



**Acción Local, Mejores Vidas:
Implementación de Proyectos
Participativos y Descentralizados**

Taller Regional para América Central

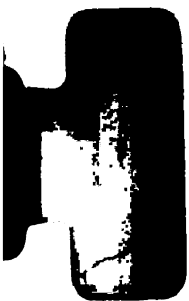
Ciudad Antigua, Guatemala
4 al 7 de mayo de 1998

organizado por:

El Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
con apoyo financiero del
Gobierno de Austria



00008604



Participantes



Frente: Flores, Flórez, Jucá, Granados, Weissman, Baez, Caminha, Ayerdi, Germano

Centro: Coirolo, Mendoza, Sellen, Kiesel, Centeno, Guadagni, Acevedo, De Clerk, Warren, De Passos, Delgado, Caminha, Rodriguez, Barbosa

Atrás: Colmenares, De Trujillo, Hernández, Lagos, De Carvalho, Cackler, De Aguilar, Salgado, Struben

Ausente: Arriagada, Cabrera Meza, Del Pozo Coronado, Zelaya, Marroquín, López-Calix, Bermudéz

Tabla de Contenido

Introducción	1
Lista de Participantes, Especialistas, y Organizadores	3
Programa	9
Presentaciones	13
La experiencia internacional con descentralización <i>Luis Coirolo</i>	13
El papel de los consejos comunales y municipalidades en la selección y establecimiento de prioridades de los proyectos de desarrollo rural <i>Berta Veloso de Passos</i>	23
Fortaleza de instituciones locales <i>Víctor Hugo del Pozo</i>	27
El proceso de descentralización y desarrollo comunitario en el nordeste de Brasil (Parte I) <i>Luis Coirolo</i>	33
El proceso de descentralización y desarrollo comunitario en el nordeste de Brasil (Parte II) <i>Raimundo Caminha</i>	43
Principios de diseño institucional para una descentralización eficaz: la experiencia en el nordeste de Brasil con los proyectos de combate a la pobreza <i>Tulio Barbosa</i>	45
Colaboración y movilización de grupos comunitarios y participación de la mujer <i>Sonia María Germano de Figueiredo</i>	55
Vínculos burocráticos, normativos e institucionales entre los proyectos basados en la demanda y el gobierno estatal <i>Walmar Isacksson Jucá</i>	63
Prácticas óptimas para lograr la participación de las ONG en la descentralización y multiplicar su influencia <i>Valter de Carvalho</i>	67

Sociedad Civil y Descentralización <i>Mario Marroquín</i>	75
Mecanismos para transferir fondos directamente a las comunidades rurales <i>Luis Coirolo</i>	79
Medidas para garantizar la responsabilidad: sistemas de información gerencial (MIS) <i>Tulio Barbosa</i>	85
La experiencia del Perú en materia de proyectos descentralizados <i>Leoncio Rodríguez</i>	91

Introducción

La descentralización, entendida como la transferencia de autoridad y responsabilidad de algunas funciones gubernamentales desde el gobierno central hacia gobiernos intermediarios y locales, y a menudo al sector privado y a comunidades - particularmente a las más pobres- está siendo implementada en la mayor parte de Centro y Sur América; sin embargo, una vez que existe la voluntad política de descentralizar, ¿cómo proceden los países con los asuntos prácticos de implementación?

La respuesta a esta interrogante varía en función de las especificidades de cada país. Conocer el avance de los procesos de descentralización en los países que lo han iniciado y buscar una fórmula para homologar los procedimientos para la puesta en marcha de proyectos nacionales fue clave para el seminario taller.

El objetivo principal del seminario fue fortalecer la capacidad de preparar e implementar proyectos descentralizados que ofrezcan beneficios directamente a comunidades rurales y municipios. El programa del seminario contemplaba los principios del diseño para la realización efectiva de los proyectos, ejemplos de buenas prácticas (especialmente en Brasil, Perú y Honduras) y una oportunidad estructurada de evaluar la aplicabilidad de las lecciones y principios presentados en el seminario.

Participaron veintiocho personas que trabajan con fondos sociales y proyectos de desarrollo rural en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Aproximadamente la mitad de los participantes fueron funcionarios del Banco Mundial, esto con fines de mejorar el diálogo entre el Banco y sus colegas en América Central.

El seminario se realizó en la Casa Santo Domingo, en Ciudad Antigua, Guatemala, y fue organizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial.

En las páginas siguientes les ofrecemos las principales ponencias desarrolladas por los especialistas que participaron en esta actividad.

Jaime A. Viñas-Román
Centro de Educación y Capacitación
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Daniel Sellen
División de Asuntos Ambientales y Recursos Naturales
Instituto de Desarrollo Económico / Banco Mundial

24 septiembre, 1998



Acción Local, Mejores Vidas: Implementación de Proyectos Participativos y Descentralizados

**Ciudad Antigua, Guatemala
4 al 8 de mayo de 1998**

Lista de Participantes, Especialistas, y Organizadores

Participantes de la Región

Ing. Nicolas de Jesus Acevedo Sandoval
Director Ejecutivo Proyecto de
Reconstrucción y Desarrollo Local San
Marcos
Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)
5 Avenida 8-50 Zona 9
Guatemala, C.A 01009
Phone:(502) 331-4155
Fax:(502) 361-3465
Email:fonapaz@gua.gbm.net

Sra. Margarita de Aguilar
Coordinadora de Proyecto
Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)
5 Avenida 8-50 Zona 9
Guatemala, C.A 01009
Phone:(502) 362-6834
Fax:(502) 332-3394
Fax Directo:(502) 361-3465
Email:gaguilar@gua.gbm.net

Sr. Martin R. Antillón
Director de Informática
Fondo de Inversión Social (FIS)
2 avenida 20-13, zona 10
Edificio los Arcos
Guatemala City, Guatemala
Phone:(502) 367-4568
Fax (502) 367-2890
Email:antillon_m@hotmail.com

Sr. Efrain Catalán
Ejecutivo de Planificación
Fondo de Inversión Social (FIS)
2 avenida 20-13, zona 10
Edificio los Arcos
Guatemala City, Guatemala
Phone:(502) 367-4568
Fax (502) 367-2890
Email:fis@c.net.gt

Sr. Henry Centeno Zelaya
Unidad Coordinadora del Proyecto
Instituto Nicaraguense de Fomento
Municipal (INIFOM)
Entrada Reparto los Arcos
Phone:(507) 268-1882 268-1828
Fax:(507) 268-1883
Email:hcenteno@ns.tmx.com.ni

Sra. Beda Solares De Clerk
Community Participation Specialist
Atlantic Biological Corridor Project
MARENA
Nicaragua
Phone:(505) 263-2623
Fax:(505) 263-2835
Email:clerksoo/@geocities.com

Sra. Onelia de Trujillo
Fondo de Inversión Social (FIS)
2 avenida 20-13, zona 10
Edificio Los Arcos
Guatemala City, Guatemala
Phone:(502) 367-2888
Fax:(502) 367-2880/90
Email:fis@c.net.gt

Arq. Ena del Carmen Granados
Gerente de Fortalecimiento Municipal
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo
Local (FISDL)
Frente a Casa Presidencial
10a. Avenida Sur y final Calle Mexico
Barrio San Jacinto, San Salvador, El
Salvador
Phone:(503) 270 3948 270-33945
Fax:(503) 270 3950

Sr. Cecilio Flórez Gutierrez
Director General de Planificación
Instituto Nicaraguense de Fomento
Municipal
A.P. 3097
Managua, Nicaragua
Phone:(501) 268-0021
Fax:(501) 2268-0021
Email:fortin@tmx.com.ni

Sr. Neftali Hernández
Director de Planificación
Fondo de Inversión Social (FIS)
2 avenida 20-13, zona 10
Edificio los Arcos
Guatemala City, Guatemala
Phone:(502) 367-2879/4570/4569
Fax (502) 367-2880/90
Email:fis@c.net.gt

Sr. Hernan Jacobo Lagos Paredes
Director de Captaciones
Fondo Hondureño de Inversión Social
(FHIS)
Edificio Ahprocafe, Colonia Lara,
Apartado Postal 3581
Tegucigalpa, Honduras
Phone:(504) 236 7475
Fax:(504) 236 8230
Email:hjlagos@fhis.hn

Lic. Norman Mendoza
Jefe de Investigación Social
Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)
5 Avenida 8-50 Zona 9
Guatemala, C.A 01009
Phone:(502) 331-4155
Fax:(502) 332-3394
Email:fonapaz@gua.gbm.net

Sra. Maria de los Angeles Ponce
Consultora en Sistemas de Información
P.O. Box 7165
La Paz, Bolivia
Phone:(591-2) 363518
Fax:(591-2) 377101
Email:computo@fhis.hn

Sr. Cesar Arnulfo Salgado Saugeda
Asesor Ejecutivo
Fondo Hondureño de Inversión Social
(FHIS)
Edificio Ahprocafe, Colonia Lara,
Apartado Postal 3581
Tegucigalpa, Honduras
Phone:(504) 236 7475
Fax:(504) 236 8230

*Participantes del Banco Mundial y
RUTA*

Sra. Anna Maria Arriagada
Sector Leader
LCSHD
Room I 4-025, The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, D.C 20433, U.S.A.
Phone:(202) 473-1895
Fax:(202)
Email:aarriagada1@worldbank.org

Sra. Linda Baez Lacayo
 Consultora
 RUTA
 Apdo. C-37
 Managua, Nicaragua
Phone:(506) 255-4011
Fax:(506) 222-6556
Email:lbaez@ibw.com.ni

Sr. Tulio Barbosa
 Head of Office
 Banco Mundial
 Edificio SUDENE, Sala 1S-108
 Cidade Universitaria
 50670-900 Recife PE, Brasil
Phone:55-81-453-1644/ 55-61-32444-1000
Fax:55-81-453-4624 / 55-61-329-1012
Email:tbarbosa@worldbank.org

Sr. Mark Cackler
 Sector Leader
 LAC/ESSD
 Room I 4-033, The World Bank
 1818 H Street, NW
 Washington, D.C. 20433, USA
Phone:(202) 473-8999
Fax:(202) 676-9135
Email:mcackler@worldbank.org

Sr. Raimundo Caminha
 Banco Mundial
 Edificio SUDENE, Sala 1S-108
 Cidade Universitaria
 50670-900 Recife PE, Brasil
Phone:55-81-453-1644
Fax:55-81-453-4624
Email:roffice@worldbank.org
 bmundial@elogica..ban.br

Sr. Luis Coirolo
 Principal Operations Officer
 LAC/ESSD
 Room I 6-161, The World Bank
 1818 H Street, NW
 Washington, D.C. 20433, USA
Phone:(202) 473-1820
Fax:(202)
Email:lcoirolo@worldbank.org

Sr. Rafael Flores
 Task Manager
 LCSHD
 Room I-7-182, The World Bank
 1818 H Street, NW
 Washington, D.C 20433, U.S.A.
Phone:(202) 473-3630
Fax:(202) 522-1201/2
Email:rflores@worldbank.org

Sr. Maurizio Guadagni
 Agriculturist
 LAC/ESSD
 Room I 6-109, The World Bank
 1818 H Street
 Washington, D.C. 20433, U.S.A.
Phone:(202) 458-7155
Fax:(202) 522-0262
Email:mguadagni@worldbank.org

Sra. Carola Kiesel
 Especialista en Programas y Proyectos de
 FIDA
 RUTA
 Apartado 211
 2100 Guadalupe – San José
 San José, Costa Rica
Phone:(506) 255-4011
Fax:(506) 222-6556
Email:ckiesel@ruta.org

Sr. Willem Struben
 Sr. Operations Officer
 LCSHD
 Room I-7-011, The World Bank
 1818 H Street, NW
 Washington, D.C 20433, U.S.A.
Phone:(202) 458-2532
Fax:(202) 522-1201/2
Email:wstruben@worldbank.org

Sr. David Warren
 Task Manager
 LCSHD
 Room I. 7 – 161, The World Bank
 1818 H Street, NW
 Washington, D.C 20433, U.S.A.
Phone:(202) 473-9777
Fax:(202) 522-1201/2
Email:dwarren@worldbank.org

Sra. Juliana Weissman
 Sr. Operations Officer
 LCSHD
 Room I-7-203; The World Bank
 1818 H Street, NW
 Washington, D.C. 20433, USA
Phone:(202) 473-2786
Fax:(202) 522-1201/2
Email:jweissman@worldbank.org

Especialistas y Expositores

Dr. Julio Cabrera Meza
 Viceministro de Ganadería y Alimentación
 Ministerio de Agricultura, Ganadería y
 Alimentación (MAGA)
 Edificio Monja Blanca
 7a. Av. 12-90 Zona 13
 Guatemala City, Guatemala
Phone:(502) 362-4762
Fax:(502) 334-2484

Dr. Valter de Carvalho
 Associação de Apoio as Comunidades do
 Campo (AACC)
 Rua Dr. Mucio Galvao, 449 Lagoa Seca
 Natal, RN cep 59020-550
 Brazil
Phone:55 84 2116131
Fax:55 84 2116415
Email:aacc@col.com.br

Sr. Victor Hugo del Pozo Coronado
 Alcalde Municipal Antigua
 Palacio del Ayuntamiento
 4a. Calle y 5a. Avn.
 Ciudad Antigua, Guatemala
Phone:(502) 832-0577

Dra. Berta Veloso de Passos
 Operations Manager, CAR
 Av. Luiz Viana Filho, No 250
 Conj. SEPLANTEC, Centro Administrativo
 41-745-000 Salvador, BA
 Brazil
Phone:55 71 371 1087 / 2288
Fax:55 71 371 0015
Email:cardar@seplantec.ba.gov.br

Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo
 Coordinator, Technical Unit, COOPERAR
 Av Eng. Agr. Alvaro Ferreira de Lima s/n
 BR 230-Km 25-Edf FUNASA-
 CristoRedentor
 58071-680 Joao Pessoa, PB
 Brazil
Phone:55 83 231 6780
Fax:55 83 231 4851
Email:cooperar@zaitek.com.br

Dr. Walmar Isacksson Jucá
 Superintendent, PRORURAL
 Rua Benfica, 1008
 Madalena
 50720-001 Recife, PE
 Brazil
Phone:55 81 445 2433
Fax:55 81 445 2955
Email:isackson@elogica.com.br

Sr. Jose López-Calix
 Resident Representative
 World Bank Resident Mission
 13-Calle 3-40, Zona 10
 Edificio Atlantis, Piso 14
 Guatemala City, Guatemala
Phone:(502) 366-2044
Fax:(502) 366-1946
Email:jlopezcalix@worldbank.org

Sr. Mario Marroquín
Especialista en Análisis Social
World Bank Resident Mission
13-Calle 3-40, Zona 10
Edificio Atlantis, Piso 14
Guatemala City, Guatemala
Phone:(502) 366-2044
Fax:(502) 366-1946
Email:mmarroqin@worldbank.org

Dr. Leoncio Rodríguez
División Proyectos Productivos
Fondo Nacional de Compensación y
Desarrollo Social (FONCODES)
Paseo de la Republica 3101
San Isidro, Lima, Peru
Phone:51-1-421-7686
Fax:51-1-421-8026

Sr. Manuel Zelaya
Ministro-Director
Fondo Hondureño de Inversión Social
Edificio Ahprocafe, Colonia Lara,
Apartado Postal 3581
Tegucigalpa, Honduras
Phone:(504) 236 7475
Fax:(504) 236 8230

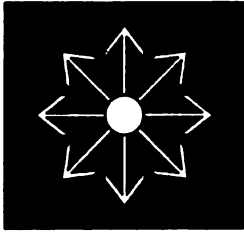
Organizadores del Taller

Dr. Fabio Bermúdez
Representante en Guatemala
Instituto Interamericano de Cooperación
Para La Agricultura (IICA)
1a. Avenida 8-00 Zona 9
Apartado Postal 1815,
Guatemala 01901
Phone:(502) 361-0905/0915
Fax:(502) 361-0955
Email:bermudez@concyt.gob.gt

Sr. J. Humberto Colmenares Vallejo
Especialista en Desarrollo Rural Sostenible
Instituto Interamericano de Cooperación
Para La Agricultura (IICA)
1a. Avenida 8-00 Zona 9
Apartado Postal 1815,
Guatemala 01901
Phone:(502) 361-0905/0915
Fax:(502) 361-0955
Email:hcolmena@concyt.gob.gt

Sra. Sylvia Delgado Negrini
Especialista en Administración
Instituto Interamericano de Cooperación
Para La Agricultura (IICA)
Apdo. 55-2200 Coronado
COSTA RICA
Phone:(506) 229-0222 / 229-2541 / 237-0945
Fax:(506) 229-3486 / 229-4741
Email:sdelgado@iica.ac.cr

Mr. Daniel Sellen
Agricultural Economist
EDIEN
Room G 5-113, The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, D.C. 20433, USA
Phone:202-473-2174
Fax:202-676-0977
Email:dsellen@worldbank.org



Acción Local, Mejores Vidas: Implementación de Proyectos Participativos y Descentralizados

Taller Regional para América Central

organizado por
El Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
con apoyo financiero del
Gobierno de Austria

Ciudad Antigua, Guatemala
4 al 7 de mayo de 1998

Objetivos del taller

El taller tiene como objetivo general mejorar la capacidad para preparar y ejecutar proyectos descentralizados que generen beneficios directamente para las comunidades pobres. Los objetivos específicos del taller son los siguientes:

- ⇒ Que los participantes adquieran una comprensión común de los **principios para el diseño** de proyectos descentralizados eficaces;
- ⇒ Que los participantes aprendan mediante ejemplos de **prácticas buenas**;
- ⇒ Familiarizar a los participantes con los **procedimientos específicos** para la preparación, evaluación, negociación y ejecución de los proyectos respaldados por el Banco en este terreno;
- ⇒ Ofrecer a los participantes una oportunidad estructurada de **determinar la validez** de los principios y enseñanzas presentados en el taller para sus respectivos países.

Programa Final

Domingo 3 de mayo	
Tarde	Llegada y registro en Casa Santo Domingo
18.00 - 19.30	Recepción para los participantes

Lunes 4 de mayo	Tema	Recursos
8.30 - 9:30	Palabras de apertura	<p>Julio Cabrera Meza, Viceministro de Ganadería y Alimentación, MAGA, Guatemala</p> <p>Victor Hugo del Pozo Coronado Alcalde de Antigua</p> <p>Fabio Bermúdez, Representante, IICA-Guatemala</p> <p>José López-Calix, Representante Residente, Misión Residente del Banco Mundial en Guatemala</p>
9.30 - 10:00	Objetivos del taller y presentación de los participantes	Daniel Sellen, IDE, Banco Mundial
10.30 - 12.00	La experiencia internacional con descentralización	Luis Coirolo, Banco Mundial
12.00 - 14.00	<i>Almuerzo</i>	
14.00 - 15.00	Experiencias de los países: aspiraciones y avances logrados en materia de descentralización	Participantes de Peru, Guatemala, y Honduras
14.00 - 16.00	El papel de los consejos comunales y municipalidades en la selección y establecimiento de prioridades de los proyectos de desarrollo rural	<p>Berta Veloso de Passos, Directora de Departamento, PRODUZIR, Bahia, Brasil</p> <p>Ponente: Victor Hugo del Pozo Coronado, Alcalde de Antigua</p>
16.30 - 18.00	Experiencias de los países: aspiraciones y avances logrados en materia de descentralización	Participantes de El Salvador y Nicaragua

Martes 5 de mayo	Tema	Recursos
8.30 - 10.00	El proceso de descentralización y desarrollo comunitario en el nordeste del Brasil	Luis Coirol y Raimundo Caminha, Banco Mundial
10.30 - 12.00	Principios de diseño institucional para una descentralización eficaz: La experiencia en el nordeste de Brasil con los proyectos de combate a la pobreza	Tulio Barbosa, Banco Mundial
12.00 - 13:15	<i>Almuerzo</i>	
13:15 - 14:00	<i>Video: Paradigmas: Revisión y Cambio</i>	
14.00 - 15.30	Colaboración y movilización de grupos comunitarios y participación de la mujer; orientación específica a los pobres	Sonia Maria Germano de Figueiredo, coordinadora general del Proyecto Cooperar, Paraíba, Brasil
16.00 - 17.30	Vínculos burocráticos, normativos e institucionales entre los proyectos basados en la demanda y el gobierno estatal	Walmar Isacksson Jucá, Superintendente de PRORURAL, Pernambuco, Brasil

Miércoles 6 de mayo	Tema	Recursos
8.30 - 10.00	Prácticas óptimas para lograr la participación de las ONG en la descentralización y multiplicar su influencia	Valter de Carvalho, Associação de Apoio de Comunidades do Campo do Rio Grande do Norte, Brasil Ponente: Mario Marroquín, Misión Residente del Banco Mundial en Guatemala
10.30 - 12.00	La experiencia del Perú en materia de proyectos descentralizados	Leoncio Rodríguez, Director, Proyectos Productivos, FONCODES, Peru
12.00 - 13.30	<i>Almuerzo</i>	
13.30 - 17.30	<i>Tarde libre para visitar Antigua (con o sin guía)</i>	
17:30 - ?	Reuniones preliminares por planificación para la acción	Grupos de trabajo de los países y especialistas

Jueves 7 de mayo	Tema	Recursos
8.30 - 10.00	Medidas para garantizar la responsabilidad: sistemas de información gerencial (MIS) Demostración del sistema de información del Fondo Hondureño de Inversión	Tulio Barbosa Manuel Zelaya, Ministro y Director del FHIS, Honduras
10.30 - 12.00	Mecanismos para transferir fondos directamente a las comunidades rurales: adquisición, desembolsos, etc.	Luis Coirolo
12.00 - 14.00	<i>Almuerzo</i>	
14.00 - 15.30	Planificación para la acción: adaptación de los principios y enseñanzas a América Central	Grupos de trabajo de los países y especialistas
16.00 - 17.30	Presentaciones sobre planificación para la acción Evaluación del taller Recomendaciones para la adopción de medidas complementarias	Grupos de trabajo de los países, Humberto Colmenares, presidencia Codirectores del taller, presidencia
Noche	<i>Cena de despedida para los participantes y especialistas</i> <i>Salón Bóvedas</i>	

La experiencia internacional con descentralización



*Luis Coirolo,
Banco Mundial*

Desde el punto de vista del Banco Mundial, la participación directa de las comunidades en el desarrollo está recibiendo cada vez más importancia. En este momento, con la reestructuración del Banco, uno de los grupos temáticos -recién en proceso de formación- está analizando las cosas que han funcionado en distintas partes del mundo, para que en cada uno de nuestros proyectos podamos usar esas experiencias. En este primer seminario estamos usando, , de forma ilustrativa, las experiencias de Brasil, Perú y de América Central. La idea es, precisamente, en forma muy práctica, discutir experiencias exitosas de participación de asociaciones comunitarias en la identificación e implementación de proyectos destinados a la reducción de la pobreza rural. Nosotros los planificadores creemos saber lo que las comunidades necesitan y quieren y, aún cuando las cosas parecen evidentes como en el caso de la falta de agua, esa puede no ser la primera prioridad de las comunidades. Ellas siempre pueden decidir mejor que nosotros.

Uno de los aspectos fundamentales de un seminario de este tipo es reunir a representantes del Banco y a nuestros colegas de los países con los que estamos trabajando en procesos de preparación y ejecución de proyectos, y usar la capacidad de distintos lugares, de distintas experiencias, para tener al final del seminario definiciones acerca de como diseñamos y reestructuramos proyectos para que sean más efectivos en alcanzar los resultados esperados.

Esta primera presentación contiene básicamente algunas ideas acerca de donde estamos a nivel internacional en términos de descentralización, desde el punto de vista de países que han estado trabajando directamente con el Banco y se a procesos de descentralización en 20 países de distintas partes del mundo y a los principales aspectos que surgen como conclusión de ello.

Existe cierto consenso en que el desempeño y el desarrollo de las áreas rurales no ha sido satisfactorio y éste es un punto que vamos a analizar. ¿Cómo pueden contribuir la descentralización y la participación al crecimiento del sector rural? ¿Cuál es la experiencia internacional? Y, fundamentalmente, ¿cómo podemos poner en forma operacional algo de dicha experiencia?

Existe también consenso en estos países sobre algunos aspectos de por qué el desarrollo de las áreas rurales ha sido insatisfactorio: los pobres en las áreas rurales tienen un menor poder político que aún los pobres en las áreas urbanas debido a la dispersión y existe un sesgo urbano en el ambiente político, por el poder de influencia de las poblaciones que están en el medio urbano. La agricultura está siendo vista como un sector en decadencia. Aquellos que trabajamos en América Latina estamos acostumbrados a escuchar de algunos de nuestros dirigentes, en los países y en el Banco mismo, que los problemas son urbanos, cuando -en general- la concentración de la pobreza y la mayor pobreza están normalmente en las áreas rurales. Existe sin embargo un sesgo urbano. Los precios del alimento están en descenso. Existe cierto cansancio de los programas de ayuda al sector agrícola y hay consenso a nivel global de que los programas de desarrollo rural integrados pasados no han tenido el impacto que se esperaba.

Definamos qué es la descentralización, simplemente para usar la misma terminología en la discusión durante la semana. La descentralización es la transferencia de autoridad y responsabilidad de algunas funciones gubernamentales, del gobierno central hacia los gobiernos intermediarios y locales, las comunidades y el sector privado. Muchas veces llamamos descentralización a la desconcentración, como cuando se tiene un ministerio en un área local en lugar de tenerlo en la capital. Eso no es descentralización sino centralización descentralizada. Cuando hablamos de descentralización hablamos de transferencia de poder.

¿Qué es la participación? La participación es el involucramiento directo de las comunidades, de los beneficiarios, en la identificación y la ejecución de los programas. Es posible tener distintos niveles de participación: el nivel de consulta o el nivel de ejecución, como veremos inmediatamente. Una forma de participación es simplemente ir a hablar con las comunidades para recabar alguna información y considerar por ello que las comunidades participaron. En otros casos las comunidades colaboran participando en la ejecución. Y el mayor nivel de participación se da cuando las comunidades son las que mueven el carro en términos de identificar, recibir los recursos y ejecutar directamente, ya sea por ellas mismas o bajo contrato, pero teniendo el control de las acciones.

¿Qué es lo que pueden contribuir la descentralización y la participación en términos de desarrollo rural? Yo creo que uno de los aspectos fundamentales es que muchos de los problemas que hemos encontrado en los programas de desarrollo rural pueden ser mejor abordados con la descentralización que con los enfoques centralizados actuales. Claramente necesitamos evaluar los resultados, pero aún con las limitadas evaluaciones con que contamos, es muy claro que la participación, el involucramiento de

los beneficiarios directamente, aumenta la eficiencia en la distribución de los recursos, hace que los servicios sean dirigidos a la demanda y a costos generalmente mucho más bajos que cuando es hecho por el gobierno. Durante la presentación, vamos a analizar algunos ejemplos específicos.

¿Para qué descentralizar? Para fortalecer la capacidad local de gobernar. Nosotros pensamos en un proyecto, un sub-proyecto o una actividad, pero no pensamos en como se interrelacionan todos esos distintos proyectos, las comunidades y el poder municipal en una nueva forma de decisión a nivel local que termina en la gobernabilidad. Es el caso de un municipio de Brasil en donde muchas asociaciones comunitarias estaban tomando las decisiones y en el momento de las elecciones dichas asociaciones comunitarias votaron por un alcalde con la orientación participativa que ellas tenían. Han desempeñado entonces un papel en transformar la forma de gobernar. Ese alcalde pasó a gobernar no solamente en los contextos de nuestros proyectos sino en el contexto de todos los recursos, contando con la participación de las comunidades en la identificación, ejecución y mantención de los servicios.

