
PENSANDO EN VOZ ALTA V

Innovadores Estudios de Caso sobre Instrumentos Participativos

Primavera 2004

***Apoyo a los Enfoques de Empoderamiento en Préstamos Programáticos y de Ajuste
en Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay***

***Enfoques de Desarrollo Impulsados por la Comunidad en Proyectos de Gestión de
Recursos Naturales: Enseñanzas de Casos de Guatemala y Honduras***

***La Experiencia del Mantenimiento de Carreteras por Medio de Microempresas
Comunitarias en Honduras***

***Movilización Comunitaria para la Prevención de Incendios en el Amazonas Brasileño
– Alianzas entre la Sociedad Civil, el Gobierno y la Comunidad Internacional***

Argentina: De la Emergencia a la Construcción de Capital Social

***Portales de Transparencia: Información de las Finanzas Públicas para la Ciudadanía
en América Latina***



Equipo de
Sociedad Civil

OFICINA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
BANCO MUNDIAL

La presente publicación fue elaborada y producida por el Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Los trabajos de la serie de Sociedad Civil no constituyen publicaciones formales del Banco. Son publicadas de manera informal y distribuidas con el ánimo de fomentar la discusión y los comentarios dentro del Banco Mundial y de manera más amplia con la comunidad que trabaja en los temas de desarrollo.

Los resultados, interpretaciones, juicios y conclusiones expresados en este trabajo son propios del autor(es) respectivos y no deber ser atribuidos al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros del Directorio Ejecutivo ni a los gobiernos que ellos representan.

La publicación *Pensando en Voz Alta V* fue producida por Katherine Bain e Indu John-Abraham, y editada por Katherine Bain, Franka Braun, Indu John-Abraham and Mónica Peñuela. La traducción al español estuvo a cargo de Roberto Pizarro. La diagramación de carátula y el diseño interior, estuvo a cargo de Ana María Origone con el apoyo valioso de Mariela Guillén Velarde en el cuidado de la publicación.

Para obtener copias de esta publicación, favor dirigirse a:

Latin America and the Caribbean Region
Civil Society Team
The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
USA

<http://www.bancomundial.org/sociedadcivil>
E-mail: LAC_civilsociety@worldbank.org
Tel: 202-473-9230
Fax: 202-522-0054

Contenido

Prólogo	
<i>David de Ferranti</i>	7
Introducción	
<i>Katherine Bain</i>	9
Apoyo a los Enfoques de Empoderamiento en Préstamos Programáticos y de Ajuste en Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay	
<i>Indu John-Abraham y Magüi Moreno Torres</i>	15
Enfoques de Desarrollo Impulsados por la Comunidad en Proyectos de Gestión de Recursos Naturales: Enseñanzas de Casos de Guatemala y Honduras	
<i>Francesca Russo, James W. Smyle y Armando Guzmán</i>	33
La Experiencia del Mantenimiento de Carreteras por Medio de Microempresas Comunitarias en Honduras	
<i>Guillermo Ruan y Josef Trommer</i>	49
Movilización Comunitaria para la Prevención de Incendios en el Amazonas Brasileño – Alianzas entre la Sociedad Civil, el Gobierno y la Comunidad Internacional	
<i>Marla McCarroll Pinto-Rodrigues, Ricardo Tarifa y Zezé Weiss</i>	57
Argentina: De la Emergencia a la Construcción de Capital Social	
<i>Sandra Cesilini, Raúl Dalmazo y Lisandro Martín</i>	67
Portales de Transparencia: Información de las Finanzas Públicas para la Ciudadanía en América Latina	
<i>Miguel Solana</i>	77
Los Autores	89

Prólogo

El empoderamiento constituye un elemento crítico en la lucha contra la pobreza. En su sentido más amplio, tiene que ver con la libertad de elección y acción de que goza cada persona para forjarse por sí misma su futuro. Las dimensiones cruciales del empoderamiento comprenden la participación, la capacidad, el acceso a la información y la rendición de cuentas – todas las cuales pueden ejercer un profundo impacto en las actividades del desarrollo.

La concesión de autonomía a los pobres y el fomento de mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad, así como el propender a que los servicios públicos sean más eficaces y sensibles a las necesidades de los usuarios y les rindan cuentas a estos últimos, han sido el enfoque de la Estrategia del Banco Mundial para la Participación de la Sociedad Civil en la región de América Latina y el Caribe (LCR) en los años fiscales 2002 a 2004. El Banco tuvo la oportunidad de apoyar, durante la década pasada, la rica tradición de iniciativas innovadoras de la región tendientes a aumentar el grado de acceso y control por parte de los pobres a los recursos y decisiones que afectan su bienestar. En colaboración con los diferentes gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores participantes en el desarrollo internacional, la participación ciudadana se ha institucionalizado en varios países, entre otros Bolivia, Perú y Nicaragua. Se están poniendo en marcha mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad a lo largo y ancho de la región, por ejemplo en Argentina, Brasil y Colombia. Por otra parte, en países como Chile, Ecuador y Guatemala los nuevos mecanismos les están facilitando a los ciudadanos un mayor acceso a la información pública.

Los artículos que se presentan a continuación reflejan algunas prácticas innovadoras que favorecen activamente la participación de los pobres en procura de su mayor desarrollo. La mayoría de las iniciativas tratadas hacen uso del conocimiento, las tradiciones y las destrezas locales para formular estrategias que respondan a las múltiples necesidades actuales, tales como generación de ingresos, reducción de la pobreza, protección del medio ambiente, provisión de infraestructura y divulgación de la información. Estos ejemplos muestran el grado de capacidad, compromiso y voluntad que inspira a las personas que viven en estado de pobreza por transformar su vida mediante una participación activa y eficaz. Al mismo tiempo reflejan los nuevos caminos que están siguiendo los equipos de funcionarios de la Oficina Regional del Banco Mundial para LCR con miras a explorar y fomentar el empoderamiento en las actividades relacionadas con los préstamos y los estudios analíticos del Banco.

Además de los casos presentados en esta serie de documentos, el Equipo de Sociedad Civil de América Latina y El Caribe continúa desarrollando emocionantes iniciativas, orientadas a fortalecer la capacidad que tienen los pobres de forjar su propio desarrollo. En la actualidad el Equipo de Sociedad Civil está brindando apoyo a la elaboración de mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad en el seguimiento y evaluación de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua. De igual manera se han realizado numerosos foros para el diálogo,

tanto nacionales como regionales, en los cuales han participado diversos individuos y grupos interesados, entre ellos la sociedad civil, para garantizar que las voces de los pobres sean oídas en la formulación de los programas y estrategias del Banco Mundial.

Espero que estos estudios de caso contribuyan a generar debates adicionales y nuevas ideas que ayuden a empoderar a los pobres, a incrementar los niveles de rendición de cuentas a la sociedad y a estimular el logro de las metas de más equidad y menos pobreza.

David de Ferranti

Vice Presidente
Oficina Regional de América Latina y el Caribe
Banco Mundial

Introducción

KATHERINE BAIN

Jefa del Equipo Regional de Sociedad Civil y Cientista Social Superior
del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe

Me complace compartir con ustedes la quinta edición de casos sobre el tema del empoderamiento que se logra mediante mecanismos participativos en torno a los productos del Banco Mundial en la Región de América Latina y el Caribe. La serie de estudios *Pensando en Voz Alta*, al extraer los principales retos que se deben enfrentar y las enseñanzas obtenidas durante las etapas de ejecución de diversos proyectos, pretende compartir las prácticas innovadoras que presentan no sólo colegas del Banco Mundial sino también otros expertos en temas de desarrollo, acerca de los retos y éxitos que ocurren en el esfuerzo por incorporar mecanismos participativos en las iniciativas de desarrollo.

La presente entrega de *Pensando en Voz Alta*, al igual que las anteriores, busca generar entendimiento, apoyo y capacidad tanto dentro como fuera del Banco Mundial, en relación con la participación de la sociedad civil en la lucha contra la pobreza. Tal como lo han destacado las versiones anteriores de esta serie de investigaciones, si bien es cierto que la formación de alianzas entre el gobierno y la sociedad civil en torno a las actividades financiadas por el Banco Mundial puede resultar muy gratificante, asimismo conlleva riesgos y costos. Estos últimos se pueden acentuar no sólo debido al complejo escenario en el que se desenvuelve la sociedad civil, sino a la constitución puramente estructural del Banco Mundial. El análisis de las ventajas y desventajas de las iniciativas participativas constituye, pues, un elemento clave para minimizar los riesgos y costos y de maximizar, a la misma vez, los beneficios.

Pensando en Voz Alta V reúne seis casos sobre iniciativas cuya fin es obtener la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en torno a los proyectos del Banco Mundial y al diálogo sobre políticas en ocho países diferentes. Primero se presenta un análisis comparativo entre varios mecanismos de rendición de cuentas relacionados con préstamos del Banco Mundial basados en políticas, en Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay. Enseguida se explica un caso en el que se aprecia la forma como diversos métodos eficientes de desarrollo manejados por la comunidad ofrecen soluciones innovadoras a los proyectos de gestión de recursos naturales en Guatemala y Honduras. El caso sobre este último país muestra un ejemplo del mantenimiento eficiente de las carreteras por medio de microempresas comunitarias. El estudio de caso de Brasil representa las enseñanzas de la movilización de la comunidad para la prevención de incendios en el Amazonas mediante un innovador proyecto de alianza establecido por organizaciones de la sociedad civil. De Argentina se presenta el programa de emergencia social (FOPAR), que fue reestructurado durante la crisis que enfrentó este país en 2001 para orientar de mejor manera los servicios sociales hacia los pobres y obtener una

mayor participación de los beneficiarios en la ejecución del proyecto. Por último, se expone otro estudio comparativo sobre Internet, los Portales de Transparencia, referentes a los sistemas de información de la gestión financiera pública en Perú, Guatemala, Chile, Bolivia y Colombia.

Aunque no se cuenta con un modelo institucional único aplicable al empoderamiento, hay cuatro elementos clave que parecen estar presentes cuando ocurre un empoderamiento con buenos resultados: acceso a la información, inclusión y participación, rendición de cuentas y capacidad local de organización (Banco Mundial, *Empowerment and Poverty Reduction. A Sourcebook*, 2000). En los estudios de caso de esta publicación se proporciona una información evidente de la inclusión de estos elementos en cuatro áreas importantes de la labor desarrollada por el Banco Mundial para la reducción de la pobreza: (i) prestación de servicios básicos, (ii) fortalecimiento de la gobernabilidad local, (iii) apoyo a la gobernabilidad nacional y (iv) desarrollo de mercados en favor los pobres. Los proyectos varían en la forma como cada uno de ellos adopta los cuatro elementos del empoderamiento, tal como lo trata en detalle el artículo sobre enfoques de empoderamiento en los préstamos programáticos y de ajuste (consúltese el artículo de John-Abraham y Torres). A continuación se presenta una visión general de algunos de los resultados iniciales que surgieron de los seis estudios de caso en relación con estas cuatro áreas.

En el tema de la **prestación de servicios básicos** se ha señalado con frecuencia que, gracias a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, se ha logrado un mejor diseño y una mayor sostenibilidad de los proyectos. Por muchos años, el Banco Mundial ha apoyado los esfuerzos de los gobiernos, tendientes a llevar recursos hasta el nivel comunitario utilizando enfoques de Desarrollo Impulsado por la Comunidad. Las estrategias del desarrollo promovido por la comunidad les otorgan el control de las decisiones y los recursos a los grupos comunitarios. Estos últimos suelen trabajar en asocio con organizaciones de apoyo que responden a la demanda así como con prestadores de servicios, por ejemplo los gobiernos elegidos localmente, el sector privado, las ONG y los organismos del gobierno central. El enfoque del desarrollo impulsado por la comunidad ofrece una forma de cumplir múltiples objetivos –prestar servicios sociales y de infraestructura, organizar la actividad económica y el manejo de recursos, empoderar a los pobres, mejorar la gobernabilidad y ofrecerles una mayor seguridad a los más necesitados.

Tanto la experiencia hondureña sobre el mantenimiento de carreteras por parte de microempresas comunitarias como el caso argentino, en el que las OSC actúan como los organismos ejecutores del programa de emergencia social FOPAR, constituyen ejemplos de un enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad que indica que la participación de la sociedad civil sí contribuye a reflejar las necesidades y prioridades de los beneficiarios en el diseño del proyecto. Por otro lado, como se observa en los casos de Argentina y Brasil, los grupos comunitarios han mejorado de manera significativa no sólo la rentabilidad de los proyectos sino también el alcance de éstos, en comparación con las iniciativas diseñadas y supervisadas por grupos externos a la comunidad. El estudio de la gestión de los recursos naturales por parte de la comunidad en Guatemala y Honduras, señala una tercera ventaja propia de los enfoques de desarrollo promovidos por la comunidad. Allí, los interesados del nivel local absorben

algunos de los costos y riesgos que implica el proyecto y, a su vez, son objeto de los beneficios que brinda este último, fortaleciéndose así el grado de propiedad local.

Sin embargo, pese a los beneficios ya citados, el desarrollo impulsado por la comunidad continúa representando un desafío para las organizaciones de la sociedad civil, al igual que para los gobiernos y los donantes. El impacto de este tipo de enfoque se encuentra, desde luego, relacionado con la solidez de las organizaciones comunitarias que impulsan el proceso para formar vínculos con otras organizaciones, tanto las de base técnica como las constituidas por grupos de agremiados. La importancia de las organizaciones técnicas radica en que proporcionan las habilidades necesarias para consolidar los recursos adicionales y crear una capacidad de gestión. Los nexos con otros grupos de afiliados son importantes si las iniciativas representan verdaderamente las principales inquietudes de las comunidades y no simplemente los intereses de unos pocos agremiados.

Para el Banco Mundial persiste un gran reto, el de sus procedimientos administrativos, los cuales fueron concebidos para proyectos a gran escala en los que actuaban como contrapartes los gobiernos de los respectivos países. Aunque los casos de Argentina y Brasil definen claramente cuáles son las ventajas de los enfoques de desarrollo impulsado por la comunidad, es evidente que los procedimientos administrativos del Banco Mundial en los que participa la sociedad civil suelen resultar engorrosos en proyectos comunitarios a pequeña escala. Por este motivo es necesario no sólo contemplar nuevas formas de adaptar los procedimientos internos a estos proyectos de menor envergadura y con mayor grado de participación, sino también ofrecer recursos destinados a fortalecer la capacidad administrativa de los organismos ejecutores en el diseño de futuros proyectos.

Los casos correspondientes a la segunda categoría, la del **fortalecimiento de la gobernabilidad local**, muestran cómo la participación de la sociedad civil puede contribuir a mejorar la prestación de los servicios y responder, en mejor forma, a las prioridades de los pobres. El caso de Brasil, por ejemplo, señala que el establecimiento de alianzas entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil no solamente mejoran la capacidad de respuesta de los proyectos y políticas a las prioridades sectoriales, sino que, asimismo, aumentan la confianza de la ciudadanía en las medidas que toma el gobierno. El ejemplo de la metodología de recopilación de información municipal utilizada en Bolivia, elaborada para la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), tal como se presenta en el artículo comparativo del empoderamiento, demuestra que la retroalimentación suministrada por los ciudadanos sobre el desempeño del gobierno y la respuesta de los servicios públicos a sus necesidades pueden constituir herramientas útiles para mejorar tanto la gobernabilidad como la prestación de los servicios al nivel local.

No obstante, uno de los desafíos para los gobiernos locales continúa siendo el de poder responder a la diversidad de intereses, necesidades y exigencias de la sociedad civil en el momento de adoptar un enfoque más abierto en el proceso de fijación de políticas. Los ejemplos de Uruguay y Brasil muestran un mecanismo eficaz para superar este reto. Ambos casos demuestran que, con una participación más amplia de la sociedad civil en el nivel local, en particular mediante procesos de consulta, las opiniones expresadas en las consultas son transmitidas directamente a las partes intere-

sadas más importantes. Sin embargo, para lograr que las consultas sean productivas, también se requiere que éstas se basen en información consistente, así como en consideraciones metodológicas bien elaboradas. El estudio de caso de Bolivia revela, a su vez, un primer paso fundamental hacia la creación de una información sólida al nivel comunitario, que podría dar origen y forma a consultas futuras.

Por otra parte, como lo ilustran las experiencias de Argentina y Brasil, el enfoque que se le ha concedido al mejoramiento de la gobernabilidad local se ha dado con mayor frecuencia desde la perspectiva de la oferta que desde la de la demanda. Sin embargo, el fortalecimiento de la capacidad de organización local continúa siendo crítico para permitirles a los ciudadanos participar de lleno en tales iniciativas, mejorando así el lado de la demanda. Para lograrlo, hace falta entender mejor la manera en la que el Banco Mundial puede integrar sistemáticamente la formación de capacidad en sus instrumentos de préstamos. En este contexto cabe anotar que la construcción de capacidad para los beneficiarios del proyecto crea habilidades que trascienden los proyectos específicos como tales. Además de fortalecer la eficacia del proyecto, facilita un diálogo más fluido entre el Banco Mundial, los gobiernos y los socios del proyecto, lo cual puede ejercer un impacto positivo en la forma como las personas contemplan las interacciones futuras.

Así como la participación puede ayudar a mejorar la gobernabilidad en el orden local igualmente puede contribuir, como lo muestran algunos de los casos presentados, a mejorar el **apoyo a la gobernabilidad al nivel nacional**. Esta tercera área de casos contempla los procesos participativos de orden nacional en torno a los préstamos basados en políticas. El estudio perspectivo general realizado por John-Abraham y Torres ofrece una descripción más profunda de estos procesos y de sus resultados. Dichos casos indican que los préstamos basados en políticas son un punto de entrada importante que permite incorporar más ampliamente el empoderamiento a la corriente de procesos. Aunque, a fin de cuentas, las decisiones sobre políticas necesitan tomarse con base en una combinación de conocimientos técnicos y una comprensión de las necesidades locales, los procesos participativos incluidos en las reformas pueden ayudar a lograr al menos tres objetivos. Primero que todo, contribuyen a identificar quiénes resultarán siendo los posibles ganadores y perdedores, así como a determinar las medidas que se requieren para minimizar los impactos negativos. En segundo término, pueden consolidar el apoyo a los procesos de reformas y contribuir a evitar que dichas reformas se desvíen de su curso por cualquier oposición que enfrenten. Como tercera medida, pueden incidir en forma positiva en los procesos de reformas, ayudándoles a los encargados de las políticas a identificar nuevas áreas de reformas, con base en un entendimiento de lo que constituye la prestación eficaz de los servicios según lo percibido por sus usuarios. El ejemplo de Uruguay permite hacer una importante reflexión sobre los retos y beneficios que conlleva dicho proceso. Los casos sobre empoderamiento mediante préstamos basados en políticas indican, asimismo, que estos préstamos pueden representar una herramienta importante para adelantar una agenda de empoderamiento al nivel nacional. El caso de las Mesas de Concertación de Perú, por ejemplo, ilustra cómo un préstamo programático para reformas sociales contribuyó a que los encargados guberna-

mentales de las reformas abogaran por implantar sistemas de información más transparentes, un proceso más abierto de planeación y evaluación de políticas con la participación y supervisión de los ciudadanos de los procesos presupuestarios locales y nacionales, junto con una sociedad civil y unos actores comunitarios bien capacitados, que se prepararon para participar de manera oportuna e informada. Aunque apenas se está comenzando a poner en marcha un mecanismo de evaluación de este préstamo, sus primeros indicios permiten prever que este enfoque, que ha sido acogido por varios departamentos y municipios al nivel nacional, es una forma eficaz de mejorar la prestación de servicios, a la vez que profundiza la cultura democrática a diferentes niveles en el Perú. En una escala menor, la experiencia reciente del Programa de Cartas de Compromiso Ciudadano, emprendida en Argentina en torno al préstamo de reforma para la Modernización del Sector Público, insinúa que los usuarios pueden ser una fuente importante de información para reformar la prestación de servicios, con una orientación más precisa hacia la obtención de resultados y la rendición de cuentas. En sentido semejante, el estudio comparativo de los sistemas de información de gestión financiera proporciona una visión general interesante de la forma como estos sistemas están empezando a ser utilizados en la región como instrumentos de transparencia, aunque aún resta mucho para hacerlos más accesibles y amigables a los usuarios.

