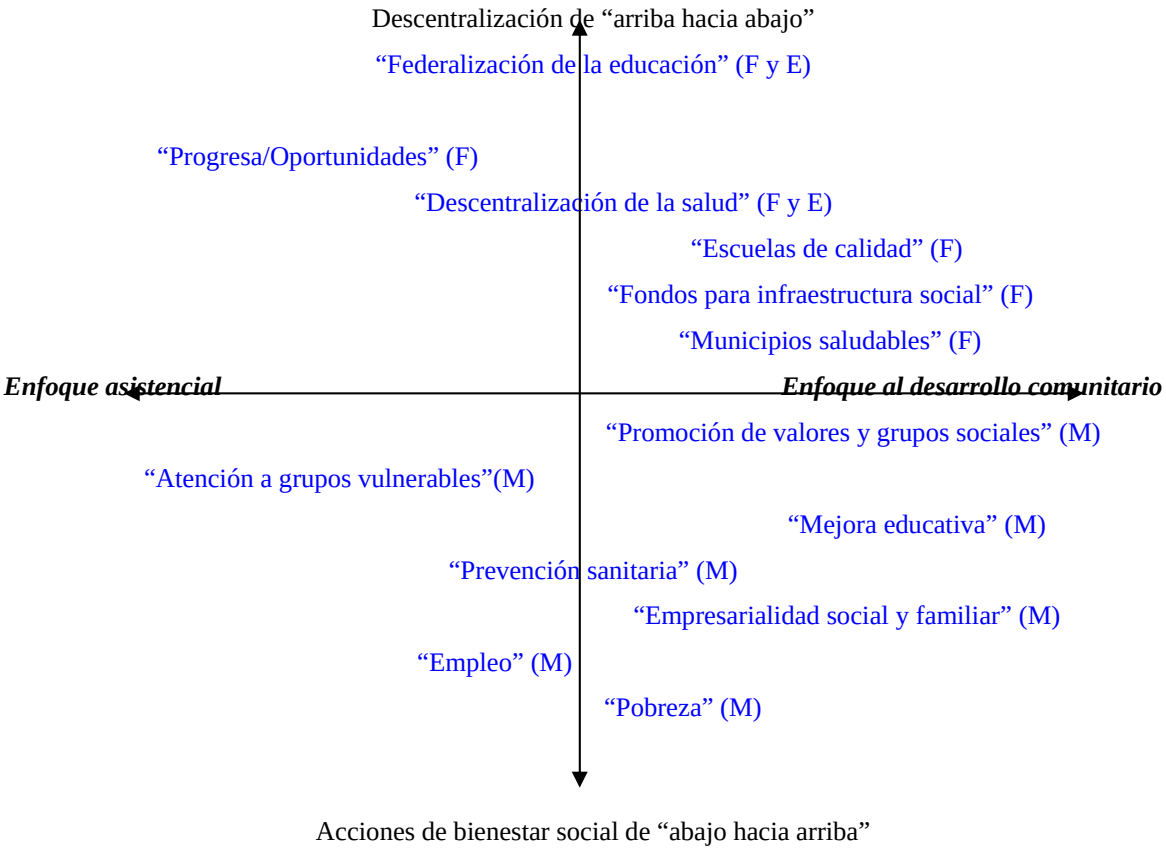
[7] Al respecto pueden verse: Cabrero (1998), Ward, Rodríguez y Cabrero (1999), y Cabrero et al (1997).

La paradoja es entonces que las virtudes de unas son las fallas de las otras y viceversa. Por ello sería deseable una complementariedad y articulación de ambos enfoques, pero hasta ahora esto ha sido más la excepción que la regla. La sinergia intergubernamental poco se produce todavía en el caso mexicano. Así, los riesgos de una dispersión de iniciativas en torno al bienestar social pueden al final debilitar el impacto del conjunto de programas. Las iniciativas locales cuando no se enmarcan en un contexto de federalismo cooperativo e intergubernamental, pueden debilitar a la totalidad del entramado institucional y no producir mejores resultados que los que anteriormente se tenían. Sería una lástima pasar de un modelo centralista e ineficaz en materia de política social, a un modelo disperso e igualmente ineficaz en sus resultados finales.

El escenario se complica todavía más si se añade el hecho de que dentro del conjunto de políticas sociales también hay una gran diversidad de enfoques. Algunos programas, ya sea del nivel federal, estatal, o municipal, se orientan a una función de asistencia a grupos vulnerables buscando focalizar a la población objetivo y evitando la mediación de otros niveles de gobierno o de otros actores, se trata de transferencias directas, en dinero o en especie, a individuos o familias con carencias identificadas. Por otro lado, otros programas se sustentan en promover una acción comunitaria de intensa participación ciudadana, en estos casos se busca la atención de problemas sociales a partir del desarrollo de capacidades por parte de los grupos de beneficiarios. En este caso se intenta dar elementos para la autosatisfacción de las necesidades o la cooperación colectiva y el desarrollo de acciones en cogestión con las estructuras gubernamentales.

En la siguiente gráfica se intenta representar tan solo una parte de la “constelación” de acciones en torno a la política social en México. Múltiples iniciativas, múltiples participantes, diversos niveles de gobierno, y débiles mecanismos de coordinación.

Gráfica 1. "Constelación" de una parte de la política social para el caso mexicano



(F) Programas federales

(E) Programas estatales

(M) Programas municipales

(a) Los riesgos de dilución de responsabilidades y de "volatilidad" en programas sociales en cogestión

Es una cualidad indudablemente positiva que en los espacios locales la mayor parte de iniciativas en materia de bienestar social, se construyan a partir de una interacción entre gobierno y ciudadanía. Esto indudablemente fortalece la práctica democrática, genera una mayor responsabilidad entre todos los actores que participan en una política pública, y permite llevar a cabo permanentemente ajustes mutuos entre actores y afinar de forma incremental los fines y resultados de la política. Sin embargo en ocasiones este tipo de mecanismos de cogestión generan un proceso en el que se diluyen las responsabilidades,

se accidenta el establecimiento de acuerdos en un horizonte más amplio de tiempo, se desgasta la cohesión y espontaneidad inicial, y se pierde la continuidad de las acciones.