Descentralizar, para liberar la potencialidad de recursos y la creatividad local de los beneficiarios para resolver problemas de desarrollo. Normalmente las comunidades conocen mucho mejor el orden de prioridades. Tengo el ejemplo de una comunidad que visité hace cuatro semanas, donde los planificadores pensaban que un proyecto de abastecimiento de agua había sido mal diseñado en términos de tamaño. Lo que simplemente había sucedido es que, posteriormente al diseño del sistema de agua, la comunidad decidió usar el agua también para regar y producir algunas legumbres en la parte de atrás de las casas. Obviamente el agua no alcanzaba para todo el día. Sin embargo, ellos decidieron que a determinadas horas del día nadie podía regar para permitir que el tanque fuera llenado nuevamente. De ese modo aumentaron la producción de vegetales en las casas y todo el mundo tenía agua. Es decir, ellos mismos llegaron a una solución mucho más ingeniosa que si nosotros hubiéramos diseñado el sistema para hacerlo. La idea es entonces potenciar la creatividad y también la participación de la comunidad con recursos propios, ya sea de mano de obra o de dinero en algunos casos. Y, nuevamente, aumenta la responsabilidad de las instituciones administrativas, políticas y fiscales frente a los votantes, porque en este caso la participación de los políticos es normativa y facilitadora, en lugar de hacer las cosas directamente. Y ellos están expuestos muy claramente al escrutinio directo de las comunidades.

La descentralización hace más efectiva la prestación de servicios al enfatizar las prioridades locales y aumentar la eficiencia de los gastos públicos. En los proyectos en Brasil, se hizo un estudio para determinar la eficiencia en términos de costos. Normalmente los costos de un mismo proyecto se encuentran entre un 40 y un 30% de lo que el gobierno gastaba. Analizamos además si la calidad de esas obras era igual, mejor o peor que las del gobierno y encontramos que, en casi todos los casos, era mejor. Hay entonces un aumento de la eficiencia y nuevamente la capacidad de poder seleccionar cuales son las inversiones que deben ser hechas.

Lo importante es que si descentralizamos la responsabilidad de planificación y financiación hacia los gobiernos locales, si los representantes elegidos tienen mayor poder político en la toma de decisiones y los recursos están allí, obviamente vamos a tener una mejora en todos aquellos elementos de selección, de eficiencia y de sostenibilidad. Porque uno de los grandes problemas de las inversiones hechas por el sector público es que se hacen pero después no son mantenidas: es el sistema de abastecimiento de agua del gobierno, es el camino vecinal del gobierno, es una pequeña industria del gobierno, son cosas que hizo el gobierno.

Creo que es importante resaltar cuales son las dimensiones de la descentralización: administrativa, política, fiscal.

Considero que la descentralización fiscal es la más importante, básicamente la transferencia de los recursos al nivel local. No puede haber descentralización si no existe descentralización fiscal. Obviamente la descentralización administrativa y política tienen que ver porque frecuentemente hemos encontrado que, a menos que tengamos un sistema democrático, es muy difícil tener descentralización. En casi todos los países en donde tenemos un proceso de descentralización hemos tenido un proceso democrático que lo ha facilitado. Normalmente los regímenes dictatoriales son mucho más centralizados. Con un sistema democrático, existe una transferencia política, una representación política. Con una descentralización fiscal, tenemos movilización y asignación de recursos y capacidad fiscal. El resultado del sistema en todos estos países es que los servicios representan y son sensibles a lo que las comunidades quieren, son efectivos, eficientes y, fundamentalmente, sostenibles.

En lo que respecta al impacto rural, en todos los países en que hemos analizado el papel de la descentralización tenemos aumento de ingresos, aumento de la productividad, aumento del alfabetismo, reducción de la mortalidad y aumento del capital social, es decir aumento de la capacidad de las comunidades de tomar las decisiones por sí mismas, algo que hoy en día es finalmente considerado como uno de los aspectos de la inversión. Una inversión que lleva a una mayor capacidad de las personas para tomar las decisiones correctas y ayudar a solucionar sus propios problemas.

Los datos que estoy presentando se basan en un estudio de tres años que el Banco y otras instituciones que han trabajado en colaboración con el Banco han hecho sobre el impacto de la descentralización sobre los sistemas fiscales y el desarrollo rural en 20 países, incluyendo experiencias de algunos países donantes. Este análisis contiene conclusiones que fueron alcanzadas por una consulta técnica sobre descentralización hecha en Roma a fines del año pasado, en la que participó gente del mundo académico, políticos y, fundamentalmente, gente que está trabajando en la práctica con descentralización.

Lo primero que surge claramente de nuestros estudios es que alrededor de un 80% de los países en desarrollo y en transición se han descentralizado, hasta cierto punto con diferentes grados de éxito. Lo que es importante es que esto ha estado pasando en los

años más recientes, se aplica a las esferas fiscal, administrativa y política y la descentralización está siendo experimentada con gobiernos de distintas orientaciones políticas y de distintas características económicas. Es diferente lo que pasa en Brasil de lo que pasa en Guatemala o en Nicaragua, pero hay ciertos principios que han sido aplicados en todo el mundo, en distintos tipos de regímenes y sistemas.

¿Por qué los gobiernos se han estado descentralizando? Existe también un consenso a nivel académico, a nivel de agencias internacionales y donadores bilaterales -y en el encuentro en Roma quedó muy claro- de que los regímenes centralizados han fracasado. Hay asimismo consideraciones políticas, es decir resulta políticamente interesante el pasar el poder a la comunidad aunque en principio parezca contradictorio.

Un aspecto que ha obligado a la descentralización es que prácticamente todos los países han pasado por crisis fiscales en donde no existía la capacidad fiscal del gobierno central de hacer todo, debiendo deshacerse de cargas fiscales.

Y el otro fenómeno que obviamente ha ocurrido en los sistemas democráticos es una demanda de mayor transparencia y de mayor rendición de cuentas de en que se usan los recursos públicos.

Ya he mencionado algunos aspectos como el de operación y mantenimiento, que es uno de los aspectos fundamentales. En nuestros proyectos centralizados, por ejemplo en sistemas de abastecimiento de agua, al romperse una pequeña pieza todo el sistema queda totalmente inoperativo. En proyectos descentralizados, un informe sobre 1.500 sistemas de abastecimiento de agua en el nordeste de Brasil, nos muestra un altísimo porcentaje -prácticamente todos- funcionando, con las comunidades manteniéndolos. Este es un aspecto muy importante posibilitado por la descentralización.

Por otra parte, la descentralización aumenta el flujo de información. Si los programas de descentralización son bien manejados en cuanto a la información que es dada a las comunidades sobre las bases del programa y lo que éste financia, por medio de la radio y las ONGs, entonces toda la gente en la comunidad pasa a saber exactamente como van a ser usados los recursos y ello crea una presión muy grande para que no exista desvío de los mismos.

La descentralización puede asimismo ampliar el enfoque de los programas de desarrollo rural. Muchas veces hemos enfocado el problema como un problema agrícola cuando no lo es. Debemos mirar todos los demás aspectos del desarrollo rural. Las comunidades que están sintiendo ese problema son mucho más aptas que nosotros para identificar esa variación. Yo creo que descentralizar, dar el poder, nos permite ampliar ese foco.

La descentralización soluciona el problema de coordinación y complejidad. Uno de los grandes problemas de los proyectos de desarrollo rural integrado es que tenemos

muchas agencias tratando de coordinarse, algo que es imposible de hacer. Nos llevó muchos años entenderlo.

También moviliza los recursos locales. En la visita a un proyecto de electrificación rural en un estado del nordeste, en donde en promedio pedimos que las comunidades participen con el 10% de los recursos, hablé con el dueño de la empresa encargada de la electrificación y vi a toda la comunidad despejando la franja de árboles por donde iba a pasar la línea. El costo de llevar a toda esa gente de la ciudad es un 60% del costo total del proyecto cuando nosotros valorábamos el 10%. Obviamente, se movilizan recursos locales y ese es también uno de los aspectos de interés de los políticos.

Se presta mucha mayor atención a los factores socioculturales. Los tipos de proyecto son diseñados en base a lo que las comunidades sienten que necesitan. Tenemos algunos proyectos con comunidades indígenas, donde las soluciones dadas por ellos no se nos hubieran ocurrido a nosotros en Washington, ni a un ciudadano en la capital del estado, debido a características culturales y étnicas propias de esa región. Ellos diseñaron el proyecto de acuerdo a esas necesidades.

Simplemente para mostrar algunos datos del estudio, se les atribuyeron puntajes en términos de nivel de descentralización a 15 de los 20 países estudiados. Es muy interesante analizar como se compone la descentralización: si damos puntaje por descentralización fiscal, por descentralización política y por descentralización administrativa, vemos que en realidad muy pocos países tienen un alto nivel de descentralización fiscal. Tenemos mucho más descentralización administrativa que fiscal, ya que es más fácil decidir administrativamente que la comunidad va a llevar a cabo un proyecto que decidirlo y además brindarle los recursos.

Esta es la parte más global en términos de teoría que vamos a exponer; de aquí en adelante veremos como operacionalizamos programas de descentralización, tanto desde el punto de vista del Banco como del punto de vista de ustedes que están trabajando con los programas.

Creo que lo único importante del diseño cuidadoso es la decisión de que las comunidades van a tomar la decisión. Es decir, una vez que se toma la decisión de que los recursos financieros sean pasados al mayor nivel posible de descentralización y que aseguramos mecanismos de responsabilidad confiables, debemos tener algunos criterios básicos de decisión con respecto a los recursos y a cómo vamos a controlar la transparencia. Es cierto que muchas veces necesitamos marcos legales adecuados. Si, por ejemplo, estamos intentando pasar los recursos a las comunidades y existe un país que tiene problemas con la posibilidad jurídica de que una comunidad reciba recursos, obviamente tenemos que mirar el marco legal. Es cierto que también históricamente en los procesos de descentralización, la desconcentración, es decir el pasar a nivel local algunas de las funciones que se hacían en la capital es un paso prioritario.

Se debe asegurar un papel apropiado para el gobierno central. Nuevamente, creo que los únicos papeles apropiados para el gobierno central son básicamente el de normativo y el de facilitador. Es una característica general en nuestros países que los ministerios a nivel central no tienen la capacidad fiscal y administrativa para ejecutar muchas cosas que el sector privado y las comunidades pueden ejecutar mejor. Creo que deben concentrarse en lo que es función del gobierno central: monitoría, evaluación, ser un facilitador.

Esta es una discusión que la gente que está diseñando proyectos siempre tiene: tenemos una lista positiva o una lista negativa. Aquellos que piensan que tenemos que tener una lista positiva son aquellos que todavía piensan que nosotros los planificadores conocemos más que las comunidades. Yo creo que debemos tener una lista negativa y pequeña y tenemos que usar incentivos y desincentivos. Si la comunidad quiere hacer un campo de fútbol debe entonces participar con un 80% de los recursos. Tiene que haber distintas formas pero dejando siempre la libertad de elección a las asociaciones comunitarias. Nosotros los planificadores, independientemente del nivel donde estemos, conocemos menos que los propios beneficiarios cuales son las prioridades de lo que tienen que hacer.

Se debe asegurar que las unidades de coordinación del proyecto fortalecen y no perjudican a los gobiernos locales. Eso básicamente tiene que ver con nuestra función como planificadores, tratando de decidir que es lo que ellos tienen que hacer en lugar de tener la función que una unidad técnica o de coordinación pueden tener, que es de monitorear, evaluar, facilitar la información y obviamente tener controles, de modo que, si las cosas no funcionan bien, poder parar el flujo de recursos.

Cómo pasamos los recursos a las comunidades es otro aspecto de los elementos de diseño que aparecen en todo el mundo. Generalmente pensamos que los sistemas de compras del Banco son muy rígidos. Y yo sé que no. El Banco tiene mecanismos muy flexibles que pueden ser aplicados a sistemas de compras. Podemos transferir directamente los recursos a una asociación comunitaria, pudiendo ellos hacer compras directamente. Luego, a final del año pediremos que se haga un estudio para saber si la eficiencia de esa compra directa fue tan buena como una competición o no. Normalmente a nivel de los manuales operacionales, las comunidades piden dos o tres precios. Pero si queremos forzar ese aspecto, a veces no es posible. Este es uno de los aspectos prácticos que frecuentemente nos lleva muchos meses decidir, innecesariamente ya que existe la flexibilidad para hacerlo.

Nosotros tenemos hoy en varios países de América Latina ejemplos de fondos de inversión rural que están determinados por la demanda, los fondos sociales adaptados. Tenemos programas de inversión rural, programas descentralizados y participativos para servicios rurales. Contamos con una muy buena experiencia en América Central, por ejemplo en el campo de la educación. En un proyecto en El Salvador, que ha sido una de las mejores prácticas en el Banco, la comunidad tiene un papel fundamental en los servicios de educación. Por otro lado, en este momento existe todo un equipo del Banco

del área de salud visitando algunos proyectos en el Estado de Ceará en Brasil en donde los municipios han contratado comunidades para que ellas brinden los servicios de salud que el municipio prestaba anteriormente. Nos encontramos entonces en un ambiente muy revolucionario en términos de lo que esas asociaciones locales pueden hacer. Estos proyectos están en expansión en todo el mundo y creo que van a adquirir cada vez más importancia en el Banco.

Este tipo de proyectos enfoca a las comunidades pobres, con transferencia de recursos -no de créditos- a las comunidades. Moviliza el co-financiamiento por parte de la comunidad y el gobierno local. Normalmente existen distintas formas de organización. En los consejos municipales en el nordeste de Brasil, por ejemplo, el alcalde es el presidente, pero el 80% de los votos en términos de decisión está constituido por representantes de las comunidades que luego van a ser beneficiadas.

La asistencia técnica a las comunidades es extremadamente válida pero nuevamente aquí, normalmente nosotros pensamos que podemos decidir cuál es la mejor asistencia técnica. Yo creo que si nosotros le damos el dinero a las comunidades para que ellas la contraten, ellas van a contratar una mejor asistencia técnica que la que nosotros planeamos para ellas.

Otra cosa que es importante mencionar es lo siguiente: tenemos la tendencia a hacer manuales operativos dentro de los documentos legales del Banco. Un documento legal, firmado con un país, en donde existen muchísimas condiciones resulta en un proyecto totalmente inflexible, en el que, para modificar el acuerdo legal, debemos consultar al Director, al Departamento Legal y, en algunos casos, al Vicepresidente. Si hay un cambio muy grande en la locación de recursos, frecuentemente tenemos que presentarlo incluso en la Directoría del Banco. Esto no es funcional. Básicamente, los acuerdos legales del Banco deben ser muy simples y tenemos que contar con un manual operacional que puede ser tan detallado como queramos pero flexible, de modo que lo podamos ir cambiando en la medida que notamos que ello es necesario.

El otro aspecto que realmente tiene un impacto en estos programas es la velocidad de implementación. Cuando consideramos un sistema centralizado, en donde una unidad técnica debe identificar y preparar cada uno de los pequeños proyectos, obviamente vemos que existe una limitante en términos de la capacidad ejecutiva. Hoy cada asociación comunitaria puede ser esa unidad técnica. Ellas tienen los recursos para contratar asistencia técnica, para preparar y ejecutar el proyecto. Funcionan independientemente en las etapas de identificación y preparación. Ello permite potenciar en gran forma el proyecto realizado.

A modo de ejemplo, tenemos un programa efectivo en Brasil, cuya meta era implementar una reforma agraria en bases comunitarias de 15.000 familias en tres años. En siete meses de ejecución, 3.000 familias ya tienen la tierra y sus títulos y 6.000 familias más la recibirán en los próximos tres meses. El proyecto probablemente va a estar terminado en un año y medio o dos, en lugar de los tres años originales. Cuando

miramos la capacidad de dichas familias y como ellas escogieron tierras que ya les están dando un resultado económico, por ejemplo tierras con una plantación de banana cuyo dueño no tenía dinero para pagar la mano de obra. Naturalmente las comunidades sí tenían la mano de obra para hacerla inmediatamente efectiva. Nuevamente observamos la capacidad de la comunidad de escoger, la velocidad de implementación, la preferencia de la comunidad en términos de como ella selecciona a sus miembros. En el pasado, el gobierno decidía cual era la tierra, cuales eran las personas que iban a esa tierra, cuales eran las personas con las que debían asociarse y cual era la producción que debía obtenerse. Y eso obviamente lleva a costos más elevados y a menores resultados en términos de velocidad de implementación y resultado económico.

Es válido además mencionar aspectos de la eficiencia en la transferencia de recursos. En estos programas en el pasado, antes de ser reformulados, llegaban a las comunidades un 45% de los recursos -la mayoría de las veces menos que eso- mientras que el resto era destinado a salarios en las agencias públicas ejecutoras. Hoy, el 93% de los recursos llega directamente a las comunidades. Existe un porcentaje de 5% de asistencia técnica, no dentro de los proyectos de las comunidades, sino a nivel global, a los consejos municipales, trabajo con ONGs, etc.

Para concluir, lo que intentamos transmitir es que una combinación de estrategias de descentralización y participación puede habilitar a las comunidades y a los gobiernos locales a tener mucho más impacto en términos de resultados. Los servicios son impulsados por la demanda de las comunidades y son más sostenibles. Los gobiernos intermediarios o locales pueden desempeñar un papel de coordinación y supervisión y prestar asistencia técnica, aunque personalmente pienso que la asistencia técnica más efectiva es aquella que las comunidades mismas contratan con los recursos brindados a tal efecto. Y el aspecto más importante es definir cuáles son las reglas del juego que crean los incentivos para la descentralización. Obviamente tenemos aspectos de macropolítica y aspectos institucionales, pero definir cuáles son las reglas del juego -que no necesitan ser muchas- resulta algo básico en el diseño de los programas. Esta es una visión de tipo general acerca de la experiencia que tenemos en 20 países y acerca de los resultados del análisis hecho por 120 representantes de distintas instituciones en la reunión en Roma el año pasado sobre descentralización y participación.



El papel de los consejos comunales y municipalidades en la selección y establecimiento de prioridades de los proyectos de desarrollo rural



*Berta Veloso de Passos,
Directora de
Departamento,
PRODUZIR, Brasil*

Yo trabajo en un programa de desarrollo rural financiado por el Banco, en el estado de Bahía, denominado PRODUZIR. Dicho programa tiene dos formas de actuación. Haremos aquí referencia a una de ellas - que denominamos FUMAC (Fondo Municipal de Apoyo Comunitario). La misma se basa en la existencia de un consejo municipal, una estructura de poder representativa que escoge aquellas prioridades que van a ser financiadas en el municipio. Estamos asimismo comenzando una experiencia piloto en 31 municipios que llamamos FUMAC-P, en donde el consejo existente no sólo va a decidir las prioridades sino que él mismo va a administrar directamente los recursos. Esto constituye un paso adelante en el proceso de descentralización que estamos tratando de implementar.

Vamos a referirnos entonces a los FUMAC y a la creación de lo que consideramos el corazón de los mismos: los consejos municipales, en cuanto posibilitan la participación efectiva del municipio en el proceso de definición de las prioridades.

¿Qué es el consejo municipal? Es básicamente una estructura creada para decidir, organizar y encaminar la atención de las necesidades de las comunidades. Un segundo concepto que aparece vinculado estrechamente a su naturaleza es la idea del consejo como espacio de poder. Nuestra experiencia indica que se trata de una estructura de poder real. Un consejo es real, vivo, si se ve como toma de poder o "impowerment". Si contrariamente funciona como una estructura formal y burocrática dentro del municipio, no cumple su objetivo.

Partimos entonces de la idea de que los consejos son espacios de poder. Y como tales, están insertados en una estructura de poder local municipal y en una estructura de

poder estatal, yendo por ende desde las comunidades hasta la mayor estructura del país. Esto hace necesario mencionar la lucha política, las divergencias y la pluralidad. En el consejo dichos elementos aparecen de forma muy real y concreta.

Los consejos municipales son un espacio de poder cuya legitimidad se basa en su inserción en la estructura del ejecutivo municipal, como hemos aprendido con los FUMAC. Los consejos tienen legitimidad si se ven vinculados realmente a la estructura del municipio. No tenemos interés en crear una estructura de poder paralelo a aquel instituido por el municipio. Por el contrario, entendemos que el consejo precisa estar inserto y vinculado al poder ejecutivo local, aún cuando muchas veces encontremos dificultades en el trato con alcaldes o jefes ejecutivos, los cuales no siempre tienen una postura abierta a la participación y a la descentralización. No obstante, se trata de un trabajo que debe ser hecho en conjunto con el Municipio.

En el caso de los consejos en Brasil, específicamente en Bahía, el alcalde es el presidente del consejo. Por el contrario, en los casos en que el alcalde no cumple esta función, designa a alguien del municipio en su representación.

La legitimidad del consejo es también conferida por la naturaleza de su constitución, ya que el mismo es representativo de la comunidad beneficiaria. Un aspecto característico de este programa en Brasil, y en Bahía en particular, es la garantía de una participación mínima del 80% por parte de la comunidad beneficiaria. Es decir, en un consejo de 20 personas debe haber 16 miembros representantes de la comunidad para que se pueda garantizar desde el punto de vista numérico su participación mayoritaria.

Considero que existe prácticamente consenso acerca de la necesidad de la descentralización y la participación. A mi entender, el asunto fundamental es definir a qué participación y a qué descentralización nos referimos. Formamos los consejos, garantizamos una representatividad del 80% que asegure la participación de la comunidad, pero es necesario saber que es lo que se puede hacer. En Brasil tenemos una estructura en donde la mayor parte de nuestras asociaciones comunitarias lleva a cabo una práctica clientelista: alguien sabe y hace para otro que no sabe y no hace. El cambio de esa práctica clientelista presupone una nueva forma de hacer.

Una de las cuestiones que hemos abordado en el proyecto con los consejos es exactamente la de su fortalecimiento. Hacer que un consejo sea fuerte implica capacitación, transferencia de conocimiento, permitir que otro haga. Resulta fundamental permitir que las asociaciones hagan las cosas, aún cuando no siempre sea de la mejor manera. Los consejos tienen que aprender a ejercer su papel real de escoger y decidir. Considero que cumplimos un rol importante ayudándolos a adquirir información, a saber como funciona un proyecto, qué se tiene que hacer. Y ese trabajo de capacitación debe ser un trabajo cotidiano, permanente, para que el consejo efectivamente asuma su posición, de manera de cambiar la relación clientelista y de dependencia de las asociaciones a la que hacíamos referencia. Debemos encontrar herramientas para ayudar a los consejos y a las asociaciones a adquirir ese poder, a saber y ser capaces de asumir cada vez más su

papel de decisión y ejecución de proyectos adecuados. Ese es el papel realmente importante que tenemos en este proceso.

Otro aspecto que considero importante resaltar de nuestra experiencia es que generalmente las necesidades son mucho mayores que los recursos disponibles. En Brasil tenemos recursos para financiar 8.550 proyectos y hemos recibido 37.000 solicitudes para proyectos únicamente en el estado de Bahía. Surge entonces un problema fundamental para nosotros: la definición de prioridades. En el caso de los FUMAC hemos elegido la siguiente estrategia: comenzamos con la exploración de la realidad por medio de un perfil municipal que brinda una caracterización del municipio. Una vez hecha dicha caracterización, dedicamos dos días y a cada municipio, tratando de discutir con ellos las características de su perfil para definir así las prioridades. Después de la discusión, montamos con el municipio lo que denominamos el Plan de Inversión Municipal, en donde cada municipio escoge 30 proyectos y los ordena según su prioridad. Finalmente, transferimos los fondos para que los municipios ejecuten 20 proyectos por vez. La idea es que el mencionado perfil sea un instrumento que ayude al municipio a conocer sus problemas y a través del cual pueda definir el conjunto de sus prioridades. Este trabajo es realizado con un consejo que es elegido después de dos reuniones iniciales de motivación que se hacen en todo el municipio.

Fortaleza de instituciones locales



*Víctor Hugo del Pozo
Coronado,
Alcalde de Antigua*

Es mi propósito transmitirles, salvando las diferencias de idiosincrasia que puede haber entre Brasil y Guatemala, y en mi calidad de alcalde, la experiencia que hemos tenido en un proyecto impulsado en Antigua Guatemala, a lo largo de estos últimos dos años. El modelo empleado fue producto de recoger opiniones y de establecer contactos entre las diferentes aldeas, en un proceso que de alguna manera ha empezado a tomar su rumbo y por ende a traer beneficios. Obviamente, en el camino también nos hemos dado cuenta de aquellas cosas que, aunque inicialmente creímos eran las correctas, en la práctica, lejos de optimizar el proceso, frecuentemente constituyen un obstáculo y por ende retrasan los proyectos.

Nuestra intención fue, desde el inicio, la de fortalecer a las instituciones locales. Desde mi posición como alcalde y presidente de un consejo de desarrollo local, buscando optimizar y hacer eco de la autonomía municipal, nos dedicamos a la tarea de reafirmar el poder que tiene cada uno de los alcaldes auxiliares -14 en el caso de Antigua Guatemala-. En el pasado, el alcalde se reunía con el consejo de alcaldes auxiliares solamente una vez al año, en ocasión de su nombramiento. Esa experiencia la fuimos acumulando en mi época de campaña política y anotando aquellas cosas que considerábamos un obstáculo para el desarrollo. Se debía asimismo acostumar a las comunidades a tomar en cuenta al poder local representado por los alcaldes auxiliares, ya que muchas de las acciones estaban siendo directamente manejadas a través de la alcaldía del despacho con las diferentes comunidades, obviando por diferentes razones a los alcaldes auxiliares. Creamos a tal efecto la oficina que hemos denominado "Esfuerzo Propio-Ayuda Mutua", a semejanza de un modelo que funcionó muy bien en Antigua Guatemala desde 1976 a 1980, durante el proceso de reconstrucción que siguió al terremoto devastador de 1976. Tres colonias de la ciudad -colonia Napú, colonia Candelaria y colonia Maché- se construyeron mediante esfuerzo propio-ayuda mutua, por lo que ese ejemplo y ese nombre fueron trasladados al proyecto de ayuda comunitaria que tenemos en Antigua Guatemala.

La oficina denominada Esfuerzo Propio-Ayuda Mutua, creada a efectos de obviar los aspectos burocráticos, depende directamente del alcalde y de un pequeño grupo de personas donde están representados sectores de influencia en las distintas comunidades. En el caso de Antigua Guatemala, dado su carácter de comunidad eminentemente religiosa o tradicional, están representadas las hermandades católicas de los diferentes lugares. En dos aldeas con una creciente influencia de la religión protestante, ésta también está representada. Se encuentran representados asimismo los diferentes comités pro mejoramiento de las localidades y, en algunos lugares, incluso clubes deportivos, cuando las acciones que hemos emprendido tienden al remozamiento de las áreas deportivas de las localidades. Los jóvenes en particular, se han involucrado en este tipo de proyectos.

¿Qué hemos logrado con ello? El mensaje es intentar cambiar precisamente esa concepción -que sigue arraigada tanto en Guatemala como en el resto de América Latina- del estado paternalista o, en este caso, la municipalidad o los fondos sociales paternalistas. Este cambio ha costado bastante, ya que hemos encontrado, cuando empezamos a trabajar en algún proyecto, gente en las mismas localidades que, frecuentemente con fines políticos, hacen gestiones en las embajadas o con los diferentes fondos sociales, generando una duplicidad de gestión. Sin embargo, el ejemplo ha empezado a funcionar y hemos logrado que la gente se involucre, lo que ha aumentado nuestra confianza en el proyecto. En primer lugar, hemos logrado la organización comunitaria para la priorización de sus necesidades y la determinación de los trabajos que se han de hacer mediante Esfuerzo Propio-Ayuda Mutua. Medimos la capacidad económica tanto del municipio como de la aldea involucrada en el proyecto, el tiempo de ejecución y la cantidad de personas a ser beneficiadas por el proyecto. Con esos parámetros empezamos a hacer los trabajos.