A nivel nacional se han identificado dos desafíos principales: el rol de los medios de comunicación y la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil. Es evidente que los medios pueden desempeñar un papel más descollante y sofisticado en la región, tanto en la divulgación de las oportunidades que se les presentan a los ciudadanos de participar en las nuevas iniciativas, como en el suministro al público de información exacta que pueda ser utilizada por los participantes. Los casos de Uruguay y Perú señalan que se habría multiplicado la posibilidad de incluir a un mayor número de actores si los medios hubiesen jugado un papel más activo en el acompañamiento a estos procesos. Al mismo tiempo, dado que la participación de la sociedad civil en debates sobre políticas al nivel macro es una oportunidad relativamente nueva, no es de extrañarse el que se presente en la sociedad civil un vacío de capacidad que es preciso llenar, especialmente en las organizaciones más rurales que representan directamente a los pobres. Así pues, es importante tanto reconocer estos aspectos desde el principio, en la etapa de diseño de los procesos y préstamos, como destinar tiempo y recursos específicos para las iniciativas encaminadas a construir capacidad. El caso de Perú resalta la importancia no solamente de realizar esta labor como parte del presupuesto de preparación del proyecto, sino la de proceder a consolidar desde un principio los fondos provenientes de donaciones y auxilios adicionales, para invertirlos en la formación de capacidad, a fin de cerciorarse de que los procesos no les lleguen únicamente a unos pocos ilustrados de la sociedad civil.

El cuarto y último conjunto de casos tiene que ver con el área del **desarrollo de mercados en favor de los pobres**. Es poco probable que la pobreza y la vulnerabilidad se lleguen a disminuir sin un crecimiento y un desarrollo económicos, los cuales, por su parte, no son sostenibles si excluyen de las actividades productivas a los hombres y mujeres pobres. Al facilitar el acceso a los mercados de los empresarios y microempresas locales se puede ayudar a derribar los obstáculos que impiden

la participación de los pobres en las actividades económicas. El caso de Honduras revela cómo el fomento de la participación local en el diseño de las microempresas, que son las encargadas del mantenimiento de las carreteras, genera nuevos empleos e ingresos en zonas rurales. Estas nuevas oportunidades de trabajo pueden también contribuir a restringir la migración del campo a las ciudades. Otro beneficio evidente es el desarrollo del capital social en forma de habilidades empresariales y de organización, que pueden también servir de catalizadores en iniciativas de desarrollo local diferentes o futuras.

Pese a estos evidentes beneficios, desde un principio se debe considerar cuáles van a ser la sostenibilidad de las iniciativas y el diseño de las estrategias de salida, correspondientes a la etapa final. En el momento de hacerlo, se debe tener la precaución de dotar a las comunidades con las habilidades técnicas necesarias para la gestión de los proyectos una vez desaparezca el apoyo externo.

Una de las conclusiones más importantes que podría sacar el lector de esta publicación es que los cuatro elementos del empoderamiento: acceso a la información, inclusión y participación, rendición de cuentas y capacidad local de organización, aplicados a las diferentes áreas del desarrollo, se encuentran estrechamente relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente. También queda claro que el empoderamiento no es una ciencia perfecta y que hace falta redefinir las estrategias con el paso del tiempo mediante un proceso iterativo. Los casos presentados resaltan en forma deliberada los retos que surgen en los respectivos procesos, con la esperanza de que esto, en sí mismo, contribuya a efectuar una evaluación más sólida y a llevar a cabo procesos de aprendizaje que giren alrededor de los enfoques de empoderamiento. Sin embargo, a pesar de todos estos retos, no se puede menos que elogiar esta ola de nuevas prácticas participativas, herramientas de acceso a la información, mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad e iniciativas de formación de capacidad que han surgido en la región de América Latina y el Caribe en el transcurso de la década pasada. Esperamos que los siguientes casos se conviertan en una fuente útil en la cual se puedan basar medidas posteriores que sirvan de soporte a unas instituciones más eficaces y capaces de responder a las necesidades, inclusivas y dispuestas a rendir cuentas de su actuación.

Apoyo a los Enfoques de Empoderamiento en Préstamos Programáticos y de Ajuste en Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay

Indu John-Abraham – Banco Mundial – Washington, D.C.
Magüi Moreno Torres – Banco Mundial – Washington, D.C.

Resumen

En el contexto de las operaciones de préstamos programáticos y de ajuste del Banco Mundial en Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay, en el año 2002 se escogieron cinco iniciativas que recibieron financiación para la ejecución de actividades relacionadas con el empoderamiento. Dichas iniciativas se centraron principalmente en procesos participativos y de rendición de cuentas a la sociedad, que comprendieron componentes importantes de construcción de capacidad.

En las páginas siguientes se presenta un extracto de algunas enseñanzas generales, con base en el análisis de los efectos de estas actividades en el empoderamiento, particularmente en torno a cuatro elementos clave: *acceso a la información, participación e inclusión, ren-*

dición de cuentas y formación de capacidades. Se empieza ofreciendo un breve panorama de la justificación común de las cinco iniciativas y de las actividades específicas llevadas a cabo en cada una de ellas. La siguiente sección, que trata de los cuatro elementos cruciales del empoderamiento mencionados anteriormente, muestra que los cinco proyectos comprenden el aspecto de acceso a la información y la divulgación de ésta como elemento central del cual se espera que derive un mayor grado de rendición de cuentas. La última sección examina las oportunidades, desafíos y enseñanzas generales a la fecha. Al final del texto, en la sección bibliográfica, se incluyen recursos adicionales, entre ellos algunas referencias de páginas Web.

I. Introducción : Justificación común de las iniciativas

Como parte del programa que busca incorporar el empoderamiento en sus actividades habituales de la Región de América Latina, en enero de 2002 se escogieron cinco operaciones de préstamos programáticos y de ajuste del Banco Mundial como objeto de un financiamiento adicional destinado a procesos participativos innovadores. Los cinco proyectos fueron seleccionados por competencia para apoyar: i) experimentos con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; ii) divulgación y construcción de la capacidad de herramientas y recursos concretos para los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) destinados al diseño y ejecución de estos mecanismos y iii) una sólida evaluación de costo-beneficio de estos nuevos métodos. En la serie de notas *En Breve* del Banco Mundial (en su edición de febrero-marzo de 2004),¹ aparece un análisis de las principales enseñanzas y desafíos que presenta cada una de las iniciativas mencionadas.

¹ *En Breve* es una serie de notas periódicas que destacan enseñanzas recientes surgidas del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Para obtener mayor información al respecto consúltese: <http://lnweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid/2DC8816CDCA2E92C85256CE900715D97?Opendocument>.

Aunque no todas estas actividades son del todo nuevas, el enfoque en el empoderamiento - reconocido explícitamente en el Marco Estratégico Regional y en la Estrategia para la Participación de la Sociedad Civil del período fiscal 2002-2004² - brinda la oportunidad de concentrar recursos en las actividades referentes a la rendición de cuentas, el análisis institucional y la construcción de capacidad. La meta más amplia es continuar incorporando la participación de todos los interesados, en particular la de la sociedad civil, en las operaciones habituales correspondientes a los proyectos y al diálogo sobre políticas del Banco Mundial, contribuyendo, al mismo tiempo, a generar aprendizaje y obtener apoyo para este enfoque dentro del propio Banco.

La noción de empoderamiento, que tiene su origen en un marco conceptual desarrollado por el Banco Mundial, significa “la ampliación de los activos y capacidades de los pobres para facilitar tanto su participación en el control y toma de cuentas a las instituciones que afectan su vida, como también su negociación con ellas y su influencia en las mismas”³. El término «instituciones» se refiere en este caso al sentido más amplio de la palabra y abarca a instituciones políticas, sociales y económicas tales como el mercado. El empoderamiento implica aumentar la libertad de elección y acción de los pobres, cambiando la naturaleza de la relación que se da entre éstos, el Estado y otros actores diferentes al Estado. Esto implica cambios en las normas y los comportamientos, que les permiten a los ciudadanos, y específicamente a los pobres, hacer que su voz sea oída, representada y tenida en cuenta por quienes toman las decisiones que inciden en su bienestar, bien sea de manera directa o mediante un ambiente favorable a ellos.

Los cinco proyectos examinados aquí, dado que fomentan el empoderamiento por medio de las operaciones de préstamos tradicionales del Banco Mundial, contribuyen al mejoramiento de tres áreas importantes: (i) los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad, (ii) la construcción de capacidad de la sociedad civil concentrada en los más pobres y (iii) un trabajo analítico para entender mejor los nexos existentes entre el empoderamiento y la gobernabilidad, con un enfoque específico en la eliminación de los obstáculos que impiden una participación y una inclusión efectivas.

II. Antecedentes: Breve descripción de cada iniciativa

▪ **Programa Cartas Compromiso de Argentina**

En el año 2000 el gobierno argentino emprendió, con el apoyo del Banco Mundial, un programa de modernización del Estado, uno de cuyos componentes principales era el de los sistemas de gestión basada en resultados, más específicamente la creación del llamado Programa Carta Compromiso. Se trata de un documento público que establece el compromiso de un organismo público prestador

² Banco Mundial (2002), *Empowering the Poor and Promoting Accountability in LCR: A Regional Framework and Strategy for Engaging Civil Society FY02-FY04*. Washington, D.C..

³ Banco Mundial (2002), *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington, D.C.. xviii

⁴ Para obtener mayor información sobre las *Cartas Compromiso*, remítase a: <http://cartacompromiso.sgp.gov.ar>

de servicios de mantener una serie de normas y cumplir ciertas metas en un plazo determinado.⁴ El avance en la ejecución del programa fue evaluado conjuntamente por el Banco Mundial y el gobierno en noviembre de 2001; esta evaluación identificó varios desafíos relacionados con la participación de la sociedad civil. Como resultado de ello se acordó mejorar la divulgación de información sobre el programa y fortalecer la participación de la sociedad civil mediante: (i) la creación de una Unidad de Sociedad Civil y (ii) la organización de talleres de capacitación sobre procesos de participación y consultas, análisis de las partes interesadas y campañas de información. Dos entidades, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), fueron escogidas para el programa piloto de boletines de calificación ciudadanos, tomando como base la contribución de los debates de los grupos de estudio realizados sobre el tema de los servicios sociales tales como pensiones, subsidios de desempleo y transferencias de dinero. Es de esperarse que estos mecanismos de auditoría social proporcionen información sobre la calidad de los servicios y otros aspectos afines desde el punto de vista los usuarios. Otros de los mecanismos participativos adicionales que se utilizan en el programa son las audiencias públicas, las consultas y la creación de grupos de coordinación técnica con base en ONG.

▪ ***El programa Monitor Social de Argentina***

A finales de los noventa se establecieron en Argentina varios programas sociales, con financiamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos programas iban encaminados a fortalecer las redes de seguridad social y así garantizar servicios básicos de salud, nutrición y educación para los sectores más vulnerables de la sociedad, en particular las familias de menores recursos con hijos jóvenes o adolescentes. En este contexto el Banco Mundial, el BID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyaron conjuntamente un proceso destinado a diseñar un Monitor Social, una coalición de organizaciones de la sociedad civil para la elaboración y ejecución de mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad de los programas de emergencia social en Argentina. Este programa se concibió con el fin de: (i) desarrollar la capacidad de los beneficiarios de los programas de emergencia social y ofrecer foros pertinentes al tema y (ii) asegurar que los servicios prestados suplieran las necesidades de quienes recibían una influencia directa de ellos. Las herramientas que utiliza el Monitor Social para fomentar el ejercicio de rendición de cuentas a la sociedad civil están articulados en dos niveles. En primer lugar, el consorcio seleccionado de OSC debe realizar encuestas, entrevistas, talleres y observaciones *in situ* para verificar la implementación legal y eficiente de los recursos asignados. Estas herramientas complementan el análisis de las fuentes secundarias, y todas las conclusiones se compilan en informes periódicos que se presentan al Banco Mundial. En segundo término, se ha abierto una línea gratuita para presentar las denuncias de prácticas corruptas, con lo cual se busca asegurar la rendición de cuentas de las instituciones públicas y sus respectivos programas a la sociedad civil, al igual que fortalecer el capital social.

▪ ***Bolivia: Seguimiento y evaluación al nivel municipal en el contexto de la estrategia de reducción de la pobreza***

El gobierno boliviano ha desarrollado un Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), que define un enfoque cuya finalidad es incrementar el gasto destinado a la lucha contra la pobreza mediante inversiones en educación, salud y saneamiento, así como al manejo de riesgos. Estos gastos se planean y ejecutan principalmente al nivel municipal.⁵ Aunque las estructuras institucionales para la vigilancia de la gestión pública están operando en la actualidad, la falta de sistemas de información hace que los comités de veeduría y los gobiernos locales carezcan de las herramientas y recursos necesarios para cumplir su responsabilidad. Como respuesta a esta necesidad, la Oficina de País del Banco Mundial en Bolivia propuso una iniciativa piloto cuya finalidad era mejorar las fuentes de información y los mecanismos utilizados para el seguimiento de los avances en materia de reducción de la pobreza, desarrollando una metodología de recopilación de información municipal en torno a dos componentes principales: a) un método basado en resultados, con un enfoque en el establecimiento y cumplimiento de objetivos específicos y en la correlación de éstos con los recursos municipales disponibles y b) un componente de comunicaciones, que presenta la información a los comités de veeduría municipal en un formato comprensible. El programa piloto fue lanzado en marzo de 2003 en quince municipios. En la actualidad se están recopilando datos empleando Asistentes Digitales Personales (PDA, por su sigla en inglés), conocidos también como Palm Pilots. Esta iniciativa aborda áreas adicionales, como la construcción de capacidad al nivel local y la mayor concentración en la divulgación y transparencia de la información, al igual que los vínculos entre la planeación participativa y los resultados.

▪ ***Perú: Hacia un sistema de rendición de cuentas a la sociedad***

En Perú, durante la transición política que siguió a la caída de Fujimori, el gobierno inició tres procesos importantes al nivel nacional: (i) mesas de concertación con la participación de múltiples interesados con el objetivo de apoyar la lucha contra la pobreza, (ii) la formulación de metas de desarrollo nacionales y (iii) un proceso de descentralización. Todos estos procesos han contribuido a crear un sistema incipiente de rendición de cuentas a la sociedad, en el que la mayoría de las etapas del ciclo de políticas (formulación, análisis, supervisión y evaluación del impacto) incluye la participación activa de organizaciones de la sociedad civil. Las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), creadas en enero de 2001, ofrecen espacios para el diálogo y la negociación, que les permiten tanto a los ministerios del gobierno como a los representantes de la sociedad civil trazar políticas y programas sociales. De estos diálogos surgieron los Planes de Desarrollo Concertados, junto con un rol más proactivo de las OSC en la ejecución y vigilancia de los presupuestos de algunos programas sociales y en la puesta en marcha de los planes locales de desarrollo.

⁵ *Bolivia Poverty Reduction Strategy Paper and Joint IDA/IMF Staff Assessment*, 10 de mayo de 2001, pag. 9.

Estas mesas contribuyeron a la elaboración de metas de desarrollo nacional a principios de 2002, metas que fueron formalizadas en el Acuerdo Nacional firmado por varios actores sociales, económicos y políticos del país. El Acuerdo formuló treinta políticas de Estado en cuatro áreas clave: (i) institucionalización de la democracia, (ii) equidad social y lucha contra la pobreza, (iii) competitividad y (iv) anticorrupción. En la actualidad se están desarrollando los puntos de referencia correspondientes a la vigilancia de los procesos. Por último, la reforma de descentralización del Estado incorporó a las organizaciones regionales como un nuevo nivel de autoridad en la estructura estatal, con el fin de ayudar a institucionalizar la necesidad de identificar las prioridades regionales. El proceso de descentralización establece como mandato la utilización de la presupuestación participativa y los mecanismos de planeación concertada a los niveles local y regional, con el fin de facilitar el desarrollo de acuerdos gubernamentales inclusivos, hacer más efectiva la lucha contra la pobreza y consolidar la reforma de la descentralización democrática.

▪ ***Uruguay: Consultas con la sociedad civil en torno a programas sociales en los préstamos de ajuste estructural***

Los Préstamos de Ajuste Estructural (SAL, por su sigla en inglés) para los Sectores Social y de Servicios Públicos, así como el Proyecto de Préstamo de Ajuste Estructural Especial, apoyan la mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y comprenden impactos mayores de los gastos públicos para educación y salud. El Banco Mundial ha respaldado al Gobierno de Uruguay en la puesta en marcha de un proceso de consulta, como medio para crear un debate público abierto con organizaciones de la sociedad civil sobre el diseño e implementación de una política de reforma. El proceso se articula empleando varios instrumentos a dos niveles. En primer lugar, la iniciativa ha apoyado al gobierno en la preparación de un documento de información básica que describe las reformas, metas e impactos esperados. En segundo término, se ha elaborado un proceso de consulta que incluye la retroalimentación de la sociedad civil sobre la estrategia de reforma y un plan para la supervisión a las metas finales a los niveles regional y nacional. Hasta el momento el proceso de consulta ha suministrado información útil tanto al gobierno como a las OSC en lo referente a: 1) el grado de cobertura de los programas de protección social (así como de los cruces y duplicaciones entre éstos); 2) el grado de coordinación entre las administraciones central y departamental y 3) la eficiencia de los gastos públicos en estos programas.

III. Análisis de los elementos del empoderamiento

a. Acceso a la información

La información confiable, coherente y comprensible resulta ser una de las “materias primas” requeridas para generar un empoderamiento que conduzca a la rendición de cuentas. La disponibilidad de una información verosímil y el acceso a ésta son esenciales para un proceso adecuado de toma de decisiones y una supervisión eficaz a la política pública. Dado que los “pesos y contrapesos”

de la administración pública han empezado a incorporar en dicho proceso a sus beneficiarios, es decir, a los ciudadanos, el asunto de la información ha adquirido una dimensión diferente. Los tipos y fuentes de información, así como los métodos y medios a través de los cuales se transmite, son aún más críticos para este público tan diversificado. Con el fin de cumplir sus responsabilidades de garantizar la rendición de cuentas, los ciudadanos necesitan datos suficientes para tomar decisiones informadas. Por consiguiente, el empoderamiento implica no solamente el derecho a la opinión y al compromiso de cada persona y el valor que se les conceden a éstos, sino también las herramientas necesarias para cumplir tal obligación.

En todos los cinco modelos de rendición de cuentas a la sociedad que se presentaron, la disponibilidad de una información creíble y pertinente y el acceso a ésta fueron fundamentales para la ejecución del programa. En cuanto a la disponibilidad, varios de los programas buscan generar información pertinente, centrándose en fuentes de información basadas en los usuarios. Los ciudadanos se convierten en clientes a medida que los programas se van centrando en la medición y aseguramiento de la satisfacción de los beneficiarios objeto de los programas sociales. En Argentina, por ejemplo, los programas Monitor Social y Boletines de Calificación Ciudadanos incluyen componentes de recopilación de información por parte de fuentes independientes a las opiniones, comentarios y recomendaciones de los ciudadanos en relación con la calidad y desempeño de los servicios públicos. En los casos de Perú, Uruguay y Bolivia, la sociedad civil proporciona los insumos que conforman el desarrollo de los planes de acción pública. Los diálogos participativos, específicamente las Mesas de Concertación de Perú, las consultas sobre las operaciones de préstamos del Banco en Uruguay y los talleres para la formación de consensos de las partes interesadas en los municipios de Bolivia, sirven de base para el desarrollo de las agendas gubernamentales. Además de los talleres realizados en Bolivia, se están promoviendo nuevos sistemas de recolección de datos locales mediante un software de encuestas que utilizan Asistentes Digitales Personales (PDA). Este todo permite un mayor grado de amplitud y profundidad en la información recopilada, a costos reducidos. Al centrarse en los usuarios finales, los programas del gobierno se pueden orientar con mayor claridad a las necesidades y prioridades de los ciudadanos. Estos nuevos modelos incorporaron a la sociedad civil en calidad no sólo de fuente de información sino de facilitadora de la recopilación de datos, con el fin de concederles más voz a las personas directamente afectadas por los programas del gobierno.