En casos como el mexicano la cogestión de programas sociales con frecuencia se genera en un ambiente de espontaneidad y de voluntarismo colectivo. Estos procesos, si bien contribuyen de alguna forma a fortalecer el capital social local, no siempre se consolidan en el tiempo debido fundamentalmente a dos factores. Por una parte la percepción de un problema social aunada a un "nuevo ambiente" de mayor apertura e interacción entre gobierno y ciudadanos, lleva rápidamente a acuerdos sobre la hechura de algunas políticas que prometen resolver o atenuar los problemas resentidos, todo esto en medio de una dinámica voluntarista de unión de esfuerzos. Así, la ciudadanía llevada por el entusiasmo asume tareas y participa intensamente en el programa en cuestión, aun cuando los términos precisos de la responsabilidad que se adquiere y la duración del compromiso no queden establecidos.

Por su parte el gobierno municipal, con una visión orientada a los tres años de duración de su mandato promueve una cogestión atada a resultados muy concretos, es claro que la visión es de corto plazo y que la preocupación está focalizada en el "proceso de arranque" de la cogestión y hay poca reflexión sobre el "proceso de sostenibilidad". Este escenario produce un arreglo de cogestión muy frágil y difícilmente sostenible en el mediano y largo plazo. Como se veía en los datos sobre programas sociales analizados en la sección anterior (Cuadro 3), solo un 9% de los programas habían sido capaces de producir una acción pública de alta intensidad con posibilidades de establecer arreglos institucionales de más largo aliento.

Dicho de otra forma, la cogestión de programas sociales en el espacio local si bien es positiva tiene dificultades para institucionalizarse. El problema de que esto sea así es que genera costos sociales significativos, por ejemplo, programas de protección a

jóvenes en situación de drogadicción, o de niños de la calle, o de mujeres golpeadas, que de un día para otro dejan de funcionar. Igual se pueden mencionar programas de empleo, de otorgamiento de microcréditos, o de autoconstrucción de vivienda, que interrumpen su funcionamiento bruscamente. La interrupción de programas sociales se da ya sea porque el gobierno municipal que sucede al anterior no está interesado en continuar los programas, o porque la ciudadanía que inicialmente estaba involucrada agota poco a poco su entusiasmo y decae su participación. Es necesario recordar que la acción colectiva genera costos y que de no obtenerse beneficios observables y de no inscribirse en acuerdos más sólidos se debilita y puede decaer en cualquier momento.

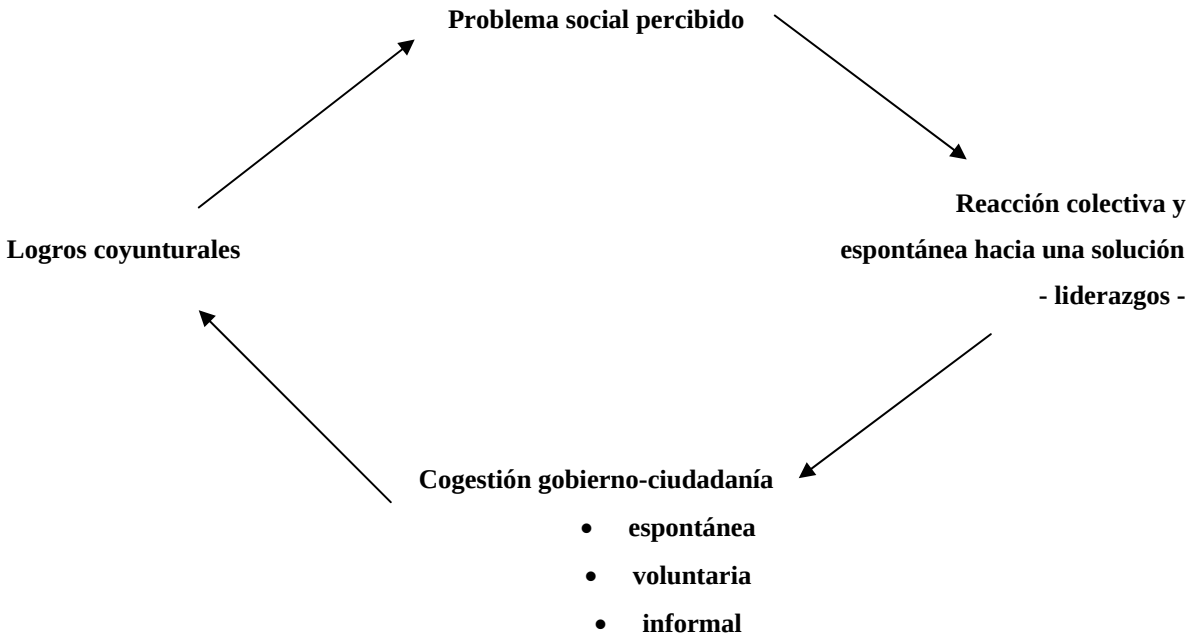
Analizando este tipo de programas en cogestión para algunos casos en el contexto mexicano, se pudieron identificar al menos dos momentos. Un primer ciclo de "cogestión espontánea" del programa, el cual surge de una percepción del problema social a atender, el cual genera un acuerdo espontáneo, una convergencia rápida de intereses entre algunos grupos de interés, asociaciones, o ciudadanos, y el gobierno local. Posteriormente fuertes liderazgos conducen el voluntarismo de los participantes a llevar a cabo acciones conjuntas, y llegar así a ciertos logros que atenúan el problema percibido. Una vez realizado ese ciclo surge un momento crítico en el que es probable que los grupos ciudadanos participantes disminuyan su entusiasmo, que los liderazgos vayan decayendo, y que el gobierno local disminuya su interés por mantener la convocatoria. En una parte importante de los programas analizados tiende a suceder esto y aparece un momento de "terminación virtual" del programa, aun cuando se mantenga un tiempo más en el discurso y en la imagen de los actores locales. Cabe mencionar que el problema que originó el programa sigue presente solo disminuyó su gravedad o en ocasiones lo único que disminuye es la percepción de gravedad del mismo aun cuando los datos muestren que el problema se mantiene inalterado.