En muchos casos, la obra de mayor trascendencia es aquella que definitivamente insume más recursos y tiempo e involucra una participación general. La experiencia ha demostrado que los proyectos a largo plazo provocan una pérdida de motivación y, en dos proyectos en particular, ha sido la municipalidad quien finalmente ha terminado el proyecto. Como consecuencia de esas experiencias, hemos implementado, para los proyectos grandes, la estrategia de delimitar fases y trazar pequeños objetivos. Esos pequeños objetivos se van alcanzando y ello ha servido de motivación para otros barrios, aldeas o pequeños caseríos.

Más allá de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos y buscar modificar el esquema del estado paternalista, hemos logrado que las obras entregadas involucren en su cuidado a toda la población. Las obras realizadas van desde la ampliación de la red de distribución de aguas y de drenaje en pequeños sectores -dos manzanas por ejemplo- hasta el pavimento. En el caso de Antigua Guatemala todas las calles son empedradas, lo que de alguna manera es una ventaja porque el costo es menor que adoquinar o pavimentar, pero a la larga el mantenimiento resulta más engorroso ya que, obviamente, las piedras no están diseñadas para soportar una carga de tráfico pesado.

Es importante también que, a través de esto, la motivación y el interés en la participación comunitaria se ha elevado trascendiendo las acciones de una mera obra de infraestructura. Recientemente, celebramos en Antigua Guatemala las II Olimpiadas Municipales, enmarcadas dentro del proyecto "municipio saludable", iniciado en 1996, luego de 16 años de carencia de un plan integral de deportes en el municipio. A pesar de que son las autoridades de la educación las que deben promover el deporte, por distintas razones en Sacatepéquez no existió deporte escolar por espacio de 16 años. El año pasado realizamos las primeras olimpiadas, con una duración de tres meses y, este año, con el apoyo de la Oficina de Educación Regional de Sacatepéquez y el involucramiento de todas las aldeas del municipio, hicimos unas olimpiadas que contaron con la participación de 2.016 atletas. Si se considera que el municipio tiene aproximadamente 8.000 estudiantes, vemos que la participación fue de un 20%. La totalidad de los establecimientos educativos del municipio se vieron involucrados y en todas las comunidades, los grupos que hemos organizado hicieron las veces de padrinos de los equipos, gestionando toda actividad que garantizara la correcta representación en las Olimpiadas. Y esa actividad, mas allá de la obra de infraestructura que trae un beneficio directo y que, obviamente, mejora su nivel de vida, también genera el interés de participar nuevamente, de buscar la solidaridad y la participación para la solución de sus problemas.

Cuando se empezó hace dos años, un sondeo y una encuesta de mercado revelaron que tendríamos una sobredimensión para 40% de ocupación. Al abrirse el concurso sin embargo, la capacidad locativa fue superada en casi un 300%. De los 104 locales existentes, 25 fueron ocupados por la Asociación Gremial de Artesanos Antiguenses, mientras que los restantes por guatemaltecos en su mayoría del occidente del país. ¿Por qué Antigua Guatemala? Las estadísticas indican que el 50% de todos los visitantes que vienen al país -nosotros creemos que esta cifra es más alta- visitan Antigua Guatemala. Frente a ello, las oportunidades que ofrece el municipio para la economía familiar, como lo sería la artesanía, son evidentes y es un mercado que realmente está siendo explotado.

Nuestra voluntad es que, a través de Esfuerzo Propio-Ayuda Mutua, se puedan optimizar los recursos asignados al municipio para desarrollo de infraestructura. El resultado ha sido realmente positivo: los 40 proyectos iniciados en 1996 han sido terminados en su totalidad. En 1997, por otro lado, se completaron 87 y para el presente año tenemos 150 proyectos, que van desde la apertura de un pozo de agua, la ampliación de 100 metros de drenaje, la colocación de luminarias de la red pública y la rotulación de la comunidad hasta la pintura de la cancha. En suma, pequeñas cosas pero que han contado con la participación ciudadana. Como resultado, el costo de todas las obras, en promedio, ha descendido a un 65% de la cotización inicial, generando un ahorro de 35%, que se ha destinado a atender otras comunidades.

Puede pensarse que tenga cabida aquí la corrupción, entendida también como influencia política, ya que si el poder discrecional reside únicamente en el alcalde, se van a ejecutar los proyectos que favorecen a su sector. Se ha manejado además en el país que los costos de todas las obras de infraestructura están sobrevaluadas. A ese respecto, nosotros hemos dado completa participación a las comunidades en el manejo de los

recursos, la cotización y la contratación de mano de obra. Cuando, de acuerdo a otras experiencias, hay algo que nos parece más caro, les sugerimos donde conseguirlo a menor precio. Finalmente, la supervisión de todos los proyectos queda en la municipalidad, ya que es ésta la que en último término se encarga del mantenimiento de las pequeñas y grandes obras que se suman a la infraestructura del municipio.

La tendencia para estos próximos años es seguir trabajando en Esfuerzo Propio-Ayuda Mutua, con proyectos más ambiciosos. La comunidad de San Mateo Milpasaltas ya maneja su sistema de agua y este año se va a habilitar otro pozo para que se maneje de la misma forma. Habilitaremos, por otro lado, cinco pozos más -que ya están perforados- para ser también administrados por las diferentes comunidades. Estamos dándoles la participación y también la responsabilidad en la toma de decisiones, en el manejo de los recursos y en el cuidado de los mismos.

Considero que este reto que hemos enfrentado podría haber sido fortalecido, en la medida en que esos pequeños ejemplos, como el que se maneja en Antigua Guatemala, pudieran iniciarse como un plan piloto de desarrollo. En mi condición de alcalde de la cabecera municipal, coordino la junta de alcaldes de todo el departamento. Nosotros vemos a una Antigua saludable, pero si estamos rodeados de municipios que tienen insalubridad y no les mostramos la motivación, de nada sirve hacer el esfuerzo que está siendo hecho en Antigua Guatemala. De hecho, estos municipios han demostrado interés por empezar a promover aspectos tendientes a mejorar el desarrollo de la infraestructura de sus municipios y hemos logrado coordinar un esfuerzo conjunto para el tratamiento de las aguas residuales y de la basura. Este último es un problema de grandes dimensiones ya que, a pesar de que el basurero es municipal -es un basurero, recién este año empezamos a hacer el relleno sanitario-, el mismo está ubicado en otro municipio. La responsabilidad por el mismo es del municipio de Antigua Guatemala, pero recibe desechos de Jocotenangos, Ciudad Vieja, Apastores y Chimaltenango. Hemos logrado interactuar y desarrollar el primer modelo de trabajo conjunto con estas municipalidades.

En suma, esta experiencia de Antigua -que ha sido bastante positiva- constituye un modelo de desarrollo nacido realmente de la propia necesidad de optimizar los recursos y de un ejemplo pasado que funcionó. No obstante, mas allá de eso hemos logrado otros beneficios que en su momento no creíamos que se fueran a obtener, como la organización social de base que se ha tenido en la ciudad.

Aunque los diferentes trabajos que se realizan emplean mano de obra local, nuestra capacidad económica limita la realización de muchos proyectos. A tal respecto, cabe mencionar que Antigua Guatemala es la única municipalidad en el país que no cobra licencia de construcción y los arbitrios por servicios municipales del ayuntamiento datan de 1958. Los arbitrios que paga todo el sector comercial del municipio de Antigua Guatemala ascienden a aproximadamente 35.000 quetzales al año, incluyendo 75 hoteles, 250 restaurantes, 250 oficinas de servicios (correos privados, agencias de Internet, oficinas de cable, oficinas de atención turística, oficinas de fax, de comunicaciones, agencias de viajes, alquiler de autos, motos y bicicletas, excursiones turísticas, etc.). Se

debe excluir además a los 14 bancos existentes, los cuales no pagan un centavo sencillamente porque no existían bancos en 1958 -a excepción del Banco de Guatemala, exento de todo pago- y por ende no están considerados en la los arbitrios. Sin embargo, actualmente existen casas financieras, oficinas de préstamos y tarjetas de crédito que tampoco aportan al municipio.

Obviamente este aspecto no compete a la legislación municipal sino al Congreso de la República, quien por diferentes razones no lo ha solucionado. A pesar de ello, desde 1996 nosotros elevamos la propuesta nuevamente cada tres meses, ya que después de seis meses ésta fenece. Este panorama no es exclusivo de Antigua Guatemala, sino que se repite en todo el país, al punto que se habla de “la gran presa” en el Congreso de la República, constituida por todas las propuestas de revisión de los arbitrios municipales de todo el país. Este nombre obedece a que no hay quien saque el primero porque se cree que, en ese caso, va a venir el resto y de alguna manera ello no es muy agradable para la Cámara de Comercio.

Los hoteles cinco estrellas, por ejemplo, que son los que más pagan en el municipio, aportan 15 quetzales al mes, mientras que mantener el empedrado de la ciudad sale 35.000 quetzales al mes, por lo que con el pago de los arbitrios de un año lo mantenemos un mes. Muchos arbitrios -de 10 a 50 centavos- se han dejado de cobrar, ya que nos cuesta 87 centavos emitir el recibo. Los hoteles, por otra parte, han colaborado con el municipio. En 1996, se diseñó un trabajo conjunto, denominado “Antigua 2000”, que es un plan estratégico para optimizar los recursos y vender a Antigua Guatemala como un destino turístico y de convenciones, lo que resulta beneficioso porque mantiene activa la economía del municipio.

En épocas críticas, ha sido el turismo nacional el que ha mantenido la economía de Antigua Guatemala. Y el municipio está haciendo un esfuerzo grande para que los nacionales visiten la ciudad, en el marco de un proyecto educacional en que invitamos a los participantes, porque sabemos que al estar viniendo y conociendo Antigua Guatemala, definitivamente están consumiendo aquí en la localidad. Estamos muy compenetrados en mejorar y mantener el nivel de vida de los antigüeños. Si bien se han hecho grandes esfuerzos por parte de los hoteles y del gobierno, considero que si existiese un plan integral y una voluntad real de los consejos de desarrollo y de los fondos sociales de trabajar con las municipalidades, seguramente ello se optimizaría. El Fondo de Inversión Social (FIS) en particular, con el que empezamos a trabajar en este año, está trayendo definitivamente muchas soluciones a nuestras comunidades, pero esos recursos se pueden optimizar si hay una participación ciudadana. Esfuerzo Propio-Ayuda Mutua lo ha demostrado.

Actualmente los proyectos previstos para el municipio de Antigua Guatemala suponen una inversión aproximada de seis millones de quetzales por parte del FIS, el equivalente al presupuesto anual para inversión de la municipalidad. Este año entonces se va a producir una doble inversión, lo cual es positivo. Sin embargo, a esos fondos sociales se les puede sacar el mayor provecho optimizando los recursos y organizando a

la población para que el cuidado de la obra entregada siga en manos de la comunidad. El responsabilizar a las comunidades del cuidado de la obra va a garantizar realmente que los seis millones de quetzales invertidos no se conviertan luego en una carga de un millón de quetzales en mantenimiento para la comuna antigüeña, lo que estaría repercutiendo negativamente en el desarrollo de otras comunidades.

Para finalizar, quisiera invitar a que se apoyen estas gestiones municipales. Desde mi posición de municipalista, creo que la descentralización y el poder local están sustentados en la delegación que los vecinos del municipio nos otorgan por un mandato de cuatro años. Si fortalecemos esa autonomía, así como la económica, muchas cosas pueden cambiar. Vale la pena también explorar la posibilidad de que el Banco Mundial analice la factibilidad de crear una línea directa de financiamiento a las municipalidades, ya que obtener autorización del Congreso de la República para recibir financiamiento externo es realmente difícil, más aún en el caso de una municipalidad pequeña en número de habitantes como Antigua Guatemala.

Este municipio tiene una carga muy grande derivada de su condición de Patrimonio de la Humanidad -status que podría perderse en el futuro-, además de ser el segundo municipio del país en cuanto a la migración. El centro histórico de la ciudad no cuenta con un área de amortiguamiento y esto genera una gran presión, a la que contribuye además la rígida ley de conservación existente. El subsanar este problema requiere esfuerzos grandes, como es la compra de áreas aledañas a efectos de crear zonas de descentralización. El centro de servicios de Antigua Guatemala -que está dentro del casco de la ciudad- atiende a todo el departamento. Los planes macro existentes incluyen crear una central de mayoreo al acceso de la ciudad, para evitar el paso de los vehículos pesados, que arruina la infraestructura del municipio y crea microsismos que ponen en riesgo los monumentos. No obstante, ello requiere un gran volumen de recursos, habida cuenta además del alto costo de la tierra -en el entorno de 1.000 dólares la vara-. Esta cifra supera el costo del terreno en "La Cañada", la zona residencial más prestigiosa del país y sólo se compararía con el precio de la tierra en Manhattan. Obviamente nuestra economía dista mucho de eso. Pretender comprar una manzana supone una erogación de un millón de dólares, lo que equivale al presupuesto de trabajo de un año de la municipalidad de Antigua Guatemala.

El proceso de descentralización y desarrollo comunitario en el nordeste de Brasil (Parte I)



*Luis Coirolo,
Banco Mundial*

En la presentación acerca de la experiencia internacional con descentralización y participación, establecimos los aspectos comunes a la implementación de proyectos en 20 países, en términos de descentralización administrativa, política y fiscal, evidenciando el aumento en la eficiencia de los proyectos. Analizaremos ahora un ejemplo en particular de descentralización -el caso de Brasil- considerando los distintos aspectos operacionales de la descentralización ya discutidos.

La idea es que este ejemplo sirva como base para poder incorporar a la discusión otras experiencias, determinando aquellas cosas que pueden ser usadas o no en casos específicos. Si los políticos y las comunidades, según establecimos, están preparados para la descentralización, resulta interesante discutir entre los miembros del Banco Mundial y los representantes de los distintos países las propuestas específicas para cada caso, en términos de aumentar la efectividad de los proyectos en todas las áreas.

La presentación abarcará todo el proceso de descentralización ocurrido en Brasil y sus distintas etapas. Al final de la misma, Raimundo Caminha hará algunas consideraciones sobre la dimensión política del proceso de descentralización, así como acerca de la eliminación de intermediarios entre la fuente de recursos y la comunidad y acerca de la simplificación de procesos. Caminha es miembro del equipo de Recife del Banco Mundial y supervisa proyectos en el campo. Anteriormente fue además Vicesecretario de Planeamiento de un Estado de Brasil -el equivalente a un Viceministro de Planeamiento a nivel estatal- y coordinador de un programa, por lo que de algún modo tiene la experiencia de las dos partes (Banco Mundial y Cliente).

Comenzando con una idea de cómo se dio la descentralización en Brasil y simplemente a modo de ubicación, diremos que el nordeste de Brasil es la mayor área de

pobreza rural en toda América Latina. Está compuesto por diez Estados y abarca 1,6 millones de kilómetros cuadrados -el equivalente al área de Francia, Italia, Alemania y España en conjunto y al 16% del territorio de Brasil. El 30% de la población brasileña -alrededor de 47 millones de personas- vive en el nordeste, de las cuales 21 millones habitan en el medio rural y 12 millones viven en extrema pobreza, con un ingreso de 215 dólares per cápita al año, equivalente a un décimo del promedio de la renta nacional. El 75 % de los jefes de familia tienen un sueldo inferior al salario mínimo -alrededor de 100 dólares. Por otro lado, existe un 60% de analfabetismo, el 80% de las unidades familiares carecen de saneamiento y el 90% no tiene agua potable. Las causas de la pobreza incluyen una base de recursos naturales insuficientes, sequías periódicas y un acceso limitado tanto a tierras como a recursos hídricos y financieros.

Obviamente la dimensión del área de pobreza en el nordeste de Brasil ha impulsado la implementación de muchos programas gubernamentales, en un esfuerzo por paliar este problema. El Banco Mundial ha participado en muchos de estos programas. Inicialmente, de 1975 a 1985, los conocidos Programas de Desarrollo Rural Integrado (PDRI) eran focalizados en áreas seleccionadas y existía la expectativa de que habría coordinación entre las distintas agencias ejecutoras, cuyo número en algunos casos alcanzaba la veintena. De 1985 a 1993, se le dio a los programas un enfoque estatal en lugar de por áreas, pero siempre totalmente implementados por las agencias del Estado. Se hizo además mayor hincapié en el sector productivo. Una reformulación de estos programas, de 1993 a 1996, introdujo un enfoque comunitario, transfiriendo la responsabilidad por los programas y la contrapartida de recursos a los Estados. En la actualidad, tenemos ocho nuevos programas en igual número de estados, en los que los préstamos no son hechos al gobierno federal sino directamente a los Estados.

Recapitulando las características de las distintas etapas, observamos que, en el primer programa, la centralización de la toma de decisión y de los recursos es a nivel federal, residiendo en una serie de instituciones en Brasilia, sin que existiese obviamente ninguna participación de los beneficiarios. No existía asimismo coordinación entre los diferentes componentes del proyecto y solamente un 20% de los recursos llegaba a los beneficiarios, un asunto fundamental y de gran incidencia en los resultados. El resto de los recursos cubría costos administrativos de salarios y funcionamiento de las agencias del Estado. Esto condujo a una reformulación de los programas, reduciéndose los componentes de los PDRI (educación, salud, abastecimiento de agua, etc.) y dándose énfasis a la asistencia a pequeños productores rurales. Si bien dichos programas fueron enfocados exclusivamente a la agricultura, se incluyó sin embargo un componente piloto denominado Participación Comunitaria, que básicamente fue bien aceptado. En este marco, se comenzó a transferir los recursos a las comunidades sin que existiese mucho control. Los diez proyectos existentes -uno para cada estado- por un total de 826 millones de dólares, tenían el objetivo de beneficiar a 600.000 familias. A pesar de que hubo una mejora con respecto al programa anterior en cuanto al porcentaje de recursos que llegaba a los beneficiarios - de 20% se pasó a 40%- gran parte de los mismos seguía quedando en la máquina de agencias estatales.

Insistiendo en la necesidad de cambios políticos para lograr la descentralización, cabe mencionar que existió una modificación de la Constitución Federal de 1988 que habilitaba legalmente la descentralización, ya que en teoría descentralizaba las responsabilidades fiscales y administrativas a los niveles estatal y local. La realidad sin embargo muestra que ninguna reformulación de programa en términos de descentralización existe a menos que ocurra una presión política al más alto nivel.

En 1991 y 1992 en Brasil, en el contexto de la crisis fiscal y la subsecuente incapacidad del Gobierno Federal de asistir a los programas de combate de la pobreza, algunos de los programas de reforma macroeconómica estaban derivando en una situación muy crítica en el medio rural y en las ciudades a donde la gente migraba. El nivel de criminalidad en las ciudades estaba en aumento y el clima creado por la situación de pobreza en conjunto con la violencia preocupaba sobremanera a los gobernadores de los Estados, así como los costos en términos de policía y servicios de salud y educación que la ciudad debía proveer a los inmigrantes.

Por un lado entonces, los déficit fiscales limitaron la capacidad del Gobierno Federal de proporcionar contrapartidas y por otro, las coordinaciones administrativas entre las múltiples agencias resultó muy difícil. De 1985 hasta 1993, habían sido desembolsados solamente 302 millones de dólares, lo que indicaba que no estábamos teniendo resultados en el campo, no estábamos solucionando el problema de la pobreza y no se habían realizado obras en el interior. Al desglosar los desembolsos, se puso de manifiesto que gran parte de esos 302 millones provenía de aquel componente piloto prácticamente olvidado: el apoyo a las pequeñas comunidades rurales. Aquellas cosas que se encontraban terminadas y funcionando en las visitas de campo formaban parte de dicha experiencia piloto. Quizás debido incluso a la falta de atención, las comunidades habían recibido el dinero, desarrollado los proyectos y contratado asistencia técnica, haciendo gala de una gran creatividad. Cabe mencionar además que muchos de dichos proyectos realizados en 1985, como por ejemplo sistemas de abastecimiento de agua, aún hoy se encuentran en funcionamiento, mantenidos por las comunidades.

Obviamente resultó muy fácil la cuestión de reformular todo el programa. Básicamente le planteamos al Gobernador de cada Estado dos alternativas: la cancelación del programa o su total reestructuración. Por otra parte, llevamos a los gobernadores a conocer un programa en México, que estaba funcionando bastante bien en determinados aspectos de participación comunitaria. Ellos visitaron los programas y discutieron con gobernadores Mexicanos. Finalmente en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, hicimos la reformulación del programa de una forma muy rápida con las siguientes bases: la contrapartida en el futuro no es más del gobierno federal sino que debe ser proporcionada por los Estados. Se eliminan todas las agencias públicas del programa, con la excepción de una pequeña unidad técnica, cuyos gastos son pagados por el gobierno estatal. Los recursos van directamente a las comunidades y la asistencia técnica es contratada por ellas. Luego de una reunión en Brasil, se presentó esta reformulación a la Directoría del Banco y en dos meses estaba operacional.

Básicamente, el programa se transformó totalmente en un programa basado en la comunidad, disminuyendo el rol de las agencias públicas. Se enfocó asimismo en las comunidades más pobres, lo que en el caso del nordeste de Brasil no resulta muy difícil. Uno de los aspectos fundamentales, por otro lado, fue el cambio de enfoque: dejamos de hablar de agricultura para hablar de desarrollo rural. Cualquier actividad seleccionada por las comunidades, con la excepción de una extremadamente limitada lista negativa, iba a ser financiada por el programa. Incluimos algunos desincentivos para ciertos tipos de programas pero sin eliminarlos.

Como se mencionara, desde 1985 a 1993 se habían gastado 300 millones de dólares, mientras que en el período restante del programa (1993-1996) fueron usados 650 millones. El Banco Mundial aumentó además su participación al 60% de los recursos, frente a 20% proveniente de los Estados, 10% de las comunidades y 10% de los municipios. En esos 3 años, hubieron 46.000 inversiones propuestas. Las principales elecciones de las comunidades en 20.000 proyectos en diversas áreas fueron aproximadamente 61% en infraestructura, 34% en proyectos productivos y 5% en proyectos sociales. Obviamente, en un área donde el agua es un problema, uno de los principales proyectos elegidos fue el de abastecimiento de agua. Se benefició a 2.2 millones de familias rurales, incluyendo mujeres, pueblos indígenas y campesinos sin tierra. En particular, 390.000 familias fueron beneficiadas con sistemas de abastecimiento de agua, 920.000 con sistemas de electricidad, 250.000 con inversiones productivas y otras mejoras. El costo promedio de los proyectos ronda los 295 dólares por familia.

¿Qué significa una descentralización exitosa? En primer lugar, un mayor compromiso de las comunidades con los proyectos. Los proyectos de abastecimiento de agua o de cualquier otro tipo que la comunidad ha seleccionado, deben ser mantenidos por ellas. En segundo lugar se encuentran los costos reducidos de administración, lo que constituye un fenómeno general. El estudio sobre descentralización en 20 países del mundo revela que, para un proyecto dado, los costos son mucho más bajos y la calidad es tan buena o mejor que cuando es hecho por el sector público. Obviamente la descentralización produce efectos fiscales positivos, ya que con los mismos recursos con que el gobierno contaba para determinada obra o determinado tipo de acciones sociales se alcanzan mayores resultados, por cuanto casi la totalidad de los recursos llega a los beneficiarios. La evaluación de esos tres años evidencia que actualmente el 93% de los recursos llega directamente a los beneficiarios. De la fracción restante, un 5% corresponde a asistencia técnica en término global y un 2% a administración, principalmente en el sector de supervisión.

Una descentralización exitosa implica también la participación de los municipios y las comunidades en los costos del proyecto como complemento a los recursos estatales. El programa fue iniciado yendo directamente de la unidad técnica a las comunidades, pero en muy corto plazo resultó evidente que ello no era viable por las siguientes razones: en primer lugar, la cantidad de pedidos a ser analizados desborda la capacidad de análisis de una unidad técnica pequeña. En segundo lugar, los alcaldes empezaron a inquirir al gobernador acerca del rol de la autoridad local frente a esta situación en que la unidad

técnica trataba directamente con las comunidades. La creación de los consejos municipales surgió para hacer frente a esto. Se planteó a los alcaldes las reglas del juego, según las cuales el 80% de los miembros del Consejo Municipal –cuyo presidente puede ser el alcalde- deben ser representantes de los beneficiarios, de modo que su voto participe de la selección de los proyectos. Se dejó en claro además que si dichas reglas no eran respetadas se volvería al sistema anterior de ir directamente a las comunidades. De hecho, esto solucionó ambos problemas: no sólo la participación política, sino también el problema de poder analizar el proyecto de una forma que escapaba a la capacidad de la unidad técnica.

Debemos tener flexibilidad a la hora de diseñar los proyectos, de modo de ir adaptándolos a las cosas que vamos encontrando en el camino. Obviamente tenemos mejor transparencia y responsabilidad y mayor sustentabilidad en términos de la propiedad comunitaria. La participación comunitaria fortalece a las asociaciones, las cuales, después de participar en una obra de ese tipo pueden usar esa creatividad para otros tipos de acciones. Por otra parte, tenemos una eficiencia en función de los costos consistentemente superior en relación a la infraestructura instalada públicamente. Y la exitosa prestación de infraestructura por los proyectos mejora la calidad de vida de las comunidades. Todos estos datos confirman los estudios a nivel mundial.

Por otro lado, un aspecto en que reparan tanto los Ministros de Economía como el Banco Mundial es el funcionamiento de los desembolsos. Si analizamos lo ocurrido en todos los Estados, en un período de 3 años –de 1993 a 1996- se desembolsó mucho más de lo que se había desembolsado en un periodo de 7 años –de 1985 a 1992. Y cuando consideramos que el 93% de esos recursos llegaron a la punta de la línea, resulta por demás evidente que tenemos un sistema que está funcionando efectivamente en términos de alcanzar a la gente más pobre.

Acerca de los mecanismos de descentralización, quiero insistir nuevamente en que se trata de un proceso que insume tiempo. En algunos casos se da un menor nivel de participación a nivel local que en otros: en primer lugar tenemos los proyectos de apoyo comunitario en donde los recursos van directamente de una unidad técnica a la comunidad. En segundo lugar, encontramos el sistema en el que el consejo municipal, con el 80% de poder de voto residente en las comunidades, define los proyectos y los aprueba pero los recursos son enviados aún de la unidad técnica directamente a la comunidad. Por último, el mayor nivel de descentralización ocurre cuando el consejo municipal recibe un volumen de recursos anuales y, nuevamente con el 80% de participación de la comunidad, aprueba el proyecto, hace el contrato con la comunidad y le transfiere directamente los recursos. Cabe anotar sin embargo que siempre debemos contar con una válvula de escape, de modo que si un alcalde no se guía por las reglas del juego, se lo pueda obviar e ir directamente a la comunidad. Este es el mecanismo de descentralización que ha ido en progresivo aumento con el tiempo.

En el Programa de Apoyo Comunitario (PAC), que es el componente original, la unidad coordinadora del proyecto aprueba y libera recursos directamente a la comunidad

beneficiaria, fomentando la participación comunitaria en municipios que carecen de voluntad o capacidad de adoptar el Fondo Municipal de Apoyo Comunitario (FUMAC). Es decir que se trata de una especie de premio. Un aspecto muy importante es que la autoridad política -específicamente los gobernadores de los Estados- ha sido capaz de decirles a los alcaldes que han manifestado quejas que si juegan según las reglas establecidas pueden participar del proyecto. Considero que si se tiene un acuerdo con una autoridad política para hacer el proyecto debemos estar dispuestos a imponer una o dos condiciones que, de no funcionar, determinarían el fin del proyecto.

Cabe mencionar que siempre fuimos haciendo experiencias piloto. Un ejemplo de ello es el FUMAC-P, con una mayor descentralización y los recursos en el municipio. _

Una aspecto importante a considerar es el efecto mas allá del proyecto. Muchos de los alcaldes encontraron que este sistema de decisión y de participación de las comunidades es políticamente interesante. Si se interroga a un alcalde en Brasil al respecto, éste manifiesta que el alcalde que no tome este tipo de acción, seguramente no va a continuar como tal. Entonces, dada la relativa escasez de recursos de los municipios, el hecho de dejar a la comunidad decidir es políticamente interesante. Encontramos que ellos están utilizando los recursos del municipio en una forma de decisión comunitaria como ésta y las comunidades están participando a un nivel aún mayor de lo que preveía el proyecto originalmente.