El acceso a la información o, más específicamente, la posibilidad de obtener información pertinente de una manera objetiva, económica y amigable para el usuario, fue otro componente crítico que se incorporó en todos los cinco modelos mencionados. Como una de sus principales funciones en estos procesos, las organizaciones de la sociedad civil han facilitado la propagación de la información al público en general. La formación de la Unidad de Sociedad Civil, correspondiente al programa Cartas Compromiso de Argentina, ha propiciado el intercambio de información entre las partes interesadas más importantes mediante diversos foros de diálogo. Por otra parte, las Cartas han incluido un resumen de toda la información pertinente relacionada con los servicios públicos, incluidos los objetivos, misión, servicios prestados y normas, así como las mejoras esperadas, a fin de

ofrecerles a los beneficiarios directos una información concisa y digerible. Por su parte, los medios han asumido un rol más activo en la promoción del empoderamiento de los ciudadanos. Tanto en el programa Monitor Social de Argentina como en las consultas efectuadas en Uruguay, los medios de comunicación profesionales han brindado un canal de largo alcance para transmitir las actividades de estos programas y generar la concientización y mayor participación de una franja más grande de la sociedad civil en estos procesos. Otra característica importante de algunos de los modelos ha sido el desarrollo de canales de información más amigables a los usuarios. En el modelo peruano se creó una ventana del SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) en Internet con el fin de ofrecer información acerca de los presupuestos a todos los niveles de gobierno, así como a las organizaciones de la sociedad civil.⁶ Al igual que en Bolivia, la transmisión de los datos recopilados al nivel local, en un formato comprensible y accesible tanto para los funcionarios municipales como para los ciudadanos, constituye un factor crítico para su aprovechamiento. En consecuencia, el programa ha explorado fuentes alternativas para la distribución de la información, entre éstas los periódicos, la radio y las asambleas comunitarias locales.

b. Participación e inclusión

Las perspectivas del empoderamiento están fundamentadas en la participación y la inclusión. Mediante una participación ciudadana más significativa y eficaz, los ciudadanos reconocen su propio grado de capacidad, valor y potencial para forjar las medidas y actividades que afectan su vida en forma directa. En particular cuando se trata de los pobres, la participación y la inclusión pueden transformar su impotencia en esperanza, a medida que los ciudadanos se van convirtiendo en protagonistas de su propio desarrollo. El empoderamiento ciudadano por medio del proceso de toma de las decisiones públicas constituye una reflexión permanente en las necesidades y anhelos del pueblo. Con más compromiso y sentido de propiedad vienen mayores responsabilidades y obligaciones por cumplir en forma competente. Los cinco modelos presentados muestran mecanismos que sirven para conseguir una participación ciudadana efectiva mediante la *coordinación, información/contribución y responsabilidades* de la sociedad civil, que les proporcionan beneficios concretos tanto a los ciudadanos como a los organismos y entidades gubernamentales.

Cuando la sociedad civil encuentra un grupo sumamente heterogéneo, con prioridades, capacidades e intereses divergentes, la participación efectiva depende de *mecanismos de participación bien coordinados y estructurados*. El ejemplo de las Mesas de Concertación de Perú ofrece un método claro, concreto y cohesionado, no sólo para captar la expresión de las voces de numerosos actores *de dentro* de la sociedad civil, sino asimismo para crear un foro de diálogo *entre* los diferentes interesados. De otro lado, la posibilidad de extensión de las mesas, que son más de 1.000 a lo largo y ancho del país y que continúan creciendo, ofrece un mecanismo coherente y más formalizado de participación, con la expectativa de construir consensos.

⁶ Para mayor información consúltese <http://www.mef.gob.pe>

De igual modo, el concepto de inclusión forjó claramente la naturaleza de los modelos desarrollados en Argentina. Los programas formaron entidades cuya finalidad era *responder específicamente a la diversidad de intereses representados por la sociedad civil*. La Unidad de Sociedad Civil establecida en el programa Cartas Compromiso creó un mecanismo de inclusión de grupos de la sociedad civil. Por otra parte, la coalición de 56 organizaciones de la sociedad civil que formaron el programa Monitor Social constituyó un esfuerzo deliberado de incorporar la amplia variedad de intereses de la sociedad civil en una entidad consolidada y colaborativa.

El proceso de consulta de Uruguay en torno a los Préstamos de Ajuste Estructural (SAL) fue un mecanismo más focalizado en la participación. La participación ciudadana abordó objetivos específicos destinados a *suministrar información para el análisis y diseño* de propuestas de reforma y políticas públicas. No obstante, su efectividad fue el resultado de una ejecución correctamente coordinada con el gobierno, con los organismos de cooperación internacional clave y con diversos actores de la sociedad civil. De hecho, ésta fue la primera consulta de SAL que incluyó organizaciones de afrodescendientes en el diálogo sobre políticas. Las consultas proporcionaron información crítica para la formulación, puesta en marcha y evaluación de las políticas de reforma en un momento específico.

En el caso de Bolivia, la participación y la inclusión no se formalizaron mediante la creación de un ente coordinador, sino mediante el proceso mismo. El derecho a la información ha salido a la luz gracias al surgimiento de los servicios de información. Para llenar el vacío la sociedad civil ha *complementado este derecho con una gran responsabilidad*. La participación ciudadana se ha integrado al proceso de recopilación y análisis de datos, a la identificación de poblaciones objetivo para las acciones de política pública y a establecer la relación entre orientación a resultados y asignación de recursos.

c. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos, empleados privados o proveedores de servicios en el desempeño de sus políticas, acciones y utilización de fondos.⁷ Esto implica tanto la obligación de responder, es decir informar y dar explicaciones; así como la de hacer cumplir las normas, entendiéndose por esto o la capacidad de imponer sanciones en los casos en los que se haya abusado o hecho uso indebido del poder público.⁸ La rendición de cuentas puede ser de tipo: político (por medio de las elecciones), administrativo (ejercido entre un organismo y otro), y social o público (entre los organismos y los ciudadanos). Las cinco iniciativas analizadas aquí introdujeron varias formas de auditoría social para animar el empoderamiento de los ciudadanos, particularmente de los de menores recursos, y el mejoramiento de los servicios básicos. Generalmente, la corrupción y las ineficiencias lesionan mayormente a los pobres, debido a que

⁷ Paul, Samuel (1992) "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control," *World Development*, Vol. 20, No. 7, pp.1047-1060.

⁸ Banco Mundial (2003), *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*, Banco Mundial: Washington, D.C. Documento preliminar.

éstos son los que tienen la mínima probabilidad de acceso a los funcionarios públicos, o a servicios privados alternativos cuando los públicos no se encuentran disponibles o funcionan mal.

La rendición de cuentas suele ser el centro de las exigencias relacionadas con la información y la participación de la sociedad civil, especialmente en aquellos países en los que los sistemas políticos se encuentran muy desacreditados o son percibidos como controlados por unos pocos grupos dominantes. El empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil para que puedan exigirles cuentas a sus gobiernos y entidades públicas puede reforzar las estructuras existentes de rendición de cuentas verticales (las elecciones) así como horizontales (entre organismos y funcionarios). Por otra parte puede crear nuevos mecanismos de rendición de cuentas cuyo efecto sea el de presionar a los organismos a cumplir con su labor en forma eficaz mediante procesos impulsados por la sociedad. Por ejemplo, el seguimiento y la presión que apliquen directamente los actores de la sociedad civil en asuntos o servicios específicos aumentan la frecuencia y claridad de las señales que los ciudadanos les envían a los funcionarios públicos, con lo cual se mejora, por lo tanto, la calidad de los productos.

Con este fin, se han venido introduciendo y experimentando cada vez más las tarjetas de evaluación que llenan los usuarios, particularmente como una manera de medir los avances en dirección hacia las metas establecidas de mejoramiento de los servicios. En Argentina, los boletines de calificación ciudadanos constituyen uno de los elementos clave del programa Cartas Compromiso, ya que permiten realizar un análisis profundo y un inventario de los servicios sociales que se ofrecen en la actualidad y proporcionan indicios de cómo se pueden mejorar eficazmente. En algunos casos, como en el de Uruguay, han pasado a tomar la delantera en los mecanismos de auditoría social como el paso natural posterior a los procesos de consulta. Estos procesos también se pueden emplear para identificar un número importante de OSC interesadas en participar en futuros programas de rendición de cuentas a la sociedad.

Además de las presiones externas, que vienen desde abajo por medio de la retroalimentación de los usuarios, la participación de la sociedad civil puede también fortalecer la efectividad de la rendición de cuentas en el interior de las propias instituciones del Estado. Por ejemplo, es de fundamental importancia que se investiguen y corrijan las causas de las quejas de los usuarios o ciudadanos en general, con el fin de fomentar la confianza del público y asegurar la sostenibilidad de los programas. En Argentina esto significó la creación de una “línea gratuita” para canalizar las denuncias de corrupción o el mal funcionamiento de los servicios, como en los casos del *Monitor Social* y las *Cartas Compromiso*. Sin embargo, para corregir y mejorar la relación entre proveedores y beneficiarios se suele requerir un cambio cultural entre los organismos, y la sociedad civil necesita ser informada de la existencia de dichos programas para que puedan desempeñar un rol activo en ellas.

Para aplicar una mayor presión desde afuera, y así reforzar los mecanismos de control vigentes en el Estado, las organizaciones de la sociedad civil por lo general necesitan capacidad técnica para entrar a formar parte de los procesos de participación y contribuir a hacer que se cumplan los compromisos públicos. Por ejemplo, los talleres orientados a las redes de OSC, cuyo objetivo es el

intercambio de experiencias locales e internacionales de rendición de cuentas a la sociedad, han sido parte integrante del programa Monitor Social de Argentina. En Bolivia la construcción de capacidad sobre presupuestación y planeación participativas se llevó a cabo junto con la selección de los indicadores municipales utilizando un enfoque práctico (para obtener mayor información acerca de la construcción de capacidad, consúltese la sección siguiente).

Por último, un eje central de un mecanismo eficaz de rendición de cuentas a la sociedad es su institucionalización. Los resultados de un mayor grado de transparencia, participación y rendición de cuentas son efectivos solamente si los mecanismos se aplican continuamente y si son sostenibles. Para que el enfoque de la participación popular en la planeación municipal boliviana sea eficaz y sostenible con el tiempo, es preciso modificar el proceso de elaboración de presupuesto, a fin de asegurar que las asignaciones de los recursos guarden una relación directa con los resultados específicos buscados y que éstos sean establecidos por la comunidad al nivel local. En Perú se han institucionalizado los procesos destinados a facilitar la participación ciudadana mediante cambios en los marcos legales, la creación de un sistema de información sobre la gestión de los gastos públicos y el lanzamiento de un programa piloto de seguimiento y rendición de cuentas supervisado por el Defensor del Pueblo, entre otros.

d. Capacidad

La capacidad tiene que ver, en términos generales, con la posibilidad con que cuentan los grupos sociales de trabajar juntos, organizarse, crear alianzas y adquirir los conocimientos técnicos necesarios para resolver problemas de interés común o de interactuar unos con otros, en particular los funcionarios públicos y las organizaciones, para llevar adelante una determinada agenda. Es más probable que los grupos capacitados y organizados puedan hacer sentir su voz y articular correctamente sus intereses. Además, las alianzas entre un conjunto diversificado de actores públicos, privados y de la sociedad civil – tal como lo exploran las iniciativas presentadas en este estudio – exigen construir la capacidad que requieren la sostenibilidad y la propiedad.

Las agencias multilaterales, entre éstas el Banco Mundial, han jugado un rol clave en la capacitación tanto de las OSC como de los gobiernos en lo relacionado con herramientas e instrumentos específicos para la rendición de cuentas a la sociedad, las campañas de información y divulgación y los procesos participativos. Ejemplo de ello es la variedad de herramientas de evaluación participativa (como los boletines de calificaciones de los usuarios), presupuestación participativa, preparación y divulgación de documentos de políticas, procesos de consulta nacionales y regionales, recopilación de información basada en el desempeño, y otras más. Muchas de las iniciativas tratadas aquí incluyeron mecanismos participativos que requieren la capacidad de las OSC e incluso la de los organismos del gobierno para la realización de encuestas, entrevistas, talleres y observaciones, para verificar el uso de los recursos asignados y evaluar la calidad de los productos. Un ejemplo que viene al caso es el programa piloto destinado a establecer los objetivos y evaluar los resultados al nivel municipal en Bolivia, donde el uso de los indicadores para supervisar el avance logrado en la reducción de la

pobreza, así como el software y hardware específicos empleados para recopilar la información, son repetibles en todos los municipios del país siempre que se cuente con niveles apropiados de financiación y de compromiso político.

Otra área importante en la construcción de capacidad es la formación de redes y coaliciones. Varias de las iniciativas han adelantado foros, talleres y reuniones informales en las que han convergido diversos actores para acordar actividades y diseñar la ejecución de éstas. Esto, por una parte, ha contribuido a un proceso de socialización, puesto que ha permitido el intercambio de las mejores prácticas establecidas por las diferentes organizaciones, en diferentes contextos, para resolver problemas semejantes. Al mismo tiempo las oportunidades de formación de coaliciones como éstas pueden fomentar sinergias horizontales entre los actores, al permitirles participar en estrategias comunes, reducir las vulnerabilidades y crecer en términos de alcance y tamaño de públicos objetivo. Las consultas realizadas en Uruguay revelaron la diversidad de actores sociales y su falta de articulación horizontal. Algunas de las OSC que participaron en estas actividades propusieron formar redes de ONG que pudieran jugar un papel destacado en la recopilación de información local pertinente para la formulación de políticas. Dichas redes, tales como en el caso del Monitor Social, pueden ayudar a identificar problemas de cruces de autoridad y de falta de coordinación territorial en los diferentes niveles.

Una última advertencia en lo concerniente a la construcción de capacidad, especialmente en cuanto a las OSC, tiene que ver con el hecho de que las actividades mencionadas se suelen encontrar rezagadas respecto a la introducción de cambios legislativos. Esto se hizo evidente en el caso de la descentralización en el Perú, donde los rápidos cambios legislativos le tomaron ventaja al desarrollo correspondiente del capital humano y de la capacidad técnica necesarios para asumir nuevas responsabilidades en referencia con la gestión pública participativa a los niveles regional y local. Como tal, es importante considerar y responder apropiadamente a estas brechas.

IV . Transformación de retos en oportunidades

Si bien cada uno de los cinco modelos presentaba sus propias dificultades, se encontraron muchos desafíos comunes a todos. Los programas han sugerido diferentes métodos para abordar estos obstáculos y superarlos, lo cual creó nuevas oportunidades para la rendición de cuentas a la sociedad.

Uno de los retos comunes que enfrentan no sólo todos los casos descritos sino, más generalmente, los procesos de empoderamiento, es la **complejidad de la representación de la sociedad civil**. El término *sociedad civil* recoge una amplia gama de actores, con una diversidad de intereses. La sociedad civil abarca entidades que representan una variedad de sectores, desde los académicos y los técnicos hasta los religiosos y los de base, para mencionar sólo algunos de ellos. Los grupos que éstos representan, así como los objetivos y métodos que emplean, suelen variar enormemente. Por consiguiente coordinar los esfuerzos de esta entidad amorfa y diversificada, conocida como sociedad civil, constituye un verdadero reto.

Este tema ha sido abordado de forma diversa por diferentes modelos. En el programa Monitor Social de Argentina, el consorcio de OSC coordina la vocería de la sociedad civil. Por intermedio de la coalición, la organización asociada asume responsabilidades que suelen trascender las agrupaciones que representan y sus agendas individuales tradicionales. Los representantes del consorcio sirven, entonces, como los principales interlocutores con otras partes interesadas clave y, en particular, con el gobierno.

Otra forma de enfrentar este reto consiste en establecer una entidad formal a través de la cual se canalicen los diversos intereses de la sociedad civil. Este es el caso de la Unidad de Sociedad Civil que forma parte del programa Cartas Compromiso de Argentina y la representación de la sociedad civil en las Mesas de Concertación en el Perú. Estos grupos sirven de conductos de información entre la sociedad civil en general y otros grupos de interés.

Para finalizar, los modelos empleados en Uruguay y Bolivia ofrecen otro mecanismo para superar el desafío. Estos casos dependen más de un proceso participativo que de un instrumento o entidad en particular que represente los intereses de la sociedad civil. Contando con una participación más amplia de la sociedad civil al nivel local, en especial mediante la realización de consultas, sus necesidades y opiniones se transmiten directamente a los grupos interesados pertinentes.

Asimismo se presentan numerosas **debilidades en la capacidad de la sociedad civil**, que limitan su capacidad para asumir plenamente los derechos y responsabilidades recién adquiridos. Aunque se han concertado esfuerzos para desarrollar la capacidad de la sociedad civil en sus varias instancias, la alta curva de aprendizaje necesaria para estimular la participación ciudadana eficaz con frecuencia no logra satisfacer las exigencias del cronograma establecido para una acción ciudadana organizada. Este ha sido especialmente el caso del Perú, debido a que el acelerado proceso de descentralización ha dejado muy rezagados los empeños de construcción de capacidad. Esta brecha de conocimientos, pues, disuade la participación activa y eficaz en los nuevos círculos de influencia. Por otra parte, persiste un elevado nivel de desconfianza hacia a las organizaciones multilaterales y estructuras del Estado lo cual impide o desanima la acción ciudadana, además de que, con frecuencia, subsiste un grado considerable de competencia y rivalidad entre las OSC. Esos cambios de actitud exigen tiempo para permitir que evolucionen nuevas experiencias positivas.

Con todo, en los modelos presentados se han realizado inversiones significativas en la formación de capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y de los funcionarios públicos, en lo relacionado con la rendición de cuentas a la sociedad. Ambos tipos de actores están acostumbrados a las reglas del compromiso participativo. El Banco Mundial, en particular, ha dedicado notables recursos, y muy posiblemente lo siga haciendo, a fortalecer la capacidad de una amplia gama de interesados. De igual modo cabe anotar que, dado que los instrumentos de préstamo del Banco por lo general no asignan suficientes fondos específicos para la construcción de capacidad, las iniciativas mencionadas dependen de la consecución de fondos adicionales de donaciones. Por lo tanto, el apalancamiento de fondos para esta valiosa actividad se ha convertido en un verdadero reto. Así pues, se debe dedicar un mayor esfuerzo a responder de mejor manera a la necesidad continua y creciente de apoyar la formación de capacidad y las iniciativas experimentales.

Las evaluaciones permanentes resultan ser críticas para extraer la esencia de las mejores prácticas y ajustar los programas ante los diferentes contextos institucionales, políticos, económicos y sociales. Las evaluaciones también sirven como valiosas herramientas para profundizar en la transparencia y formar confianza entre los diversos sectores. Estas inversiones de largo alcance atienden específicamente una preocupación común a las OSC, que los problemas de largo plazo no se pueden resolver con intervenciones de corto plazo. El Banco Mundial puede desempeñar un rol particularmente útil en la consolidación e intercambio de experiencias y mejores prácticas aprendidas en todos los países y regiones, con el fin de acelerar el proceso.

Quedan sin aclarar muchas incertidumbres en relación con **la voluntad, la capacidad y los recursos para incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión y supervisión públicas**. La participación concertada de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas desequilibra las relaciones de poder desarrolladas a lo largo de la historia. Las tensiones que surgen a raíz de las iniciativas que pretenden empoderar a los pobres necesitan ser abordadas cuidadosamente. La falta de flexibilidad para ajustar y/o modificar las estructuras o procedimientos operacionales puede llevar al fracaso o a un mayor grado de conflicto. De igual forma debe anotarse que los gobiernos de la región han logrado grandes avances en el establecimiento de marcos institucionales

para incorporar a la sociedad civil en la formulación y evaluación de la política pública. Ahora el siguiente paso crítico consiste en traducir estos fundamentos estructurales en procedimientos operativos que sean sostenibles con el tiempo.

La divulgación de la información es clave para la calidad y efectividad de los programas, bien sea en las consultas con la sociedad civil, la recopilación de información al nivel municipal, los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad o los programas de presupuestación participativa. La divulgación de las mejores prácticas y experiencias internacionales puede contribuir a obtener consenso y apoyo a todas estas actividades.

Como se describía antes (véase la Sección II, B—*Acceso a la información*), el acceso a la información continúa siendo un componente crítico en los cinco modelos de empoderamiento presentados.

Rendición de cuentas a la sociedad en tiempos de crisis

El control y la rendición de cuentas a la sociedad han venido pasando cada vez más al primer plano de la agenda de la gobernabilidad como elemento para el empoderamiento, particularmente en situaciones de crisis económica y malestar social. Así lo ilustra el caso de Argentina: durante la conmoción política del año pasado, las denuncias de que los programas de emergencia concebidos para suplir las necesidades sociales insatisfechas se estaban distribuyendo en forma discrecional erosionaron la credibilidad del gobierno y la percepción de su compromiso por responder oportunamente a la crisis. Se suele esperar que la rendición de cuentas contribuya a recuperar el nivel de confianza en la administración pública y a aumentar la efectividad de las políticas públicas.

El cerrar la brecha de la información también implica, por lo general, el responder a las disparidades en el acceso y las oportunidades a los flujos tecnológicos y educativos.