En algunos casos, que son poco frecuentes, al finalizar el primer ciclo se da un proceso de maduración de la cogestión. Surge un momento en el que es posible identificar una

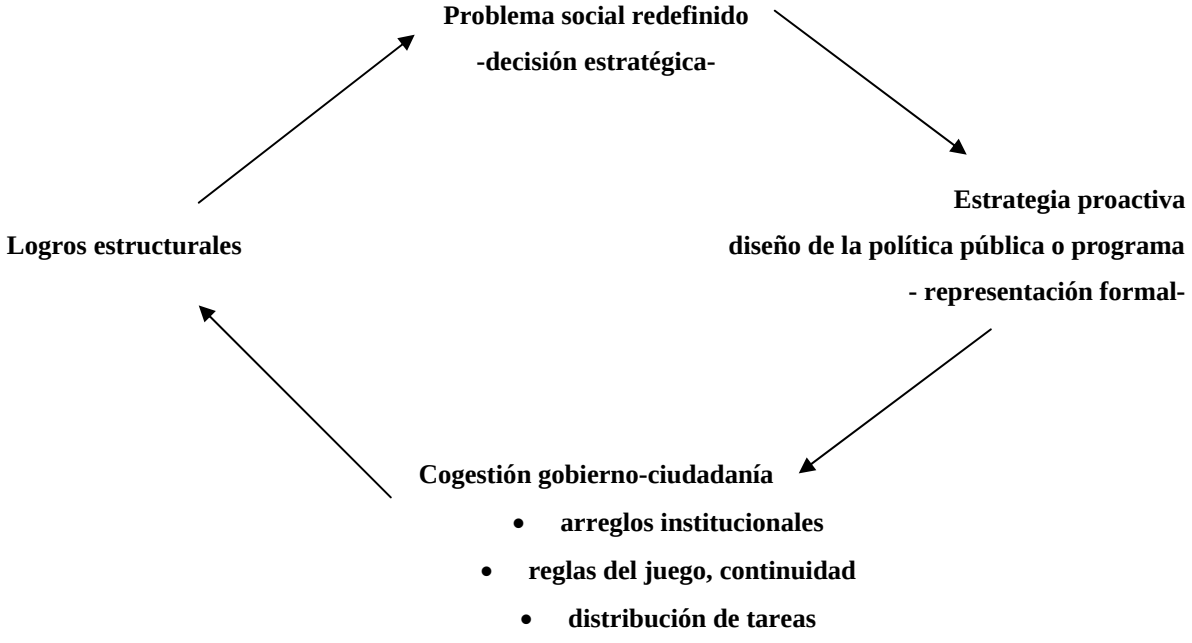
"decisión estratégica" por parte de algunos de los actores o por el conjunto de actores participantes, en el que se adopta una visión diferente del problema a atender, por así decirlo se reinterpreta el problema o se redimensiona. Por ejemplo, el problema de jóvenes drogadictos en una colonia se convierte en un problema de oportunidades para los jóvenes del municipio; o el problema de un grupo de ciudadanos que quedan desempleados por el cierre de alguna empresa, se convierte en un problema de definición de un proyecto de desarrollo económico y social del municipio. En este segundo ciclo de "cogestión institucionalizada" la acción de los participantes pasa por acuerdos claros en formas de compromisos de colaboración, se da una distribución de tareas, los liderazgos espontáneos sin desaparecer del todo dan lugar a instancias de representación. Las reglas del juego se establecen, los horizontes de tiempo son más amplios, se aspira concientemente a una continuidad de las acciones, se establece una agenda, se programan secuenciadamente las acciones. En otras palabras se formaliza de cierta medida la cogestión, se pasa de una acción colectiva espontánea, al establecimiento de una red de política pública local.

Es cierto que en estos casos surgen los riesgos de burocratización del proceso y de llevar la participación ciudadana a un esquema más corporativo. Son nuevos riesgos de la cogestión, sin embargo solo en la medida que se genera este segundo ciclo es que se puede aspirar a acciones de mayor alcance. Los errores en el diseño de programas se disminuyen, los logros se focalizan, las acciones se inscriben en un sistema que permite evaluación objetiva de los avances en la solución del problema. El entusiasmo espontáneo puede disminuir, pero la certidumbre de los actores participantes se incrementa y esto indudablemente da sostenibilidad a las acciones en el tiempo. A continuación se presentan dos gráficas que buscan tan solo esquematizar ambos ciclos y sus principales características.

Gráfica 2. Ciclo de "cogestión espontánea" de programas sociales en el espacio local



Gráfica 3. Ciclo de "cogestión institucionalizada" de programas sociales en lo local



Comentarios finales

Es claro que la presencia de los gobiernos locales en la política social constituye una "ventana de oportunidad" para los programas de bienestar que venían cayendo en una inercia y en una baja en su importancia en la agenda de políticas públicas en el nivel nacional. El vigor y la creatividad que se generan en los espacios locales permite poco a poco innovar en materia de intervención para el bienestar social, renovando el ambiente de este tipo de programas. Las soluciones que el gobierno central no encuentra, pueden ser encontradas en los espacios locales, se tienen ya varias evidencias de este proceso en diversidad de países, y particularmente para el caso latinoamericano y específicamente para el mexicano.

Sin embargo es importante que este escenario favorable a las políticas de bienestar social en los espacios locales no quede solo en acciones efímeras, marcadas por el voluntarismo y la espontaneidad. Además es importante que la agenda de la política social local complemente y sea capaz de potenciar los esfuerzos de otros niveles de gobierno, de no inscribirse la nueva política social en un marco intergubernamental existen riesgos importantes de que los esfuerzos se diluyan, se neutralicen entre sí, y al final la política social pierda fuerza y debilite su impacto.