Interesantemente, hemos podido evidenciar que estos mecanismos de trabajo con la comunidad se pueden aplicar a distintos tipos de actividades. Actualmente una delegación de Desarrollo Humano del Banco Mundial se encuentra visitando algunos proyectos en el nordeste de Brasil, que constituyen un ejemplo de esto. En uno de dichos proyectos, las comunidades están gerenciando emprendimientos de asistencia sanitaria y los municipios están contratando a asociaciones comunitarias para prestar servicios que anteriormente brindaba el municipio. Este mismo modelo está siendo usado en proyectos de reforma agraria, en donde los recursos destinados tanto a la compra de la tierra como a hacer esa tierra productiva, van directamente a las comunidades. Hicimos un proyecto piloto -teniendo en cuenta que esto en Brasil significa 90 millones de dólares y 5 Estados- para 15.000 familias. El proyecto está en marcha desde hace siete meses y 3.000 familias ya tienen la tierra y sus títulos, mientras que 6.000 más la tendrán en los próximos dos o tres meses. En consecuencia, el gobierno de Brasil ha expresado su voluntad de expandir este proyecto al resto del país, lo que resulta por demás interesante si se considera que en Brasil existe una institución -el INCRA- cuya participación siempre fue considerada indispensable en los asuntos vinculados a la reforma agraria. De hecho, a los tecnócratas siempre nos fue dicho y tomamos como cierto que existía una ley en Brasil que determinaba que esto fuera así. Sin embargo, cuando en la discusión con el gobierno se estableció como condición que los recursos fueran directamente a la comunidad, no surgió ningún problema legal para hacer esa transferencia directa. Y actualmente el gobierno aprobó por ley la inversión de un billón de dólares -y el Banco Mundial va a destinar otro billón- para la expansión del programa a nivel nacional. El costo por familia de este programa hecho por las comunidades, se reduce a menos de un

tercio del costo del programa implementado por INCRA, mientras que los mejores resultados en términos de producción y de la capacidad de las comunidades de seleccionar tierras que pasan a ser productivas en forma inmediata han sido también elementos importantes. En suma, este mecanismo de participación de comunidades en la identificación e implementación de proyectos se puede aplicar a varios tipos de acciones, no solamente a la agricultura en sí misma.

En cuanto a la participación de las ONGs, éstas pueden tener un papel fundamental pero generalmente no aquel que frecuentemente queremos asignarles. Cuando el programa de alivio a la pobreza rural en el Noreste de Brazil fué reformulado en 1993, existía una total oposición de las ONGs, las cuales solicitaban que les fueran transferidos los recursos, para ellas pasarlos a las comunidades. Esto no fué aceptado, pero sí se incluyeron recursos para que las comunidades pudieran contratar a ONGs. Por otro lado, creo que un papel que sí cabe a las ONGs es el de transmitir información sobre el programa para ayudar a la transparencia. A modo de ejemplo, en el programa de reforma agraria, la Federación de Trabajadores Rurales divulga información sobre el programa en general y, en particular, acerca de tierras disponibles para la venta a las comunidades.

Los mecanismos de enfoque, que ya hemos mencionado, pueden ser de tipo geográfico, como el mapa de pobreza, así como la autoselección dentro de las comunidades, que es extremadamente importante. En una reunión de un consejo municipal en el nordeste, en la cual debía elegirse entre dos proyectos de abastecimiento de agua, el representante de una de las comunidades interesadas retiró su proyecto en favor de la otra comunidad, en vista de que, si bien el sistema de abastecimiento de agua de su comunidad funcionaba mal y necesitaban uno nuevo, la otra comunidad no contaba con ninguno. Este tipo de selección es mucho mejor y mucho más aceptada que si desde cualquier posición se elige un proyecto sobre el otro.

La campaña de información es un aspecto sumamente importante, ya que todo el mundo debe conocer las reglas del juego. Algunos Estados informan por la radio mientras que otros, como por ejemplo el de Bahía, tienen un teléfono para recepcionar reclamos.

Deben existir por otra parte, reglas formalizadas en términos de recuperación de costos y fondos de reservas. Las comunidades deben aportar los recursos para mantener las inversiones en infraestructura, decidiendo el monto de la cuota mensual, así como las medidas a tomar en el caso de alguien que no puede pagar una cuota. Lo mismo ocurre con los subproyectos productivos: las comunidades deben tener un fondo, y generalmente los tienen, para estos subproyectos.

Aunque no es exigido por nosotros, ya que la contrapartida debe ser del Estado, los municipios normalmente empiezan también a participar en los proyectos. Con la participación en los consejos, automáticamente han estado participando con los recursos de contrapartida e incluso en algunos casos, el Estado básicamente no aporta ningún recurso de contrapartida y estos son todos del municipio.

Obviamente, debemos tener controles para asegurar la transparencia. En todos nuestros proyectos, nos enteramos cuando existe un problema por la prensa que siempre sabe del programa. Naturalmente los problemas existen, pero es fundamental que en ese caso se den a conocer.

Otro asunto fundamental involucra a los sistemas de compras. En todos nuestros proyectos las compras son hechas directamente por las comunidades. El departamento de compras del Banco Mundial ha aceptado la compra directa en proyectos y discutiremos posteriormente algunos aspectos específicos de esto.

Los sistemas de información son extremadamente importantes, ya que permiten modificar el gerenciamiento sobre la marcha. Los manuales operacionales, por su lado, son el corazón del asunto porque contienen las reglas detalladas que podemos ir modificando.

La supervisión y evaluación es lo que compete a los órdenes públicos. Es necesario contar con una estrategia de graduación de las comunidades, en donde ciertas comunidades dejan de ser beneficiarias cuando cambia su situación, por ejemplo si pasan de vender su mano de obra a menos de un dólar por día a una situación en donde están exportando a Europa castañas de caju por cinco a siete dólares por kilo.

Las condiciones para lograr un programa exitoso incluyen en primer término el compromiso político con la descentralización y en América Latina existen una serie de razones de comprometimiento político al más alto nivel, no así por parte de las agencias intermediarias que están perdiendo el poder. Pero normalmente, cuando existe un acuerdo de paz, el Presidente del país y el Ministro responsable por hacer implementar el acuerdo de paz -dentro del cual existían cláusulas para llevar servicios a la punta de la línea-, no están interesados en proteger instituciones sino en mecanismos que lleven esos servicios a la punta de la línea. Eso se transforma en la disposición de transferir recursos directamente a las comunidades. Cabe enfatizar que no existe descentralización sino existe descentralización de recursos. Esto es fundamental y normalmente se da una vez que tenemos un sistema democrático. Resulta importante asimismo el enfoque pluralista sobre la pobreza, es decir aquel que toma en cuenta no solamente la agricultura sino toda una serie de actividades que contribuyen a disminuir la pobreza.

En lo que hace a la evaluación, es fundamental, tanto para los políticos como para las instituciones, que podamos determinar los impactos. En todos los nuevos proyectos aprobados se realiza un perfil de entrada, un análisis intermedio y uno final. Tenemos evaluaciones bastante formales, pero lo más importante es el sistema gerencial de información, que permite ir obteniendo los primeros resultados sobre la marcha acerca de cómo están funcionando las cosas en los aspectos administrativos, si los recursos están llegando a tiempo y cómo están siendo gastados. En el nordeste contamos con un sistema en línea en Internet, que presenta información sobre cada proyecto: cuándo fue presentado, cuándo fue aprobado, los recursos liberados, el estado de ejecución, etc. Este

sistema es utilizado para fines de supervisión, seleccionando algunos proyectos al azar.

Disponemos de un análisis a nivel de unidad familiar, a nivel de comunidad y a nivel de municipio, con datos sobre ingresos, salud, educación, condiciones físicas de vivienda, adquisición de bienes capitales, migración y viabilidad de la participación comunitaria. Como fuera mencionado anteriormente, es fundamental también la evaluación de impacto sobre la faceta psicosocial de las comunidades, que constituye una especie de capital social. En base a un estudio comparativo realizado sobre una muestra, al iniciar el programa hace 3 años con respecto al presente año, surge como aspecto fundamental en qué medida la mentalidad de esas comunidades cambia, de manera que lo aprendido en el contexto del proyecto es usado no solamente en el proyecto sino en todo otro tipo de actividades.



El proceso de descentralización y desarrollo comunitario en el nordeste de Brasil (Parte II)



***Raimundo Caminha,
Banco Mundial***

Me gustaría tratar el tema de la transición entre la centralización y la descentralización, una fase crucial que puede compararse a un parto doloroso. Entre aquellos aspectos deben ser tomados en cuenta en ese momento, se encuentra la consideración política mencionada por Luis Coirolo. Parte de nuestro programa consistió en la estrategia de convencer a los gobernadores de re-direccionar hacia las comunidades aquellos fondos ya asignados a las instituciones. A tal fin, en vez de hacer estudios y contratar consultores en mapeo de pobreza, invitamos a los gobernadores a intercambiar opiniones con sus pares de otro país, ya que hablan el mismo lenguaje y se comunican muy bien. Mi sugerencia entonces es esa: ser sencillo. Con ocasión de discutir la reformulación de un contrato o la propuesta de un nuevo proyecto, resulta de utilidad invitar al personal político relevante del país, incluyendo a la oposición, así como a representantes de la prensa, a visitar un país o un estado donde prácticas similares están teniendo éxito. No se trata de asistir a una presentación técnica sino de hablar con sus pares.

El segundo aspecto importante son las resistencias ocultas que hay en este proceso que, a diferencia de las resistencias expuestas, no pueden ser enfrentadas directamente. Se trata de documentos cuyas primeras páginas reflejan las mejores intenciones y que, sin embargo, en las páginas siguientes cambian radicalmente. A modo de ejemplo, en Brasil existió un programa de desburocratización pública a cargo de un designado Ministerio de Desburocratización. Este ministerio diseñó un programa en que las instituciones más burocratizadas debían promover un concurso -con un premio de 10.000 dólares- a quien preparase la mejor monografía acerca de cómo disminuir la burocracia. El reglamento del concurso incluía ser mayor de 36 años, dos fotos carnet y más de seis años de antigüedad en el cargo. Análogamente, en algunos estados las asociaciones debían presentar inicialmente 26 documentos para poder ser elegidas.

El tercer aspecto relevante es el principio de la apropiación. Según el procedimiento clásico, la comunidad recibe los fondos y se supone que la obra es del gobierno. Sin embargo, la obra tiene que tener el nombre de la asociación. En la fiesta de inauguración, es la asociación la que invita a los políticos y al gobernador y no al revés. Los documentos contables, por otra parte, se quedan en la asociación y dejan de pertenecer al gobierno. Se requiere únicamente realizar rendiciones de cuentas sencillas, que garanticen la transparencia y deriven en una responsabilidad judicial de la asociación por los posibles errores.

Otro factor que incide sobre el proceso de transición en cuestión es la comunicación directa entre la agencia ejecutora y las comunidades. Actualmente la tecnología permite utilizar líneas telefónicas sin cargo para informar del desarrollo del proyecto y realizar las reclamaciones pertinentes, así como a través de un sistema postal comunitario. Vale la pena enfatizar también que no se debe temer a los escándalos, que son parte del proceso y constituyen una buena señal.

Un último aspecto a mencionar es que la participación comunitaria y la descentralización no constituyen una panacea. Debemos tener conciencia de que aportan una ventaja comparativa. Si estamos hablando de reducir la pobreza, de construir letrinas, de hacer pequeñas inversiones, hay una ventaja comparativa clara en que esto sea manejado por la comunidad. No obstante, no es posible transferir fondos y responsabilidades por encima de determinada capacidad, teniendo siempre en mente que se trata de un proceso.

Principios de diseño institucional para una descentralización eficaz: la experiencia en el nordeste de Brasil con los proyectos de combate a la pobreza.



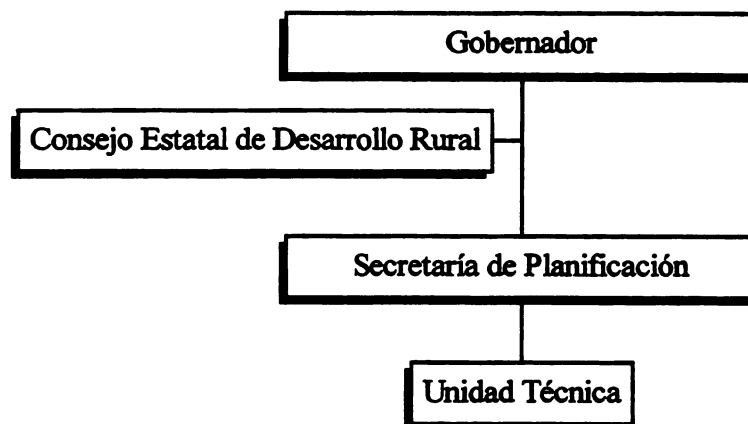
Tulio Barbosa
Banco Mundial

Se me solicitó exponer los principios de diseño institucional para una descentralización eficaz. Mi experiencia se ubica en el nordeste de Brasil. La literatura que versa sobre los conceptos de descentralización se encuentra en franco crecimiento en los tiempos recientes, cuando se llegó a la conclusión de que la descentralización no tiene el mismo significado para toda la gente.

Hay por lo menos siete conceptos de descentralización: descentralización por defecto (“by default”); privatización; delegación de algunas responsabilidades; desconcentración o descentralización administrativa, descentralización fiscal y delegación o descentralización democrática. Descentralización por defecto (“by default”), ocurre espontáneamente aún si el poder público no toma ninguna iniciativa en cuanto a su implementación. Es decir que iniciativas que se toman a nivel de la sociedad civil van a conducir a la descentralización, quiera o no el poder público. Pero los tipos de descentralización que hemos tratado de implementar en el nordeste de Brasil están compuestos por estos tres conceptos: desconcentración o descentralización administrativa, descentralización fiscal y delegación o descentralización democrática.

La delegación -frecuentemente expresada también como devolución- no siempre es plena y absoluta. Por el contrario, muchas veces tiene un carácter concesionario, es decir, por razones políticas o de conveniencia, el poder central puede traer de vuelta a sus manos lo que ha devuelto a los niveles jerárquicos más bajos. Esto es particularmente verdadero cuando la delegación (de responsabilidades) no es acompañada de descentralización fiscal. Esto ha recién pasado en Brasil con la emergencia de las sequías como consecuencia del fenómeno El Niño.

¿Cuáles son los actores institucionales en la descentralización de los proyectos de combate a la pobreza rural en el nordeste de Brasil?



En primer término, se encuentra el gobierno central, ya sea el federal o el estatal, provincial o departamental. En nuestro caso, el gobierno federal empezó siendo el poder central (hasta 1993). Actualmente el gobierno estatal-juega el rol de poder central. A nivel local o municipal, por otra parte, actúan el poder ejecutivo-representado por el alcalde electo por votación directa- y el cabildo, también electo por votación directa-que detenta el poder legislativo o sea que tiene la potestad de aprobar leyes municipales permitidas por la constitución. Tenemos además varios tipos de organizaciones de la sociedad local - desde los clubes de servicios como los Leones y los Rotarios hasta la Iglesia , los sindicatos laborales, los consejos municipales independientes (por lo general, asociados con la implementación de proyectos específicos o políticas setoriales), las organizaciones privadas y las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

La exigencia básica al gobierno central -en nuestro caso haciendo referencia la al gobierno estatal que es el nivel relevante para nuestros proyectos- es el compromiso y la voluntad política de patrocinar la descentralización y, lo que es más difícil, aceptar que ésta implicará transferencias reales de poder hacia los niveles más bajos. Se requiere además que el poder central haga la provisión de apoyo en términos de recursos financieros a los niveles más bajos y que provea la coordinación general a través de una agencia sectorialmente neutra, ya que, aunque estemos hablando de pobreza rural, es necesario considerar a la pobreza en su concepto más amplio y reconocer que hay causas estructurales que trascienden los sectores.

Se debe proveer asimismo mecanismos para administrar las aspiraciones sectoriales, o de otra manera, los celos institucionales, explorando mecanismos para que estas "aspiraciones" tengan un efecto positivo y no negativo en términos de la implementación del proyecto. Hablamos de diez estados que presentan una variación muy amplia entre ellos, por lo que esto puede ser un problema serio en algunos casos y no en otros. El Consejo Estatal de Desarrollo Rural es una instancia opcional, creada en dos de

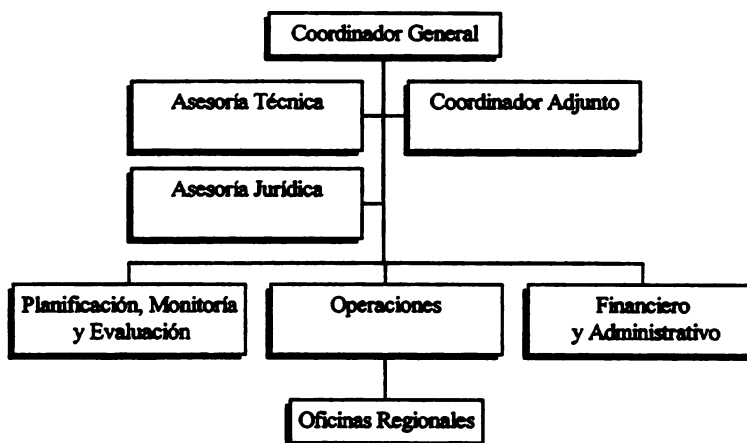
los diez estados, pensada precisamente para administrar o anestesiar los celos sectoriales para lograr alcanzar una cierta tranquilidad institucional a nivel central. Sin embargo, se han identificado además otros tipos de contribución que puede efectuar esta instancia, sirviendo como un foro para integrar el proyecto a la estrategia de desarrollo rural. Este Consejo escucha y toma en cuenta lo que cada secretario tiene que decir para proponer mejoras en el esquema operacional del proyecto. Si bien ciertos aspectos son no negociables, el proyecto tiene flexibilidad para acomodar situaciones emergentes sin que haya violación de sus directrices y normas fundamentales. En algunos casos esto funciona muy bien, como por ejemplo en Rio Grande do Norte que cuenta con la participación personal directa del gobernador, de algunos secretarios de estado y de los beneficiarios, estos por organizaciones de jurisdicción estatal ("Foro del Campo, una red local de ONGs, incluyendo la federación de trabajadores rurales). Cabe enfatizar sin embargo que todo ello se puede hacer sin necesidad de este consejo estatal, ya que ocho estados trabajan bien habiendo prescindido del mismo.

La elección de la instancia neutra de coordinación residió en la Secretaría de Planificación. Es importante anotar que, si bien inicialmente esto ocurrió así en todos los estados, fue necesario hacer adaptaciones y, en algunos estados, aunque no es ésta la unidad técnica que tiene bajo su responsabilidad la implementación propiamente dicha del proyecto -en Rio Grande do Norte es la Secretaría de Trabajo y Acción Social y en Ceará es la Secretaría de Desarrollo Rural- el representante legal del estado frente al Banco sigue siendo el Secretario de Planificación.

Del gobernador, en su condición de actor central del proceso, se esperan entonces dos contribuciones: (i) considerar el combate a la pobreza rural de forma descentralizada como una prioridad del gobierno y (ii) acompañamiento personal. Resultó evidente en nuestra experiencia (i) que efectivamente todos los diez gobiernos estatales concedieron prioridad a los proyectos de combate a la pobreza rural, lo que se puede atestar por la provisión adecuada de recursos de contraparte y (ii) que en aquellos estados donde el gobernador participa personalmente, yendo al campo y visitando a las comunidades, el proyecto funciona mejor. Hay obviamente un grado diferencial de participación personal de los gobernadores en términos de la ejecución del proyecto: lo que ocurre en la práctica es que los gobernadores de los estados con economías menores tienen una participación mucho más activa en comparación con aquellos de los estados más grandes. Todos ellos sin embargo, tienen conocimiento de lo que pasa con el proyecto, independientemente del tamaño de sus estados en términos absolutos, económicos, de población o de la magnitud del problema de la pobreza rural. La participación menos activa de los gobernadores de los estados más grandes es compensada por las unidades técnicas de coordinación y ejecución de los proyectos, que los mantienen informados acerca de la evolución del proyecto. En todos los casos, el acompañamiento personal es un factor fundamental para el éxito del proyecto.

La Secretaría de Planificación no lleva a cabo ninguna acción ejecutiva, además del acompañamiento general al igual que el gobernador, pero desempeña el papel fundamental de la asignación presupuestaria de la contrapartida del estado, debiendo

trabajar muy cerca del Secretario de Hacienda. Si bien en la mayoría de los estados se trata de dos figuras separadas, en algunos de ellos una misma persona es el Secretario de Planificación y de Hacienda. En el primer caso, deben trabajar estrechamente ya que es el Secretario de Planificación quien hace la asignación presupuestaria, pero la transferencia real y el control de los ingresos están en manos del Secretario de Hacienda. El Secretario de Planificación debe brindar además un apoyo muy fuerte a la unidad técnica. Nuevamente, en aquellos estados en que existe una vinculación estrecha entre el Secretario y el jefe de la unidad técnica, las cosas fluyen mucho mejor.



El organigrama patrón de una unidad técnica, dando cabida por supuesto a variaciones entre los estados, presenta la siguiente estructura básica: el coordinador general -que puede recibir otras denominaciones, por ejemplo la de superintendente- tiene bajo su responsabilidad la implementación del proyecto. Por lo general cuentan con un coordinador adjunto y una asesoría técnica. Se tiene también una asesoría jurídica, que maneja los contratos. Por otra parte, la ejecución propiamente dicha depende de tres departamentos o divisiones: (i) planificación, monitoría y evaluación; (ii) operaciones y (iii) financiero y administrativo.

La división de planificación tiene por ejemplo bajo su responsabilidad la propuesta del plan operativo anual, la operación y mantenimiento del sistema informatizado de datos para fines gerenciales y la realización de los estudios especiales que sean requeridos por el proyecto. Los estudios de evaluación, por decisión conjunta con los estados, son ejecutados por consultores independientes -ONGs, consultores individuales o firmas de consultoría- contratados por la unidad técnica, quien por su parte tiene la responsabilidad de discutir y acordar los términos de referencia.

La división de operaciones es el corazón de la unidad técnica en términos de operación, que cuenta con el mayor número de técnicos y profesionales y se encarga, además de los distintos componentes de desarrollo institucional, principalmente de los subproyectos, ya sea bajo la modalidad del PAC (subcomponente Programa de Apoyo

Comunitario), en que la asociación hace la propuesta directamente a la unidad técnica, como en el caso en que las propuestas son presentadas y juzgadas a nivel del consejo municipal en la modalidad del FUMAC (subcomponente Fondo Municipal de Apoyo Comunitario).

Bajo esta modalidad (FUMAC), los consejos deben dirigir tanto las propuestas aprobadas y como aquellas que han sido rechazadas a la unidad técnica, quien cabe hacer la verificación final de la decisión adoptada por el consejo. Si por algún motivo determinados parámetros de elegibilidad han sido ignorados por el consejo en la aprobación de un proyecto, es responsabilidad de la unidad técnica devolver la propuesta al consejo, puntualizando los aspectos pertinentes. Esto significa que la decisión final continua en manos del consejo, pero a este nivel se hace un trabajo muy bueno de control de calidad. Existen diferencias entre los estados, en cuanto a que los estados más grandes tienen por lo general oficinas regionales, con el objetivo de que la unidad técnica esté lo más cerca posible de los beneficiarios y de las asociaciones. En el caso de los estados pequeños como Sergipe, por el contrario, cualquier asociación puede ir a la capital en poco tiempo.

Resulta interesante enfatizar que todos los consejos municipales, tanto en la modalidad de FUMAC como en la de FUMAC-P (una modalidad de consejo que además de las funciones de juzgar las propuestas de las comunidades también hace la administración de los fondos financieros) e independientemente de la existencia de oficinas regionales, cuentan con la presencia de un representante de la unidad técnica en las reuniones -sin derecho a voto- para minimizar el riesgo de que una propuesta aprobada o rechazada a nivel del consejo transgreda de una forma u otra los principios fundamentales del proyecto. El elevado número de consejos -en Bahía actualmente existen 90, pero se va a llegar al doble- dificulta la administración de esto a nivel central. Ello ha originado un aspecto operacional muy interesante, actualmente siendo explorado por algunas unidades técnicas, denominado credenciamiento, según el cual se entrena a personas que habitan en cada localidad y trabajan en el servicio de extensión una instancia del gobierno estatal- para que representen a la unidad técnica en el consejo.

Por otra parte, el sector financiero-administrativo de la unidad técnica desempeña un rol fundamental ya que, en primer término, maneja y controla los recursos destinados a las asociaciones comunitarias y a los consejos. Está sujeto a la primera instancia de las auditorías independientes y debe ser extremadamente competente, debiendo conocer no sólo la legislación tributaria y financiera nacional, sino manejar todo lo relacionado con la preparación de las rendiciones de cuentas sometidas al Banco Mundial, quien proporciona ocasionalmente entrenamiento en este aspecto.

Entre las prerrogativas de las unidades técnicas se encuentra, en primer lugar, la divulgación del proyecto, siendo una condición de efectividad de todos los préstamos la existencia de una campaña de información sobre el proyecto que dé oportunidad a todas las comunidades elegibles, garantizando el contenido democrático del mismo. Se debe tener extremo cuidado de que la campaña de información no sea reemplazada por o

mezclada con una campaña de propaganda. Las unidades técnicas pueden trabajar directamente en la movilización y organización de las comunidades, pero en muchos casos lo hacen con la cooperación con las ONGs u organizaciones sociales formales como la Iglesia. La Iglesia Católica tiene una gran presencia e influencia en el nordeste, al igual que el movimiento sindical laboral rural, que cuenta con un capítulo local en todos los municipios -cerca de 1500-, que conforman una federación a nivel estatal y una confederación a nivel nacional. Este movimiento también trabaja muy cerca de las unidades técnicas, cuando es debidamente incentivado. En suma, aprovechamos el trabajo de organización y movilización de las comunidades realizado por los partidos políticos, la Iglesia y los sindicatos.

La unidad técnica tiene también como obligación la preparación del Plan Operativo Anual (POA), estrechamente vinculado con el Plan de Implementación de Proyecto (PIP), que aparece en la última parte de los acuerdos de préstamo. Allí el Banco hace su monitoreo a fin de determinar cuán lejanas se encuentran las metas acordadas.

Por otra parte, uno de los papeles más importantes de la unidad técnica es la administración de un cuadro de incentivos y penalizaciones. Un ejemplo de aplicación de penalización se da cuando ocurre lo que llamamos desfocalización o "mistargeting" -posiblemente lo más grave que puede suceder en nuestro proyecto- es decir que éste va a beneficiar a un grupo o una comunidad que no es elegible. En esa eventualidad, la unidad técnica, es decir el estado, debe devolver al Banco la fracción del préstamo empleada en la financiación de aquel proyecto en particular. Sin embargo, hay también ejemplos de incentivos, como ocurre en el caso de una asociación -y esto también se aplica a los consejos municipales- que realiza un proyecto a un costo menor al inicialmente propuesto. Al haber ya recibido la plata, ellos saben que basta hacer una propuesta a la unidad técnica -no todas requieren este procedimiento formal pero en general se recomienda- para la utilización de los recursos ahorrados en la implementación del proyecto. La mayoría de las veces, esos recursos se destinan a ampliar la cobertura del proyecto de modo de beneficiar a un número mayor de familias.