El fortalecimiento de las alianzas estratégicas, no sólo entre actores de la sociedad civil sino entre la sociedad civil y el gobierno, pueden contribuir a la calidad y credibilidad de la administración pública. En muchos países de la región se percibe cada vez más que la buena gobernabilidad y la democracia dependen de la disminución de las desigualdades y del mantenimiento de la confianza pública. Las iniciativas discutidas en este documento buscan asegurar que el concepto, el diseño y la ejecución de los programas y proyectos públicos se realicen mediante procesos de gestión que incluyan a una diversidad de actores, entre ellos la sociedad civil y el gobierno, al igual que los organismos públicos, el sector privado y las instituciones multilaterales.

El Banco Mundial, así como otros organismos multilaterales, puede desempeñar un rol importante en su capacidad de convocatoria y facilitación. El trabajo analítico y los ejercicios de construcción de capacidad pueden conducir a diálogos importantes de política. Por otra parte, el Banco y otros donantes pueden movilizar recursos diferentes a los presupuestos nacionales para formar la capacidad de los pobres y de los ciudadanos en general, que faculten su participación en las políticas públicas.

Las formas de empoderamiento ciudadano descritas en los casos presentados proporcionan claras oportunidades para el desarrollo de alianzas estratégicas. Por ejemplo, mediante la creación de la coalición de las organizaciones de la sociedad civil correspondientes al programa Monitor Social de Argentina, se están forjando valiosas relaciones entre ellas, que conducirán a la formación de un cuadro de organizaciones dotadas de las habilidades técnicas específicas que se necesitan para poner en marcha programas de carácter semejante en el futuro. De igual manera, estas mismas organizaciones pueden servir como instructoras en la repetición de la experiencia con otras OSC.

V. Conclusiones

Como se explicaba al principio de este artículo, todas las iniciativas descritas se desarrollaron conjuntamente con préstamos programáticos y de ajuste del Banco Mundial. Al contrario de lo que se suele percibir respecto a los instrumentos de préstamo, estas actividades relacionadas con el empoderamiento han estimulado más consenso con la sociedad civil mediante un mayor grado de acceso a la información, de participación y de inclusión, de rendición de cuentas a la sociedad y de formación de capacidad. Estas herramientas de participación ciudadana han constituido recursos valiosos para coordinar la opinión y acción públicas hacia una gestión pública eficaz. Sin embargo, quedan muchos retos pendientes por resolver, desde muchos ángulos, para desarrollar una sociedad civil bien articulada, que supla las necesidades y exigencias de las florecientes sociedades democráticas. Para este propósito el Banco Mundial puede jugar un importante papel como facilitador con el fin de fomentar la transparencia, apoyar la gestión basada en resultados y fortalecer la capacidad para obtener resultados positivos en la reducción de la pobreza.

Información adicional: Referencias Bibliográficas y recursos que se encuentran en la Red Mundial de Internet

Referencias

Banco Mundial (2001), *Bolivia Poverty Reduction Strategy Paper: Joint IDA/IMF Staff Assessment*, 10 de mayo de 2001. Disponible en: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>

Banco Mundial (2002), *Empowering the poor and Promoting Accountability in LCR: A Regional Framework and Strategy for Engaging Civil Society FY02-FY04*. Washington, D.C. Disponible en: <http://www.worldbank.org/laccs>

Banco Mundial (2002), *Empowerment and Poverty Reduction Sourcebook*, Washington, D.C. Disponible en: <http://www.worldbank.org/empowerment/>

Banco Mundial (2003) *Making Services Work for the Poor -The Role of Participatory Public Expenditure Management*, Nota sobre Desarrollo Social 81, marzo de 2003. Disponible en: <http://www.worldbank.org/participation/sdn/sdn81.pdf>

Banco Mundial (2003), Program Document For A Proposed Public Services And Social Sectors Structural Adjustment Loan In The Amount Of US\$151.52 Million And Special Structural Adjustment Loan In The Amount Of US\$101.02 Million To The *Oriental Republic Of Uruguay*, Washington, D.C.: 25 de marzo de 2003.

Banco Mundial (2003), *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*, Banco Mundial: Washington, D.C. Documento preliminar.

The Economist Intelligence Unit (2002), *Uruguay Country Profile*, 22 de noviembre de 2002

Montes, Carlos (2002), *Results-based public management: Bolivia*, Londres: Overseas Development Institute. Disponible en: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp202.pdf

Paul, Samuel (1992) "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control," *World Development*, Vol. 20, No. 7, pp.1047-1060.

Reuben, William (2002), *Globalization, Poverty and Conflict*, trabajo para la Conferencia del 50º aniversario de la ISS, La Haya, octubre de 2002

Singh, Janmejay (2003) "Matrix Summarizing Citizen Report Cards And Community Scorecards" *in Operational Manual For Community Based Performance Monitoring* Preparado para la Estrategia para la reducción de la Pobreza (Spa II). Banco Mundial: Washington, D.C.

Sitios Web

Argentina: Monitor Social, *El Foro del Sector Social* - <http://www.forodelsectorsocial.org>

Argentina: *Carta Compromiso con el Ciudadano*, - <http://cartacompromiso.sgp.gov.ar>

Perú, Portal SIAF - <http://www.mef.gob.pe/>

Perú: *Ventana Pública*, - <http://www.ventanapublica.org.pe>

Grupo de Sociedad Civil para América Latina y el Caribe, Banco Mundial – <http://www.worldbank.org/laccs>

Página del Banco Mundial sobre empoderamiento - <http://www.worldbank.org/empowerment>

Página del Banco Mundial sobre participación - <http://www.worldbank.org/participation/>

Anexo 1: Actividades específicas realizadas en cada iniciativa

Argentina: Cartas Compromiso

Objetivo	Actividad realizada	Pasos siguientes
Mejorar la divulgación del programa	Creación de un servicio de línea gratuita, dirección de correo electrónico y sitio Web	
Fortalecer la participación de la sociedad civil	Julio de 2002: Taller sobre procesos de participación y consulta, análisis de las partes interesadas y campañas de información	
Establecer un sistema piloto de boletines de calificación	Noviembre de 2002: Taller sobre boletines de calificación y grupos de estudio	Implementación de programa piloto de boletines de calificación en dos organismos: ANSES y SSS

Argentina: Monitor Social

Objetivo	Actividad realizada	Pasos siguientes
Intercambio de experiencias sobre rendición de cuentas a la sociedad	Abril de 2001: Taller sobre "Gestión pública participativa"	
Establecimiento del programa the Monitor Social en varias coaliciones de OSC	Julio de 2002: se solicitaron licitaciones y para diciembre de 2002 se seleccionó el Foro del Sector Social	Durante 2003 Monitor Social se está realizando como piloto durante 6 a 18 meses
Ofrecer formación de capacidad	El BM y el BID han apoyado un Programa de Capacitación sobre Rendición de Cuentas a la Sociedad para 630 OSC	

Bolivia: Seguimiento y evaluación al nivel municipal

Objetivo	Actividad realizada	Pasos siguientes
Establecer un enfoque participativo para definir objetivos y desarrollar metodología de recopilación de información	Junio de 2003: Taller para comentar sobre el programa piloto y las necesidades de información, incluidos los indicadores	Se preparará una encuesta de dos módulos y se impartirá capacitación en software y hardware para la recopilación de información
Establecer un enfoque participativo para conectar las medidas de política pública con los objetivos		Capacitación en herramientas de simulación y labor con los municipios para desarrollar estrategias destinadas a lograr los objetivos 2-3
Promover fuentes de información amigables al usuario		Desarrollo de fuentes de divulgación alternativas, incluidos los diarios, la radio y las asambleas comunitarias

Perú: Sistema de rendición de cuentas a la sociedad

Objetivo	Actividad realizada	Pasos siguientes
Mesas redondas con múltiples interesados	Creado en enero de 2001. A la fecha hay 1.024 de éstas	
Formulación de metas nacionales de desarrollo	El Acuerdo Nacional se obtuvo a principios de 2002	Se están desarrollando puntos de referencia de supervisión
Descentralización	Formulación de planes y presupuestos concertados en 22 de las 24 regiones (40% participativas) incluidos en el presupuesto de 2003.	

Uruguay: Consultas con la sociedad civil

Objetivo	Actividad realizada	Pasos siguientes
Divulgar la información	Preparación de un documento básico que describe las reformas, sus metas y los impactos esperados	Los acontecimientos reciben cada vez mayor cubrimiento en los medios (radio, diarios y TV) con artículos sobre las conferencias de prensa
Consultas con la sociedad civil y otros, para analizar su opinión sobre la pertinencia de las propuestas de reforma en las áreas de protección social y servicios públicos	Las consultas al nivel nacional se lanzaron en Montevideo el 4 de octubre de 2002. El 29 de noviembre del mismo año se llevó a cabo una segunda reunión en Paysandú. El 17 de mayo de 2003, se realizó otra consulta en Florida City.	Se están efectuando varias reuniones adicionales en las regiones del centro, sur y oriente del país.
Diseñar un sistema de supervisión de indicadores seleccionados que supervisa si se han logrado o no las metas de los programas a los niveles regional y nacional.		Es posible que se realice un programa de mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad después de terminadas las consultas que se encuentran en curso.

Enfoques de Desarrollo Impulsados por la Comunidad en Proyectos de Gestión de Recursos Naturales: Enseñanzas de Casos de Guatemala y Honduras

Francesca Russo – Banco Mundial – Washington, D.C.

James W. Smyle – Banco Mundial – Washington, D.C.

Armando Guzmán – Banco Mundial – Washington, D.C.

Resumen

Por tradición, muchas sociedades de América Central han creado sistemas sociales relativamente cerrados, profundamente arraigados en las culturas locales, como parte de un esquema de influencias y roles entre la población humana y el medio ambiente, conocidos como *sistemas holísticos*.¹ Las comunidades rurales tendieron a establecerse alrededor de un cúmulo de recursos naturales que podían manejar conjuntamente entre ellas, garantizando la cohesión y sostenibilidad de los sistemas. En otras palabras, en muchas sociedades tradicionales la gestión de los recursos naturales (GRN) y la vida social se encontraban naturalmente conectadas entre sí. Hacia los años setenta se empezó a conceder mayor reconocimiento a las importantes dimensiones sociales, culturales y económicas de los problemas de GRN y, por consiguiente, a sus soluciones. Esto, a su vez, estimuló el desarrollo de nuevos enfoques, tales como el de la GRN de base comunitaria. Desde ese entonces se han presentado nuevas experiencias que han mostrado la importancia de los métodos de GRN participativa. Con el surgimiento de los programas de desarrollo impulsado por la comunidad (DIC) para el desarrollo rural y la reducción de la pobreza, los méto-

dos de DIC se están aplicando también en los proyectos de gestión de recursos naturales. El presente artículo resume los hallazgos y enseñanzas de una consultoría de campo sobre métodos de desarrollo impulsado por la comunidad, utilizada en proyectos de gestión de recursos naturales, que están en marcha en las montañas occidentales de Guatemala y Honduras. Los resultados del estudio indican que los métodos de base comunitaria podrían apoyar la generación de beneficios económicos y sociales, cuando las OBC constituyen el enfoque organizacional de los proyectos. El trabajo con y por medio las OBC, es una forma eficaz de incrementar la participación pública en la toma de decisiones, en la medida en que las OBC están evidentemente comprometidas con los temas de desarrollo local. En aquellos sitios en los que las organizaciones de base comunitaria (OBC) recibían el apoyo de programas de DIC, había una mayor posibilidad de lograr no sólo un desarrollo económico rural sino también una gestión de recursos naturales mejorada. Lo anterior fue producto de una mayor participación pública en las decisiones relacionadas con la administración de valiosos recursos económicos y naturales al nivel local.

I. Introducción

El estudio se efectuó con el fin de determinar si había indicios de que los métodos de desarrollo impulsados por la comunidad lograban los objetivos de mejorar la gestión de los recursos naturales

¹ Borrini-Feyerabend G, Taghi Farvar M., Nguingui J.C, Ndangang V. A.: “*Co-management of Natural Resources. Organizing, Negotiating and Learning by doing*” GTZ, Heidelberg, 2000.

y de reducción de la pobreza, en áreas de condiciones socioeconómicas semejantes de Guatemala y Honduras. Esta investigación se llevó a cabo como apoyo al trabajo preparatorio de un proyecto² desarrollado en las montañas del occidente de Guatemala. El estudio pretende también identificar las enseñanzas que podrían ser útiles para proyectar las experiencias de desarrollo impulsado por la comunidad a una escala superior.

Los procesos participativos, por ejemplo la participación de las OBC en las actividades de gestión pública o veeduría, implican cambios sociales complejos, para los cuales se necesitan indicadores cuantitativos y cualitativos que proporcionen un entendimiento global de la realidad. En este estudio se utilizó la identificación de indicadores cualitativos para la evaluación de una serie de actividades intangibles o no generadoras de ingresos (tales como la percepción de los subproyectos que tengan los participantes), como herramienta para determinar la clase de participación de la que se trataba y la forma como ésta tenía lugar. Junto con el desarrollo de indicadores cualitativos se tuvieron en cuenta las características comunes, basadas en el análisis de otros estudios referentes al proyecto de desarrollo impulsado por la comunidad, para desarrollar los criterios de selección.

Al desarrollo impulsado por la comunidad (DIC) se le puede definir como *un proceso mediante el cual ciertos grupos de la comunidad se organizan y toman las medidas necesarias para lograr metas comunes, en el contexto de un ambiente propicio y con el apoyo de instituciones (de carácter privado, local, gubernamental y nacional, etc.) sensibles a sus necesidades.*³ Los tipos de proyectos de menor magnitud que reciben el apoyo de los programas de DIC se definen como de base comunitaria, debido a que se centran en prioridades locales y en la participación de miembros de la comunidad local, en todas las etapas de preparación y ejecución de

Recuadro 1: AMEDIPK, en Santa Eulalia, Guatemala

El grupo de mujeres de Santa Eulalia está aprovechando plenamente los incentivos que les otorga el Estado para la reforestación de los terrenos del municipio. El grupo acuerda un plan de reforestación con los municipios de las zonas circundantes. Las solicitudes de financiación para el grupo de mujeres son preparadas y presentadas por cuatro técnicos, quienes también supervisan las prácticas de reforestación. Como parte de las actividades de sus grupos las mujeres de Santa Eulalia trabajan conjuntamente reforestando las áreas designadas. El pago por sus servicios lo reciben de sus respectivas alcaldías, como parte del plan quinquenal de reforestación del municipio. Con los ingresos de su proyecto, el grupo de mujeres ha podido reunir su propio capital para construir un centro de capacitación.⁴ Este centro constituirá una nueva fuente de renta para los miembros del grupo y permitirá crear nuevos trabajos y oportunidades de acceso a programas de formación de capacidad para la comunidad.

² La junta aprobó el proyecto de Gestión de Recursos Naturales del Altiplano Occidental el 27 de mayo de 2003. El proyecto tiene como finalidad mejorar la gestión y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad así como los ingresos de las personas que dependen de estos recursos.

³ Banco Mundial: “*Who we are, Community Driven Development (Borrador para análisis)*”, 4 de abril de 2000, en: www.worldbank.org/participation/CDDprinciples.htm

⁴ Se recibieron aportes adicionales procedentes de fondos estatales para infraestructura.

dichos proyectos. Aunque hay múltiples modelos diferentes de programas de DIC, todos ellos tienen ciertos insumos y metas comunes. El enfoque de DIC se centra en los grupos, organizaciones y asociaciones locales, definidas por lo general como organizaciones de base comunitaria (OBC), que son reconocidas e impulsadas por la comunidad. En los recuadros 1 y 2 se explican algunos ejemplos de estas actividades en las que participan las OBC.

El tamaño y alcance de las OBC pueden variar considerablemente. Por lo general se les puede identificar como entidades geográficas, tales como barrios urbanos, veredas rurales o grupos de intereses comunes, por ejemplo, asociaciones de usuarios del agua o grupos de mujeres. Una vez formados estos grupos, suelen trabajar con el apoyo de otras organizaciones y proveedores de servicios (gobiernos locales, entidades del sector privado u ONG) para desarrollar y ejecutar proyectos centrados en sus áreas de interés.⁵ En algunos casos, estos grupos también administran los recursos del proyecto y se encargan de asignarlos. Sus aportes al proyecto están representados en mano de obra, materiales o dinero en efectivo. En otros casos, los grupos comunitarios participan en el proceso de supervisión y evaluación.

El estudio del proyecto de desarrollo impulsado por la comunidad fue concebido para ofrecer una cobertura geográfica representativa de Guatemala y Honduras. La investigación se dividió en dos etapas: (i) una revisión inicial del material escrito sobre métodos participativos y experiencias de DIC, tanto del Banco Mundial como de otras organizaciones internacionales y (ii) una investigación de campo realizada en la altiplanicie occidental de Guatemala y en la región occidental de Honduras. Este estudio identifica tres categorías principales en las que se obtuvieron enseñanzas en términos de: i) gestión de recursos naturales, ii) beneficios socioeconómicos y iii) mejoramiento de la gobernabilidad.

Recuadro 2: Nuevas oportunidades, gracias a antiguas tradiciones, en El Roblar, Honduras

Doña Clementina dirige un grupo de mujeres en El Roblar. Este grupo ha aprendido a cultivar plantas medicinales, así como a manejar los productos, ciclos de proceso y nociones básicas de comercialización. En la actualidad están tratando de compartir sus conocimientos con mujeres de otras comunidades, para que éstas puedan también sanar a sus familias cuando lo necesiten, así como vender nuevos productos en mercados locales. En las visitas de este grupo a otras comunidades, Doña Clementina y otras integrantes a menudo enfrentan la resistencia e incredulidad de algunas personas escépticas, que piensan que estos remedios tienen su origen en la brujería. Como respuesta a ello Doña Clementina ha manifestado: “Ellos tienen la impresión de que estas cosas son brujería y entonces nosotros les contamos parábolas de la Biblia; todas estas son cosas naturales y nosotras podemos curar a una persona con sus propios medios”.

⁵ Banco Mundial (2002), “Tools and Practices 9: Community Driven Development” en: *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Banco Mundial, Washington, D.C., 209.

II. Metodología y selección de muestras

El estudio, efectuado entre abril y diciembre de 2002, se centró en proyectos de gestión de recursos naturales o en aquellos relacionados con componentes de MRN. Los organismos principales que se tuvieron en cuenta fueron las organizaciones internacionales (OI) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que operan en la región occidental de Guatemala y Honduras.⁶

Teniendo en cuenta las semejanzas existentes entre los proyectos en ejecución tanto en Honduras como en Guatemala, se llevó a cabo un análisis de los estudios ya adelantados, con el fin de extraer las principales lecciones aprendidas en ellos y generar indicadores preliminares que se pudiesen poner a prueba en el campo.

Tomando como base el análisis de los estudios anteriores se establecieron criterios que fueron luego utilizados durante las visitas de campo en los proyectos escogidos. Únicamente se tuvieron en cuenta los subproyectos comunitarios que llevaban en ejecución por lo menos un año y que habían sido desarrollados y ejecutados utilizando métodos de desarrollo impulsado por la comunidad. El estudio emplea un enfoque metodológico mixto, con técnicas tanto cuantitativas con cualitativas (*véase el Anexo 1*)

Después de escoger estos proyectos según los criterios antes descritos, se llevaron a cabo entrevistas con los coordinadores y equipos de cada proyecto, dedicando especial atención a su método participativo. De los ocho proyectos (*véase la tabla 1*), se escogieron aleatoriamente treinta sitios (subproyectos) (*véase el Anexo 2*). Teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo y logística, se realizaron visitas a una muestra representativa de veinte subproyectos (es decir, al 67 por ciento del universo estudiado) (*véase la tabla 2*).

Tabla 1. Lista de proyectos seleccionados de Guatemala y Honduras

Proyectos	Organismo de financiamiento
<i>Guatemala</i>	
1 PROAGI	CARE
2 MIBOSQUE	CARE
3 PCET	CECI
4 PROBOSQUE	HELVETAS
5 PPD	PNUD
6 PROCUCH	Cooperación Holandesa
<i>Honduras</i>	
7 Lempira sur	Cooperación Holandesa /FAO/Gobierno de Honduras
8 Cuenca del Río Choluteca	USAID

⁶ La investigación excluye específicamente los proyectos financiados por el Banco Mundial, como un medio para explorar enseñanzas de otras instituciones que puedan ser aplicables en operaciones del Banco.

Enseguida se realizaron visitas de campo iniciales para verificar los criterios desarrollados a partir del análisis de los estudios anteriores con actores locales y para revalidar la selección de ocho proyectos de DIC diferentes, cuyos objetivos fuesen simultáneamente los de la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la gestión de recursos naturales.