En este escenario el papel de los gobiernos locales es crucial. No solo como instancia de promoción de causas sociales, o como interlocutor de acciones conjuntas con la ciudadanía, sino como motor local para la institucionalización de la agenda social. El reto para los gobiernos municipales es generar un proceso de "nodalidad"[8] de la acción pública en materia social, es decir que el conjunto de actores e iniciativas gire en torno a la institución gubernamental local y así se puedan construir las redes de política que permitan hacer de este tipo de esfuerzos acciones sostenidas en el tiempo y sólidas institucionalmente.

[8] El concepto de "nodalidad" (*nodality*) desarrollado por Hood (1983), se refiere a la capacidad gubernamental para asociar "en torno a sí" los actores participantes en un esquema de ajuste mutuo.

Existen diversos mecanismos que el gobierno local puede utilizar para dar mayor consistencia a esta agenda de política. Por una parte el gobierno local puede comprometer recursos presupuestales de forma sistemática para dar certidumbre, credibilidad y solidez a dicha agenda. Por otra parte la administración municipal puede generar los apoyos técnicos y profesionales mínimos para que las acciones en torno al bienestar social focalicen sus intenciones y precisen el tipo de resultados que se quieren obtener, esto incluso a partir de acuerdos intergubernamentales. Además el gobierno local puede promover conjuntamente con la sociedad, acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación para identificar los avances y logros de los programas en cuestión. También puede proveer el marco institucional y las reglas del juego necesarias para que los diversos actores se incorporen en una red de política pública con arreglos claros y compromisos establecidos. Por último, el gobierno local sin pretender controlar la agenda de política social, puede ser capaz de regular institucionalmente su dinámica.

Es indudable que en el escenario actual, el gobierno local es cada vez más estratégico para la hechura de la política social, y poco a poco sus errores o aciertos serán determinantes en esta agenda de política pública. Es pues fundamental fortalecer las instancias de coordinación intergubernamental con los espacios locales y fortalecer institucionalmente a los gobiernos municipales. La idea de persistir en una política social desde el centro -como lo argumentan algunos funcionarios federales- o la de crear una nueva política de bienestar social solo basada en la autogestión local –como la promueven otros actores sociales- son ambas estrategias de debilitamiento de la política pública de bienestar social. Se requieren nuevos aprendizajes sobre la coordinación intergubernamental y la cogestión entre gobierno y ciudadanos. Sin ambos componentes entretejidos en lo cotidiano difícilmente se tendrán los logros requeridos ante un escenarios de fuertes presiones a la exclusión y desintegración social. Llegó el tiempo de la innovación en materia de política social.

Bibliografía

Batley, R. y Stoker, G. (1989) *Local government in Europe*, MacMillan, Gran Bretaña.

Blanco, I. y R. Goma (2002) *Gobiernos locales y redes participativas* Ed. Ariel social, Barcelona.

Borins, S. (1998) *Innovating with Integrity. How Local Heroes are Transforming American Government* Georgetown University Press, EEUU.

Brugué, Q. y R. Goma (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas* Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Cabrero,E. (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales.* Ed.M.A.Porrúa-CIDE, México.

_____ , ed. (1998). *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos.* Ed.M.A.Porrúa-CIDE, México.

_____ , ed. (2002). *Innovación en gobiernos locales* Ed. FF-CIDE, México.

_____ , ed. (2003). *Acción pública, gobierno, y desarrollo local* (en prensa, por aparecer en el Fondo de Cultura Económica).

Cabrero, E., L.Flamand, C.Santizo, and A.Vega (1997). "Claroscuros del Nuevo Federalismo en México" in: *Gestión y Política Pública*, VI (2), 329-387, CIDE, México.

Camarotti, I. y P. Spink, eds.(2001) *Reducto da Pobreza e Dinamicas Locais* Fundación Getulio Vargas, Brasil.

CIDE-Premio Gobierno y Gestión Local (2001 y 2002), *Prácticas municipales exitosas* (Tomos I y II), Ed. CIDE-Fundación Ford, México.

De la Maza, G. ed. (2001) *Programa de ciudadanía y gestión local* Ed. Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile.

Duran, P. (1999) *Repenser l'action publique* Ed. IEJ, Francia.

Duran, P. y Thoenig, J.C. (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale" *Revue Francaise de Science Politique*, Francia.

Ferreira M. y H. Batista (2000) *Novas experiencias de Gestao Publica e Cidadania* Fundación Getulio Vargas, Brasil.

Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política.* Ed.M.A.Porrúa-COLEF, México.

Hood, C. (1983) *The tools of government* The Macmillan Press, Londres, Gran Bretaña.

Merino, M., ed. (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano.* Ed. El Colegio de México, México.

Steiner, R. (2000), "New Public Management in Swiss Municipalities" *International Public Management Journal* 3, Pergamon, New York, EEUU.

Subirats, J. ed. (2002) *Gobierno local y educación* Ed. Ariel, Barcelona, España.

Thoenig, J.C. (1995). "De l'incertitude en gestion territoriale," *Management et Politiques Publiques,* 13 (3), 1-27, Francia.

_____ , (1997) "Política pública y acción pública" *Gestión y Política Pública*, CIDE, México.

Ward,P., V.Rodríguez, and E. Cabrero (1999). *New Federalism and State Government in Mexico.Bringing The States Back In.* LBJ School, Universidad de Texas en Austin, EEUU.

Wheeler, E. (1993), *Government that Works. Innovations in State and Local Government* McFarland & Company, Publishers, EEUU.

Ziccardi, A., ed. (1995). *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas.* Ed.M.A.Porrúa-UNAM, México.

‘INICIATIVAS DESDE ‘ABAJO’ DESDE LO ‘LOCAL’

Autor

Jaime Joseph

Sociólogo chefe do Departamento de Investigação do Centro Alternativa, Lima Peru.