Igualmente ocurre con los consejos municipales. Trabajamos con el concepto de sobrecarta para la distribución de los recursos entre los consejos municipales. Existe una diferencia entre los consejos municipales del FUMAC vis á vis a aquellos de los FUMAC-P. El FUMAC tradicional, que involucra un mayor número de consejos, requiere que el estado informe al inicio de cada año fiscal cual es el monto de recursos del préstamo y de contrapartida a ser provista por el estado, pero el carácter del compromiso con el consejo es informal. En el caso de los FUMAC-P, por el contrario, existe un compromiso contractual en que determinado volumen de recursos es asignado para dicho consejo. En el primer caso entonces, la unidad técnica debe hacer el monitoreo del desempeño de los varios consejos municipales, de modo que, si alguno de ellos no está trabajando bien, lo primero que se hace es tratar de apoyarlo para resolver sus problemas, pero no hay un compromiso de la unidad técnica en cuanto a que los recursos que le fueran asignados al inicio queden congelados hasta el final del año. En consecuencia, si un consejo no está en condiciones de utilizarlos, esos recursos pueden ser transferidos

hacia aquellos que están trabajando bien.

En lo que respecta a los acuerdos de préstamo con los estados, éstos son extremadamente sencillos y contienen lo mínimo requerido por el Banco para un contrato. Si bien el acuerdo incluye definiciones operacionales, lo referente a los procedimientos propiamente dichos ha sido transferido a los manuales operacionales. Junto con la campaña de información, el manual de operación constituye también una precondition para la efectividad de los préstamos, lo que quiere decir que se requirió un acuerdo de satisfacción entre el estado y el Banco en cuanto a su contenido. Pero, si la experiencia cotidiana de la implementación del proyecto, demuestra que algo no funciona bien, no se requiere una enmienda formal al acuerdo sino la firma de un documento acordado entre el Banco y el estado acerca de los cambios que han sido introducidos en el manual de operaciones.

El manual operativo contiene los criterios de focalización que han de ser observados para la identificación de los beneficiarios, la elegibilidad de los beneficiarios y de los subproyectos. Incluye una pequeña lista negativa, mientras que no hay una lista positiva. La lista negativa puede cambiar a través del tiempo en base a la experiencia real de implementación del proyecto. En algunos casos se han aceptado ciertas sugerencias hechas por los estados respecto a la inclusión de algunos tipos de subproyectos en la lista negativa. Esta lista contiene aquello que, desde el punto de vista de política del Banco, no podemos financiar, como por ejemplo cualquier emprendimiento productivo relacionado con bebidas alcohólicas o tabaco, o aún la construcción de una Iglesia, aunque la comunidad así lo quiera. El estado debe además garantizar que todos los proyectos aprobados han demostrado viabilidad técnica, económica, financiera y ambiental.

Se introdujo el concepto de proyectos patrón y proyectos tipo, conceptos operacionales muy importantes, ya que la experiencia del PAPP (Programa de Apoyo a los Pequeños Productores Rurales) reformulado ha proporcionado una idea de las demandas más comunes de las asociaciones comunitarias. La preparación de proyectos patrón, que pueden ser ajustados a las demandas, elimina mucho trabajo en cuanto al análisis, evaluación y preparación del proyecto, así como ahorra tiempo de la división de operación, de las unidades técnicas y de los consejos municipales en la evaluación de las propuestas.

Es necesario idear una estrategia de graduación de comunidades. En la mayoría de los proyectos estatales de combate a la pobreza rural, a excepción de los tres primeros (Bahia, Ceará y Sergipe), se introdujo la exigencia de que sea desarrollada una metodología para la graduación de comunidades, a ser aplicada al final del segundo año de implementación. Trabajamos con donaciones y no con préstamos y por esto es esencial que sea garantizada el cumplimiento de la exigencia básica de que sean realmente beneficiados los más pobres entre los pobres. A tal respecto, las unidades técnicas tienen la delicada responsabilidad de garantizar que aquellos que están recibiendo las donaciones son efectivamente los más pobres. Sin embargo, si el proyecto va bien y si se producen los resultados esperados, es de esperar que se llegue a un punto en que dichas

comunidades dejen de ser elegibles para financiación a través de donaciones. Y es importante considerar además que no somos los únicos que estamos trabajando con las comunidades, existiendo otros proyectos de iniciativa federal y estatal apuntados a los mismos beneficiarios. Es decir que el concepto de graduación de las comunidades no se restringe a lo que ha sido obtenido por los subproyectos que nosotros financiamos, sino que considera todo lo que la comunidad ha recibido desde el momento que empezó a ser beneficiaria de nuestro proyecto. Ese es un concepto fundamental para controlar la demanda.

La unidad técnica debe asimismo hacer la administración de la participación, asegurando que las comunidades están participando con lo que les cabe participar en el costo de los subproyectos- por lo general un mínimo de 10%- así como controlando los aportes del estado y las municipalidades, además de lo correspondiente al préstamo.

Existe una gran confusión a la hora de discutir la cuestión de la descentralización, acerca de la ambigüedad que se puede crear entre el poder formal (poder ejecutivo y cabildo municipales) y ese poder que se está estableciendo con el proyecto (consejos municipales del FUMAC y del FUMAC-P). A mi juicio, no se tienen dos poderes paralelos. Por un lado, basta con que el proyecto funcione para que los alcaldes lo acepten. Pero además, los consejos municipales del FUMAC – que dominan el cuadro del proyecto actualmente - , tienen la participación de los alcaldes y de los representantes de los cabildos municipales. En algunos estados se requiere la presencia de una figura que sea del partido de la situación del alcalde, así como de un representante electo por los partidos de oposición al alcalde. Eso quiere decir que en la práctica no hay ambigüedad ni paralelismo, en el sentido que virtualmente todas las decisiones tomadas en los consejos cuentan con la participación directa de los poderes públicos establecidos.

Cabe aclarar que descentralización, municipalización y participación del poder formal no quiere decir que los fondos del proyecto, ya sea provenientes del préstamo del Banco Mundial como de la contrapartida estatal, deban pasar por el tesoro municipal, aún cuando la alcaldía participe en las decisiones referentes a su utilización. Un fenómeno que está tornándose común a casi todos los estados es que las municipalidades, aunque no tengan un compromiso formal con el Banco Mundial a través de un contrato, están participando cada vez más de la provisión de la contrapartida correspondiente al estado. La disposición de fondos de la alcaldía a este fin requiere de la aprobación, del cabildo a través de una ley. Existe entonces una imbricación mucho mayor de la que se puede imaginar entre el poder formal y los consejos que estamos creando, derivando en menos conflictos.

Resumiendo las prerrogativas de la unidad técnica, a ella compete la provisión de asistencia técnica a los consejos municipales, la elaboración de un registro de proveedores de asistencia técnica y de abastecedores de bienes y servicios, la supervisión de campo, la monitoría y operación del sistema de información gerencial, estudios especiales y evaluación y, finalmente, la ejecución financiera. Aunque no hay una privatización en el sentido estricto, puede darse una participación muy fuerte de la iniciativa privada en la

Colaboración y movilización de grupos comunitarios y participación de la mujer.



***Sonia María Germano de Figueiredo,
coordinadora general del Proyecto
Cooperar,
Paraíba, Brasil.***

Mis expectativas sobre esta reunión son poder transmitir a ustedes mis experiencias, ya que considero que compartimos identidades pero también algunas diferencias, dadas por la historia, la geografía y los procesos políticos de nuestros países, así como de cada Estado dentro de Brasil. Y entonces, respetando esas identidades y diferencias, mi deseo es poder hacer un intercambio.

Mi objetivo es comunicarles aquello que estamos haciendo -y de qué forma- con nuestros errores y aciertos, pero, principalmente, con nuestro esfuerzo por acertar, dentro de algo que tiene como principal fundamento creer en la gente así como en su capacidad de organización.

En relación a la cuestión de la descentralización, de que tanto se habla, quería dejar claro que nosotros, que ejecutamos un programa de combate a la pobreza rural en Brasil, no tenemos responsabilidad con la descentralización administrativa y fiscal, ni del país ni del Estado. En segundo lugar, cabe puntualizar un aspecto en lo que hace a la cuestión del desarrollo rural: nosotros no tenemos la pretensión de ser el programa que promueva el desarrollo rural en el nordeste de Brasil sino básicamente atender las principales reivindicaciones de las comunidades rurales pobres, buscando resolver sus principales problemas, por ellos identificados, y, de esa forma, incentivar su organización.

La experiencia de la parcería con asociación comunitaria es una experiencia pionera en Brasil, en la cual la gente comparte con la asociación porque pasa a ésta la responsabilidad de decidir cual es el problema que debe ser enfrentado, recibir los

recursos para ejecutar ese proyecto, ejecutarlo y garantizar su manutención. Y, dada esta condición, la misma abarca intentos, problemas y el esfuerzo por tener éxito.

¿Cómo trabajamos nosotros y cómo ejecutamos el programa? A partir de su demanda -tanto en el PAC como en el FUMAC- la comunidad rural va moldeando el programa a ser ejecutado. El primer paso entonces debe provenir de la comunidad rural. Es la demanda de la asociación comunitaria rural la que desencadena la acción y no una decisión del gobernador, del Secretario del Planeamiento o del técnico. Para que la comunidad pueda estar habilitada a hacer parte del programa debe estar constituida como asociación, generalmente una asociación ya existente en la comunidad, como la asociación comunitaria rural, un club de mujeres o un club de madres, lo que es muy común en Brasil.

Si la comunidad no tuviera asociación, nosotros informamos a la persona que nos consulta que el primer paso para que la comunidad pueda demandar formalmente un proyecto, es estar organizada bajo forma de asociación. En este sentido, la existencia del programa constituye un gran incentivo para que la comunidad se organice.

Se realiza una amplia divulgación a través de las radios, la televisión y de cartillas distribuidas masivamente a las comunidades rurales, a los líderes políticos, los diputados, los alcaldes y todo aquel que nos consulta. La cartilla describe el proyecto COOPERAR: un programa de financiamiento con el Banco Mundial para atender a las áreas rurales pobres. Define asimismo el tipo de proyectos que son financiados: proyectos de infraestructura, productivos o sociales, dependiendo de cada realidad. Caracteriza a los beneficiarios del proyecto: familias que habitan en las comunidades rurales pobres o en ciudades de hasta 7.500 habitantes en la cabecera municipal. La cartilla explica también cómo participa la comunidad, que la asociación debe estar legalizada y que la comunidad es la que tiene que reunirse y decidir acerca de la demanda. Se establece que la comunidad también participa en el financiamiento del proyecto, ya sea con mano de obra, con materia prima local o incluso con algún recurso, esto último en contados casos por tratarse de comunidades rurales pobres. La cartilla explica igualmente que la forma en que se materializa la ejecución del programa es un convenio celebrado entre el gobierno estatal, a través de la unidad técnica y la asociación comunitaria local. Dicho convenio establece que, a partir de la demanda de la asociación, y en base al proyecto técnico elaborado y analizado por la unidad técnica -en cuanto a su viabilidad técnica, económica y ambiental-, se transfieren los recursos a la cuenta de la asociación. El presidente y el tesorero van a administrar esos recursos, ejecutando con ellos la obra elegida. La ejecución puede ser realizada directamente, cuando las personas de la comunidad, contratadas por la asociación, ejecutan la obra ellas mismas, o mediante el contrato de una empresa. Cabe a nosotros garantizar la supervisión de la ejecución del proyecto para asegurar que sea hecho de la forma más correcta.

La cartilla explica en suma -a través de preguntas y respuestas- qué es un consejo municipal en un FUMAC, cómo presenta la asociación un proyecto, conteniendo inclusive el modelo de un formulario mediante el cual la asociación puede dirigir el

proyecto a la unidad técnica. Explica además cómo rendir cuentas y qué es el comité de supervisión. Cada asociación debe constituir, por cada proyecto ejecutado, un comité de acompañamiento, formado por tres miembros de la comunidad que no formen parte del directorio de la asociación, con el fin de seguir la ejecución del proyecto y verificar que éste fue hecho de acuerdo a lo planeado.

Ante la cuestión de si existen reglas para formar la asociación, considero que no existen reglas sino que las personas se agrupan y forman la asociación de acuerdo con las necesidades locales y buscando resolver los pequeños problemas cotidianos. Existen en Brasil sin embargo, algunas exigencias legales simples para que esa asociación pueda hacer un convenio con cualquier órgano de gobierno, tanto a nivel municipal, como a nivel estatal o federal. La asociación se reúne, elabora un acta, anotando la presencia de las personas que toman parte de la reunión y lo registra ante un notario público local. Posteriormente, la asociación se inscribe en la representación del Ministerio de Hacienda de modo de obtener un número en el Registro General de Contribuyentes. Estos son los dos requerimientos legales para que una asociación exista y pueda solicitar y firmar un convenio, recibir recursos y ejecutar un proyecto.

En resumen, las tareas de la asociación son las siguientes: encaminar la demanda, con la unidad técnica en el caso del PAC o con el consejo municipal en el caso del FUMAC, elaborar el proyecto, firmar el convenio, recibir los recursos, ser responsable por la ejecución del proyecto, por la rendición de cuentas y por la manutención de la obra ejecutada.

Frecuentemente surge la pregunta de si esas asociaciones de las comunidades rurales pobres, conformadas por personas muchas veces analfabetas, están preparadas para eso. Recuerdo un período en Brasil cuando se esgrimía el argumento de que el pueblo no estaba preparado para votar, como justificativa para no tenermos elecciones. La gente ha esperado mucho, las dificultades son grandes y claramente uno de los problemas que enfrentamos es el descreimiento de las personas que ya no aguantan más discursos y promesas. Nosotros, por otro lado, tenemos un proyecto a través del cual podemos resolver cuestiones que, aunque a nosotros puedan no parecer un problema, sí lo son para personas que habitan en un lugar alejado, sin comunicación, sin agua, sin luz, y muchas veces sin otra perspectiva de vida que tener o no tener frijoles para poner en la olla para sus hijos. Y ésta es una cuestión importante.

No podemos impedir que los procesos acontezcan, en base a nuestras teorías, ideas, limitaciones o aún nuestras mejores intenciones. Pero hemos aprendido que el proceso capacita. El hecho de tener la posibilidad de recibir un beneficio para su comunidad y administrar ellos mismos ese beneficio es un proceso altamente capacitador, que califica a las personas y a las asociaciones, preparándolas para que puedan no sólo ejecutar el proyecto sino aprender que es posible buscar otros beneficios. Evidentemente es un desafío y también es necesario que nosotros nos preocupemos con la capacitación de las comunidades rurales. Nuestra experiencia evidenció que no es necesario establecer etapas: las cosas pueden y deben caminar juntas. Se da un proceso en que las

comunidades reciben recursos para resolver algún problema inmediato suyo, ya sea el agua, la luz, el teléfono, o lo que ellas decidan. Y paralelamente se da también nuestra participación en el sentido de orientarlos y ayudarlos en la capacitación. Son cosas que no se excluyen y que no se dan por etapas.

En lo que respecta a las tareas del Estado, nuestro papel es, en primer lugar, como ya dijimos, divulgar la existencia del programa y los criterios utilizados para que las propuestas sean recibidas y sean ejecutadas. La segunda tarea es garantizar el análisis de la viabilidad técnica, económica y ambiental del proyecto. Como se mencionara anteriormente, existen dos vicios -el paternalismo y el clientelismo- muy difundidos no sólo entre los políticos, sino también en las comunidades rurales y aún en nuestro cuerpo técnico. No debe considerarse que algo es correcto porque la asociación lo pidió. Debemos efectuar un análisis en el lugar con las comunidades, desde el punto de vista de la viabilidad técnica o ambiental. Si por ejemplo una comunidad solicita una fábrica de ladrillos, debemos verificar de dónde va a ser extraída la materia prima, el impacto sobre el medio ambiente, si existen otras ladrilleras cerca de esa comunidad o ciudad para verificar si el emprendimiento tiene mercado, así como determinar la distancia hasta el centro de comercialización. Si consideramos que alguna de esas condiciones no es favorable, es nuestra obligación discutirlo con las comunidades. Y la experiencia ha demostrado que ellas comprenden.

Un caso que ejemplifica esto es el de una comunidad que solicitó una fábrica de cuerda. En su visita de campo, nuestro técnico estableció que la plantación de sisal (agave) se encontraba a 40 kilómetros y, por otro lado, se trataba de una comunidad muy distante de la cabecera municipal donde estaba el mercado. El técnico explicó a la comunidad que estos dos aspectos hacían inviable una fábrica de cuerda. Todos concordaron y el proyecto fue cambiado por un emprendimiento de capricultura, adecuado además debido a las características de la región.

No obstante, en algunas oportunidades también nos equivocamos. Un ejemplo claro de ello es el de una comunidad rural de asentados, donde las mujeres caminaban 14 kilómetros para traer agua. Nosotros llevamos dos técnicos a dicha comunidad, convencidos de que el principal problema a ser enfrentado era el abastecimiento de agua pero, por el contrario, ellos manifestaron que era la luz lo que consideraban prioritario. Interrogadas las mujeres de la comunidad, éstas respondieron: "el agua podemos traerla caminando 14 kilómetros, la luz no tenemos forma de traerla". El proyecto ejecutado entonces fue el que la comunidad decidió.

Otro fenómeno es el de la interferencia del liderazgo político, y cuando digo esto no critico ni condeno la interferencia política. Tanto los diputados, sean federales, estatales o municipales, como el alcalde y el gobernador fueron electos para cuidar los intereses del pueblo, por lo que es su obligación buscar beneficios para sus comunidades rurales. Nosotros recibimos con la mejor voluntad a cualquier diputado de cualquier partido que pretenda encaminar una demanda o pedir información. Les informamos que, si su comunidad tiene una asociación, es ella la que debe encaminar la solicitud. En caso

contrario, el primer paso es crear una asociación ya que sólo podemos ejecutar convenios con comunidades rurales que tienen asociación. Proveemos finalmente al diputado cartillas informativas para que se reúna con el pueblo y ayude a crear una asociación.

En suma, nuestras tareas consisten en ayudar en el análisis de la viabilidad técnica, hacer el convenio, pasar los recursos, supervisar su utilización y recibir y analizar la rendición de cuentas.

En términos de los resultados obtenidos, algunos de ellos son concretos, palpables y fáciles de medir. En dos años fueron atendidas 2.779 comunidades rurales en todos los municipios del Estado de Paraíba, se realizaron 169 proyectos de abastecimiento de agua rural, se aumentó el número de máquinas de procesamiento agrícola a 263 y la electrificación rural a más de 1.000. En contraposición a estos resultados concretos y palpables, hay otros que resulta difícil medir. Tal vez este seminario pueda ayudar a encontrar formas de medir este tipo de cosas. En general, el convenio con lo que en el Estado de Paraíba se llama COOPERAR, es el primero que las asociaciones firman y ejecutan. Sin embargo, después de este convenio, en general ocurren otros convenios, en base a otras iniciativas de la asociación. A modo de ejemplo, recientemente visitamos una área de asentamiento rural, donde ya existía una asociación fundada en la década del 70, cuando aún estas comunidades no poseían tierra. Ellos consiguieron del gobierno federal una tierra e hicieron una demanda a COOPERAR y obtuvieron un proyecto de electrificación rural. Después, en otras dos instituciones financieras, obtuvieron recursos para comprar una máquina forrajera y los aditamentos necesarios para un proyecto de irrigación. Por otro lado, utilizan la sede de la asociación como escuela y, después de la electrificación rural, implantaron un turno nocturno en la misma para que los adultos pudieran ser alfabetizados. Existen varios ejemplos de esto: después de que una asociación obtiene un beneficio, sale en busca de otros.

Otra consecuencia es la creación de nuevas asociaciones. El hecho de que una comunidad tenga una asociación y obtenga un abastecimiento de agua u otro proyecto, sirve de estímulo para que la comunidad vecina organice su asociación y también luche. Como resultado, hemos evidenciado el crecimiento del número de asociaciones existentes.

Un resultado que considero importante es la garantía de la manutención del proyecto por parte de la asociación. Este proceso varía de comunidad en comunidad y de municipio en municipio. En algunos casos, cuando se rompe por ejemplo la bomba de un sistema de abastecimiento de agua, las comunidades beneficiarias requieren una reunión en la que se discute con ellas el problema y se les explica que cada socio debe pagar una cuota para solventar la reparación de la pieza. En otras comunidades, en cambio, esto se hace desnecesario. Recientemente visitamos una comunidad muy pobre en una de las regiones más secas del Estado, donde se tenía que caminar kilómetros para buscar agua o, de lo contrario, pagar un dólar por cada cargamento de agua traído en un burro. En esta comunidad ejecutamos un proyecto de abastecimiento de agua para 75 familias, cada una de las cuales paga tres dólares por mes para tener el agua en casa. Con el dinero

recaudado, la asociación contrató -por iniciativa propia- a un técnico a efectos de garantizar la manutención del sistema, el tratamiento del agua y la resolución de algún eventual problema. Cuanto a la puntualidad en el pago de la cuota mensual, el personal de la asociación coincidió en afirmar que nadie se había atrasado hasta el momento y que el pago era hecho incluso con anticipación, ya que antiguamente debían pagar un dólar por cada cargamento de agua, mientras que hoy pagan sólo tres para tener agua en las casas un mes entero.

También existen casos en que las asociaciones amplían una inversión. Es el caso de una comunidad en el municipio de Mogeiro que recibió un financiamiento para un molino de maíz. Dicho molino atiende no sólo a los miembros de la asociación sino a toda la comunidad y cada persona que muele su maíz -la materia prima es individual y el producto final procesado también- paga una parte a la asociación para formar un fondo. El 50% de dicho fondo -por decisión de la asociación- se reserva para la manutención del sistema, el 20% se destina a reserva de materia prima y el 30% es dividido entre los socios. Tanto los socios como los no socios pagan igual tarifa por el uso del molino, pero el beneficio del socio está en el 30% que es dividido entre ellos. Sin embargo, los socios decidieron que no iban a retirar el dinero correspondiente a ese porcentaje, destinándolo en cambio a la construcción de una tienda en la sede de la propia asociación para vender artículos básicos -frijoles, arroz- y a la colocación de un puesto de venta en el mercado de la ciudad para usufructo de los asociados.

Otro resultado importante ha sido el sentimiento de propiedad. Debido a que la comunidad decidió lo que debía ser ejecutado, ejecutó la obra y participó en general del proceso, el sentimiento de propiedad es mayor y ven las obras como suyas, no del Estado o del municipio.

Un aspecto adicional que quería resaltar es el cambio del carácter de la asociación. Generalmente las asociaciones existentes tenían un carácter reivindicativo. Ahora la asociación no sólo lucha y reivindica, sino que también decide acerca de lo que va a hacer, planea, ejecuta y mantiene un proyecto. Esa es una diferencia en el carácter de la asociación que resulta evidente en la práctica.

El mecanismo para medir los efectos sociales de esta autogestión es una cuestión que es necesario profundizar. No obstante, en la práctica hemos observado -tanto yo como los técnicos y el propio Gobernador- un fenómeno que involucra a muchas familias que se habían mudado a las ciudades debido a la falta de condiciones de vida. Las mismas fueron a habitar en barrios marginales, bajo condiciones infrahumanas y expuestos a los riesgos de la prostitución y la droga. Una vez que su comunidad rural obtuvo agua, luz u otros beneficios, estas familias regresaron de las ciudades.

Por otro lado, en lo que respecta a garantizar la sustentabilidad de los proyectos, se ha dado también un proceso. Nosotros, que hacemos parte de la unidad técnica, debemos tener conciencia de que no tenemos un control total sobre ello. La sustentabilidad depende de varios factores: del grado de organización de la comunidad, de

que la demanda sea efectivamente la prioritaria y escogida por la comunidad, ya que frecuentemente ocurre que el presidente de la asociación decide aquella cosa que debe ser hecha y encamina la demanda sin antes discutir con la comunidad. La sustentabilidad depende asimismo, de que nosotros como unidad técnica hayamos hecho el análisis de viabilidad técnica, económica y ambiental, así como del proceso de capacitación a ser realizado en las comunidades.

Debe considerarse además que existen distintas necesidades de capacitación para cada uno de los proyectos, así como de asistencia técnica, cuando esta es necesaria. Un ejemplo concreto de ello atañe a los proyectos productivos. Nuestra experiencia ha puesto de manifiesto que cuando un proyecto productivo beneficia a materia prima individual y el producto final también es individual, la sustentabilidad del proyecto es mayor. Cuando se trata en cambio de un proyecto productivo en que el producto final es de propiedad colectiva es más difícil garantizar la sustentabilidad, ya que ello exige una mayor capacidad gerencial y de organización y las comunidades no están lo suficientemente preparadas para esto. Un ejemplo lo constituye una comunidad que tiene una fábrica de confecciones, en que las personas se organizan y el producto es de la asociación. Si hay una persona en la comunidad que ayuda, anima y dirige a las otras, cuando esa persona migra a otra región, resulta difícil garantizar la sustentabilidad del proyecto. Incluso ocurre en algunos casos que alguien se apropia individualmente del proyecto. En suma, la experiencia muestra que la sustentabilidad de los proyectos productivos es más fácilmente garantizable cuando el procesamiento es colectivo pero el producto final es individual.

Por otra parte, sobre la cuestión de si estamos excluyendo a los alcaldes, cabe mencionar que esto no es así. Tanto en la modalidad del FUMAC como en el PAC, recibimos las demandas de los alcaldes, ellos participan de las reuniones comunitarias - inclusive de la formalidad de los convenios- y visitan las comunidades. Por cierto, la existencia del programa es un factor que lleva a la aproximación tanto con los alcaldes como con los diputados, etc.

Y para introducir la cuestión de la participación de las mujeres, cabe mencionar que nuestro Estado es uno de los más pobres de la Federación y se encuentra entre aquellos fuertemente afectados por la sequía. En el éxodo rural, quien migra primero y principalmente son los hombres en edad económicamente activa, de 18 a 30 años, quedando en el interior la mujer y los hijos. En la mayor parte de los casos, los hombres que migran a la ciudad se establecen, constituyen otra familia y no regresan. A las figuras de las mujeres que se quedan en el campo como jefes de familia se las denomina popularmente en Brasil "las viudas de la sequía". En Paraiba, en particular, de un total de 575.000 familias, 133.000 son encabezadas por mujeres como jefes de familia, lo que representa un 23% del total. La participación de la mujer en la familia acaba siendo, en consecuencia, muy importante. Si esto ocurre en un número razonable de casos, la participación de las mujeres en la vida comunitaria también acaba asumiendo un papel importante. De hecho, eso ocurre en la ejecución de centenas de proyectos en las más diversas comunidades rurales, en que los beneficiarios directamente son mujeres y éstas

participan en la dirección de la asociación y en la ejecución del proyecto. A modo de ejemplo, un levantamiento hecho entre 2.600 asociaciones que hicieron convenios con COOPERAR después del PAPP reformulado, revela que 506 de esas 2.600 son presididas por mujeres, no considerando aquellos casos de vicepresidentas o secretarías, sino únicamente de la presidencia de la asociación. Se trata evidentemente de un número significativo.

Vale la pena puntualizar además que no hemos tomado como regla u objetivo priorizar proyectos con mujeres. Fue un fenómeno que ocurrió naturalmente. A pesar de que no existe una tendencia definida en ese sentido, la mayoría de los coordinadores de la unidad técnica son mujeres, siendo yo la tercera coordinadora mujer en forma consecutiva. Tal vez ello refleja a la participación histórica de las mujeres en nuestro Estado.

Antes del golpe militar, Dofia Elizabeth Teixeira, una dirigente campesina que gozaba de respeto no sólo a nivel local sino a nivel nacional, presidió la Liga Campesina de Sapé -organización que jugaba un papel muy importante en el Estado ya en aquella época- desde el año 61 hasta el 64. Ella asumió la Presidencia de dicha Liga subrogando a su marido João Pedro Teixeira, cuando éste fue asesinado a manos de los latifundistas el 2 de abril de 1961. Otro ejemplo es el de Margarida María Alves, Presidente del Sindicato de los Trabajadores Rurales de Alagoa Grande, que fue asesinada durante 1985. Esta es una tradición que nosotros consideramos importante, porque la presencia de las mujeres ayuda inclusive a viabilizar los programas, a hacerlos más palpables y también les inyecta mayor honestidad y transparencia, enfocándolos a la atención de la comunidad como un todo.