Enseguida se organizó y analizó la información recopilada con el fin de extraer las conclusiones iniciales. Posteriormente se elaboró un conjunto de hipótesis, luego de lo cual se realizó una segunda ronda de visitas de campo a los mismos proyectos, a fin de verificar la información y las hipótesis. Los hallazgos de las dos rondas de visitas de campo se organizaron para analizar las percepciones⁷ referentes a los impactos de los subproyectos en relación con el mejoramiento de la organización local y la resolución de problemas, con lo cual se obtuvieron resultados sobre los beneficios económicos y los logros en la gestión de recursos naturales (GRN).

Tabla 2. Lista de subproyectos visitados

Proyecto	Grupo comunitario	Subproyectos estudiados
Guatemala		
1. PROAGI	Corinto	Cultivos orgánicos
2. MIBOSQUE	Tejutla	Reforestación/agroforestación
3. PCET	Montebello	Cultivos orgánicos/reforestación
4. PROBOSQUE	San Martín	Ecoturismo
	Cantel	GRN/fortalecimiento institucional
5. PPD	San Vicente 1	Huertos
	San Vicente 2	Reforestación
	Tacana'	Cultivos orgánicos/reforestación
6. PROCUCH	Santa Eulalia	Reforestación/capacitación
	Paquixenia	Cultivos orgánicos
Honduras		
7. Lempira Sur	San Matías	Agroforestación
	Agua Blanca	Manejo de cuencas hidrográficas
	La Londra	Campamento escolar/conservación de suelos
	El Roblar 1	Cultivos orgánicos /pequeños negocios
	El Roblar 2	Huertos/pequeños negocios
	Campara	Agroforestación
	El rodeo	Agroforestación
	Tomala	Campamento escolar/conservación de suelos
8. Cuenca del Río	Moroceli' 1	Manejo de cuencas hidrográficas
Choluteca	Moroceli 2	Café orgánico

⁷ La percepción fue utilizada como un indicador para identificar los resultados aplicables a los proyectos incluidos en este estudio, y que tenía diferentes sistemas para registrar los datos. Este grupo de indicadores documenta las percepciones positivas y negativas de los resultados a nivel económico, ambiental y organizacional, y su visión hacia el futuro. La documentación de los cambios en las percepciones ayuda a indicar un proceso constante hacia cambios de actitud y, en el largo plazo, de comportamiento.

Dentro de la cartera de GRN los subproyectos analizados se organizaron en tres categorías principales:

- Tipo 1. Proyectos destinados a lograr objetivos de GRN únicamente; por ejemplo, proyectos de conservación y reforestación.
- Tipo 2. Proyectos destinados a lograr simultáneamente objetivos de GRN y mejoramiento del bienestar rural.
- Tipo 3. Proyectos implícitamente destinados a lograr estos objetivos simultáneamente, pero en los cuales predominaba el objetivo del desarrollo rural.

Las conclusiones extraídas de la información recopilada y presentada en este artículo son empíricas. Se pretende generar un debate y nuevas hipótesis pertinentes para el escalamiento y replicade los enfoques del desarrollo impulsado por la comunidad, con el fin de lograr el doble objetivo de reducción de la pobreza rural y gestión de recursos naturales.

III. Hallazgos

El estudio cualitativo en los dos países reveló que los entrevistados consideran que los subproyectos que adoptaron enfoques de DIC arrojaron buenos resultados en cuanto al mejoramiento de los resultados económicos, ambientales y organizacionales.

Entre los entrevistados durante los estudios de campo sobre sus percepciones de la capacidad organizacional y su futuro:

- 38 por ciento consideraron que sus organizaciones eran fortalecidas notablemente por las acciones del proyecto, y tienen confianza que en rendirán positivamente en el futuro.
- 49 por ciento consideraron que sus organizaciones están en buen estado y tienen confianza de su futuro rendimiento.
- Solamente un 1 por ciento de los entrevistados no registró ningún resultado significativo. Ninguno de los miembros de las OBC anticipó el fracaso de su organización después del fin del proyecto.

Con respecto a la percepción de los participantes de las OBC sobre los resultados ambientales:

- 9 por ciento consideraron el proyecto como un pleno éxito en términos del mejoramiento de GRN.
- 81 por ciento expresó su satisfacción total de sus sistemas adquiridos o modificados para la gestión de recursos naturales.
- 13 por ciento no notaron ningún cambio significativo.

Según el tipo de proyecto, los resultados económicos fueron muy diferentes:

- 23 por ciento de los consultados pudieron registrar un cambio rentable en su situación económica.
- 29 por ciento notaron un mejoramiento, pero no pudieron definir o cuantificarlo.
- 27 por ciento percibieron una variación insignificante.

a. Análisis del desempeño de los subproyectos

Las Tablas 3 y 4 muestran las respuestas de las OBC en ambos sistemas de distribución de recursos.⁸ En ambos casos, se ha producido un impacto positivo en el fortalecimiento institucional. En el caso de los fondos rotatorios aparece un resultado más destacado. Este resultado refleja una mayor apropiación de los proyectos como miembros de las OBC, gracias a su contribución con recursos personales al capital y a las actividades del grupo.

En cuanto a las consideraciones de impactos económico y ambiental, las OBC señalaron que el grado más elevado de mejoramiento se había logrado en los proyectos que combinaban el doble objetivo de gestión de recursos naturales y desarrollo rural (tipo 3) con mecanismos de fondos rotatorios (grupo B). Todo parece indicar que los participantes, al contemplar este tipo particular de actividad (grupo B, tipo 3), percibieron que los cambios económicos produjeron un efecto positivo en el medio ambiente al igual que en el tema más amplio de la reducción de la pobreza.

En el caso de los subproyectos del Tipo 1 (de gestión de recursos naturales únicamente), las actividades abarcaron a más de una comunidad y, en algunos casos, a todo el municipio. En este tipo de subproyectos se estableció un acuerdo social, mediante el cual los miembros de la comunidad invertían tiempo adicional y sus propios recursos sin esperar ninguna retribución adicional, como en los casos de San Vicente y Agua Blanca, en los que la meta final era conservar las cuencas hidrográficas y asegurar el suministro de agua. Algunas de las razones por las cuales las percepciones del desempeño económico de ciertos subproyectos parecieron ser menos sobresalientes se pueden atribuir al hecho de que: (i) los programas de reforestación y conservación producen un impacto en el largo plazo y (ii) los recursos naturales todavía tienen un valor económico relativamente bajo, y, relacionado con esto, el bajo valor que la gente le confiere a la degradación de los recursos naturales disponibles.

La percepción generalizada del desempeño del subproyecto puede ser afectada o minimizada, en ciertos casos, por problemas colaterales que surgen en la etapa de la ejecución de los proyectos. Uno de los obstáculos más comunes reportados ha sido el de la tenencia de tierras y los problemas relacionados con ésta, tales como la demarcación de linderos y los conflictos relacionados con los recursos.

⁸ En términos generales los proyectos tienen características estructurales semejantes, salvo en los sistemas de distribución de los recursos financieros. En algunos casos los administradores de los proyectos y las OBC acordaron con los representantes de la sociedad civil y de otros organismos de ejecución los porcentajes de los pagos directos (subvenciones), con el fin de permitirle a la OBC la ejecución de su subproyecto (mediante un pago directo). En otros casos, los administradores del proyecto les ofrecieron a las OBC materiales (semillas, fertilizantes, etc.) para que se vendiesen entre sus miembros. Los ingresos recolectados se convierten en capital para el grupo y se pueden emplear para financiar nuevos proyectos o actividades (Fondo Rotatorio).

Tablas 3-4. Percepciones de los miembros de las organizaciones de base comunitaria (OBC) sobre los resultados de los subproyectos organizacionales, económicos y ambientales.

Tabla 3: Pagos directos y apoyo técnico

	Subproyectos	Fortalecimiento institucional	Consideración ambiental	Impacto económico
Tipo 1	San Martín	2	2	1
	Cantel	2	1	1
	Santa Eulalia	2	2	2
	San Vicente	2	3	1
Tipo 2	Paquixenia	3	2	2
	San Vicente	2	2	2
Tipo 3	Tacana'	3	2	2
Promedio		2.28	2	1.57

Tabla 4: Fondo rotatorio y apoyo técnico

	Subproyectos	Percepción Organizacional	Percepción ambiental	Percepción Económica
Tipo 1	Tejutla	2	2	1
	San Matías	3	2	2
	Agua Blanca	3	2	2
	Moroceli'1	2	2	1
Tipo 2	Montebello	2	2	2
	Moroceli'2	2	2	2
	Tomala	2	2	1
Tipo 3	Corinto	3	2	3
	La Londra	3	1	3
	El Roblar 1	2	2	2
	El Roblar 2	3	2	3
	Campara	2	2	2
	El Rodeo	2	2	3
Promedio		2.38	1.9	2.0

Sistema de puntuación: 0= muy malo (desmejorando), 1= malo (estable), 2 bueno (mejorando), 3 muy bueno (mejorando significativamente).

b. Observaciones

Durante las entrevistas semi-estructuradas con personas individuales y con grupos, se notaron varias observaciones interesantes que vale la pena mencionar aquí aunque no eran consecuencia directa de las preguntas más minuciosas del estudio:

- Las OBC incluidas en la muestra escogida se encuentran formalmente establecidas en un setenta por ciento. Asimismo participan de manera activa en el plan de desarrollo municipal y tienden a trabajar armónicamente con el gobierno local. Esto parece ser el resultado de dos factores complementarios. En primer lugar, en el proceso de legalización de las organizaciones y en la ejecución de los planes de desarrollo, las OBC fueron conocidas y reconocidas por el gobierno local. En segundo término, y gracias a las sesiones de capacitación y en las reuniones organizacionales, las OBC han adquirido mayor confianza en sí mismas y han fortalecido sus destrezas.
- Una práctica establecida por la mayor parte de las OBC es la de realizar visitas a otras actividades exitosas de OBC que operan bien sea en los mismos municipios o comunidades o en otros diferentes, para permitirles a las personas observar por sí mismas lo que se puede lograr y la forma de hacerlo. Esta ha resultado ser una forma eficaz y eficiente no solamente de compartir conocimientos y experiencias, sino también para estimular el espíritu empresarial de las OBC. Según los participantes estos intercambios fomentan un cambio positivo en las actitudes sociales. La gente interactúa y colabora más en el trabajo, además de que desarrolla una perspectiva optimista hacia las actividades futuras de sus propias OBC.
- Todas las OBC participaron activamente en redes, compartiendo conocimientos e información entre comunidades y municipios. Esta práctica ha creado iniciativas para la formación de herramientas de aprendizaje intermunicipales, tales como los grupos de investigación y capacitación. Aunque no hay normas fijas para el establecimiento de tales grupos, éstos generalmente se desarrollan durante acontecimientos sociales tales como las reuniones comunitarias o diversas clases de celebraciones.
- A menudo se trata a las OBC como entidades no-estratificadas con intereses comunes, en vez de una red de relaciones de micro-poder diferenciadas por género, edad, riqueza, estatus, etc.

IV . Enseñanzas

Las lecciones más significativas aprendidas de las experiencias de los proyectos visitados se pueden resumir de la siguiente forma:

- Las OBC representativas ofrecen un foro para incorporar las necesidades y oportunidades de los miembros a sus actividades habituales.
- La inversión en la capacidad institucional local ha mostrado ser un instrumento esencial en la promoción del espíritu empresarial.
- A los proyectos que buscan lograr metas de gestión de los recursos naturales se les ha percibido como exitosos cuando abordan la falta de servicios básicos (acueducto, saneamiento, etc.), o cuando ofrecen una fuente concreta, no tradicional, de ingresos en el corto plazo, (por ejemplo, la recolección y comercialización de las resinas).
- Los fondos rotatorios han aumentado el sentido de propiedad y participación entre los miembros de las OBC y, en este aspecto, constituyen un medio importante para mejorar el empoderamiento de los ciudadanos.

V . Conclusiones

Los resultados del estudio indican que hay mayor posibilidad de lograr el doble objetivo de desarrollo económico y gestión de los recursos naturales cuando las organizaciones de base comunitaria constituyen el centro organizacional de los proyectos. El trabajo con las OBC y por medio de éstas: (i) es una forma más eficaz de incrementar la participación pública en la toma de decisiones cuando las OBC se hallan evidentemente comprometidas con temas de desarrollo local y (ii) brinda acceso a una mayor cantidad de hogares para que éstos puedan participar en cuestiones relacionadas con la gestión de recursos económicos y naturales valiosos al nivel local.

Este enfoque basado en la comunidad parece indicar el potencial de generación de beneficios económicos y sociales. Como resultado de una planeación de comunidad y de grupo las actividades relacionadas con los recursos naturales mejoraron la producción agrícola y las organizaciones basadas en la comunidad pudieron conseguir fondos y contribuir a la construcción de vías, escuelas y otros edificios públicos.

El estudio también implica que las prácticas de desarrollo impulsado por la comunidad pueden fomentar el progreso, en cuanto logran mayor participación de la sociedad civil y mejor gobernabilidad. Como resultado de las asambleas comunitarias, que ahora se realizan en forma periódica, los grupos que están representados allí juegan un papel importante en las decisiones de asignación de fondos y la revisión de gastos. Como consecuencia de ello está ganando fuerza la transparencia y dinamismo de los líderes locales al nivel municipal y las expectativas respecto al desempeño gubernamental están aumentando. Los jóvenes y las mujeres participan cada vez más en el gobierno al nivel comunitario. En este estudio se observó un impacto más visible no sólo al nivel comunitario sino también al municipal.

Principales referencias bibliográficas

- Alkire, Bebbington, Esmail, Ostrom, Polski, Rayan, Domelen, Wakeman, Dongier: “*Community Driven Development*” de próxima publicación por parte del grupo de DIC (Desarrollo Impulsado por La Comunidad) del Banco Mundial.
- Coriolo, McLean, Shah, Williams: “*Community based rural Development, Reducing rural poverty from the ground up*”. Banco Mundial . Washington, D.C., febrero de 2001.
- Current D, E. Lutz, Scherr S. eds.: “*Costs, benefits and Farmer adoption of agro-forestry: project experience in Central America and the Caribbean*”. Documento sobre el medio ambiente No. 14, Banco Mundial , Washington, D.C. 1995.
- Curtis R. V.: “*Payment for Environmental Services, the Case for Guatemala*” Manejo Integrado de Recursos Naturales MIRNA, preparado para el Banco Mundial División de Desarrollo Ambiental y Social Sostenible y Comité de Recursos Naturales del Gobierno de Guatemala, septiembre de 2000.
- Borrini-Feyerabend G, Taghi Farvar M., Nguingui J.C, Ndangang V. A.: “*Co-management of Natural Resources. Organizing, Negotiating and Learning by doing*” GTZ, Heidelberg, 2000
- Bunch R. : “*Low input soil restoration in Honduras : the Cantarranas farmer to farmer extension program*”, serie Gatekeeper No. 23, IIED, Londres, 1990
- Bunch R.: “*People centered agricultural development*”.
- De Silva, S.: “*Community-based Contracting: A review of stakeholder Experience*”, Banco Mundial , enero de 2000.
- DFID, EC, UNDP, WB: “*Linking Poverty Reduction and Environmental Management Policy Challenges and Opportunities, a contribution to the world summit on Sustainable Development*” Borrador final, junio de 2002
- Enters, T.- Anderson, J. : “*Rethinking the decentralization and devolution of biodiversity conservation*”, Unasyva FAO, Roma, 1999.
- GEF division: “*Guidelines for using social assessment to incorporate participation*” en: Banco Mundial –proyectos GEF. Departamento del Medio Ambiente, Banco Mundial
- Godoy, J. C.: “*Matriz de Programas y Proyectos en Ejecución con apoyo de la cooperación Externa en el tema de conservación y Manejo de Recursos Naturales en Guatemala*”. Julio de 98 en: Partner Organization Documents.
- Koziell I.: “*Diversity not adversity: sustaining livelihoods with biodiversity*” DFID Rural Livelihoods Department, Londres, febrero de 2000.
- IDRC: “*Participatory Monitoring and Evaluation*”, Vol. 8, Kit de Recursos Sociológicos.

- IFAD: "Assessment of Rural Poverty, Latin America and the Caribbean", Santiago, noviembre de 2001.
- IK&DM: "Recording and using Indigenous knowledge" en: www.nuffic.nl/ik-pages.
- Lutz E. con la ayuda de Binswanger H. Hazzel P. McCalla A. : "Agriculture and the environment. Perspectives on Sustainable Rural Development". Simposio del Banco Mundial. Washington, 1998.
- Leone U. : "Nuove Politiche per l'Ambiente" Carocci, Roma, 2002
- Manaaki Whenua: "Collaborative learning for environmental management" en: www.landcareresearch.co.nz/
- Martinez K. P.: "Community participation in Regional Sustainable Development Programs (PRODERS)" 17 de febrero de 1998 en: <http://sridis.ciesin.org/cases/mexico-013.html>
- Mansuri G, Rao V.: *Evaluating Community Driven Development: A Review of the Evidence Development*, Grupo de Investigaciones del Banco Mundial, febrero de 2003, primera revisión.
- Mefalopulos P., Barros B.: *Introducción a la comunicación participativa para el desarrollo sostenible*, primera edición, Santa Marta, 2000.
- Narayan D., editado por: "Empowerment and poverty reduction, a Sourcebook", Banco Mundial, Washington, D.C. 2002.
- Nuding M: "The potential of wildlife management for development cooperation" Programa de Apoyo a la Ecología Tropical, GTZ, 1996.
- OED : "Making Sustainable Commitments - An Environment Strategy for the World Bank" en: Chapter 2: Lessons from the World Bank experiences, pag. 24, Banco Mundial, Washington, D.C. 2001.
- PACE: "Community Based Animal Health and Participatory Epidemiology Unit. What are the origins of CAPE", enero de 2001 en: <http://www.eldis.org/pastoralism/cape/origins.htm>.
- PAFG: "Inventario de programas y proyectos forestales de Guatemala", Proyecto de Apoyo a la dirección y coordinación del PAFG, Segunda fase. FAO/GCP/GUA/008/NET, diciembre de 2000, Guatemala.
- Pearce D., Moran D.: "The economic Value of Biodiversity" Londres, junio de 1994 en: <http://biodiversityeconomics.org/valuation/topics>
- Spooner B.: "Ecology in Development: a Rational for Tree-Dimensional Policy", Universidad de la ONU. Tokio, 1984.
- Shackleton S., Campbell B., Wollenberg E., Edmunds E.: "Devolution and Community Based Natural Resources Management: creating space for local people to participate and benefit?" Perspectivas de la ODI sobre recursos naturales No. 76, marzo de 2002. DFID
- The Economist Intelligence Unit: "Guatemala Country Report", agosto de 2002 en: <http://wb.eiu.com/database/country/showbycountry.cgi?country=GT>

Tsakok I., Taffesse S.: “ *Natural resources management portfolio in the Latin America and Caribbean Region. A select review of the 1990-99 Portfolio*” Nota de divulgación del conocimiento de LCSES, Banco Mundial, abril de 2002.

UNDP: “ *Participatory evaluation In Programs Involving Governance Decentralization: A methodological Note*”. pags. 1-22. Septiembre de 1996, <http://magnet.undp.org/Docs/dec/>

Wells M. P., Brandon K.E.: “ *The principle and practices of buffer zones and local participation in biodiversity conservation*”. *Ambio* 22, 1993.

Banco Mundial , *The World Bank Participation Source Book*. Washington, D.C. 1996

Banco Mundial : “ *Community Driven Development in Africa, a Vision of Poverty Reduction Through Empowerment*”, DIC, Región de Africa en: <http://www.worldbank.org/DIC>

Banco Mundial : 2000, “ *Who we are, Community Driven Development (Draft for discussion)*”, 4 de abril en: www.worldbank.org/participation/DICprinciples.htm.

Wyckoff-Baird B., Kauss A., Christen C., Keck M.: “ *Shifting the power*”. Publicación de BBS, 2000.