Política Social y Desarrollo

Las políticas sociales, particularmente aquellas centradas en la lucha contra la pobreza, ubican a nuestra práctica y nuestra investigación en los espacios locales y las vinculan con los actores marginales, los 'de abajo'. Por otra parte la estrategia de la focalización de las políticas sociales y la preocupación con las *filtraciones* a los no-tan-pobres ponen en evidencia que hoy en día se ha perdido el nexo vital entre las políticas sociales y el desarrollo del individuo y de la comunidad.

Nuestros estudios de caso y reflexiones sobre las políticas sociales, presentados en la segunda parte de este texto, redactada por José López Ricci, apuntan a contribuir a conocer las causas y efectos de las brechas entre políticas y desarrollo al igual que aportar elementos para reconstruir el nexo vital.

Para lograr este objetivo no será ocioso recordar algunas de los aspectos teóricos y éticos que dan sustento al vínculo entre políticas sociales y desarrollo.

El mundo 'de abajo'

Hablar de iniciativas 'desde lo local' alude normalmente a territorios limitados -el barrio o la comunidad- y a la organización social de base, el mundo de abajo, opuesto a lo nacional o global, el mundo de arriba. Para entender las dinámicas, las redes y los interfaces que se construyen en torno a las políticas sociales esta dicotomía –local/global, abajo/arriba- resulta demasiado estrecha y es necesario precisar la mirada diferenciando niveles en la acción individual y organizativa.

La base de la pirámide

¿Hay algo debajo de lo local y del mundo de abajo? Ésta no es una pregunta teológica, pero sí una reflexión filosófica, que en la investigación se convierte en una pregunta ética y epistemológica. ¿Desde dónde miramos y con qué óptica? No debemos perder de vista que el piso sobre el que construimos discursos, cultura y redes, el punto de partida y retorno, es la persona humana con necesidades, pero también con capacidades y por ende con dinamismo propio y espíritu. Es la persona moderna devenida en actor,

sujeto e individuo. De este individuo brota el *elan*, el magma, prestándonos la metáfora tan cara para Cornelius Castoriadis, (Castoriadis, 1997) que mueven procesos.

Pero también el piso es el mundo del individuo-en-sociedad, que significa el reconocimiento del otro y esa relación del yo y *el otro* es la condición necesaria para poder convertir necesidades y demandas en **intereses** que pueden ser reconocidos, confrontados y compartidos por otros. La relación entre individuos es base de la vida humana en sociedad y la base de la política. Esta reflexión previa es pertinente, e investigaciones anteriores (López Ricci y A., 2002) y (Aliaga, 2002) han mostrado que la relación individuo y sociedad, el reconocimiento del otro y la confianza se están reduciendo a círculos primeros (familia, paisanos, sectas religiosas) socavando así la base societal tanto para un desarrollo humano como para un sistema político democrático (Estado ejecutor, partidos, parlamentos, sociedad civil y espacios públicos) articulado al desarrollo.

A partir de esta filosofía afinamos nuestra mirada a lo que más comúnmente se conoce como el mundo de abajo, introduciendo tres niveles, *micro, meso y macro*. (Ver Esquema en Anexo)

Las iniciativas desde el mundo micro

Por lo general las políticas sociales se desarrollan en el mundo micro, el nivel del barrio o territorio reducido y se implementan a través de una organización que en la mayoría de los casos son creados por los impulsores de la política, sea Estado y/o ONG. Es el caso de nuestros estudios de agua y micro crédito. En el nivel micro el actor principal en las políticas sociales es la organización social que se crea para enfrentar un problema o desarrollar un tema de interés específico y sectorial. La forma de intervención es focalizada y especializada en el tema de interés mismo. Otra característica de la dinámica de las políticas sociales en el nivel micro es que todos los miembros de la organización en cuestión son directamente interesados en los resultados u objetivos buscados en la acción organizativa. Finalmente, la intervención se limita a lo sectorial y

al corto plazo, sin vinculación a una propuesta de desarrollo integral y de más largo plazo.

Una mirada focalizada, que hoy es característica de las políticas sociales, que sólo considera al mundo micro corre el riesgo de perder la complejidad que existe en él. El mundo micro es el mundo de la informalidad, de las diferencias culturales de la fragmentación y la anomia, pero también de las iniciativas colectivas (aunque acotadas) y de los emprendimientos individuales. Los programas de políticas sociales focalizados y sectorializados crean una falsa imagen de unidad y armonía entre los actores y no pueden, por sí solos, generar dinámicas para superar la fragmentación que necesariamente son políticas. Es más, si en la implementación de las políticas sociales no se toma en cuenta las diferencias existentes, los programas participativos pueden agudizar las pujas. Los participantes pueden incluso asumir el discurso participativo, igualitario, ciudadano, que acompañan las políticas sociales pero manteniendo las fisuras existentes, y el 'deber ser' se convierte en una especia de 'bien común' espurio, (Fränkel, 2003).

El nivel micro no es un nivel de acción política si entendemos la política como conflicto de intereses y a la vez construcción de sentidos y discursos y la búsqueda de un bien común. En el desarrollo de una política social, que se hace a través de una organización especializada, en torno a una demanda o necesidad las relaciones conflictivas se sumergen bajo una aparente unidad en torno al objetivo único de la demanda en cuestión.

En la dinámica interna de una organización especializada en una necesidad o demanda, también los conflictos culturales y de intereses se mantienen sumergidos bajo la aparente unidad, lo que encubre peligros futuros e impide la construcción de un bien común y un discurso político. Las relaciones establecidas entre la organización social y los demás actores, como el Estado o la ONG u otro actor visto como necesario para el logro del objetivo específico buscado son relaciones de oferta y demanda y de simple conveniencia.