Vínculos burocráticos, normativos e institucionales entre los proyectos basados en la demanda y el gobierno estatal.



*Walmar Isacksson Jucá,
Superintendente de
PRORURAL,
Pernambuco, Brasil.*

Nuestro proyecto está centralizado en el estado de Pernambuco, perteneciente a la región nordeste de Brasil, con 7,2 millones de habitantes -cerca de 30% de la población del país - y un área de 100.000 kilómetros cuadrados.

En esta presentación, analizaremos los vínculos burocráticos, normativos e institucionales entre los proyectos basados en la demanda y el gobierno estatal. Trabajamos en PRORURAL, un organismo vinculado a la Secretaría de Planificación, que ejecuta y coordina el Proyecto de Combate a la Pobreza Rural en Pernambuco. Analizaremos el desarrollo sostenible y el combate a la pobreza rural, así como la vinculación con la sociedad civil, la participación social y la toma de poder o "impowerment".

Los antecedentes muestran un cuadro por demás heterogéneo, con desigualdades sociales, exclusión y falta de oportunidades, elevado desempleo, necesidades básicas insatisfechas, estructura latifundista muy polarizada y falta de acceso a recursos productivos. En conjunto, estos aspectos constituyen una gran diversidad de situaciones y dinámicas que exigen políticas diferenciadas y descentralizadas, planificación estratégica, asociaciones institucionales, movilizaciones y compromiso. De hecho, dicha situación ha llevado a realizar modificaciones resultantes en un proyecto más descentralizado.

De hecho, los proyectos anteriores habían producido resultados insatisfactorios, en el marco de un excesivo centralismo y vínculos burocráticos estrechos. A modo de ejemplo, un estudio realizado en 1990 determinó que, una vez tomada la decisión de

liberación de los recursos financieros, los mismos demoraban en promedio 45 días en pasar del gobierno federal al estatal, a través del Ministerio de Hacienda, otros ministerios y el órgano regional de desarrollo SUDENE, siendo requeridas 145 firmas en dicho proceso burocrático.

Es interesante además analizar los recursos financieros vinculados a las instituciones. En diversos proyectos del nordeste y posteriormente en el PAPP original, los recursos quedaban realmente en las estructuras de las instituciones públicas participantes y existía una total falta de articulación entre los ejecutores, lo cual no ocurre ahora.

En lo que respecta al desarrollo sostenible y el combate a la pobreza rural, nuestra propuesta se encuentra actualmente en proceso de elaboración en base a estudios realizados en el Estado de Pernambuco y en el marco de un amplio proceso de discusión. No obstante, algunos puntos aparecen ya por demás nítidos: son ellos la reducción de los niveles de pobreza absoluta y relativa como prioridad, el aumento de la generación de oferta de empleos e ingresos, la creación de oportunidades sociales mediante un sistema de gestión pública caracterizado por la articulación, la sinergia y la negociación con los restantes actores sociales, la descentralización, la organización social, la formación, la toma de poder y la dinámica participativa. Existe conciencia de la importancia de organizar a las comunidades y descentralizar el proceso de toma de decisiones. Dos mecanismos posibles se presentan como alternativas para lograr esto: organizar a las comunidades previo a la puesta en marcha de las inversiones o usar las inversiones para impulsar el proceso organizativo.

Nuestra realidad ha demostrado que no tenemos acceso a las comunidades mediante un proceso de discusión para su organización, en ausencia de una acción concreta. Trabajamos entonces intentando viabilizar estas inversiones a través de un programa permanente de asistencia técnica a las comunidades. Cabe resaltar que, a nuestro juicio, asistencia técnica no es el tratamiento de los aspectos meramente técnicos de los proyectos —algo que las comunidades pueden obtener mediante un contrato local— sino que involucra el sentido de formarlos para la ciudadanía. Intentamos mostrar que la pobreza política es peor aún que la pobreza material, ya que la primera alimenta a la segunda, y por tanto se la debe atacar mediante una asistencia técnica permanente.

Estamos logrando resultados muy favorables y entendemos que un proceso de descentralización se encuentra consolidado cuando los recursos llegan a la punta de la línea. Como consecuencia de este trabajo, en algunos municipios el presupuesto municipal no sólo está siendo discutido con las comunidades sino que parte de este presupuesto está siendo gerenciado por las propias comunidades.

La estrategia de combate a la pobreza rural demanda ciertamente un tratamiento trans-sectorial, un análisis multidimensional, una intervención inter-institucional y una solución transdisciplinar fundamental de la organización social. Esto confiere a PRORURAL, nuestro órgano coordinador del Proyecto de Combate a la Pobreza Rural, la

gran responsabilidad de intentar articular los diversos organismos federales, estatales y municipales, buscando integrar los recursos. En la esfera estatal, hemos recibido del señor gobernador amplios poderes para hacerlo y hemos actuado con éxito. En los municipios, por su parte, estamos comenzando un trabajo que ya ha dado algunos frutos. Las mayores dificultades se encuentran en la órbita del gobierno federal, debido a un proceso -incluso necesario- de transformación, que involucra discusiones en las que no siempre logramos buenos resultados por ser de oposición al gobierno. Es sin embargo posible discutir y avanzar.

El punto principal - que fuera objeto de algunos cuestionamientos- es el de las iniciativas sociales dirigidas por la demanda en contraposición a las prioridades sectoriales del gobierno. Entendemos que las demandas de las comunidades no se configuran como una oposición a las prioridades sectoriales de los planos del gobierno. Si es tomada la decisión política de descentralizar, no cabe pensar en oposición. En primer lugar, el gobierno del Estado, al implementar una estrategia general de desarrollo, lo hace con amplia participación en todos los municipios, luego en micro-regiones, en meso-regiones y finalmente en el Estado. Y este plano tiene como base fundamental proyectos estructuradores vinculados a determinadas regiones.

A modo de ejemplo, estamos trabajando en un amplio programa de turismo - PRODETUR- que busca aprovechar las playas del litoral pernambucano, que se encuentran entre las más bellas del mundo. Ya se cuenta con un conjunto de obras muy interesantes y con certeza el programa es fundamental para el desarrollo del Estado. Otro proyecto estructurador - actualmente en negociación con el Banco Interamericano de Desarrollo- es el cambio del perfil económico de la zona de da Mata, que contiene la más brutal concentración de tierras con polarización fundiaria del Brasil. Se trata de una actividad que data de hace cuatro siglos y que absorbía antiguamente 250.000 trabajadores, pero que hoy sólo emplea safralmente 100.000. Es una actividad decadente, tanto desde el punto de vista de la plantación de la caña como desde el punto de vista de la industrialización del azúcar y el alcohol. Otros proyectos estructuradores - fundamentales y requeridos por las comunidades- involucran el aprovechamiento de minerales, la fruticultura irrigada, así como la promoción de la ciudadanía, principalmente a través de la mejoría de los servicios públicos.

El proceso de discusión para la descentralización genera confianza mutua. Se trata de una doble vía. Las demandas propias de las comunidades se encuentran generalmente contenidas en los planos del gobierno, que fueron trabajados para ello. En algunos casos sin embargo, los problemas trascienden todavía la capacidad de las comunidades para percibir sus causas y formular las soluciones más adecuadas. Ello no significa que vaya a existir una imposición de nuestra parte pero, en el diálogo, alertamos a las comunidades acerca de ciertas cuestiones. En diez municipios del Estado, por ejemplo, la incidencia del Mal de Chagas alcanza un 60%. En estos casos, mostramos a las comunidades que la mejoría de sus habitaciones podría reducir significativamente este problema. En el proceso de discusión subsiguiente, la mejoría habitacional fue efectivamente priorizada.

Por otra parte, hemos invertido mucho en la articulación de los organismos que actúan en el sector rural manteniendo una óptica de desarrollo participativo y sustentable. Todos los órganos tienen participación activa en el proceso que nosotros consideramos un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad, en que las relaciones sean además discutidas en un nuevo espacio. Algunos de los programas de desarrollo de la economía de base local dicen mucho más respecto a una única región y es significativa la resolución de problemas vinculados a estos programas en estas regiones. Todos ellos fueron muy discutidos: programa de apoyo al desarrollo a la pequeña agroindustria, de apoyo a la pesca y la piscicultura, de abastecimiento de agua, de apoyo al desarrollo de áreas de asentamiento de reforma agraria, de apoyo a la fitoterapia, de electrificación rural, de desarrollo de energía alternativa –en aquellas áreas en que la electrificación convencional llega con dificultad –, de recuperación del cultivo del café, de apoyo al desarrollo de la caprinocultura y programa de mejoría de vías de acceso a la producción. Estos programas se encuentran en el ámbito del gobierno estatal y PRORURAL, en cuanto proyecto de combate a la pobreza rural, se inserta perfectamente en todos los otros, con una ventaja adicional: el gobierno del Estado aporta recursos independientemente del Proyecto de Combate a la Pobreza Rural para todas estas actividades. En este sentido, nuestro programa constituye un agregado de recursos y una ampliación de los beneficios.

El programa de acción está siendo implementado por la Secretaría de Planeamiento, a través de PRORURAL, procurando potenciar su propuesta. Intenta generar sinergia dentro del aparato público y desarrollar una gestión basada en los principios de sustentabilidad, articulación institucional, asociación, descentralización, democratización, participación y fomento a la interiorización del desarrollo. A modo de ejemplo, tenemos un área en que toda el agua es salinizada, lo que impulsaba la existencia de 50 demandas de pozos con desalinizadores, sin que los recursos existentes en el momento fuesen suficientes para dar cabida a todas ellas. En consecuencia, en una acción conjunta totalmente promovida por PRORURAL con el apoyo del Gobernador, la compañía estatal de agua apoyó 25 proyectos y Combate a la Pobreza Rural otros tantos. Esa articulación impulsada por PRORURAL ha ocasionado algunos problemas, pero se trata de un trabajo muy interesante y los resultados son visibles. Por lo menos 90 de los 184 municipios pertenecientes al Estado de Pernambuco viven cíclicamente períodos de sequía y dependen por ende de los camiones cisterna para el suministro de agua. Actualmente, como producto del Programa de Combate a la Pobreza Rural, por lo menos 40 de esos 90 municipios ya no los requieren y sobreviven a algunas sequías.

Para terminar, quiero enfatizar una vez más que tenemos la más plena convicción de que es fundamental invertir lo máximo posible en la capacitación y asistencia técnica para la formación de ciudadanos, ya que -insisto- es de la pobreza política que se alimenta la pobreza material.

base, integradas directamente por la población beneficiaria de los proyectos, constituidas por las asociaciones, clubes de madres, consejos comunales, cooperativas locales de pequeños productores y otros tipos de organizaciones asociativas. Estas son las asociaciones de los beneficiarios a quienes los proyectos descentralizados pasan directamente los fondos. Son aquellas que seleccionan, elaboran y ejecutan proyectos. En segundo lugar se encuentran las **asociaciones de la sociedad civil que denominamos intermediarias**, ya que se proponen intermediar en las relaciones entre la población y el Estado, entre las políticas públicas y los beneficiarios de dichas políticas. En este grupo de intermediarios debemos discernir dos categorías: aquellas que nosotros consideramos buenas, que trabajan bien y, por otro lado, aquellas que consideramos malas. La primera categoría comprende cuatro tipos: los movimientos sociales, que son los grandes movimientos de carácter político de defensa de intereses de determinados grupos sociales. En el caso del medio rural los mayores movimientos sociales son principalmente el movimiento sindical de los trabajadores rurales, el movimiento de los trabajadores sin tierra, que luchan por la reforma agraria en el país, y un movimiento ligado a la Iglesia Católica -la Comisión Pastoral de la Tierra. Un segundo tipo que conocemos como instituciones filantrópicas, son aquellas instituciones de la sociedad civil que ejecutan servicios directos de asistencia social a la población, como por ejemplo servicios de salud, de educación, de formación profesional, de asistencia social a niños y ancianos, auxilio en situaciones de emergencia y calamidades, etc. Un tercer grupo es constituido por las ONGs de defensa de intereses puntuales, como las ONGs ambientalistas que actúan en la Amazonia y las ONGs de defensa de los niños de la calle entre otras. Finalmente encontramos las ONGs de promoción, que se dedican a la capacitación para el desarrollo e impulsan el desarrollo a nivel local. Estas son las que consideramos ONGs serias, que hacen un buen trabajo.

Por otro lado, encontramos las asociaciones que nosotros llamamos “pillantrópicas”, aquellas que dicen ser filantrópicas pero cuyo verdadero objetivo es mantener los corrales electorales del interior. Se trata de ONGs dirigidas por personas clientelistas, políticos que quieren mantener a las personas bajo su control y obtener votos mediante actividades asistencialistas. Existen aproximadamente 20 instituciones de la primera categoría y 300 de la segunda actuando en el medio rural de Rio Grande do Norte. Cada municipio, por más pequeño que sea, cuenta con dos o tres instituciones de la segunda categoría.

Es en este cuadro entonces que nos propusimos trabajar con los proyectos de combate a la pobreza. Las ONGs de promoción y los movimientos sociales propusieron realizar una acción capacitadora. Es nuestro mayor objetivo: la formación para el desarrollo sostenible, que capacita a la población y a sus organizaciones de base para fortalecer la participación popular y la organización de la población para la defensa de sus intereses comunes. Capacita asimismo para la construcción participativa de planos de desarrollo local -pequeños sueños comunitarios- y para la gestión de los proyectos comunitarios, considerando tanto un buen nivel de eficiencia gerencial como de controles sociales. También capacita para el uso de tecnologías apropiadas a cada realidad y para el manejo sostenido y la preservación de los recursos naturales del medio ambiente local.

Incluimos recientemente en nuestra propuesta la premisa de que todo esto sea hecho con base en nuevos principios éticos, en la defensa y la gestión de los intereses comunitarios. Descubrimos que la cultura del clientelismo es tan fuerte que se reproduce en las propias comunidades y los intentos de privatizar lo público son muy grandes. Los líderes comunitarios tarde o temprano se transforman en agentes del clientelismo, agentes de apropiación de los intereses comunitarios para satisfacer intereses personales de naturaleza egoísta. Por eso creemos que en esta capacitación siempre existe un fuerte contenido sobre los aspectos éticos de la gestión de los intereses sociales.

Fue en este marco que las ONGs del estado de Rio Grande do Norte decidieron participar más efectivamente en los programas descentralizados de desarrollo o de combate a la pobreza. En este Estado funciona un foro que llamamos Foro del Campo Potiguar -Potiguar, porque el Estado de Rio Grande do Norte se llama así), formado por el siguiente grupo de movimientos sociales y ONGs: AACC, la institución de la cual soy superintendente; la Animación de los Cristianos en el Medio Rural, una institución vinculada a la Iglesia Católica; el Banco Nacional de la Agricultura Familiar, vinculado a una fundación; la Cooperativa Terra Viva, una cooperativa de técnicos que prestan asistencia a los pequeños productores; la Comisión Pastoral de la Tierra de la Iglesia Católica; la Federación de los Trabajadores en la Agricultura; el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra; el Servicio de Asistencia Rural de la Arquidiócesis de Rio Grande do Norte; el Servicio de Apoyo a Proyectos Alternativos Comunitarios, vinculado a CARITAS; la Pastoral de los Niños de la Iglesia Católica; la Asociación de Abogados de Brasil, una entidad que reúne a todos los abogados del país; la Central Unica de los Trabajadores, una organización sindical nacional; y finalmente el Movimiento de Educación de Base.

Dentro de estas entidades que conforman el Foro del Campo es posible delimitar dos grupos a los efectos de acción: aquellas de carácter político, que realizan una formación y una actuación de movilización política, como por ejemplo la Central Unica de Trabajadores, la Federación de los Trabajadores en la Agricultura el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra y el Movimiento de Educación de Base. Y, por otro lado, organizaciones de apoyo y asistencia técnica, de capacitación y formación, como AACC, BENAF, la cooperativa Terra Viva, SAR. Estas últimas aportan a los proyectos sus conocimientos y su asistencia técnica mientras que las primeras aportan la fuerza política, siempre dentro del marco de un trabajo conjunto. Reconocemos que una evaluación hecha únicamente por ACC no constituye más que un mero papel de informe, mientras que cuando se hace en forma compartida con los movimientos sociales, los resultados, conclusiones y sugerencias realizadas son apropiadas por estos movimientos sociales que crean un hecho político para hacer valer esos intereses en las políticas públicas. Esta es nuestra estrategia de acción: la unión de movimientos sociales con organizaciones dedicadas a la parte técnica.

Cabe mencionar que las ONGs del Estado han decidido abandonar finalmente la actitud de resistencia, exclusivamente de crítica -que no cabía más en el país- respecto a las políticas públicas en general. Se arribó a la conclusión de que las ONGs debían

determinar si son sostenibles o no después de estos 3 a 5 años y las razones de ello. Como resultado de esta evaluación, haremos sugerencias para su perfeccionamiento.

Las ONGs participan también del consejo de desarrollo rural del estado, el consejo mayor que toma las macrodecisiones. Trabajamos entonces con las comunidades, en el proceso de evaluación y monitoreo, pero también en el proceso de decisión sobre las políticas de los programas, en los diseños y en la construcción de los manuales y en las actividades de perfeccionamiento.

Los resultados logrados con las mencionadas acciones incluyen en primer término una mayor calidad de los subproyectos, en forma de una mayor sustentabilidad. Los proyectos que contaron con la asistencia técnica de las ONGs son en general más sostenibles y de mejor calidad que aquellos que no tuvieron esa asistencia, según comprueban las evaluaciones realizadas. La razón de ello es por demás simple: cuando el proyecto es asistido por personas físicas o por escritores privados, el compromiso existe solamente durante la fase de implantación del proyecto, lo cual funciona cuando se trata de una obra que no necesita mantenimiento. Cuando, por el contrario, el proyecto necesita un seguimiento o mantenimiento, la asistencia técnica de las ONGs va más allá de la duración del proyecto, ya que disponemos de otras fuentes de recursos que posibilitan esto. La combinación de recursos de las ONGs con aquellos provistos por las comunidades permiten llevar a cabo esta asistencia más prolongada. Aunque existen proyectos que no obtuvieron una buena asistencia por parte de ONGs, el porcentaje de asistencia efectiva en relación con otros sistemas es mayor. Del mismo modo, hay un porcentaje menor de buenos proyectos asistidos por el servicio oficial de extensión rural, por algunos técnicos más comprometidos con la realidad.

Por otro lado, detectamos un avance en la calidad de la democracia a nivel local. Uno de los objetivos del proyecto en el Estado - fortalecer la organización y participación de los campesinos- se está cumpliendo. Hay una acción capacitadora y la democracia está avanzando en el medio rural. La gente está conociendo mejor las políticas públicas, negociando mejor con los gobiernos, ejerciendo una mayor presión y mejorando incluso la calidad de otros proyectos y fondos. Existe una mayor transparencia en las acciones de los programas. Mientras que en los dos primeros años el PAPP no era conocido en el medio rural del estado, hoy casi todas las comunidades saben lo que es y como funciona, cuales son sus reglas y como se logra acceso a los recursos, como hacer denuncias en caso de problemas, etc.

Cuando se produjo la descentralización para los municipios, el proceso de análisis de los subproyectos se vio facilitado. En la primera etapa del monitoreo, las comunidades preparaban sus proyectos y los enviaban directamente a la unidad técnica para su análisis. Mediante este análisis la unidad técnica avalaba los datos técnicos y las informaciones que eran presentadas en el papel, pero carecía de la capacidad y movilidad necesarias para evaluar la legitimidad del proyecto, verificando si la organización comunitaria existe, si no hay intermediación indeseable, si los beneficiarios realmente participaron. Para lograr esta verificación, se propuso al gobierno estatal crear una comisión en cada municipio -no

solamente en aquellos que tenían el FUMAC- para que hiciese una pre-evaluación del proyecto. Esta pre-evaluación facilitó el análisis final. Muchos proyectos fueron eliminados a partir de allí.

Nosotros tomamos también importantes medidas de perfeccionamiento del programa con base al monitoreo. A modo de ejemplo, cabe mencionar el caso de los vendedores de tractores, quienes estaban forzando la compra de tractores por parte de las comunidades, mediante proyectos realizados por los mismos vendedores y avalados por asamblea comunitaria a instancia de éstos. Cuando se constató esta práctica creciente en el Estado, sugerimos al consejo estatal una reglamentación -que fue aceptada- sobre los proyectos de tractores, que estableciese las condiciones para que la compra de un tractor fuera aprobada. Otro ejemplo lo constituyen una gran cantidad de proyectos elaborados por estas organizaciones intermediarias - las "pillantrópicas"- donde una sociedad de habitantes de la sede del municipio, administrada por la esposa del alcalde, proponía un proyecto productivo para una comunidad rural a 30 kilómetros de distancia de la sede. Ello derivó en otra resolución: las instituciones intermediarias no deben ser ejecutoras de proyectos, sino únicamente prestar asistencia técnica, capacitación, fomentar la movilización comunitaria, dejando la ejecución a las instituciones de base, organizaciones directas de los beneficiarios. En otro orden, verificamos algunos tipos de proyectos carentes de sustentabilidad. No se financian más proyectos de adquisición de ambulancias, por ejemplo, ya que las comunidades no pueden pagar el sueldo del conductor y el combustible. Se implementaron entonces -como primer resultado importante- varias mejoras en los manuales y en las normas del proyecto.

Otro resultado del trabajo de las ONGs fue la graduación lograda con los proyectos comunitarios locales. Voy a citar un ejemplo: nuestra ONG presta asistencia a 20 áreas de asentamientos de reforma agraria, once de los cuales tuvieron una inversión en pozos de agua. La cantidad de agua era suficiente para el riego, pero los productores carecían de experiencia en riego y en gestión de proyectos asociativos de riego y no conocían la tecnología. Conseguimos entonces con el PAPP un pequeño proyecto para cada asentamiento de 3 a 4 hectáreas. Los once asentamientos totalizaron 48 hectáreas irrigadas destinadas a la producción de melones, sandías, mangos y otros frutales. El PAP -con su financiamiento sin retorno- hizo las veces de una especie de incubadora del emprendimiento: la comunidad fue capacitada en los aspectos tecnológicos y gerenciales, para saber cómo producir los frutales y cómo comercializarlos. El primer año constituyó una fase de capacitación, con algunos problemas. En el segundo año aprendieron y empezaron a tener resultados positivos y en el tercer año ya estaban bien por lo que pasaron a utilizar un crédito existente para las áreas de reforma agraria.

En suma, el PAPP inició este proyecto con 48 hectáreas en los once asentamientos y actualmente -cuatro años después- tenemos 360 hectáreas irrigadas, con 400 familias participando de este conjunto de proyectos, cada una de las cuales ya tiene una renta de 150 a 200 dólares por mes.

El ejemplo restante es el caso de las castañas de cajú: desarrollamos una tecnología sencilla para el procesamiento casero de las castañas, con una central de clasificación y empaquetamiento. El PAPP financió pequeñas unidades iniciales para que las comunidades se entrenaran en este proceso. Sin embargo, en forma simultánea al entrenamiento, el asesoramiento de las ONGs creó un canal para la comercialización del producto en Europa, haciendo un contacto con una institución de Botucatu, en San Pablo, en el sur del país, que hace la certificación -aceptada en Europa- de productos orgánicos. Hoy, después de 5 años, las 30 familias con que se inició el proyecto han aumentado a más de 200. En el primer año, se exportaron 3 toneladas de castañas, mientras que en la actualidad ese volumen asciende a 40 toneladas y hay pedidos por 100 toneladas. Entonces este trabajo permanente, continuado a nivel local, permite que el PAPP sea un propulsor de otros apoyos a la comunidad. Nuestro programa de combate a la pobreza fue puesto en marcha con un objetivo bien delimitado, que es la provisión de alimento, agua, mejoría de la calidad de vida mediante el acceso a algunos servicios sociales básicos. Pero a partir de allí, las ONGs continúan actuando, insertando gradualmente a los productores en otras actividades de desarrollo que permiten un desarrollo sostenido a nivel local.

Cabe anotar que trabajamos con comunidades en diferentes fases de desarrollo a nivel rural, siendo la primera fase los más pobres que no tienen nada, ni tierras, ni agua, ni un buen nivel de vida. Las comunidades de la segunda fase tienen ya algo pero muy rudimentario, mientras que el tercer nivel ya está iniciando un proceso de desarrollo de producción, y finalmente hay otras comunidades que están ya insertándose en los mercados, con un nivel próximo a la autosustentabilidad. Por otro lado, el país cuenta con diferentes instrumentos de política: el PAP reformulado; el Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar, que posee una línea de crédito; el Programa de Crédito para la Reforma Agraria; el Fondo de Amparo a los Trabajadores, que financia actividades no agrícolas y de formación profesional; fondos alternativos de las propias ONGs, con y sin subsidio. Existe la asistencia técnica oficial de los servicios de extensión rural del estado; fondos estatales de ciencia y tecnología, para desarrollar con los productores tecnologías apropiadas o hacer su transferencia; un proyecto de asistencia técnica privada a las áreas de asentamiento que se llama proyecto LUMIAR; el presupuesto de los municipios para mantener acciones de educación, salud y otros; el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación; el Servicio Unico de Salud, que financia acciones de salud; los fondos de asistencia social; el Fondo de Desarrollo del Nordeste -que es crédito-; el Programa de Generación de renta del Banco del Nordeste -también crédito-; etc.

La estrategia de las ONGs y los movimientos sociales es entonces a grandes rasgos la siguiente: para cada fase y conforme a las características del sueño -el plan de desarrollo local-, utilizamos una u otra fuente de recursos. Generalmente en el comienzo se utilizan recursos a fondo perdido, mientras que en la segunda fase se maneja una mezcla de fondo perdido y crédito y, de la tercera en adelante, crédito. Esta secuencia gradual permite que los proyectos iniciados en una perspectiva de combate a la pobreza puedan transformarse en el futuro en proyectos de desarrollo local.



“Sociedad Civil y Descentralización”



*Mario Marroquín,
Banco Mundial*

Intentaré retomar los puntos más relevantes de la exposición de Valter de Carvalho, agregando, basado en mi experiencia, algunas opiniones personales sobre otros tópicos que considero relevantes al tema de la participación de la sociedad civil (SC) en la descentralización. Intentaré también hacer alguna analogía o comparación con la situación en Centro América, que es lo que interesa a la mayoría de los participantes en este foro.

I.

El marco general donde se da la participación de la sociedad civil es común a la mayoría de países de la región de Centro América. Se trata de un escenario de pobreza, sobre todo en el área rural - donde ésta se concentra -, acompañado de una dinámica de rápida urbanización. Igualmente importante es ampliar el espectro de las contrapartes, no limitándose a las ONGs. Claramente debe hablarse de una sociedad civil, tremendamente compleja, tanto en Brasil como en Centro América, entre cuyos actores se puede mencionar las organizaciones de base, las organizaciones intermediarias (ONG), las cooperativas, los sindicatos y los movimientos sociales ligados a la Iglesia -que es ciertamente un actor muy importante. También se da una gran efervescencia alrededor de los grupos indígenas, cuyas formas y modalidades de organización -en franco crecimiento-son múltiples y variadas.

Definiría al gran marco general donde se da esto como la “construcción” de una nueva relación Estado-sociedad civil. Tal es la realidad en América Latina en la época actual y, en ese sentido, yo definiría dos dinámicas: (i) una que hace referencia a la relación de la sociedad civil con el Estado; y, (ii) otra que se da dentro de la misma sociedad civil.