Principales Sitios Web:

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala: <http://www.segeplan.gob.gt/ine/index.htm>

Overseas Development Institute: <http://odi.org.uk/nrp/index.html>

FAO: Cumbre Mundial sobre la Alimentación (cinco años después): <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/newsroom/focus/focus7.htm>

Eldis sobre temas de participación : <http://www.eldis.org/participation>

FAO sobre le tema de la participación: <http://www.fao.org/Participation/>

International Development Research Center: <http://www.idrc.ca/reports>

World Research Institute: <http://www.wri.org/>

The World Neighbours (ONG): <http://www.wn.org/>

Indicadores de sostenibilidad sobre gestión y política de recursos naturales: <http://les.man.ac.uk/ses/research/cafre/indicators/home1.htm>

Banco Mundial sobre el tema de la participación: <http://www.worldbank.org/participation/>

The World Conservation Union on Community Based Case Studies (enseñanzas): <http://www.iucn.org/themes/pmns/community/lessons.html>

Ashoka Trust for Research in Ecology and Environment (sobre comunidades locales y conservación de recursos naturales): <http://www.atree.org/livelihoods.htm>

ANEXO 1. Lista de principales indicadores

Principales indicadores	Principales variables/preguntas
Producción/Gestión de recursos naturales (GRN)	Aumento de la productividad (Qq/Ha) Diversificación de productos Porcentaje de tierra conservada (Ha) Número de arboles sembrados Nuevas actividades productivas (¿Ha iniciado el grupo alguna actividad nueva diferente a las de los proyectos?) Práctica de agricultor a agricultor (¿Cuántas personas dedicadas a promoción y extensión hay en el grupo?) Tenencia de tierra
Participación/empoderamiento	Participación en actividades (de capacitación, de campo, de planeación) Mujeres participantes (¿Cuántas mujeres forman parte de las OBC y cuáles son sus roles?) Frecuencia de las reuniones (semanal, mensual) Relaciones con el municipio Grupos que emprenden actividades independientes (las no relacionadas directamente con los objetivos de los proyectos o con objetivos de producción, por ejemplo, la construcción de vías, escuelas, grupos de teatro, etc.)
Organización	Personalidad jurídica del grupo (formal o informal) Sistema de toma de decisiones del grupo (mayoría de votos, comité encargado de decisiones, unanimidad) Nivel organizacional (¿cómo está organizado el grupo?) Capacidad de gestión Grupo de investigaciones (¿Cómo organiza el grupo sus análisis/investigaciones sobre resultados de diferentes cultivos/actividades?)
Percepciones	Sobre el fortalecimiento de la organización Sobre los resultados económicos Sobre los resultados medioambientales

Annex 2. Proyecto Universo

Proyecto	Comunidad	Asociación/ grupo	Subproyecto	Organización	Departamento
Guatemala					
PROAGI (Proyecto agrícola)	Corinto	Grupo de tomate	Cultivos orgánicos	CARE	Huehuetenango
	Corinto	Aves	Avicultura	CARE*	Huehuetenango
MIBOSQUE	Tejutla	Grupo comunitario de productores	Reforestación/ Cultivos orgánicos	CARE	San Marcos
	Tejutla	Grupo de productores	Viveros/ Cultivos orgánicos	CARE*	San Marcos
PCET (Proyecto Comunidades en Transición)	Barillas	ASOBAGRI	Café orgánico	CECI*	Huehuetenango
	Montebello	Comunidad de Montebello	Cultivos orgánicos/ reforestación	CECI	Huehuetenango
	Barillas/Munic	Casa barillense de mujeres	Huertos / reforestación /capacitación	CECI*	Huehuetenango
PROBOSQUE (Pro Forest)	San Martín	Dept.municipal de Cantel (DEP)	Ecoturismo	HELVETAS	Quetzaltenango
	Cantel		GRN/fortalecimiento institucional	HELVETAS	Quetzaltenango
	Zunil	Dept.municipal de Zunil (DEP)	GRN/fortalecimiento institucional	HELVETAS*	Quetzaltenango
PPD (Programa de Pequeñas Donaciones)	San Vicente	ASPARVI	Huertos	UNDP	Totonicapán
	Buenabaj	AIDECOP	Reforestación	UNDP	Totonicapán
	San Vicente				
	Tacana'	El Quetzal	Cultivos orgánicos/ reforestación	UNDP	San Marcos
PROCUCH (Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en la Sierra de los Cuchumatanes)	San Eulalia	AMEDIPK	Reforestación /capacitación	Coop. Hol.	Huehuetenango
	Chantla	Cooperativa Paquixenia	Cultivos orgánicos/	Coop. Hol.	Huehuetenango
	San Juan	Flor Bacuense	Reforestación	Coop. Hol. *	Huehuetenango
Honduras					
PROLESUR	San Matias	San Matias	Agroforestación	Coop. Hol. / FAO	Lempira/Campa
	Agua Blanca	Asoc. de productores	Gestión de cuencas hidrográficas	Coop. Hol. / FAO*	Lempira/Campa
	Agua Caliente	Grupo de mujeres	Huertos	Coop. Hol. / FAO*	Lempira/Campa
	La Londra	La Londra	Campamento escolar/ conservación de suelos	Coop. Hol. / FAO	Lempira/Gualcinse
	El Roblar	El Roblar	Cultivos orgánicos/ Micro empresa	Coop. Hol. / FAO	Lempira/Gualcinse

	El Roblar	Grupo de mujeres	Jardines/Microempresas	Coop. Hol. / FAO	Lempira/Gualcinse
	Campara	Campara	Quetsungual/ agroforestación	Coop. Hol. / FAO	Lempira/Candelaria
	El rodeo	El rodeo	Agroforestación	Coop. Hol. / FAO	Lempira/Virginia
	Tomala'	Tomala'	Fortalecimiento institucional/cuenca	Coop. Hol. / FAO	Lempira/Tomala'
Cuenca Choluteca	El Gallo	El Gallo	Reforestación/conserva- ción de suelos	USAID/ Zamorano*	S. Antonio
	Moroceli'	Moroceli'	Conservación de cuencas hidrográficas	USAID/ Zamorano	Moroceli'
	Hoya Grande	Hoya Grande	Café orgánico	USAID/ Zamorano	Moroceli'
	La Enea	La Enea	Cultivos orgánicos/Micro empresa	USAID/ Zamorano*	Maraita

* Subproyectos que forman parte del Universo pero que, por razones de logística, no fueron escogidos como parte de la muestra final. Allí se llevaron a cabo las visitas de campo, pero no la validación de los datos.

La Experiencia del Mantenimiento de Carreteras por Medio de Microempresas Comunitarias en Honduras

Guillermo Ruan – Banco Mundial – Washington, D.C.

Josef Trommer – Banco Mundial – Washington, D.C.

Resumen

El presente estudio evalúa el rol cumplido por las microempresas comunitarias que han emprendido el mantenimiento rutinario de carreteras en el marco del 'Proyecto Piloto de Mantenimiento de Carreteras', uno de los componentes del 'Proyecto de Reconstrucción y Mejoramiento de Carreteras de Honduras', financiado por la Agencia Internacional de Fomento (AIF). El resultado de la participación de las comunidades locales por intermedio de microempresas ha sido una estrategia de mantenimiento de carreteras rentable y eficiente. Asimismo ha producido beneficios en cuanto a disminución de la pobreza: (i) la creación de fuentes de empleo permanentes y fiables en zonas pobres, especialmente rurales; (ii) una acentuada conciencia de la comunidad respecto a la necesidad de un desarrollo sostenible; (iii) el desarrollo de habilidades

administrativas y organizativas, que les han conferido a las comunidades locales poder de decisión para emprender otras iniciativas de desarrollo local y (iv) la producción de efectos colaterales positivos en las comunidades vecinas.

La primera sección de este estudio presenta información básica acerca del sector del transporte de Honduras. La segunda describe el Proyecto Piloto, mientras que la tercera trata del tema de la participación de la sociedad civil y los beneficios que se obtienen a raíz del Proyecto Piloto. La cuarta se refiere a los desafíos y riesgos que conlleva el proceso participativo. La quinta sección esboza las enseñanzas que han dejado las experiencias de Honduras y que se podrían aplicar a otros programas del Banco Mundial. La sexta y última ofrece las conclusiones de la investigación.

I. Información básica

En la actualidad Honduras es uno de los países más pobres de la región de América Latina y Caribe. Con un Ingreso de Capital Bruto (ICB) por habitante de USD \$920 en 2002, casi dos terceras partes de los hondureños viven en estado de pobreza y casi la mitad de ellos, en extrema pobreza.¹ En 2001 Honduras lanzó una ambiciosa estrategia para disminuir la pobreza. La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) hace hincapié en la importancia de desarrollar un enfoque integral destinado a mejorar el acceso de las zonas rurales pobres a los activos productivos, la infraestructura, los mercados y la tecnología. La ERP también requiere fomentar las microempresas como un mecanismo para disminuir la pobreza. Las microempresas, por lo general, tienden a utilizar un grado más

¹ Banco Mundial: Indicadores del desarrollo mundial, 2002. Las personas que viven en la extrema pobreza son aquellas situadas por debajo de la línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta alimentaria destinada a satisfacer las necesidades de nutrición básicas.

intensivo de mano de obra que las grandes empresas y, por otra parte, hacen más por estimular las fuentes de empleo.²

El sector de transportes de Honduras, que ya era de por sí vulnerable, sufrió daños nunca antes vistos cuando el huracán Mitch azotó al país en octubre de 1998. Casi el 70 por ciento de la red de carreteras se vio afectado y 112 puentes resultaron destruidos o gravemente averiados. Los principales ejes carreteros sufrieron estragos de gran consideración, al punto que Tegucigalpa y otras poblaciones quedaron incomunicados del resto del país durante varios días. Los efectos del Mitch en la infraestructura fueron aún más pronunciados en las zonas rurales, ya de suyo más pobres, debido a los fuertes destrozos que padeció la red carretera secundaria. Una reciente encuesta a hogares indicó que el 63 por ciento de las personas del quintil de ingresos más bajos carecía completamente de acceso al transporte y que menos de la cuarta parte utilizaba autobuses como medio principal para transportarse.

El huracán Mitch también puso en evidencia el deficiente estado en el que se encontraban los servicios de mantenimiento de carreteras en Honduras. Allí, el mantenimiento rutinario de las carreteras siempre ha sido insuficiente y ha cubierto sólo parte de la red vial. Por otra parte, era discontinuo en algunas partes del país y sólo se realizaba durante cortos períodos del año. Estas circunstancias convencieron al gobierno de la necesidad de encontrar alternativas al deficiente programa de mantenimiento carretero vigente y a su financiación. Las microempresas han contribuido a resolver el problema del mantenimiento rutinario de las carreteras, mientras que la creación e implementación del Fondo Vial ha resuelto, en gran medida, la falta de fondos para las obras. Este fondo se creó a principios de los noventa como un mecanismo destinado a asegurar el financiamiento a largo plazo del mantenimiento carretero de Honduras.³ El Ministerio de Hacienda trasladó una fracción del impuesto a los combustibles al Fondo Vial para cubrir los contratos de mantenimiento, incluidas las microempresas.

II. Descripción y actividades del Proyecto

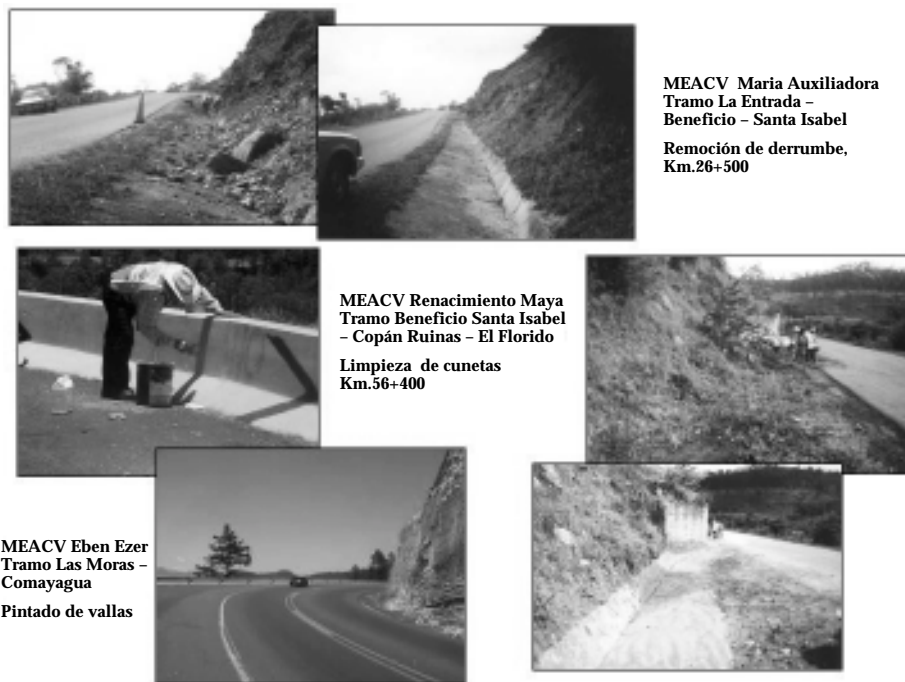
El 'Proyecto Piloto de Mantenimiento de Carreteras con Microempresas' constituye un componente del Proyecto de Reconstrucción y Mejoramiento de Carreteras de Honduras, que es financiado por el Banco Mundial. Este proyecto entró en vigor a finales de 2001 y continúa activo a la fecha. El objetivo principal del Proyecto Piloto es proporcionar el mantenimiento rutinario efectivo y rentable de alrededor de 2.300 km de carreteras pavimentadas utilizando microempresas comunitarias. Las actividades de mantenimiento rutinario de las carreteras comprenden el control de la vegetación en

² Las microempresas de mantenimiento de carreteras son cooperativas de 11 a 15 integrantes que son contratadas por el gobierno para realizar actividades de mantenimiento rutinario de aproximadamente 50 km de vías utilizando herramientas básicas. Los miembros de las microempresas se escogen de entre las comunidades situadas a lo largo del tramo de carretera que vaya a recibir mantenimiento.

³ El Fondo Vial es administrado por un director ejecutivo, que le responde a una junta de 7 miembros conformada por tres ministros (los de Transporte y Obras Públicas, Hacienda y Economía), así como por el Director de Vías del Ministerio de Obras y Transporte, un representante de la Asociación de Municipios y tres más del sector privado (de la Cámara de Comercio, la Asociación de Empresas del Transporte y el Colegio de Ingenieros).

el sendero de las vías, el despeje de alcantarillas y canales de desagüe, la remoción de derrumbes pequeños, la reparación de señales de tránsito, la pintura de puentes, el bacheo con materiales locales y la siembra de árboles.

Como resultado del Proyecto Piloto se han aumentado las oportunidades de empleo en las zonas rurales pobres de todo Honduras. Con el fin de maximizar el impacto del proyecto en la disminución de la pobreza se espera que las microempresas de las zonas de altos niveles de desempleo puedan utilizar tecnologías intensivas en mano de obra que sean rentables. Al lograr la participación de las comunidades locales en el mantenimiento de las carreteras, el proyecto garantiza que las decisiones de desarrollo reflejen las necesidades y prioridades de estas comunidades. La sostenibilidad financiera de las microempresas se logra mediante contratos por resultados, sujetos a los estándares de calidad estipulados en dichos contratos. Para apoyar el programa se desarrolló un mecanismo de financiamiento sostenible, en el que el Fondo Vial de Honduras ofrece los contratos y recursos para las actividades del mantenimiento de las carreteras.



El Proyecto Piloto financia las siguientes actividades y bienes: (i) la creación de las microempresas; (ii) la capacitación de los miembros de las microempresas, incluidas las habilidades microempresariales y técnicas para el mantenimiento rutinario de carreteras y (iii) la adquisición de los equipos necesarios para fortalecer la capacidad de gestión en mantenimiento del Fondo Vial (vehículos, computadoras, equipos de evaluación de pavimentos, equipos de oficina y otras herramientas básicas).

III. Descripción de la participación de la sociedad civil

■ ***Establecimiento de microempresas para la rehabilitación de carreteras***

El Proyecto Piloto de mantenimiento de carreteras está siendo ejecutado por microempresas comunitarias, organizadas en cooperativas en las que todos los miembros gozan de derechos y obligaciones iguales. Para establecer las microempresas se enviaron facilitadores a las comunidades, seleccionadas según los niveles de bajos ingresos y la cercanía a las carreteras que necesitaban mantenimiento. Los facilitadores iniciaron una campaña informativa, cuya finalidad era explicarles a los integrantes de las comunidades locales la naturaleza y ventajas del Proyecto Piloto. Las microempresas no solamente mejorarían la calidad de las carreteras en sus propias comunidades y crearían nuevas fuentes de empleo, sino que transformarían a los trabajadores en pequeños empresarios. Posteriormente, los facilitadores solicitaron voluntarios para formar las microempresas. A la fecha se han establecido 50 microempresas que cubren cerca de 2.300 km de carreteras pavimentadas, correspondientes a un 83 por ciento de la red pavimentada del país. Las microempresas ofrecen empleo directo a 693 miembros de las comunidades (de los cuales un 4 por ciento son mujeres).

■ ***Métodos que se utilizan en el proceso participativo***

Las microempresas de mantenimiento de carreteras se diseñaron poniendo énfasis en la propiedad local para que pudieran cumplir eficazmente sus responsabilidades y facilitar su interacción con otros interesados. El éxito de este método de participación de la sociedad civil revela que la sostenibilidad del proyecto depende del grado de propiedad, diversificación y autonomía que se les confiera a las microempresas en el curso de la implementación del mantenimiento de carreteras. Se ha comprobado que el trabajo directo con las comunidades en el establecimiento de las microempresas ha constituido un paso crítico para garantizar una coordinación efectiva con las instituciones del gobierno y una divulgación adecuada de la información pública sobre las actividades del proyecto y sus posibles beneficios. Las microempresas tienen su propia estructura organizativa interna. Sus integrantes eligen presidente, secretario y tesorero, quienes desempeñan sus funciones durante la vigencia del contrato. Es posible que algunas microempresas decidan hacer que los diferentes cargos se turnen alternadamente cada año. Este método inclusivo también ha establecido un esquema de propiedad local sostenible.

■ ***Formas en las que la participación ha mejorado los resultados del proyecto***

Gracias a la formación de las microempresas de mantenimiento de carreteras, compuestas por miembros de la comunidad que en realidad viven a lo largo de las propias vías objeto de la actividad, se ha logrado una estrategia eficiente, rentable y fiable. Por otra parte, la diversificación de las actividades ha propiciado la creación de trabajos indirectos tales como la provisión de transporte o los servicios de alimentación por parte de proveedores externos.

El hecho de que los habitantes locales se encuentren familiarizados con las vías que utilizan cotidianamente, así como su capacidad de reconocer cuáles son los tramos más críticos de las carrete-

ras, contribuyen a una mayor seguridad de estas últimas, además de que prolongan su vida útil mediante intervenciones de mantenimiento oportunas. La intervención local, no sólo en el proceso de la toma de decisiones (en temas como los tramos que necesitan reparación y la clase de materiales que se deben utilizar), sino también en el mantenimiento a largo plazo de las carreteras, les ofrece a las comunidades una inversión personal en el proyecto, que va más allá de sus compromisos financieros.

El fomento de la participación local en el diseño de las microempresas ha contribuido a abordar problemas socioeconómicos importantes que afectan a las comunidades pobres de Honduras. El proyecto ha obtenido buenos resultados en cuanto ha creado *empleo permanente y confiable* en las zonas rurales pobres. La generación de nuevos trabajos, tanto directos como indirectos, ha resultado ser un gran éxito en *el alivio de la pobreza y la obtención de ganancias económicas*. De igual forma, las nuevas oportunidades de empleo pueden contribuir a *frenar la migración de las zonas rurales* a las urbes, ya de por sí saturadas. Otro beneficio es el fomento de las *habilidades administrativas y organizacionales*, que les han conferido poder de decisión a las comunidades locales para emprender otros proyectos e iniciativas de desarrollo local, como la apertura de tiendas comunitarias, actividades relacionadas con la agricultura y cría de animales.

IV . Desafíos que presenta el proceso participativo

Con el fin de garantizar que se cumplan los objetivos participativos del Proyecto Piloto durante su ejecución se están supervisando cuidadosamente los siguientes elementos:

- La **propiedad** del proyecto a todos los niveles, que se aseguró desde el propio inicio de su proceso de preparación, se debe mantener a lo largo de su ejecución de manera que, entre otras cosas, las decisiones necesarias se tomen en forma oportuna. Por consiguiente, a los miembros de la comunidad y líderes locales se les mantiene informados de todos los aspectos de la ejecución del proyecto. Un mayor sentido de propiedad por parte de las microempresas y de la sociedad en general ayuda a asegurar que los beneficios alcanzados gracias al mejor acceso a las vías, no desaparezca con el paso del tiempo. Más aún, el hecho de que el mantenimiento de las carreteras beneficia a la comunidad ha servido para fortalecer el sentido de propiedad del proyecto.