Sin embargo, al caracterizar la dinámica limitada y los interfaces a nivel micro no se debe perder de vista la importancia de este nivel ni los efectos que tiene para una estrategia de politización o para la construcción de un sistema político democrático ligado al desarrollo. La forma de abordar el problema específico de una organización puede contribuir a crear un capital social que sirva de base para actuar en el plano político o puede socavar la base de una política democrática. Como hemos visto en los dos estudios de caso, en el manejo del micro crédito en los bancos comunales y en el manejo del agua en Nuevo Pachacútec, es importante establecer relaciones lo más horizontales posibles, donde el reconocimiento del otro es una norma aceptada. Otro aspecto importante es lo que se puede llamar los beneficios colaterales de la participación en la organización y en la búsqueda de los satisfactores de sus necesidades. Los cursos de capacitación y el mismo roce entre actores pueden aportar al capital social. Por otra parte, en el desarrollo de las políticas sociales, los enfoques tipos de análisis y estrategias utilizados para enfrentar los problemas tienen el efecto de ampliar o limitar las posibilidades para acceder a otro nivel de actuar sociopolítico.[9]

Si bien, la especialización y enfoque sectorial ha sido una característica de las políticas sociales en los últimos tres décadas de ajustes estructurales, y las políticas de segunda generación (la institucionalidad democrática) se han introducido dos cambios importantes en la estrategia para estas políticas. Por un lado se ha desvinculado las políticas sociales de una perspectiva de desarrollo sostenible. Como señala Carlos Franco, (Franco, 1995) se produce un quiebre cuando se separa las políticas sociales de los procesos de desarrollo. Las políticas y programas sociales dejan de ser vistos como factores esenciales en el desarrollo de la persona y de sus capacidades.

El otro cambio es poner la participación como elemento central en la estrategia. Sin embargo debemos tomar nota de dos factores que limitan el efecto que la participación en las políticas sociales puede tener en las políticas a nivel macro o nacional. En primer lugar la participación está limitada a la ejecución y vigilancia de las políticas, no en su gestación como demanda social (como el caso de los autoempleados y el microcrédito),

[9] Por ‘enfoques’ entendemos entre otros factores, el reconocimiento de los legítimos intereses y derechos de todos los participantes; si se reconoce el rol y responsabilidad del Estado, y los deberes de los participantes para con el Estado y para con los demás.

y en segundo lugar el sistema político democrático ha colapsado, tanto las instituciones como los actores políticos, haciendo prácticamente imposible la articulación de lo local con lo nacional

2. El nivel meso

Un factor externo a las políticas sociales mismas que abre a nuevas posibilidades pero también a nuevos peligros es el proceso de descentralización y la creación de Mesas de Concertación y otros espacios de participación en tres niveles: departamental, provincial y distrital. La legislación vigente obliga a las autoridades locales a llevar a cabo procesos de presupuestos participativos. Promovidos por el Estado y algunas ONG, están apareciendo escenarios o espacios públicos donde se articulan, o yuxtaponen, las políticas sociales y planes de desarrollo. Son intentos de superar los límites de la participación acotada, articulando políticas sociales a la planificación del desarrollo. En estos espacios, que se ubican en el nivel meso, interactúan actores con demandas diferentes y conflictivos y el éxito de la concertación[10] depende de la posibilidad de convertir simples demandas en intereses que pueden defenderse pero también ser negociados en el proceso político de construir un bien común y una base ética que sustente el proceso.

El entusiasmo mostrado por participar en estos espacios más amplios de concertación son, sin duda, una expresión de dinamismo de los 'de abajo', y un deseo de ir más allá de alivio de la pobreza. Pero en el esfuerzo aparecen las contradicciones, los diferentes sentidos y visiones de los actores, diferencias que no necesariamente aparecen en el desarrollo de las políticas sociales focalizadas. Planificar el desarrollo pone a los participantes delante de los problemas estructurales que impiden el desarrollo. Pero más importante aún es que en estos procesos sale a la superficie la fragmentación en ideas, intereses, cultura que existe entre los actores, (Estado, ONG, Cooperación Internacional

[10] Para los efectos de nuestra reflexión aquí, podemos entender por 'éxito' la sostenibilidad del proceso y la articulación de intereses particulares con propuestas viables de desarrollo.

y organizaciones sociales). El discurso participativo resulta ser un velo delgado que encubre esas diferencias.

Cabe una mención de la importancia del territorio. Las políticas sociales en general no tienen un referente territorial, en el sentido de un espacio geopolítico capaz de soportar procesos de desarrollo integral y base de un sistema político democrático. Es al nivel meso que el ordenamiento territorial y la identidad con el territorio son percibidos como un factor imprescindible, un eslabón, en vincular lo local con lo nacional. Por otro lado, las políticas sectoriales no se han profundizado de manera que alimenten la comprensión de sus actores en procesos sociopolíticos más globales y que les permitan fortalecer de una identidad política (como las políticas sociales dirigidas a las mujeres en organizaciones alimentarias o microempresarios organizados).

Las debilidades y amenazas

Cualquier intento ingenuo de articular las políticas sociales a los procesos más complejos de los espacios meso, en vez de contribuir a resolver y transformar las contradicciones y fragmentación, las aumentaría. Por 'ingenuo' se debe entender prácticas que ignoren la complejidad de mundo del individuo, de las organizaciones y de las relaciones entre todos ellos. Cada individuo es un complejo compuesto marcado en muchos casos por una tradición de exclusión y discriminación. A ello se añade lo que se ha llamado las 'cicatrices' de la pobreza (Rodríguez Rabanal, 1989). Todos estos factores son tan presentes como el dinamismo, la solidaridad, la confianza y la tenacidad que se aprecia en los actores populares y que se expresa en los discursos participativos.

Los actores estatales presentes en los escenarios micro y meso, han recibido desde el nivel macro, es decir, desde el gobierno nacional, el mandato de participación, sin que este discurso se haya hecho práctica en el nivel macro mismo, y que se haya resuelto su acotamiento a nivel local. La relación vertical o piramidal predomina.