Dichas dinámicas imponen una serie de retos operativos y políticos. Retos que podrían abordarse, desde mi particular punto de vista, basándose en ciertos principios rectores que son consistentes con los objetivos de mejorar la calidad de la participación. El primero es la **transparencia**. El segundo el **acceso a la información**. Ambos debieran contribuir a sentar las bases para mantener inter-alia un diálogo horizontal, fluido y participativo. Participación que se entiende, se daría a través del manejo de argumentos “educados” basados en información y ya no más en “interpretación”. En todo esto influye además, un elemento ciertamente clave –dada las circunstancias- y difícil de manejar: el **financiamiento** (quién y cómo se manejan los fondos que apoyan las actividades concretas?).

Analizando la relación Estado-sociedad civil, se puede observar un “acercamiento entre bandos”, así como intercambios incrementados que se dan a lo largo de América Latina por razones y circunstancias distintas. En Centro América, una gran determinante de ésta relación la constituyen los contextos de confrontación que se dieron en las décadas del 70 y el 80 y aun entrados los años 90. Esta situación marcó la relación Estado-sociedad civil permeando a los actores con un bagaje ideológico importante. La dinámica social, por otra parte, está apenas permitiendo que se establezcan foros de diálogo.

Por lo tanto, a la hora de promover cualquier actividad que vincule al Estado con la sociedad civil, es recomendable no solamente asegurar la calidad de los criterios técnicos y/o participativos, sino visualizar medidas que permitan matizar la influencia de los argumentos “ideológicos”.

Por otro lado, también es relevante considerar el marco legal donde se da esa relación. En la mayoría de países de América Central –desconozco el caso de Brasil- se dan confusiones legislativas y normativas que no permiten que dicha relación sea funcional. No existe –por lo general- un **marco de referencia claro y facilitador**.

En lo que respecta la dinámica endógena de la sociedad civil, es interesante observar que cuando se hace referencia a las distintas vinculaciones que hay entre el Estado y la sociedad civil, por lo general se parte de la premisa que las organizaciones que llegan a intermediar o dialogar con el Estado poseen ya algún grado de legitimidad. Sin embargo, y muy por el contrario, se dan numerosos casos en donde encontramos que el actor que está actuando como contrapartida de los entes estatales (y sus respectivos programas), no necesariamente es un ente legítimo de la sociedad civil.

Entramos aquí al tema de la participación e intermediación legítima, así como al cuestionamiento de las organizaciones que se manejan a través de diversos tipos de clientelismo. Nuevamente aquí, surgen dos grandes retos:

(i) Uno de ellos es el evitar la tentación –que tienen tanto el Estado como los programas que manejan las agencias financieras- de ser el árbitro de los procesos que legitiman o no a las organizaciones de la sociedad civil. Claramente, debiera ser ésta última quien resuelva las “contradicciones” que se dan en su interior. Sin embargo, la tentación es

explicable y se encuentra latente en vista de que las relaciones entre los distintos actores de la sociedad civil son –muchas veces–, aun más disfuncionales que las relaciones sociedad civil-Estado.

(ii) El otro es la necesidad de manejar conocimientos sólidos e información confiable sobre la sociedad civil. Considero que, hasta el momento, el flujo de información acerca de la sociedad civil se ha manejado con demasiado empirismo. Y la efervescencia social en América Latina es tal que obliga a mantenerse al día, monitoreando constantemente lo que pasa dentro de la sociedad civil, pues todo ello se refleja eventualmente en los objetivos y demandas cambiantes que manejan sus organizaciones.

Frecuentemente se da el caso de un grupo que comenzó como una organización de base pasa a convertirse (en un plazo relativamente corto) en una organización de tercer piso. Y así por ejemplo, la organización que en el “tiempo 1” surgió originalmente de una comunidad y que contaba con una vinculación orgánica a la misma, ahora en el “tiempo 2” -ya convertida en un ente formal y de otro piso- no necesariamente está demandando cuestiones puntuales de la base. Si bien continúa siendo legítimamente representativa y estando orgánicamente vinculada a la comunidad, maneja en la práctica políticas educativas y de salud en todo un departamento.

Igualmente, y haciendo referencia a esos bagages ideológicos ya mencionados, existen organizaciones de una larga trayectoria “vocal” (o contestataria), que luego de una reflexión sobre su misión y el contexto cambiante en la región, reconocen que probablemente tienen otro rol que jugar en el campo del desarrollo en calidad de apoyo técnico a las comunidades sobre el terreno y ya no tanto en los foros políticos.

Todo esto apoya la idea de que se hace necesario manejar conocimiento e información sistemáticos sobre la sociedad civil. Sin embargo, esto implica una inversión de recursos que generalmente ni los programas de las agencias financieras ni los Estados están dispuestos a hacer. Esto conduce e implica que se maneje entonces un término genérico de sociedad civil, lo que a su vez se refleja en que se den respuestas -en cierta manera- “empaquetadas” (una talla sirve a todos).

Aquellos que trabajamos en el tema de la participación vemos este fenómeno constantemente traducido en la recurrencia de las críticas y los comentarios. Nos cuesta mucho acceder a la información válida y confiable, fundamental para manejar efectivamente la vinculación con la sociedad civil. Como en cualquier actividad del ser humano en estos tiempos- manejar información y saber procesarla supera (o debiera superar) consideraciones de índole política para convertirse es un elemento clave de éxito de cualquier actividad o programa.

II.

En lo que respecta a las ventajas que representa la vinculación Estado-sociedad civil, es mi evaluación personal que hay varias premisas de trabajo que la respaldan y la hacen de

mutuo beneficio para las partes (aunque en casos puntuales, todavía es muy difícil documentar).

Una de dichas premisas de trabajo es que, en cuanto a los resultados, los programas fundamentados en una relación cooperativa y horizontal entre instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil, tienden a ser más sostenibles y a tener un mayor impacto en vista de que conduce a la apropiación del proyecto y/o el programa por parte de los eventuales beneficiarios (es cuando aparece la tendencia a referirse a ellos ya no como beneficiarios sino más bien como protagonistas).

Otra premisa complementaria es que dichos programas son claramente ejercicios de participación democrática. Se da un cambio cambio substantivo y se pasa de una lógica de competencia y exclusión a una de complementariedad y alianzas (complementariedad basada en la cooperación, aunque todavía minada –como ya se mencionó– por el “ruido ideológico” que se da en las relaciones Estado-sociedad civil y sociedad civil-sociedad civil).

La tercera y tal vez más importante premisa, es que estamos hablando de un uso racional y eficiente de los recursos, algo por demás relevante en los países de América Central donde cada dólar destinado a la inversión tiene un costo de oportunidad tremendo. Un país no se puede dar el lujo -por el costo que ello representa para la comunidad- de estar duplicando compitiendo, y autoimponiéndose obstáculos que afectan el uso eficiente de recursos.

Hablando de la calidad de los programas resultantes, es importante insistir en dos cuestiones: la primera es que ciertamente están basados en la transparencia. No se puede manejar una relación de trabajo horizontal en ausencia de transparencia y confianza mutua. Ello implica que del lado del Estado hay que ser tremendamente transparentes y responder al mandato de ser servidores públicos y, del otro lado, la sociedad civil también debe ser transparente y sobre todo imputable hacia la comunidad que está sirviendo, cuando no es necesariamente la comunidad la que está relacionándose directamente con el Estado.

Esto es fundamental y se le denomina auditoría social. La clave es la participación, y la legitimidad de las acciones en la relación con el Estado y dentro de la sociedad civil.

III.

Es aquí donde se retoma el reto al cual debe hacer frente los programas participativos -la calidad de la participación-. Nuevamente resulta pertinente manejar conocimiento e información de las contrapartes. El poder diferenciar entre una organización intermediaria paternalista y una que promueve la participación comunitaria implica la inversión de recursos en recolectar información y conocimiento. Se trata de establecer no sólo los mecanismos y el foro adecuado, sino el conocimiento y la información, para dar

justamente entrada a las aspiraciones más legítimas o técnicamente más competentes, necesarias e interesantes para los programas.

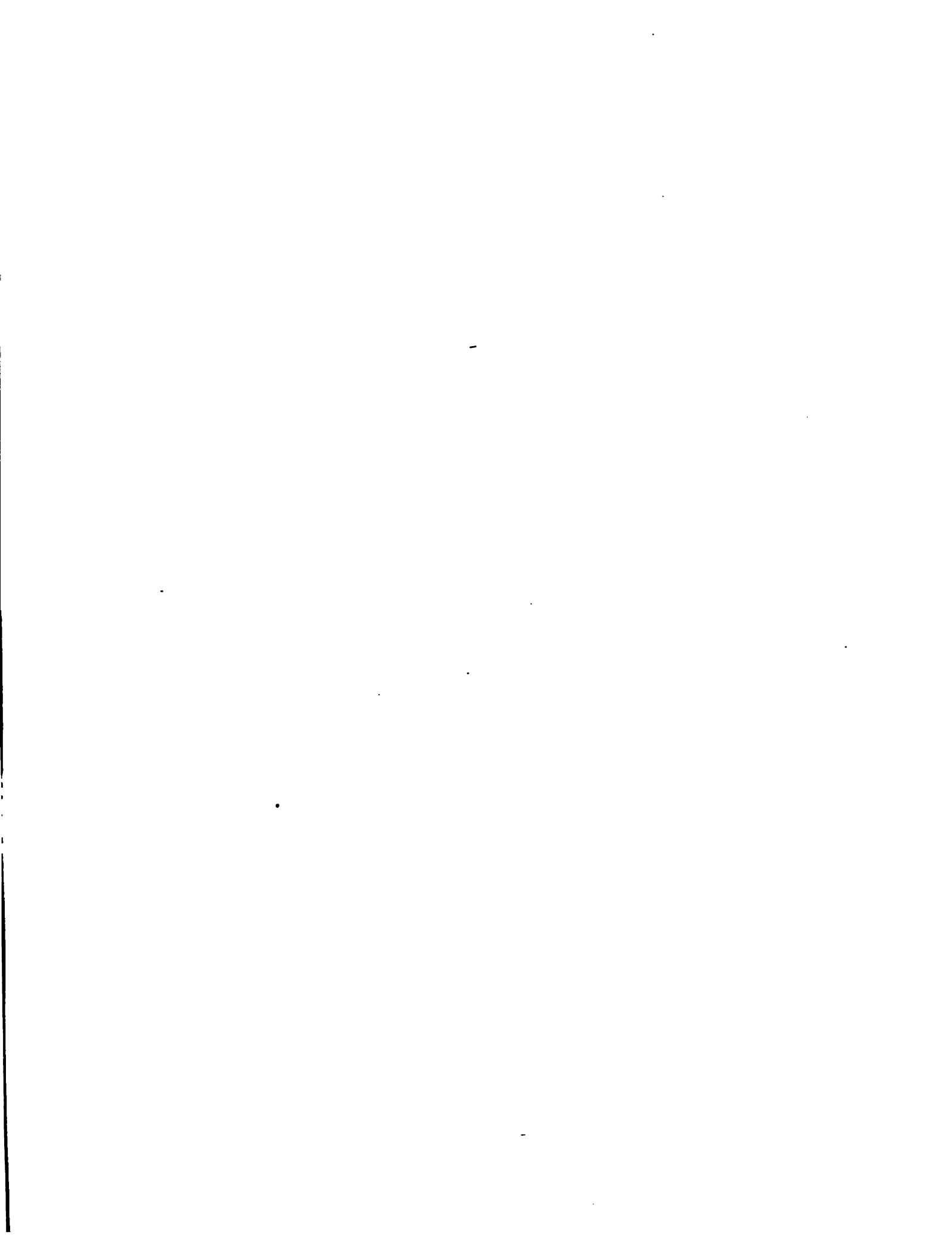
Se convierte en una obligación el identificar -a la hora de implementar un programa-: (i) aquellas organizaciones con las que se va a interactuar al nivel de diálogo político; y (ii) aquellas que manejan una agenda operativa y de ejecución. No es factible pretender trabajar solamente con aquellas que ejecutan y no con las que tienen una agenda política, pues ambas -de una u otra manera- están vinculadas.

Para finalizar, quisiera remarcar que es justamente la descentralización la que permite que se pongan en práctica ejercicios democráticos y la ejecución de programas participativos. En otras palabras, el proceso de descentralización es básico para mejorar no sólo la calidad de los programas y las políticas, sino sobretodo (e igualmente importante) la calidad de la participación, léase la calidad de la democracia.

Esto implica evidentemente costos adicionales. El implementar por ejemplo, un ejercicio de diagnóstico comunitario y/o el destinar personal para mantener la relación con y procesar la información de los distintos actores de la sociedad civil tiene un costo. Costo que frecuentemente no resulta evidente de justificar (en este respecto se hace necesario analizar si el beneficio compensa el costo o no).

Otro tema vinculado es el de la continuidad de los foros donde se dan las interacciones Estado-sociedad civil. Dicha continuidad depende -en mi opinión- en la actualidad, no de una política genérica sino de decisiones puntuales.¹ La continuidad no es algo evidente y se encuentra ligada a la institucionalización -no entendida en términos de creación de espacios burocráticos-. La sociedad civil también encuentra un desafío en su institucionalidad: cómo pasar de la crítica y del empirismo a la propuesta y la competencia técnica.

¹ En otras palabras, de que una persona responsable del programa, reconozca su importancia y la maneje. Sin embargo, cuando esa persona se va se pierde el esfuerzo y la inversión.



Mecanismos para transferir fondos directamente a las comunidades rurales



***Luis Coirolo,
Banco Mundial***

Hemos cubierto distintos aspectos específicos en términos de proyectos, como los Fondos de Inversión Social, el rol de las demandas comunitarias como el motor de los proyectos, así como lo que se refiere a la organización de las comunidades, los consejos municipales y el papel de las ONGs. Consideraremos a continuación algunos aspectos que garantizan el funcionamiento de un proyecto.

Emplearemos a tal fin dos ejemplos de mecanismos de desembolsos, compras y auditorías, en los que hemos usado nuevos mecanismos del Banco, en términos de flexibilidad, para cosas en que asociaciones comunitarias tienen un papel fundamental en la implementación de proyectos. Dichos ejemplos, con distintas particularidades, son el Programa de Combate a la Pobreza Rural -en el marco del cual tenemos ocho préstamos para ocho distintos estados de Brasil- y un programa de reforma agraria con base en el mercado, también en Brasil. En el primer programa, los préstamos son hechos directamente a los estados y no al gobierno del Brasil, el cual actúa únicamente como garante de los estados. En el segundo ejemplo, en cambio, el préstamo se hace al gobierno federal pero la ejecución es totalmente descentralizada y a cargo de los estados. Se trata entonces de dos mecanismos distintos, en los que hemos llegado hasta el límite de lo que el Banco puede hacer en términos de simplificar los mecanismos de desembolsos y compras.

Como ya fuera mencionado en una presentación anterior, en el Programa de Combate a la Pobreza Rural existen distintos niveles de descentralización: (a) las unidades técnicas estatales operando directamente con las comunidades; (b) a través de un consejo municipal presidido por el alcalde o intendente y con un 80% de participación de representantes de las comunidades en las decisiones; (c) y un tercer nivel, donde además de aprobar los proyectos también los recursos están en las manos del nivel local (Consejo Municipal). Veremos entonces como se produce el flujo de recursos en el caso

de estos tres niveles de descentralización.

Se crea una cuenta especial -algo común a todos los proyectos- a partir de la cual la unidad técnica a nivel estatal mueve los recursos. Para realimentar la cuenta, el sistema de información genera automáticamente los formularios de prestación y los pedidos de recuperación de la cuenta especial.

En el primer nivel de descentralización constituido por los Proyectos de Apoyo Comunitarios (PAC), la comunidad envía a la unidad técnica estatal un proyecto para su aprobación. Una vez aprobado, la asociación comunitaria hace un convenio con la unidad técnica para la ejecución del proyecto. La unidad técnica no sólo aprueba el proyecto, sino que libera los recursos, supervisa y evalúa. La asociación comunitaria que identificó el proyecto y firmó el convenio, ejecuta la obra o contrata a quien vaya a ejecutarla y gerencia directamente los recursos. Es la asociación comunitaria que recibe los recursos en su cuenta bancaria.

El segundo nivel de descentralización, Fondo de Apoyo Comunitario (FUMAC), está dado por la participación del consejo municipal, presidido por el alcalde y con un 80% de los votos residiendo en los representantes de las comunidades beneficiarias. En este sistema, la asociación comunitaria presenta el proyecto al consejo municipal, el cual aprueba e informa de los proyectos aprobados a la unidad técnica. El convenio para ejecución del proyecto comunitario es hecho directamente entre la asociación y la unidad técnica, que nuevamente pasa directamente los recursos. Es decir, la unidad técnica no aprueba los proyectos como en el caso anterior, pero libera los recursos, supervisa y evalúa. Previo a la liberación de los recursos, la unidad técnica verifica que la asociación existe y que es beneficiaria del proyecto. La asociación comunitaria identifica, prepara, ejecuta y mantiene el proyecto.

El tercer nivel de descentralización Fondo de Apoyo Comunitario - Piloto (FUMAC-P), ocurre cuando el consejo municipal recibe y aprueba los proyectos de la asociación, pero también cuenta con un volumen de recursos por año. En ese caso, el consejo presenta un plan operativo anual y la unidad técnica pasa los recursos para el año de implementación de proyectos. La asociación nuevamente identifica, prepara, ejecuta y mantiene los proyectos. La diferencia está dada por el hecho de que es el consejo, en lugar de la unidad técnica es, quien gerencia los recursos. Existe entonces un esquema de graduación en el flujo de los recursos: en la primera etapa, con los PAC, la unidad técnica se relaciona directamente con las comunidades; la segunda etapa la constituyen los consejos municipales pero sin los recursos; y en la tercera etapa, los consejos municipales que han estado funcionando bien reciben un volumen de recursos. Actualmente, un 30% de los recursos van a través de PAC, 60% a través de FUMAC y un 10% a través de FUMAC-P. A medida que los FUMAC van mejorando se gradúan para el FUMAC-P.

En términos de compras, hemos llegado al límite de lo que es permitido por el Banco. En proyectos por debajo de 50.000 dólares, las asociaciones hacen compra directa, sin que exista siquiera la exigencia de solicitar tres cotizaciones en los acuerdos

estados que participar en la ejecución del proyecto. Se confecciona un plan operativo, que identifica el volumen anual de recursos correspondientes a cada estado y se transfirieren dichos recursos a la cuenta especial del Banco. Esos recursos están disponibles a partir del primer día del año y la única función del gobierno federal en este proyecto, además de firmar el convenio y confeccionar el plan operativo, es la de evaluación.

En lo que respecta al flujo de recursos en este caso específico, existe un banco operador de fondos de tierras, donde, según la condición impuesta por el Banco, el gobierno deposita por adelantado los recursos necesarios para el año. La asociación comunitaria identifica una tierra para comprar, negocia con el dueño su precio y prepara un compromiso de compraventa, que es presentado a la unidad técnica en el Estado. La unidad técnica solamente emite opinión sobre dos aspectos: si el precio de la tierra negociado entre la comunidad y el dueño de la tierra es acorde al precio del mercado, y, en segundo lugar, confirma la legalidad del título de la propiedad. Existe incluso un acuerdo, según el cual si la unidad técnica no se expide respecto a estas dos cuestiones en un tiempo prudencial, la asociación puede disponer del proyecto para contratar este servicio, como lo hace el sector privado. Con esa opinión, la unidad técnica informa al Banco que puede autorizar la operación para la compra de la tierra. El Banco no transfiere los recursos directamente a la comunidad, sino que en el acto en que se cierra el negocio entre el dueño y los representantes de la comunidad, el Banco entrega el cheque, como se hace cuando se compra una casa a crédito en los Estados Unidos. Y nuevamente toda la acción está en manos de la asociación comunitaria.

Una de las aspectos interesantes dentro del proceso de compra de la tierra es que, cuando los ciudadanos entienden que van a tener que pagar la tierra, hacen negociaciones con los dueños de la tierra, para obtener reducciones en su precio. No obstante, contamos -a efectos comparativos- con estándares de precios de tierras, así como los precios de mercado. Por otro lado, se han dado casos dignos de atención. Básicamente, las unidades técnicas rechazan aquellas propuestas que exceden el valor del mercado, aún en un caso reciente en el estado en que, frente a esa negativa, el Movimiento de Productores Sin Tierra ocupó la sede de la unidad técnica, en el afán de forzar a ésta a autorizar el pago de un precio mayor a el del mercado. Este es un caso extremo, en el que se ve involucrado un problema político con el movimiento de los Sin Tierra en Brasil, pero el problema fundamental subyacente es el de la falta de información de la asociaciones. Uno de los papeles que tienen las ONGs y la Federación de Trabajadores Rurales en particular, es brindar información con respecto a tierras disponibles. Existe un registro de tierras en venta en los bancos estatales y privados, cuyo conocimiento posibilita que la capacidad de regateo de la asociación con el dueño de una propiedad en particular sea mayor.

Obviamente existen límites por familia en lo que pueden recibir entre el subsidio embutido en el precio de la tierra y lo destinado a las inversiones. El subsidio -la diferencia entre el costo de captación del gobierno y la inflación- no es muy grande, ya que el préstamo es ajustado por la inflación, pero frecuentemente el gobierno capta sus recursos a valores mayores que la inflación.

Continuando con el flujo de recursos, el ministerio de Reforma Agraria es el que solicita abrir la cuenta especial con recursos del préstamo del Banco Mundial, habiéndose creado subcuentas especiales automáticas para cada uno de los cinco estados participantes. En base al plan operativo anual elaborado al comienzo del año, el Ministerio de Reforma Agraria informa al Banco que tiene la cuenta especial y precisa los montos de los recursos asignados en las subcuentas especiales de cada estado. Ello quiere decir que desde el primer día, la unidad técnica tiene los recursos disponibles, tal y como si el estado fuera el tomador del préstamo. La asociación prepara el proyecto de inversión y lo envía a la unidad técnica, quien lo aprueba y da la orden al Banco, que tiene la cuenta especial, de mandar los recursos directamente a la asociación. Es decir que los recursos no pasan ni por el Ministerio, ni por los estados. Existe obviamente un registro de la entrada de los recursos, pero no una contabilidad de los recursos en sí. Considero que se trata de un sistema con gran potencial en términos de descentralización y pasaje de recursos. Estas subcuentas especiales autorizadas por el Banco y que ya están siendo usadas en muchos proyectos, pueden tener aplicación cuando se desea que no haya nadie en el camino entrando y transfiriendo los recursos, con la posibilidad de tener atrasos.

En suma, quería hacer hincapié en el flujo de recursos porque creo que no existe descentralización si no existe total descentralización de los recursos.

Medidas para garantizar la responsabilidad: sistemas de información gerencial (MIS).



Tulio Barbosa
Banco Mundial

Para empezar, me gustaría decirles que yo no soy un especialista en sistemas de información, en el sentido de desarrollar programas y sistemas. Soy una persona que puede utilizar bien un sistema y hacer pedidos a aquellos que son entendidos. Así es que si tienen preguntas muy específicas acerca de cómo se escribió el programa, realmente no soy la persona indicada para responderlas. Lo que voy a hacer es una descripción del sistema que está siendo utilizado en nuestros proyectos en Brasil y que, a mi juicio, es un aspecto muy fuerte desde el punto de vista de operaciones del proyecto.

Analizaremos en qué medida un sistema como éste puede garantizar responsabilidad a todos los niveles, en particular a todos los actores involucrados en la implementación del proyecto. Las bases para la concepción del sistema de información gerencial (MIS), en el caso de Brasil, tomó en cuenta los siguientes factores: antes que nada el sistema tendría que ser un instrumento gerencial, ya que si no sirve a la administración del proyecto tampoco sirve al Banco Mundial. Traigo a colación este punto porque en el pasado, en el caso del PAPP (Programa de Apoyo a los Pequeños Productores Rurales) reformulado, nuestro sistema fue visto como una herramienta que podría satisfacer las necesidades del Banco pero no aquellas de la administración del proyecto.

El programa debe contar con libertad para crear pero siendo útil. En el pasado, cometimos el error de proveer un mismo sistema para todos los estados participantes. Los estados ahora podrían tener la libertad de diseñar su sistema, siempre con la condición de que sea un sistema útil como herramienta gerencial, de fácil acceso y amigable para todas las personas involucradas con el tratamiento de los datos en el proyecto.

Un aspecto importante fue la definición de que aquel que hace el registro de los datos asume responsabilidad por su calidad y fidedignidad. Se tiene el análogo a una línea de producción en todo el camino que es recorrido por un proyecto en la unidad

técnica. Esto quiere decir que hay diferentes personas encargadas de hacer la entrada de los datos. Frecuentemente además esos datos han sido previamente trabajados por estas mismas personas, encargadas del análisis técnico, económico o financiero de las propuestas. Todo aquel que ingresa datos en el sistema cuenta con una identificación que obliga a asumir la responsabilidad por la fidedignidad y la calidad de la información registrada.

El sistema tendría también que contar la historia entera de los subproyectos, es decir desde el primer punto en que una propuesta comunitaria llega a la unidad técnica hasta su conclusión. Aún más, el sistema tendría que tener espacio para la incorporación de todos los componentes del proyecto ya que, además de los subproyectos, tenemos los componentes de desarrollo institucional y la administración.

El sistema tendría que tener la capacidad de generar informes que respondan a la necesidad de los gerentes. Inicialmente se concertó una entrevista con cada uno de los responsables de los varios seguimientos de la administración, con quienes tenían responsabilidad sobre el curso del subproyecto dentro de la unidad técnica e incluso con el jefe superior del sistema, a fin de que informaran de sus necesidades en términos de informes. Así es que cada Estado tuvo la libertad de diseñar sus propios informes, a fin de tomar decisiones y gerenciar el proyecto.

El sistema tendría que tener asimismo la capacidad de establecer la correspondencia entre lo físico y lo financiero. Esto es muy interesante. Cada subproyecto o cada actividad del proyecto tiene un número único que lo identifica y lo acompaña por toda la vida del subproyecto dentro de la unidad. Y hay una correspondencia entre todos los aspectos físicos y los financieros del proyecto.

Resulta también necesario que el sistema genere documentos patrón esenciales, como convenios, contratos, avisos y declaraciones de gastos. Interesantemente, se pueden obtener del sistema todos los convenios que se han firmado entre la unidad técnica y cada una de las asociaciones comunitarias. Cuando la unidad técnica toma una decisión de aprobación por ejemplo, el sistema genera automáticamente una carta o aviso informando a la asociación si el proyecto ha sido aprobado o rechazado y las razones correspondientes. De fundamental importancia es además la capacidad de generar la documentación que es enviada al Banco, para fines de rendición de cuentas y pedidos de reembolsos.

El sistema debería contener también todos los parámetros básicos de elegibilidad e aceptabilidad, en el sentido de que cuando uno realiza la entrada de datos, el sistema tenga la capacidad de decir si alguna cosa no es correcta. Si por ejemplo se hace el intento de ingresar un proyecto con un costo de 80.000 dólares y por ende superior al límite existente de 50.000 dólares por subproyecto, el sistema no lo va a permitir. En cuanto a la elegibilidad en términos de municipio, si un municipio no hace parte del área del proyecto, eso va a ser por supuesto advertido por el sistema, que incorpora además los informes preparados por los supervisores de campo de las unidades técnicas, una parte

muy rica dentro del banco de datos.