- La **participación femenina** necesita un gran impulso, debido al papel preponderante de las mujeres en las comunidades rurales pobres (en muchos casos como cabezas de familia). Es posible que la baja participación femenina en las microempresas patrocinadas por el proyecto (que en la actualidad está por debajo del 4 por ciento de los asociados) se relacione al hecho de que al trabajo de rehabilitación de las carreteras se le ha considerado tradicionalmente una ocupación masculina. Una mayor participación femenina en las microempresas puede jugar un importante papel en el alivio de la pobreza.

■ La **formación de capacidad** exige tiempo y requiere el compromiso sustancial de todos los interesados, incluidos los líderes locales, el gobierno nacional y el Banco Mundial. La sostenibilidad depende, asimismo, de la posibilidad de establecer una capacidad gerencial y técnica en las microempresas. A éstos no se les debe mirar como programas de bienestar sino, más bien, como una forma rentable de llevar a cabo obras de mantenimiento de carreteras. Pese a que la tasa de rotación ha disminuido gradualmente a medida que los integrantes de las microempresas han comprendido las ventajas del programa, se debe hacer más durante el proceso de formación de las microempresas para explicar los beneficios que ofrece el modelo.

■ La **flexibilidad** para adaptarse a las condiciones locales y culturales se debe tener en cuenta seriamente en la etapa de diseño del proyecto. Las distintas áreas requieren diferentes métodos para garantizar el éxito de las actividades del proyecto. Ciertas regiones pueden también presentar retos geográficos muy particulares, con implicaciones específicas respecto al tipo requerido de obras de mantenimiento de vías.

■ Se deben asegurar los **mecanismos financieros** que garanticen la sostenibilidad del modelo de microempresas. No importa qué tan arraigado en la comunidad se encuentre el apoyo a las microempresas, éste puede decrecer con el tiempo si las comunidades perciben que no se están beneficiando directamente de las microempresas. El gobierno necesita cerciorarse de que el Fondo Vial cuente con el presupuesto suficiente asignado para realizar pagos oportunos y equitativos por los servicios que prestan las microempresas de mantenimiento de carreteras.

V . Enseñanzas aplicables a futuros programas del Banco Mundial

El éxito del Proyecto Piloto de Microempresas ha recibido un amplio reconocimiento. Las microempresas se están utilizando como marcos modelo para abordar y manejar el mantenimiento de carreteras en otros países (como en Colombia, donde el modelo se desarrolló inicialmente a principios de los años ochenta, al igual que en Perú y Nicaragua). Otros gobiernos, habiendo reconocido los buenos resultados de este modelo en cuanto a la formación de cohesión y participación sociales, se muestran interesados en emplearlo. La experiencia de otros países revela que las microempresas realizan un mantenimiento periódico de las carreteras y este método ha comprobado ser sostenible en el largo plazo. Las principales lecciones aprendidas de las actividades de mantenimiento rutinario de carreteras por medio de microempresas comunitarias se pueden resumir de la siguiente manera:

■ ***Equilibrio entre el alivio de la pobreza y el fomento de oportunidades económicas***

Uno de los principios fundamentales de la estrategia para aliviar la pobreza radica en reconocer que las soluciones sostenibles dependen de unas oportunidades de generación de ingresos alentadoras. En esta forma la estrategia de las microempresas está marcadamente orientada hacia el alivio de la pobreza. El desarrollo de habilidades administrativas y organizacionales fomenta el

progreso económico y sirve de catalizador para otras iniciativas de desarrollo local. Una vez que las microempresas han demostrado una trayectoria de ejecución adecuada, se convierten en un mecanismo útil para expresar los problemas comunes de las comunidades, desarrollar soluciones sistemáticas y crear oportunidades de generación de ingresos complementarios, tales como la apertura de tiendas comunitarias, las actividades relacionadas con la agricultura y la cría de animales.

■ ***Fomento de la propiedad de las actividades del proyecto***

El éxito y la sostenibilidad del proyecto se pueden atribuir al grado de propiedad que se les conceda a las microempresas y a sus asociados durante la ejecución de las obras de mantenimiento de carreteras. La experiencia ha mostrado que una mayor propiedad al nivel local provoca una menor rotación de trabajadores y una mayor productividad, con lo cual se maximiza la eficiencia y se promueve la sostenibilidad de las actividades del proyecto. El trabajo directo con las comunidades en el establecimiento de microempresas, la coordinación efectiva entre las instituciones del gobierno y las microempresas, así como una divulgación adecuada de la información pública relacionada con las actividades del proyecto y los posibles beneficios, constituyen mecanismos críticos para establecer la propiedad local y sostenerla.

■ ***Fortalecimiento del empoderamiento local mediante la participación local***

La participación de las comunidades en la prestación de los servicios básicos les ha conferido un poder de decisión comunitario que trasciende el alcance original del proyecto. El establecimiento de las microempresas ha hecho que algunas comunidades tomen algunas decisiones adicionales acerca de su propio bienestar. El proceso ha servido para potenciar la participación comunitaria hacia programas de fomento más amplios. Así mismo ha producido efectos colaterales positivos en las comunidades vecinas.

■ ***Uso de tecnologías apropiadas***

Una vez que las microempresas han demostrado los resultados iniciales se presenta una presión de parte de diversas fuentes hacia el paso a tecnologías más costosas, por ejemplo, la adquisición de herramientas motorizadas y pequeños equipos de construcción. Las microempresas deben centrarse en el uso de tecnologías de una alta intensidad de mano de obra, un enfoque que es a la vez rentable y coherente con la lucha por un impacto significativo en la reducción de la pobreza en un país como Honduras, que cuenta con una ventaja comparativa de mano de obra y tasas aún más altas de desempleo.⁴ Aunque no se deben excluir otras tecnologías más costosas cuando la labor de las microempresas se haya extendido a otras actividades (por ejemplo, el bacheo exhaustivo y las obras en concreto), es importante no forzar a las microempresas a utilizar estas tecnologías antes de su debido tiempo.

⁴ La tasa de desempleo de Honduras calculada para 2002 fue del 28 por ciento. El desempleo es especialmente predominante en las zonas rurales pobres del país que son objeto del proyecto.

VI. Conclusiones

El establecimiento de microempresas comunitarias le ha aportado beneficios tangibles al país en general, dado que les brinda un mantenimiento rutinario altamente satisfactorio a las carreteras de gran parte de la red de vías pavimentadas del país. Las microempresas están creando simultáneamente fuentes de empleo permanentes y fiables para las comunidades en las que se instauran.

Sin embargo, el verdadero beneficio lo ha constituido la creación de un instrumento que les permite a las comunidades resolver sus problemas y emprender otros proyectos productivos e iniciativas de desarrollo locales. Gracias a las microempresas se ha fortalecido la cohesión de la comunidad, lo cual constituye un elemento crítico para introducir los cambios sociales. El desarrollo de habilidades empresariales y organizacionales locales está ayudando a fomentar otras iniciativas de desarrollo, cuyo impacto positivo también se está proyectando a las comunidades vecinas.

Bibliografía

Instituto Nacional de Vías

1995 Plan para la conservación de patrimonio vial de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú

1996 Manual Técnico de Mantenimiento Rutinario de Caminos Rurales. Lima, Perú.

2002 Diagnóstico del desempeño de las microempresas de mantenimiento vial rutinario. Informe preparado por Oswaldo Patiño Garrido (consultor). Lima, Perú.

Peter Gyamfy y Guillermo Ruan

1996 Road Maintenance by Contract: Dissemination of Good Practice in Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.

Fernández Hernán Otoniel

1996 Cursos sobre planificación estratégica situacional aplicada al sector vial. Instituto Panamericano de Carreteras. Rosario, Argentina.

1999 Programa de Mantenimiento Rutinario de la Red Carretera Nacional con Microempresas y Supervisoras Administradores de Mantenimiento Vial. Comayaguela, Honduras.

1999 Evaluación del Programa de Micro Empresas de Mantenimiento Vial – Informe Final. Comayaguela, Honduras.

2000 Project Appraisal Document: Honduras Road Reconstruction and Improvement Project. Washington, D.C.

2002 Evaluación del Programa de Micro Empresas de Mantenimiento Vial – Informe Final. Comayaguela, Honduras.

Mobilización Comunitaria para la Prevención de Incendios en el Amazonas Brasileño – Alianzas entre la Sociedad Civil, el Gobierno y la Comunidad Internacional

Marla McCarroll Pinto-Rodrigues – Banco Mundial – Brasil

Ricardo Tarifa – Banco Mundial – Brasil

Zezé Weiss – Banco Mundial – Brasil

Resumen

A principios de 1998 varias partes del Amazonas fueron arrasadas en forma descontrolada por voraces incendios que causaron enormes pérdidas económicas y sociales a los habitantes de las zonas selváticas, la población brasileña y la humanidad en general. Sólo en el norte del Amazonas, en una extensión casi igual a la de Suiza, se perdieron aproximadamente cuatro millones de hectáreas debido a los incendios. Estos fuegos forestales tuvieron origen en una severa sequía ocasionada por el fenómeno meteorológico de El Niño, así como por las quemadas tradicionales practicadas a lo largo y ancho de la selva tropical, destinadas a limpiar los campos para las siembras, el cultivo de pastos y la renovación de las tierras de pastoreo. Dado que los efectos de estos incendios se suelen extender a campos aledaños y selvas vírgenes, hay una alta probabilidad de que broten incendios adicionales de mayor intensidad en temporadas de sequía posteriores.

Con el fin de evitar la posibilidad de enormes pérdidas económicas, sociales y ambientales causadas por incendios forestales generalizados en la reserva de biodiversidad más rica del mundo, representantes del Banco Mundial, la sociedad civil brasileña y el gobierno de Brasil se reunieron para apoyar una campaña de concientización y educación, dirigida a los

agricultores de menores recursos, acerca de cómo prevenir incendios más adelante. El resultado de esta colaboración fue la creación de un proyecto sobre la “Mobilización Comunitaria para la Prevención de Incendios en el Amazonas Brasileño – PROTEGER”, que forma parte del Programa Piloto para Conservar la Selva Tropical Húmeda, conocido como PPG7.¹

El objetivo de PROTEGER² es llevar a cabo una campaña de movilización y capacitación de base, destinada a educar a las comunidades rurales locales del Amazonas con respecto a los peligros que presentan los incendios no controlados, al igual que enseñarles técnicas de prevención de incendios y métodos alternativos de limpiar los campos por medio de una decidida participación de la sociedad civil. Aunque la mayoría de los proyectos del PPG7 incluye la resuelta participación de organizaciones no gubernamentales (ONG), por lo general los programas, proyectos y actividades globales son manejados y controlados por el gobierno. PROTEGER representa una modalidad única en el sentido de que constituye el primer programa del PPG7 plenamente coordinado y ejecutado por una organización de la sociedad civil (OSC), el ‘Grupo Trabalho Amazônico’ (GTA) (Grupo de Trabajo de la Amazonía, una coalición de 513 organizaciones de base de la región amazónica).

¹ El PPG7 es un programa concebido y ejecutado como una tarea compartida del gobierno brasileño, la sociedad civil de esta nación y la comunidad internacional para la conservación del Amazonas brasileño. Se instauró en 1992 y en la actualidad cuenta con fondos de USD 350 millones, provenientes de los países del G7, la UE, Países Bajos y Brasil.

² PROTEGER es financiado por el PPG7 con aportes de la Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos) (USAID, por su sigla en inglés) mediante un fondo fiduciario manejado por el Banco Mundial.

I. Introducción

El Amazonas brasileño alberga cerca de un tercio de las selvas pluviales tropicales que quedan en el mundo. Estas selvas, que constituyen no sólo una reserva de biodiversidad sino un pozo de carbono y protección de la cuenca del río más caudaloso del orbe, son un tesoro ambiental fundamental. Los científicos creen que los patrones meteorológicos regionales se encuentran estrechamente vinculados a la masa de vegetación de la selva amazónica, lo cual hace más inminente la necesidad de su conservación. En años recientes la atención mundial se ha centrado en la degradación de extensas áreas de tierra causada por la conversión de los bosques en praderas de pastoreo, la agricultura de roza y quema, la tala de bosques y los incendios no controlados. Se calcula que durante la pasada década se rozaron y quemaron anualmente cerca de 1,5 millones de hectáreas de bosques primarios, y se talaron selectivamente 1 millón de hectáreas más. Las investigaciones indican que este proceso puede destruir hasta el 75 por ciento de los árboles adultos.³

La mayor parte de las quemas efectuadas en el Amazonas ocurren en la estación de sequía y suelen ser el resultado del desbrozo de la maleza que realizan los agricultores y estancieros para la siembra de cultivos o la renovación de pastos. La quema es una técnica que han utilizado los pueblos indígenas por varios siglos a fin de despejar pequeños surcos de tierra para las siembras. Desde los años setenta se han venido rozando cada año áreas cada vez más extensas para pastos, cultivos y obras de infraestructura. Debido a los elevados costos del desbrozo mecánico la quema se utiliza como el medio más económico de deshacerse de los maderos derribados y cualquier especie animal no deseada. Sin embargo también una significativa cantidad de tierra se ha incendiado en forma accidental todos los años.

Estos incendios 'indelibrados' han ocasionado, entre otras cosas, la destrucción de recursos madereros, praderas, vallados, cableado eléctrico e infraestructura. Los grandes incendios fortuitos se han vuelto más frecuentes en los años de sequía, incluidos los incendios superficiales que se presentan a ras del suelo y los incendios forestales a un nivel inferior al de las copas de los árboles. Las quemas a este último nivel aumentan la probabilidad de nuevas ocurrencias de fuegos forestales en años posteriores. La presencia cada vez mayor de nuevas industrias madereras en la región incrementa aún más este peligro. Los bosques madereros son especialmente propensos al fuego, debido a que los caminos por los que se transporta la madera cortada deja a su paso desechos que se convierten en vías la propagación de los incendios. Las brechas que abren las carreteras en los bosques permiten la entrada de luz solar al suelo boscoso, que a su vez seca las hojas y ramas a lo largo de estos senderos abiertos. Estos rastros secos constituyen un riesgo de fuego puesto que sirven como combustibles ideales para los incendios.

³ Daniel Nepstad y colabs. 1999. Large Scale Impoverishment of Amazonian Forests by Logging and Fire. *Nature*, Vol 398, abril de 1999. — Gerwing, J. 2002. Degradation of forests through logging and fire in the eastern Brazilian Amazon. *Forest Ecology and Management*, 157 (1): 131-141. — Nepstad, D; Moreira A; Alencar A. 1999. *Flames in the Rainforest: Origins, Impacts and Alternatives to Amazonian Fires*. The Pilot Program to Conserve the Brazilian Rainforest. Brasil.

En 1998 se presentó un déficit de precipitación pluvial en comparación con los años anteriores, debido al fenómeno de El Niño. Entre febrero y marzo de dicho año se desató una serie de incendios arrasadores a gran escala en el Estado de Roraima, situado en el norte de Brasil, que destruyeron casi 4 millones de hectáreas, 92.540 de ellas de selva cerrada y extensas áreas de sabanas, campos agrícolas y reservas indígenas. El fuego se pudo contener finalmente al comenzar las lluvias a finales de marzo de 1998. Se ha comprobado que es prácticamente imposible apagar estos incendios de gran escala.

Por consiguiente, en un esfuerzo por prevenir la ocurrencia de incendios extendidos de gran escala en la próxima estación de sequía, que se espera suceda cada año aunque con menor intensidad, el gobierno brasileño le solicitó al Banco Mundial un préstamo de USD 15 millones para un nuevo proyecto, denominado Programa de Prevención y Control de Quemadas e Incendios Forestales en el Arco de Deforestación de la Amazonía (PROARCO). Este proyecto tiene como objeto apoyar los mecanismos de evaluación de riesgos y vigilancia de incendios, y comprende el fortalecimiento de las actividades de coordinación de emergencias y prevención de incendios a los niveles federal y estatal.

Al inicio del proceso de preparación de PROARCO, en mayo de 1998, el gobierno determinó la necesidad urgente de adelantar una campaña de movilización, capacitación y concientización pública al nivel local con el fin de informar a los agricultores acerca de los enormes riesgos de los incendios. Esta actividad, que se desarrollaría en el marco del proyecto PROTEGER, ofrecería capacitación acerca de técnicas de quemadas controladas, prevención de incendios y organización de grupos de concientización de la comunidad. El gobierno brasileño escogió, mediante un proceso participativo, a la GTA, una red de ONG, como socia competente para lograr estos objetivos. La GTA trabaja en colaboración con una red de pequeñas organizaciones de la sociedad civil impulsadas por la comunidad, cuyo alcance se extiende incluso a las áreas más apartadas.

II. El empleo de una red de ONG para llegarles a las comunidades locales

El objetivo original de PROTEGER era poner en marcha una campaña de movilización y capacitación al nivel comunitario, orientada a concientizar a las comunidades rurales locales de la Amazonía acerca de los peligros que significan los incendios no controlados en las futuras estaciones inusualmente secas, así como a enseñarles técnicas de prevención de incendios y métodos alternativos de preparación del campo mediante una decidida participación de la sociedad civil.

En la primera etapa (1998-2000), el proyecto impartió capacitación sobre prevención de incendios a 200 monitores o instructores, quienes a su vez realizaron la sensibilización y movilización de 12.000 personas de 322 municipios de los nueve estados de la Amazonía brasileña. Luego de evaluar estos resultados y sus respectivos impactos, el Ministerio del Medio Ambiente de Brasil, el Banco Mundial y la USAID acordaron que las actividades de prevención de incendios deberían continuar con una firme participación de las OSC, dada la capacidad que tenían estas últimas de llegarles a miles de agricultores de regiones apartadas en un corto tiempo. La información preliminar, basada en los testimonios individuales de algunas personas, indica que los habitantes de estas zonas están

más concientizados del riesgo de los incendios, y que han aprendido a prevenirlos desde sus comienzos así como a controlarlos cuando ocurren. Como consecuencia de ello, la USAID asignó fondos adicionales de donaciones al proyecto PROTEGER II, que se encuentra actualmente en ejecución.

En el curso de la segunda etapa (2001-2003) el proyecto continúa realizando algunas de las actividades efectuadas en la primera, tales como la capacitación y la prevención, entre otras, y se ha extendido para incluir un programa educativo más amplio y alianzas que buscan alternativas sustitutivas de la agricultura de roza y quema. Otro elemento nuevo es el debate de las políticas públicas y la participación creciente de grupos de mujeres y jóvenes.

PROTEGER II tiene como finalidad capacitar a 42.000 pequeños agricultores de la Amazonía, provenientes de 131 municipios de ocho estados amazónicos, utilizando un enfoque descentralizado. En virtud de este proyecto cada instructor participa en talleres de capacitación, luego de los cuales organiza dos o tres cursos, seminarios o reuniones para los líderes comunitarios de su región.⁴ Cada uno de estos 12.000 líderes comunitarios regresa a su vez a su respectiva comunidad para transmitir los conocimientos adquiridos y fomentar la concientización de su comunidad. También están planeadas diversas actividades de educación ambiental y una red de información de base para divulgar las experiencias de prácticas agrícolas sostenibles y riesgos de incendios mediante visitas de campo, estudios y seminarios, orientados a los pequeños agricultores. De igual manera se esperan más alianzas entre todas las instancias del gobierno y las OSC.

III. ¿Quiénes son los principales protagonistas del proceso?

El proyecto está siendo ejecutado por el GTA y su amplia red de familias dedicadas a la agricultura, cooperativas de mujeres, jornaleros rurales, recolectores de nueces y comunidades indígenas. La dirección general del proyecto se encuentra centralizada en la sede principal del GTA en Brasilia. Las operaciones son ejecutadas por sus afiliados, específicamente por la Federación de Trabajadores Agrícolas (FETAGRI) en varios estados de la Amazonía.⁵ Por otra parte, el GTA ha logrado movilizar y coordinar los esfuerzos de un gran número de organizaciones locales que aún no forman parte de la



Fuente: www.junglephotos.com

⁴ Con el fin de tratar acerca de las técnicas de prevención de incendios y del riesgo de fuegos fortuitos causados por las sequías.

⁵ Los Estados son: Pará, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Rondônia, Acre, Roraima y Maranhão.

red de OSC formalmente vinculadas al Grupo de Trabajo de la Amazonía. Igualmente se ha establecido una estrecha colaboración con el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales (IBAMA), un organismo gubernamental, así como con las organizaciones de bomberos de los correspondientes estados de la región amazónica.