La ONG no es exenta de las contradicciones entre el discurso y la práctica. Ellas han pasado por una necesaria especialización para enfrentar los complejos problemas de la población, tales como los tratados en nuestros casos: el agua y las micro finanzas. Pero

la especialización también ha producido una fragmentación al interior de la organización, entre departamentos de la ONG. Y aquí también no se debe perder de vista que los operadores de las ONG tienen cada uno su propia visión del desarrollo y del rol que compete a cada actor. Suponer una homogeneidad en la ONG es otra ingenuidad. La fragmentación interna ha sido reforzada por las políticas de las principales entidades de la cooperación internacional. (Joseph, 2000)

Las diferencias, mal procesadas o ignoradas, de cada actor representan una amenaza para la articulación de las políticas sociales con el desarrollo y para poder incidir en el diseño de las políticas sociales, y lograr una participación eficaz en desarrollo. Además se hace evidente la debilidad en las relaciones políticas entre los actores. Las prácticas participativas, aun a nivel mico, involucran a una minoría de la población. Lo que podríamos llamar propiamente la *sociedad civil*. La mayoría de la sociedad queda fuera del sistema político. Los partidos, el Parlamento y los concejos locales, quienes deben contribuir a la articulación de intereses en un bien común, están desvinculados de estas prácticas y como hemos mencionado, las instancias del Estado requieren de una transformación interna para poder articularse adecuadamente a un sistema político democrático y participativo. Sin un sistema político inclusivo el riesgo está siempre presente de que amplios sectores populares queden excluidos de los esfuerzos de articulación social y política y que el nexo entre lo local y lo nacional se mantenga en las tradicionales relaciones de lucha y conflicto directo con el Estado. Las movilizaciones últimas en el Perú son evidencia de ese peligro.

El nivel macro

El impacto desde lo local en el nivel macro, el nivel nacional e internacional, sigue siendo esporádico y puntual. Se han abierto espacios nacionales de concertación en el *Acuerdo Nacional, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza*, y en los consejos participativos de cada ministerio. Pero en ellos participa, necesariamente, una elite social, técnica y política, sin que se hayan establecido estructuras relacionales

permanentes y fluidas con el nivel local y meso. Experiencias como *CONADES*[11] son un intento de elaboración programática que vincule la política social con propuesta de desarrollo, y en sus siete años de actividad se ha creado un capital social y político de consideración, sin que se haya creado los mecanismos políticos para su impacto real y permanente en las políticas nacionales.

[11] Conferencia Nacional que convocan a centenares de líderes y organizaciones sociales y ONG a discutir propuestas de desarrollo.

ANEXO

LOS NIVELES: MICRO - MESO - MACRO

Niveles	Conceptual	Políticas y Proyectos	Actores Sociales y Políticos	Contenidos de Acciones
Nivel I	Intervienen organizaciones sectoriales y especializadas, enfrentando problemas sencillos y particulares.	Intervención focalizada en el problema particular, sin vinculación a otros proyectos o políticas.	Actores directamente identificados con el área problemática	Intervención muy definida, a corto plazo, sin vinculación a una propuesta de desarrollo integral.
ENFOQUE SISTÉMICO / CORTO-MEDIANO PLAZO / ESPACIOS GEOPOLÍTICOS LOCALES / DESARROLLO INTEGRAL				
Nivel II	Intervienen actores y organizaciones de diferentes tipos y con diferentes intereses, en dinámicas y problemas más complejas.	Las estrategias de intervención son intersectoriales, y los intereses particulares se integran en el interés con un enfoque sinérgico	Procesos y actores sociales articulados, los conflictos manejados en función de un interés común.	La intervención apunta a cambios estructurales, con una visión de mediano y largo plazo y una perspectiva de desarrollo integral.
Nivel III	Nivel Nacional o global. Lógicas de acumulación global o macro económicas.	Marco Políticas	Entidades del gobierno central y organismos transnacionales.	Globalizante orientadores de los patrones generales de acumulación

Esquema tomado y modificado de ponencia de Alberto Graña, en Seminario Interno de Alternativa, 1994

BIBLIOGRAFÍA

Almond, Gabriel y Sidney Verba, 1963, "The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations", Princeton University Press, New Jersey - EE.UU., 562 pp.

Aliaga, Lissette, 2002, "Sumas y Restas, El Capital Social como Recurso en la Informalidad", Alternativa, Lima, 228 pp.

Castoriadis, Cornelius, 1997, "Fait et à faire: Les carrefours du labyrinthe V", Éditionsdu Seuil, Paris - Francia, 281 pp.

Franco, Carlos, 1995, "Una mirada oblicua a la problemática de la integración social", en *Socialismo y Participación*, Vol. 69 Marzo, pp. 9-14

Fränkel, Daniel, 2003, "Entre políticas públicas y programas sociales: ¿un olvido histórico: la subjetividad negada?" Institut Internacional de governabilitat de Catalunya, http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0120,

Joseph, Jaime, 2000, "NGOs: Fragmented Dreams", en *Development in Practice*, Vol. 10, Nº 3 & 4 Agosto 2000, pp. 390-401

López Ricci, José y Jaime Joseph A., 2002, "Miradas individuales e imágenes colectivas: dirigentes populares: límites y potenciales para el desarrollo y la democracia", pp. 245

Rodríguez Rabanal, César, 1989, "Cicatrices de la Pobreza: Un estudio psicoanalítico",Editorial Nueva Sociedad, Caracas - Venezuela, 240 pp.

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.

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

O *Programa Gestão Pública e Cidadania* é uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford foi implantado em 1996 com o objetivo de premiar e disseminar iniciativas inovadoras de governos subnacionais. Além dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania o Programa publica outros estudos, pesquisas e livros. A lista completa das publicações pode ser acessada no site: http://inovando.fgvsp.br.

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* se especializam em estudos de caso e ensaios monográficos no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) gravado em disquete, CD ou via eletrônica. Os originais não devem exceder 50 páginas de 1250 caracteres página (inclusive espaços). Fonte *Times New Roman.* Formatação: papel A 4. No limite das páginas, incluem-se quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O titulo deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em pagina separada o título do trabalho e o nome(s) completo (s) do(s) autor(es) a formação acadêmica e a filiação institucional. Todas as contribuições serão submetidas ao processo de "blind peer review" a ser realizado por dois especialistas na temática.