La estructura del MIS tiene los siguientes módulos:

Módulo 1: identificación de los subproyectos

Módulo 2: características técnicas, sociales y financieras

Módulo 3: implementación

- información financiera
- informes de supervisión
- asistencia técnica
- entrenamiento y capacitación

Módulo 4: conclusión de los subproyectos

Módulo 5: perfil de las comunidades

Módulo 6: catastro de proveedores de asistencia técnica

Módulo 7: catastro de contratistas

Módulo 8: indicadores de evaluación

El MIS se divide en dos grupos principales: el más importante se relaciona con los subproyectos comunitarios, ya que aproximadamente un 90% de los fondos son asignados a éstos. Este grupo comprende varios módulos, el primero de los cuales contiene la identificación inequívoca de los subproyectos, tanto en cuanto a las asociaciones proponentes así como el tipo, categoría y sub-categoría de subproyecto. El segundo módulo abarca las características técnicas, sociales y financieras de cada uno de los subproyectos, con un presupuesto muy detallado y los cuantitativos físicos y financieros de cada uno. Esto permite que se lleven a cabo análisis muy detallados: si un ingeniero, por ejemplo, consulta acerca de los detalles de todos los puentes que han sido financiados por el proyecto, el sistema le puede brindar esa información. Lo mismo se aplica a cualquier tipo de subproyecto.

Los parámetros indicadores contenidos dentro del sistema con objeto de la verificación de los límites de aceptabilidad juegan un papel importante y pueden ser ajustados. No obstante, muy poca gente tiene la posibilidad o la autorización de acceder al sistema para hacer este tipo de cambios y posiblemente el jefe de la unidad sea el único con el poder de autorizar a que se introduzcan cambios en estos parámetros.

El módulo tres está dedicado a la implementación del proyecto, incluyendo los aspectos financieros, como los convenios y contratos que son firmados, sus características, si el pago a las asociaciones se realiza en una o dos cuotas, las fechas y montos de las cuotas pagas. En este punto se obtienen en papel los contratos a ser firmados, así como la información necesaria para la preparación de los pedidos de desembolsos que son presentados al Banco.

Aquí se abre un espacio para que sean registrados todos los informes de

supervisión en campo. Nuevamente, cada subproyecto está vinculado a través de un número con las distintas supervisiones realizadas durante su ejecución. Por lo general, las unidades técnicas hacen por lo menos tres supervisiones: al inicio, durante y al final de la implementación del subproyecto, por lo que estos informes son de una riqueza fabulosa. En una supervisión realizada recientemente en Sergipe, yo contaba con toda la historia de cada una de las comunidades y subproyectos a visitar. Y fue muy interesante, ya que los problemas que detectamos en la visita estaban registrados en los informes de supervisión del subproyecto y tuvimos la oportunidad de hablar con los gerentes del proyecto a fin de establecer por qué determinado problema había sido identificado y sin embargo nada había sido hecho al respecto.

El tercer módulo contiene además el registro de todo lo que se refiere a la asistencia técnica: quién la provee, con qué frecuencia, etc., así como todas las actividades de entrenamiento y capacitación que hacen parte del componente de desarrollo institucional. Esto último implica que no hay una correspondencia uno a uno con los subproyectos, porque se considera aquí el entrenamiento del personal de la unidad técnica, de los consejos municipales y de las asociaciones.

El cuarto módulo abarca la información respecto a la conclusión del subproyecto: si efectivamente ha sido concluido, si ha sido exitoso, la fecha de conclusión. Cabe mencionar que este módulo no contiene los aspectos cualitativos, que van a ser parte de otro módulo del sistema, dado que la cuestión de la calidad y el impacto no se puede evaluar con todo el universo de subproyectos específicos, sino que debe abordarse por medio de muestreos.

Un quinto módulo -denominado de datos adicionales- contiene el perfil de las comunidades. Dos módulos restantes contienen un registro de proveedores de asistencia técnica y un registro de contratistas, información que es transmitida a las asociaciones a modo de contribución cuando deben escoger a quien les va a prestar asistencia técnica. Finalmente encontramos los indicadores de impacto ya mencionados. Aunque no todos los estados involucrados tienen completos estos módulos, su desarrollo está encaminado. A modo de ejemplo, en el estado de Bahía está siendo realizado un estudio de participación a cargo de un sociólogo, cuyas conclusiones contribuirán al desarrollo del módulo correspondiente a los indicadores de impacto.

En cuanto a las operaciones, todas las unidades técnicas tienen una red interna que trabaja con un diseño de producción en línea. Al ingresar el proyecto, una primera persona tiene la responsabilidad de hacer la entrada del primer módulo, es decir toda información que atañe a la identificación de la comunidad y del subproyecto. Cada subproyecto tiene lo que llamamos una hoja de datos, que viene junto con la propuesta. A continuación, otra persona realiza un análisis de la elegibilidad inicial de la asociación y, en base a sus recomendaciones, una tercera persona dará la aprobación. En todos los casos, cada persona en la línea está imposibilitada para introducir cambios en los datos ingresados por quien le antecede. Solamente una persona tiene la posibilidad de hacer cambios, a través del jefe superior de la unidad, quien tiene acceso a todos aquellos que

están en línea hasta que el proyecto se concluye en la punta.

Además de esa red interna dentro de cada una de las unidades, existen planes definidos para conexiones externas con las oficinas regionales. El sistema está diseñado para que todas las unidades que tengan oficinas regionales estén en línea y se pueda realizar el ingreso de los datos iniciales en el campo, una vez que el consejo municipal decide acerca del subproyecto.

Existe además una conexión vía Internet que permite establecer un vínculo con el Banco. Se ha acordado con cada estado en particular un conjunto mínimo de informaciones que al Banco le gustaría recibir todos los meses. Estos datos, que antiguamente eran enviados en un disquete, ahora se transmiten exitosamente vía Internet. Según lo acordado, en el entorno del día 10 del mes se tienen las informaciones hasta el último día del mes anterior, lo que permite identificar claramente lo que se ha conseguido en el último mes y el acumulado desde el inicio de la implementación del proyecto. La información llega simultáneamente a las distintas oficinas en Recife, Brasilia y Washington. El banco de datos se encuentra centralizado en Washington, debido a la capacidad tecnológica con que se cuenta allí. En Recife y en Brasilia tenemos los datos crudos (como enviados por las unidades técnicas) que nos permite hacer algún análisis en particular si así lo deseamos. En cuanto al acceso externo, hemos recibido muchos pedidos de información ya procesada acerca de la implementación del proyecto, lo que se puede atender a partir del banco de datos.

La utilidad que el sistema ha tenido para los estados y para el Banco es el aspecto que considero más importante. A los estados les permite tener un cuadro muy detallado del perfil de la demanda global y sus características, lo cual juega un papel importante en términos de planificación para los años siguientes. Les posibilita además generar informes gerenciales de acuerdo a decisiones internas, así como realizar el seguimiento individual de subproyectos y asociaciones. Permite la emisión de declaraciones de gastos para su envío al Banco -lo cual ha simplificado el trabajo del área financiera de las unidades técnicas- y de documentos estándar como convenios, contratos, etc. Se obtienen también del sistema todos los informes semestrales y anuales que los estados deben presentar al Banco, realizándose la adición de la información proveniente directamente de los gerentes con aquella obtenida por el MIS. Estos informes, en conjunto con datos obtenidos en encuestas, son fundamentales como apoyo para las evaluaciones de medio término y final.

Es una herramienta fundamental para el trabajo que hacen los auditores independientes, quienes utilizan frecuentemente la información del sistema. Este sirve asimismo para el control de las rendiciones de cuentas de las asociaciones a la unidad técnica y provee una fuente de información extremadamente útil para los beneficiarios y las asociaciones, por ejemplo a partir del registro de proveedores de asistencia técnica y contratistas.

Desde el punto de vista del Banco Mundial, el sistema permite manejar una

información cuantitativa y cualitativamente superior que en el pasado, a los efectos de las tareas de supervisión que constituyen nuestro trabajo formal en el campo. Nuestro equipo en Washington realiza un análisis en base a todos los datos existentes sobre el proyecto, que es entregado al equipo que está en el campo en Recife. Este informe es utilizado como información preliminar para la supervisión del proyecto y nos permite llegar muy bien preparados al lugar y con una noción clara de lo que queremos ver. Algunos estados se han llevado muchas sorpresas y, al ser interrogado acerca del origen de la información, yo les respondo: "Ustedes nos lo dijeron".

El sistema nos permite además controlar los pedidos de reembolso, teniendo la oportunidad de vetar aquellos que no son elegibles. Analizamos el desempeño en las realizaciones, identificamos problemas, costos unitarios, etc. El sistema posibilita brindar respuestas inmediatas a pedidos de datos e información por parte de la gerencia del Banco. Finalmente, el control de contrapartidas es muy importante, así como el control de indicadores constantes del plan de implementación, que hace parte del acuerdo del préstamo y que son bases para estudios especiales y para proponer cambios y ajustes en el transcurso de la implementación del proyecto. Esa es la utilización que el Banco ha hecho hasta ahora del sistema.

La experiencia del Perú en materia de proyectos descentralizados.



***Leoncio Rodríguez,
Director de Proyectos
Productivos,
FONCODES, Perú***

Perú es un país muy difícil geográficamente: tenemos tres regiones completamente diferentes, y en cada una de ellas habitan poblaciones con costumbres ancestrales y mentalidades diferentes, incluso se hablan distintos idiomas, español, quechua, aymará, y a nivel de selva un gran número de dialectos por lo que resulta bastante difícil entendernos rápidamente. Cada comunidad nativa habla su propio dialecto.

Son precisamente las poblaciones Quechuas, Aymaras (alto andinas) y aquellas poblaciones nativas localizadas en la selva amazónica las de mayor riesgo y las que se encuentran en estado de Pobreza Extrema .

A este marco tenemos que agregar la gran ola de violencia terrorista que se desató en el país durante casi dos décadas, originando una profunda crisis social y económica y generando los mas altos niveles de pobreza en el país.

Este fue el marco socio político que el actual Gobierno asumió, con todos sus retos. Pero el reto mayor era controlar el desorden económico y social y parar la mayor ola de pobreza que azotaba a la mayoría de las poblaciones.

Frente a éste marco en 1,991, El Gobierno crea el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social "FONCODES", como un organismo descentralizado, autónomo de carácter temporal, que depende directamente de la Presidencia de la República y que cuenta con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica.

El FONCODES fue creado para luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida de las poblaciones mas pobres del país, generando empleo y sobre todo como un

instrumento de pacificación.

Actúa y ejecuta sus proyectos a nivel de poblaciones RURALES, generalmente las mas alejadas del país, priorizadas de acuerdo a los mapas de pobreza y de acuerdo a indicadores sociales a nivel de centros poblados.

El FONCODES se caracteriza por ser una institución que emplea como estrategia principal, la participación directa de las poblaciones pobres en la identificación de sus necesidades básicas tales como educación, salud, alimentación, saneamiento; gestión de sus propios proyectos de desarrollo y en la ejecución, administración, sostenimiento de sus proyectos financiados.

El FONCODES: Tiene una estructura orgánica que esta encabezado por Un Directorio que está presidido por el Ministro de la Presidencia. El Director Ejecutivo es el representante legal y es el encargado de tomar las decisiones de carácter técnico del FONCODES. Este directorio define las políticas generales, supervisa a la institución, aprueba proyectos cuyo monto de financiamiento superan los US\$100,000.

COMO ACTUA EL FONCODES

EL FONCODES, atiende a las poblaciones por libre demanda (Demand Driven) de Proyectos, las propias comunidades realizan la priorización de sus necesidades, mediante una discusión en asamblea general y através del manejo de sus propios líderes. Nuestro sistema de organización de las comunidades indígenas es un sistema muy fuerte debido a que ancestralmente se ha practicado el trabajo comunal, organizado y participativo. En las comunidades quechuas aún rigen principios fundamentales como: " No Mentir, no robar, no ser haragán que son compromisos de honor .

Dentro de este marco los miembros de las comunidades discuten aquellos que deben priorizar y con que se debe comenzar y se organizan en Núcleos Ejecutores y eligen sus representantes. Estos Núcleos Ejecutores son grupos de 50 a 200 personas que acuerdan realiza el proyecto, sus representantes son como una especie de mini directorio y están constituidos por un Presidente , un Tesorero, un Secretario y un Fiscal. Ellos serán junto con el Inspector del proyecto también contratado por el Núcleo Ejecutor los encargados de toda la gestión gerencial y administrativa. Todas las acciones son discutidas paso a paso por la asamblea general, lo que asegura una completa transparencia en el manejo de los recursos financieros. El Núcleo Ejecutor confecciona y presenta su propio perfil. Directamente al FONCODES. Por ejemplo: Si eligen un sistema de abastecimiento de agua potable localizan a un técnico especialista en la materia para que les oriente y asista en el diseño del perfil. Este especialista posteriormente será el Inspector del Proyecto.

Una de las características del Fondo es que solo financia los proyectos, dejando la

ejecución en manos de los Núcleos Ejecutores. A excepción de las Redes Rurales, los proyectos son de muy rápida ejecución.

Más del 90 % de los proyectos, aún cuando se trate de proyectos de riego, propicia la participación activa de la mujer. El género está contemplado y altamente valorizado ya que por costumbres ancestrales en caso de las comunidades Quechuas y Aymaras, la mujer es el alma del hogar. Si bien no hay una dominancia permanente de la mujer o del hombre, normalmente en estas comunidades la mujer es la que alimenta, educa y la que sostiene al hogar en muchos casos. Ello favorece una gran actividad dentro de la comunidad.

En caso de la mujer de la comunidad nativa, su accionar dentro de la sociedad se ve limitada severamente por la dominancia del hombre debido en mayor grado a la idiosincrasia de cada tribu.

Otra característica muy importante de nuestros proyectos es que no nos complicamos demasiado con tecnologías sofisticadas o muy difíciles, sino que utilizamos tecnología, insumos y mano de obra adecuados para cada localización.

Quisiera explicar brevemente como es el Ciclo de cualquier proyecto regular en FONCODES.

La población se reúne en una Asamblea general donde se prioriza la obra que es la más necesaria, y se elige a los representantes del Núcleo Ejecutor, estos elaboran el perfil del proyecto y lo presentan al FONCODES. A la asamblea de la comunidad es recomendable que asista por lo menos la tercera parte de la población adulta. Si el perfil es aprobado, entonces se elabora el expediente del proyecto. Una vez aprobado, la comunidad participa en la ejecución del proyecto y posteriormente, dependiendo del tipo de obra será la responsable de su mantenimiento y administración.

La comunidad participa prácticamente durante todo el ciclo del proyecto cuyas fases específicas son:

- **Focalización** : Sirve para asignar referencialmente los recursos de acuerdo a los indicadores sociales.
- **Registro y Recepción del Proyecto**: El Núcleo Ejecutor presenta el expediente técnico al FONCODES.
- **Priorización del proyecto** considerando en primer término índices de pobreza, seguido del impacto del proyecto, línea de inversión a la que pertenece.
- **Evaluación**: Se realiza primeramente una visita de campo para comprobar la idoneidad y legitimidad del Núcleo Ejecutor, el impacto social del proyecto, las características socio económicas de los beneficiario, la eficiencia de la participación

comunal y en caso de los proyectos productivos la rentabilidad del mismo.

- **Aprobación del Financiamiento**, actualmente se ha descentralizado los comités de aprobación en algunas Oficinas zonales, dependiendo del monto del proyecto (hasta \$ 25,000.00), pero la mayoría de proyectos son aprobados por el comité de la oficina central del FONCODES.
- **Ejecución del Convenio**: En esta etapa la comunidad participa activamente y dentro de esta etapa hay varios eventos desde la firma del convenio, inicio y ejecución de la obra, terminación de la obra, liquidación de la obra, inauguración,.
- **Liquidación y Tránsito del convenio**.
- **Convalidación Social**: Para asegurar la sostenibilidad del Proyecto.

COMO CONTRIBUYEN LOS BENEFICIARIOS DEL PROYECTO

A partir de 1,996, la política Del FONCODES es la de enfatizar mas la participación de los beneficiarios en cuanto se refiere a aporte, hasta de un 10 % de la mano de obra no calificada en caso de los proyectos de infraestructura y del 100 % de la mano de obra no calificada en caso de los proyectos productivos.

Estos aportes están establecidos dentro del presupuesto general del Proyecto como parte de los costos para efectos de la evaluación. Estos aportes son parte de la contrapartida local en el financiamiento del FONCODES.

En caso de los proyectos productivos la comunidad también contribuye con materiales de la zona que serán empleados durante la ejecución del Proyecto.

IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

FONCODES piensa que para que un proyecto pueda ser desarrollado adecuadamente es necesario que la población participe activamente en la ejecución del mismo.

Uno de los impactos mas importantes logrados es el mecanismo de participación que tienen las comunidades pobres, para desarrollar su capacidad de gestión y reforzar su organización institucional; además de reforzar su espíritu de solidaridad y hacerlo capaz de identificar sus propios problemas, seleccionar y gestionar la solución de los mismos.

La Experiencia de FONCODES, ha demostrado que las comunidades tienen un gran nivel de gestión . Después de haber ejecutado mas de 20,000 proyectos se ha tenido resultado muy favorables en la gestión comunal, pues se desarrollado ese potencial dándoles responsabilidades a comunidades pobres, que nunca han tenido experiencia en

el manejo y administración de fondos colectivos sin tener personería jurídica. Después de la evaluación realizada por los Organismos como el BID y Banco Mundial se ha visto resultados muy satisfactorios como respuesta a ésta confianza, pues hay indicadores que los problemas de mal manejo tan solo han sido alrededor del 1 %. Las poblaciones han demostrado valorar las oportunidades de gestionar su propio desarrollo así como su propia capacidad de fiscalización.

Como se dijo en párrafos anteriores, las comunidades campesinas del Perú tienen una gran historia en materia de organización, especialmente a nivel rural. La cuestión es que se considere a la comunidad como un ente único, considerando a sus dirigentes reconocidos por ellos y sin alterar sus formalidades. Nada se debe imponer, todo se debe gestionar.

FONCODES Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.

Las ONGs desde el inicio de las actividades del FONCODES han participado activamente como promotores, muchas veces como Inspectores o Supervisores.

Es importante recalcar el gran papel social que desempeñan en mi país muchas organizaciones de éste tipo y me permito mencionar a CARITAS, CARE, PRO NATURALEZA, entre otras muchas mas, por el papel humanitario que desarrollan en lugares tan apartados y lejanos donde casi nadie se ha atrevido a llegar.

Pero sin embargo se trata de analizar algunos aspectos, debo recalcar que ellos han sido nuestros aliados mas importantes durante las primeras fases de FONCODES; debo señalar que el modelo de FONCODES difiere en algunos aspectos al de las ONGs, por que nosotros promovemos que las comunidades deben manejar en forma autónoma sus recursos financieros, evitando cierto paternalismo disminuyendo costos intermediarios que puedan encarecer dichos proyectos.

En resumen la participación de las ONGs con FONCODES ha sido significativas, llegando a participar en cerca del 12 % de los proyectos como Inspectores o mediante convenios. El requisito principal es que ellas cumplan con las normatividades del financiamiento.

En realidad el FONCODES, trabaja con todas las Instituciones, sean éstas públicas como Ministerios, Municipalidades, profesionales independientes o entidades privadas.

FONCODES Y LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

Desde 1991 a 1995. La fuente de financiamiento total del FONCODES ha proveniendo del Tesoro Público 74%, de préstamos internacionales el 24% y de donaciones internacionales cerca del 1%.

Entre 1991 a 1993 se financiaron básicamente con recursos propios; en 1994 se aprobaron los prestamos del Banco Mundial y del BID por un monto de US \$100 millones cada uno.

También en 1995, el aporte de la cooperación técnica internacional llegó a ser de US\$ 45.6 millones, teniendo como principales aportantes a la KFW (Rep. de Alemania), la Unión Europea y el BID (Japón).

En 1996, FONCODES ha negociado un segundo préstamo con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo BID por un monto de US\$ 300 millones, con un aporte de cada uno de US\$ 150 millones y comprende al actual período 1996/1998. La inversión total para éste periodo se estima en US\$ 430 millones que será financiada por el BM (35%), el BID(35%) y el gobierno peruano (30%).

Un aspecto importante es analizar la situación de tanta necesidad que existe en el país y el compromiso que tiene el gobierno peruano de reducir los niveles de pobreza extrema en un 50 % hasta el año 2,000.

COMO SE DISTRIBUYE ESTOS RECURSOS ENTRE LAS POBLACIONES.

Considerando los diferentes grados de pobreza: Pobreza Extrema, Muy pobres, y Pobres y considerando el alto porcentaje de la población incluida en esta clasificación y a la alta demanda de Proyectos, FONCODES prioriza los proyectos.

Aparte de otras metodologías de priorización con que contamos en FONCODES, utilizamos un método de priorización netamente técnico, frío e incorruptible, denominado el Método de Evaluación Multi-Criterios L F4. Para los proyectos generales por ejemplo considera 11 criterios, a saber: Nivel de pobreza, nivel de atención, nivel de eficiencia de servicios (si la comunidad cuenta o no con servicios básicos, agua, desagüe, escuelas), que es lo que priorizó la población, como se optimiza la inversión en el diseño del proyecto, las comunidades deben establecer qué fracción del costo total de la obra están aportando en materiales o en mano de obra., entre otras.

Otros factores a considerar son como incide el proyecto en el medio ambiente o cuál es la mejor solución para que éste no cause efectos nocivos a nivel de medio ambiente, cuál es la magnitud de la generación de empleo como consecuencia del proyecto, lo que constituye uno de los fines fundamentales de nuestro programa.

Otro aspecto que se tiene en cuenta es por ejemplo el caso de poblaciones que poseen canales de riego o aulas y presentan un Proyecto para su rehabilitación o reconstrucción. En este caso se analizan el estado de la obra y cuanto debe invertirse. Desgraciadamente los ataques del terrorismo durante 10 años fueron dirigidos precisamente a elementos estratégicos de desarrollo, y últimamente la severidad del

Fenómeno del Niño como por ejemplo los canales de riego, puentes, tomas de agua. Ello explica el por qué FONCODES prioriza proyectos de reconstrucción de algunas obras.

Durante los cinco primeros años nuestro espectro de demanda incluía programas de educación, salud, saneamiento básico, energía, transporte y proyectos productivos, entre otros. En educación la demanda era tan grande frente a nuestros recursos financieros disponibles que se priorizó y financió la mitad de un total de 20,000 demandas de proyectos, normalmente de tres aulas. En el rubro de salud, generalmente es el ministerio del sector quien debe construir los centros de salud, pero en lugares extremadamente alejados FONCODES aporta la infraestructura de pequeños centros de salud y luego son entregados al sector salud para su administración e implementación.; es el mismo procedimiento para las aulas escolares. En lo referente a saneamiento básico la demanda supera los 8,000 Proyectos, de los cuales se han financiado 4,000.

Al igual que todos los otros proyectos de lucha contra la pobreza, FONCODES cree que la mejor manera de crear empleo permanente es la inversión en proyectos productivos. En particular hemos enfocado los proyectos productivos a un punto débil en todo nuestro país: La capacitación y asistencia técnica. Todos los proyectos productivos financiados por FONCODES tienen una cadena denominada "Capacitación". Manejamos la capacitación en todo el ciclo productivo - capacitación técnica, productiva, administrativa, comercialización, financiera. Ya que uno de los peores factores de pobreza a nivel rural lo constituyen los defectos del mercado. Capacitamos también acerca de como mantener los recursos ambientales. Perú es uno de los países mas fuertemente presionados en el área rural y nuestro medio ambiente se encuentra muy amenazado deteriorado.

En lo que se refiere a proyectos productivos, FONCODES, orienta el financiamiento a dos sectores principales con dos tipos de proyectos: En las comunidades mas pobres y menos avanzadas, que nunca han recibido ningún tipo de ayuda aplicamos un sistema de FONDOS ROTATORIOS - COLOQUIALMENTE "HOY POR TI, MAÑANA POR MI", constituido por un pequeño fondo que se maneja ya sea en dinero o en especies. Una vez cumplida ésta primera fase, entramos a una fase mas avanzada de manejo de fondos para desarrollo productivo en la que se involucra un sistema de pequeños créditos.

FONCODES se divide políticamente en 23 departamentos, en cada uno de los cuales posee una Oficina Zonal, con un nivel de descentralización del 60 % hasta 1996 y 100 % descentralizadas a partir de 1997. En cada oficina Zonal trabajan únicamente siete empleados, lo que totalizan 335 a nivel nacional, para una población de 25 millones de habitantes. Del total de los recursos financieros que cuenta el FONCODES, sólo el 6 % se emplea en gastos operativos. Solamente en 1996 en la que se realizó la primera evaluación se financiaron 4, 417 proyectos, mientras que en la actualidad existen 22,000 proyectos priorizados. El 100 % de los distritos en extrema pobreza han sido atendidos por lo menos con un proyecto.

Como mencionaba, FONCODES no trabaja sólo: Para asegurarse el acceso a todos los lugares y para hacer mas directa la lucha contra la pobreza, debe necesariamente un vínculo con todos los sectores - Educación, Salud, Energía, Transporte, de modo de evitar desviar fondos y financiar en el mismo lugar o las mismas cosas. A Modo de ejemplo cuando FONCODES construye una escuela, el Ministerio de Educación se encarga de todo el resto: poner Profesor, suministrar los muebles y realizar los programas; del mismo modo si construimos un pequeño centro de salud, el sector encargado de poner un médico, enfermera y equiparlo es el Ministerio de Salud.

Para analizar cuál es la magnitud de la prioridad otorgada a las zonas rurales, debe considerarse que el 44 % de la población rural está en pobreza extrema frente a un 10 % del ámbito urbano. De los 4.5 millones de pobres extremos, tres millones habitan en el campo. Se recomienda entonces que por cada 100 millones de soles, se inviertan 85 % en las zonas rurales, mientras que entre 1000 y 2000 millones, se puede utilizar el 70 % para las zonas rurales. Se debe ponderar además el impacto económico : cada sol invertido en proyectos productivos en el campo tiene un impacto seis veces mayor respecto a la inversión en la ciudad.

De la evaluación del Proyecto hecha hasta 1996, surge que, en cuanto a la priorización, el 94 % de las obras efectuadas por FONCODES eran aquellas más necesitadas por la población. En lo que respecta a la legitimidad, el 81 % de los Núcleo Ejecutores han sido elegidos por la mayoría en asamblea. El 94 % de las obras que se ejecutan se utilizan para lo que se construyeron y sigue funcionando. El 87 % de las poblaciones rurales del Perú saben lo que es FONCODES. En cuanto a la percepción de la ayuda, el 57 % de la ayuda en las localidades propias es de FONCODES, seguido de 36 % de los municipios y 8 % de la Iglesia. Respecto al impacto de las obras de las mismas benefician a los mas necesitados. Finalmente, cabe decir que el 85 % de la población conoce el compromiso de mantenimiento de las obras que hace FONCODES, lo cuál contribuye a su sostenibilidad.

Una de las estrategias que FONCODES utiliza para optimizar la segunda etapa de trabajo con comunidades un poco mas avanzadas es un programa denominado Racimos Estratégicos de Desarrollo Rural, los RED rural y tiene como objetivo generar y sostener el empleo productivo en las áreas rurales y reducir un problema grave del país como es la tendencia migratoria. Pretende asimismo aumentar los niveles de ingreso de las pobladores rurales y sostener el empleo productivo fomentando la pequeña agroindustria pero a nivel rural. La estrategia básica del RED rural consiste en aprovechar zonas con potencial agropecuario, agroindustrial y turístico, agrupando de ocho a diez comunidades los racimos en una microcuenca con fines de producción agropecuaria. Cada microcuenca que se extiende por lo menos a lo largo de un río o una carretera, posee características y potencialidades homogéneas lo que posibilita la puesta en marcha de una actividad productiva principal común para todas esas comunidades, en forma concertada con la empresa privada para la comercialización de sus productos.

Es el caso de la un programa que reúne comunidades Nativas que tienen potencial para producir camu camu, y Uña de Gato que son plantas con gran demanda a nivel de mercado mundial. cuyo mercado está asegurado. Como éstos casos se pueden mencionar miles de “ventanas de oportunidades”. Paralelamente a la actividad principal se debe desarrollar actividades complementarias como cultivos de ciclo corto que generen ingresos rápidos para sostener a la actividad principal y para procurarles alimentos básicos a los pobladores.



THE UNIVERSITY OF CHICAGO LIBRARY