Os trabalhos devem ser encaminhados para:

Programa Gestão Publica e Cidadania
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
Av. Nove de Julho 2029 – prédio da biblioteca
2 andar – São Paulo 01313-902
e-mail: inovando@fgvsp.br

Números anteriores

1 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 629 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1996.**
Ricardo Vasquez Beltrão (Org.) 1997.

2 **Criação do Capital Social: o caso da ASMARE.**
Pedro Jacobi e Marco A.Teixeira.1997.

3 **Desafio e Inovação em Políticas Públicas: programas para crianças e adolescentes em situação de risco.**
Laura Veiga, Bruno L.Diniz Costa e Carla B.Ladeira Carneiro. 1997.

4 **Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil.**
Marta Ferreira Santos Farah. 1997.

5 **Gestão Pública em Busca de Cidadania: Experiências de Inovação em Salvador.**
José Antônio Gomes Pinho, Mercejane W.Santana e Sônia M. B.Cerqueira. 1997.

6 **Estudo Comparativo de Resultados Alcançados por Programas na Área de Saúde.**
Humberto Marques Filho. 1997**.**

7 **Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação.**
Fernando Guilherme Tenório e Jacob E. Rozemberg. 1997.

8 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 297**
Programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1997.

9 **Avaliação da Importância de Atributos de Projetos de Desenvolvimento Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação.**
Fernando Guilherme Tenório e Jacob E. Rozemberg. 1997.

10 **Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação.**
Fernando Guilherme Tenório e Jacob E. Rozemberg.. 1997.

11 **PROVE :Uma Experiência de Implantação de Microempresas Agroindustriais.**
Humberto Marques Filho e Maria Dilma Guedes 1998.

12 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 631**
Programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1998.Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, Carlos Eduardo Evangelisti Mauro e Patrícia Lacynski(org..).1999.

13 **Programas para Crianças e Adolescentes em Situação de Risco : A Complexidade do Objeto e a Dimensão Institucional.**
Bruno Lazzarotti Diniz costa , Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Carlos Aurélio Pimenta de Faria.1999.

14 **Uma Releitura dos Programas Selecionados nos Ciclos de Premiação de 1996 e 1997.**
Humberto Marques Filho e André Luiz Felisberto 1999.

15 **A Sociedade é Protagonista na Relação com o Estado?**
Fernando Guilherme Tenório e Gylcilene Ribeiro Storino.2000.

16 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 888 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1999.**
Patrícia Lackinsky, Sabrina Addison Baracchini e Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão (org.) 2000.

17 **The Rights Approach to Subnational Government :The Experience of the Public Management and Citizenship Program.**
Peter Spink. 2000.

18 **Parcerias,Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais.**
Marta Ferreira Santos Farah. 2000.

19 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar : apresentação dos 946 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 2000.**

Marta Ferreira Santos Farah, Patrícia Laczinsky, Paulo Jabáli Júnior e Odélio Rodarte Arouca Filho

20 **O Governo Municipal no Brasil: Construindo uma Nova Agenda Política na Década de 90.**
Antônio Gomes de Pinho e Mercejane Wanderley Santana 2000.

21 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 727 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 2001.**
Peter Spink, Patrícia Laczynski e Francine Lemos Arouca(orgs.)2002.

22 **A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 981 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 2002.**
Peter Spink, Francine Lemos Arouca e Marco Antônio Teixeira(orgs.)2003

.

23 **Informação, transparência e cidadania – o controle da execução orçamentária pelo cidadão.**
Peter Spink, 2003

24 **Projeto Saúde e Alegria : um ensaio crítico.**
Mônica Mazzer Barroso, 2003.

25 **The Brazilian Public Management and Citizenship Program :an Overview**
Marta Farah e Peter Spink, 2003.

26 **Estudo da Continuidade dos Projetos Educacionais do Município de Icapuí.**
Gabriela Lotta e Rafael Martins, 2003.

27 **Análise da atuação institucional do Poder Judiciário e de agentes afins.**
Daniel Strauss, 2003.

28 **Exclusão social e políticas públicas:algumas reflexões a partir das experiências descritas no Programa Gestão Pública e Cidadania.**
Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Bruno Lazarotti Diniz Costa, 2003.

29 **Tributação e política fiscal no nível municipal um estudo de caso : o programa de fortalecimento financeiro do Município de Vitória da Conquista.**
Fernanda Telles de Lima e Sílvia Craveiro.2003

30 **Análise dos Projetos da Área Legislativa inscritos no Programa Gestão Pública e Cidadania**
Fernando Machado 2003

31 **Mitos e Realidades sobre a Inclusão Social : Participação Cidadã e Desenvolvimento Local**
Silvio Caccia Bava. 2003

32 **Innovations in Government from around the World: The most recent awards winners from the Ford Foundation sponsored Innovations Programs in Brazil, Chile, China, Mexico, Native America, Philippines, South Africa and the United States o f America.**
Peter Spink, Jacqueline Brigagão (orgs.)2003.

33 **Inovações de Governos Locais - Ciclo de Premiação 2003.**
Peter Spink, Lilia Asuca Sumiya, Marco Antonio Teixeira, Paula Pedroti (orgs.)2003.

34 **Disseminação de Experiências de Gestão Pública - O Caso do Program de Renda Mínima no Brasil (1991-1997).**
Verônika Paulics 2004.

35 **Inovação na Gestão Municipal no Brasil: A Voz dos Gestores Municipais**
José Antonio Gomes de Pinho 2004.

36 **Políticas Sociais e Descentralização na América Latina I**
Dagmar Raczynski, Claudia Serrano, Juan Fernández, Maria Adelaida Farah Q.,Edelmira Pérez C. , César Ortiz G. 2004.