Además de proporcionar información corriente sobre los riesgos de incendios en todo el Amazonas el IBAMA ofrece, específicamente, técnicos especializados para capacitar a los monitores. El personal capacitado del IBAMA posee los conocimientos técnicos y la experiencia de primera mano en la vigilancia y prevención de incendios forestales. El IBAMA y las OSC ya han colaborado conjuntamente en las actividades de prevención de incendios. Sin embargo, en muchos lugares prevalece una resistencia histórica de las comunidades locales a la presencia del IBAMA. A esta entidad se le continúa percibiendo principalmente como un organismo de control y, por esta razón, enfrenta dificultades en su intento por fomentar buenas relaciones con los pobladores locales. En un empeño por vencer esta resistencia, los expertos técnicos del IBAMA siempre asisten, entre otras actividades, a las reuniones y sesiones de capacitación locales para así, con el tiempo, granjearse la confianza de los miembros de las comunidades. El IBAMA ha comenzado, asimismo, a centrar su atención más en las actividades educativas y no simplemente en las de control.

PROTEGER logró establecer satisfactoriamente una estructura en la que varios actores de diferentes niveles han podido promover la formación de alianzas y colaborar en combatir el problema que afecta a todos por igual – los incendios. Esta estructura característica de cooperación también se ha convertido en un fundamento de gran utilidad para la movilización y la inclusión social en las actividades de ejecución de otros proyectos. De hecho, en la actualidad el propio PPG7 está aplicando una versión adaptada de este tipo de metodología colaborativa de operación en todos sus proyectos. PROARCO, por su parte, ha incorporado la metodología de PROTEGER y, como resultado de ello, ha patrocinado alianzas más sólidas y colaboración en las actividades de coordinación de la atención de emergencia a incendios en los niveles federal, estatal y municipal. Lo mismo se puede afirmar respecto a sus actividades de prevención de incendios que se realizan contando primordialmente con la movilización y participación de la comunidad.

IV. La fórmula del éxito – La metodología

- **Planeación participativa, reuniones y debates:** Los planes de acción anuales, que se negocian localmente con las organizaciones locales, se incorporan luego al Plan Anual del Proyecto que, a su turno, se negocia el nivel nacional. Los líderes comunitarios se reúnen todos los años en forma programada para compartir sus experiencias, retos y casos exitosos.

- **Talleres de capacitación para instructores, capacitación a la comunidad y efecto dominó:** Los líderes escogidos al nivel regional reciben capacitación sobre técnicas de prevención de incendios, política pública y alternativas para la utilización del fuego en la preparación de sus campos

para los cultivos. Esta capacitación es impartida en forma conjunta por el GTA, el IBAMA y los bomberos. Como se mencionaba antes, posteriormente cada uno de los participantes lleva cabo a tres sesiones de capacitación al nivel municipal con los líderes comunitarios, en seminarios de aproximadamente 30 personas cada uno. En esta forma se va creando un efecto dominó, a medida que cada uno de estos líderes comunitarios divulga los conocimientos recién adquiridos a sus respectivas comunidades.



Puxirum en Marabá, Estado de Pará – Curso de capacitación ofrecido a la población local sobre control/prevención de incendios forestales.

■ **“Puxirum ambiental”, trabajo comunitario voluntario en favor del medio ambiente:** En algunas comunidades, combinando la capacitación sólida y eficaz de los líderes e instructores y el apoyo de la comunidad, se crea lo que se conoce localmente como “Puxirum ambiental”. Puxirum es una práctica comunitaria de labores voluntarias en brigadas de trabajo dedicadas a terrenos comunes o a la propiedad individual de algún miembro de la comunidad. Esto se suele hacer para las siembras, la construcción u otras actividades que requieran una cantidad significativa de mano de obra. El concepto del *puxirum ambiental* se incorpora al proyecto con la participación de brigadas comunitarias dedicadas a resolver o prevenir problemas relacionados con el medio ambiente. Estas brigadas se movilizan y capacitan en técnicas de prevención de incendios, extinción de fuegos forestales y divulgación de estas técnicas, y reciben instrucción sobre el medio ambiente así como sobre la forma de abordar otros asuntos ecológicos (por ejemplo, el de la reforestación). Esta iniciativa ha



Incendio forestal en la comunidad de Marabá, Estado de Pará.

sensibilizado también a las comunidades respecto al valor del medio ambiente. Así pues, con los *puxirum* se pretende garantizar la sostenibilidad los objetivos de PROTEGER utilizando una red social ya existente.

■ **Estrategia de comunicaciones, agrupaciones femeninas y autoestima:** PROTEGER ha creado varios mecanismos innovadores para el intercambio de experiencias entre comunidades, entre ellos un boletín mensual,

una página web, reuniones regionales y nacionales, como también programas de radio comunitaria. Uno de los más exitosos mecanismos de divulgación son los talleres de comunicaciones dirigidos por mujeres de las comunidades locales. Estos talleres producen discos compactos (CD) que se distribuyen a las estaciones de radio comunitaria por toda la Amazonía. Cada CD contiene varios programas de radiodifusión en los que las mujeres presentan sus experiencias, transmiten música y propagan información referente a los debates que han sostenido en los seminarios tanto regionales como nacionales. Como es evidente, se pone un marcado énfasis en los temas medioambientales y, específicamente, en la prevención de incendios. Gracias al empoderamiento que han recibido, estas mujeres han mejorado su autoestima, en especial cuando oyen su propia voz en la radio y saben que se les está escuchando.

- **Enseñanzas que dejan las experiencias de colegas:** Los coordinadores y líderes locales, con la asistencia de consultores, identifican iniciativas de métodos agrícolas sostenibles tanto existentes como prometedores. Se trata de una faceta interesante del proyecto, ya que tiene en cuenta el conocimiento local. Este es un aspecto crucial, dado que cada comunidad enfrenta una realidad diferente, de manera que la capacitación y las metodologías aplicadas necesitan ser flexibles para adaptarse a dichas realidades. Mediante visitas de campo se les brinda a los agricultores la oportunidad de presentar sus casos exitosos y los métodos que les han dado buenos resultados para mejorar sus prácticas agrícolas. Por medio de este componente el proyecto pretende aprovechar el capital social existente y determinar en forma conjunta las soluciones y metodologías más pertinentes.

V. Enseñanzas y recomendaciones

- **Organizaciones locales que les llegan a los pobres:** Para la ejecución del proyecto, PROTEGER ha logrado desarrollar una metodología descentralizada que ha producido buenos resultados, teniendo como fundamento los sindicatos rurales vigentes. Este enfoque de descentralización les permite a los interesados locales influir en el proyecto por medio de mecanismos participativos, así como aumentar la transparencia en el nivel local. Estas personas absorben algunos de los costos y riesgos del proyecto, a la vez que reciben los beneficios que éste pueda ofrecerles, lo cual destaca el aspecto de propiedad local del proyecto. La presencia de tiempo atrás de estas organizaciones en muchas áreas apartadas, al igual que la confianza reinante y las alianzas vigentes que tienen las organizaciones de base dentro de la comunidad local, contribuyen en gran medida a la ejecución efectiva de las actividades del proyecto.

- **Establecimiento de alianzas entre la sociedad civil y organismos gubernamentales:** PROTEGER no sólo ha fomentado la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proyecto sino su ejecución por parte de éstas últimas, además de las alianzas con los organismos gubernamentales a los niveles estatal y municipal. En el orden local se han creado innumerables

alianzas con gobiernos locales, instituciones del estado, organizaciones de bomberos, la iglesia, el ejército y agencias medioambientales del gobierno. Estos procesos participativos tienden a perfeccionar la calidad técnica de los proyectos y a fomentar una mejor gobernabilidad.

■ **Fortalecimiento de las organizaciones locales:** Aunque las organizaciones locales cuentan con los medios para llegarles a los pobres, suelen carecer de habilidades gerenciales y administrativas. Por este motivo el proyecto debió concentrarse en la formación de capacidad en estas áreas. En el diseño del proyecto fue preciso incluir medidas específicas tendientes a la construcción de capacidad y al fortalecimiento institucional de la sociedad civil y de otros grupos de beneficiarios, a fin de prepararlos para las funciones de ejecución del proyecto. En el futuro, el financiamiento de las actividades de fomento se podrían enfocar quizá más al fortalecimiento de las redes vigentes, puesto que esto parece incrementar la probabilidad de obtener resultados positivos.

■ **Necesidad de crear procedimientos administrativos simplificados:** Los procedimientos del Banco Mundial, concebidos para proyectos de mayor envergadura, suelen ser demasiado complicados para proyectos comunitarios de pequeña escala. Surge entonces la necesidad, siempre que sea posible, de diseñar condiciones más flexibles y de incluir en el proyecto los recursos necesarios para fortalecer la capacidad de gestión de los organismos ejecutores con el fin de que éstos puedan cumplir sus obligaciones en forma adecuada.

■ **La misma fórmula no funciona en todos los casos:** Aunque el proyecto cuenta con una serie de actividades, no ha sido ejecutado de la misma manera en todos los estados del país, dado que la situación de cada uno de ellos varía respecto a factores de índole política, económica, social o medioambiental. Mientras que algunas comunidades, por ejemplo, fueron más activas en la producción de programas radiales, otras se dedicaron más a ejecutar actividades medioambientales por medio de brigadas comunitarias. Así pues, el proyecto se ha adaptado a las necesidades y realidades locales de cada comunidad. Este es un factor clave que debe tenerse en cuenta en el momento de llevar el proyecto a una escala superior.

■ **Primero ensayar y luego pasar a una escala superior:** La metodología desarrollada por PROTEGER se está proyectando en la actualidad a una escala mayor, incorporándola en las políticas públicas relacionadas con otras áreas de la región amazónica. El concepto de 'aprender haciendo' ha dejado excelentes lecciones, útiles para otros proyectos de fomento.

■ **Las mujeres y los jóvenes – La fortaleza del empoderamiento:** El proyecto, en su segunda etapa, ha apoyado la creación de grupos de mujeres y de jóvenes y, asimismo, realizado esfuerzos concertados por incluir a estas personas como instructores en los talleres de capacitación. Los resulta-

dos han sido sobresalientes. En varias comunidades las mujeres y los jóvenes han asumido funciones de liderazgo, mientras que en otras han aprovechado la oportunidad que les ha brindado el proyecto para asumir un rol más destacado en la comunidad.

VI. Conclusión

Los costos de la inversión en actividades de prevención de incendios resultan ser bajos si se les compara con las enormes pérdidas que pueden ocasionar los incendios forestales extendidos. Por ello es probable que los organismos de todos los niveles del gobierno continúen apoyando estas tareas relacionadas con los esfuerzos de prevención de incendios en el largo plazo. No obstante, se necesitan recursos adicionales para seguir estimulando investigaciones y experimentos innovadores y modernos sobre producción sostenible, así como técnicas alternativas al empleo de roza y quema, al igual que métodos de prevención de incendios que se puedan divulgar tanto a lo largo y ancho de la Amazonía como en otros lugares. Las futuras iniciativas se podrían centrar en invertir en nuevas alianzas con instituciones de investigación, universidades y otras entidades, con el fin de consolidar y formalizar las alianzas y acuerdos en pro de la sostenibilidad financiera, educativa y técnica de proyectos semejantes al de PROTEGER.

Bibliografía y Recursos de Internet

Bibliografía

Project Appraisal Document PAD de PROTEGER II (13 de febrero de 2001)

Project Appraisal Document PAD de PROARCO (26 de agosto de 1998)

Folleto del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales Brasileños

Enseñanzas del folleto de Selvas Tropicales Húmedas

En Breve (Edición de enero de 2002): Enseñanzas de la experiencia de la selva tropical

Ayudas memoria informales de reuniones mensuales con el equipo del GTA sobre el tema de PROTEGER.

Sitios Web

Sitio web del programa – www.proteger.org.br

Grupo de Trabalho Amazónico (Grupo de Trabajo Amazónico – Red de ONG encargado de la ejecución del programa PROTEGER) – www.gta.org.br

Sitio web del Banco Mundial en Brasil – <http://www.bancomundial.org.br>

Instituto Brasileño de Medio Ambiente – www.ibama.gov.br

Programa Piloto para Conservar la Selva Tropical Húmeda de Brasil – www.worldbank.org/rfpp

Argentina: De la Emergencia a la Construcción de Capital Social

Sandra Cesilini – Banco Mundial – Cono Sur
Raúl Dalmazo – Ministerio de Desarrollo Social – Argentina
Lisandro Martín – Banco Mundial – Cono Sur ¹

Resumen²

En diciembre de 2001 Argentina se vio sumergida en una crisis económica y social que condujo a altas tasas de desempleo y pobreza. Para enfrentar la emergencia social el Gobierno de Argentina decidió reestructurar el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR). Este proyecto proporcionaba asistencia técnica y subsidios a comunidades pobres para obras civiles de pequeña escala identificadas por los beneficiarios, tales como la construcción de acueductos al igual que programas de capacitación. Como respuesta a la crisis los recursos se reorientaron específicamente a respaldar actividades de base comunitaria que respondiesen a la emergencia alimentaria. El proyecto ya reajustado persigue cuatro objetivos principales: (i) proporcionar alimentos a los comedores comunitarios administrados por organizaciones de la sociedad civil (OSC),

(ii) brindar asistencia técnica a estas OSC en asuntos jurídicos y financieros, (iii) ofrecer fondos para infraestructura y equipos para dotar las cocinas de los comedores y (iv) apoyar a las redes que unen a muchas de las OSC. El programa se proponía no sólo aprovechar la presencia de estas organizaciones y los servicios que éstas le prestaban a la comunidad para responder lo más pronto posible a la crisis, sino fortalecer al mismo tiempo su capacidad. El presente trabajo presenta en primer lugar el contexto y los impactos de la emergencia a la vez que describe cuáles son los objetivos del proyecto y sus actividades. Luego, procede a analizar la participación de las OSC en su calidad de agentes ejecutores del proyecto. Para terminar, presenta una reflexión sobre las enseñanzas obtenidas en el proceso de ejecución y en los futuros desafíos.

I. Información básica

El colapso social y político de Argentina de diciembre de 2001 vino acompañado de una crisis económica, sin precedentes en la historia del país, que empeoró de modo considerable los indicadores de desempleo y pobreza, que ya de por sí mostraban un gran deterioro. En las zonas urbanas las tasas de desocupación se incrementaron del 6 por ciento en octubre de 1991³ al 17,8 por ciento en octubre de 2001.⁴ En el transcurso de estos diez años el número de personas afectadas por el desempleo

¹ Este estudio se hizo posible gracias al apoyo especial de Theresa Jones, Jefe del Grupo de Trabajo de FOPAR, a Mariela Álvarez, Auxiliar del Programa y a Osvaldo Baigorria, revisor externo.

² Para obtener mayor información consúltense las páginas web www.bancomundial.org.ar/arg_pro_p37.htm y www.prodeso.org.ar/Fopar.

³ Cuando entró en vigencia la Ley de Convertibilidad, que equiparó el peso argentino con el dólar estadounidense.

⁴ Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, periodos correspondientes.

ascendió de 698 mil a más de 2,5 millones. Por otra parte, debido al aumento del empleo inestable, con labores informales de bajos salarios, los ingresos de muchos hogares disminuyeron. En mayo de 2002, el desempleo en las zonas urbanas había llegado al 21,5 por ciento.

Ante el drástico descenso de la actividad económica y la devaluación de la moneda, el PIB per cápita cayó a US\$ 2.695 en 2002 (un indicador que había alcanzado un máximo de USD 8.210 en 1998). Con la devaluación acelerada del peso después de la tasa de cambio flotante de 2002, Argentina sufrió un periodo de inflación dramática por primera vez desde 1991. La proporción de la población por debajo del nivel de pobreza, que en 2001 fue del 37 por ciento, alcanzó un tope del 58 por ciento a finales de 2002.⁵ Durante ese mismo lapso se duplicó el número de personas que vivían por debajo del nivel de indigencia.⁶ Además de que el riesgo de déficit alimentario suele ser mayor, en términos generales, en el caso de los niños menores de tres años y de las mujeres embarazadas, también se ha comprobado que la desnutrición produce consecuencias a mayor plazo en estos sectores de la población. No obstante, cabe notar que, por regla general, la desnutrición ocurre en circunstancias de pobreza estructural y extrema y que por lo regular no está sujeta a cambios de corto plazo.

El impacto de la recesión se manifestó también en la clase media. Muchas familias de clase media, al verse enfrentadas a unos salarios disminuidos y a la congelación de los activos bancarios, pasaron por primera vez a formar parte del grupo de los pobres. Es evidente que las características de estos «nuevos pobres» difieren de las de los pobres estructurales, teniendo en cuenta sus niveles más altos de estudios y de activos personales. Los pobres estructurales han aprendido a obtener acceso a los programas de protección social, mientras que es probable que, por el contrario, a los nuevos pobres se les dificulte más adaptar su comportamiento a su nueva realidad socioeconómica. Por último, un impacto importante que ha producido la recesión es la erosión de la credibilidad o de la confianza, o de ambas, que se tiene en los funcionarios públicos. Este también es considerado por algunos como un factor que contribuye a la crisis política, social y financiera de Argentina. Desdichadamente, los auxilios de emergencia de las instituciones financieras internacionales (IFI) tampoco quedaron exentos de esta erosión de la confianza en la administración pública. De esta situación surgió la necesidad de abordar esta percepción negativa que se tiene del sistema público, utilizando nuevas metodologías de tipo participativo.

⁵ Ibid.

⁶ Los niveles de pobreza consisten en la canasta básica alimentaria y el paquete de consumo de productos no alimentarios, cuyo valor combinado es apenas suficiente para permitirle a una persona corriente un nivel mínimo de bienestar material. Esta canasta se estableció con base en los hábitos de consumo de un grupo de hogares de referencia entre el segundo y el cuarto deciles de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1985-1986, llevada a cabo en el área metropolitana del Gran Buenos Aires (GBA). El nivel de indigencia alimentaria corresponde al valor de la canasta básica alimentaria que le permitiría a un adulto varón representativo, de entre 30 y 59 años de edad, con un nivel de actividad moderado, un consumo energético diario de 2.700 calorías. (*Argentina Crisis and Poverty, Poverty Assessment*, Norman Hicks, Informe No. 26127-AR, Banco Mundial, 2003).

II. Objetivos y actividades del programa FOPAR para abordar la emergencia alimentaria

Los programas de emergencia social, financiados por medio de préstamos de reasignación del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han pretendido atenuar los impactos negativos de la crisis sobre los grupos más vulnerables, y se han concebido específicamente como estrategias para llegar a las familias pobres. En abril de 2002 el Banco Mundial y el gobierno de Argentina acordaron introducir enmiendas al convenio de préstamos de FOPAR con el fin de convertir a los comedores comunitarios en objeto de financiación. Por otra parte, la intención del gobierno era canalizar este financiamiento a través de organizaciones comunitarias, esperando que la utilización de este mecanismo mejoraría la transparencia en los gastos y, al hacerlo, ayudaría a reconstruir la confianza social. La cobertura se extendió al nivel nacional con el fin de incluir una mayor proporción de personas pobres de las que se había determinado en el diseño inicial del proyecto. Se reasignaron USD 30 millones para apoyar los comedores comunitarios a través del FOPAR, como complemento al Programa de Emergencia Alimentaria Nacional del gobierno.

A medida que se fue agravando el trastorno económico y que se fue propagando el fenómeno de la vulnerabilidad extrema, los comedores comunitarios se convirtieron en una iniciativa fundamental de la sociedad civil para responder a la emergencia social. Como resultado de esto, el Gobierno y el Banco Mundial estuvieron de acuerdo en que FOPAR debería financiar a las organizaciones que habían estado proporcionando alimentación y ofreciendo protección social, y que eran administradas por las propias personas afectadas por la crisis. Entre dichas organizaciones se encuentran la Sociedad Española de Socorros Mutuos, la Unione e Benevolenza y la Société Française, que existen desde la llegada de los inmigrantes en el siglo 19 y que llevan una larga trayectoria en el campo de la atención a la crisis alimentaria en Argentina. FOPAR fundamentó en estas experiencias su estrategia de emergencia alimentaria y estableció mecanismos de financiamiento para que las organizaciones comunitarias:

- Suministren alimentos a un número de hasta 1.000 beneficiarios por cada OSC, ofreciendo una comida diaria principal y una ración secundaria cinco días por semana,
- Mejoren la infraestructura actual (en especial la de cocinas y baños),
- Adquieran equipos básicos (refrigeradores, estufas e instrumentos de cocina),
- Presten una asistencia técnica adecuada que permita la obtención de personería jurídica y así poder abrir cuentas bancarias, preparar presupuestos y elaborar informes de gastos, con el fin de trabajar en forma simultánea con diferentes donantes (de origen privado y gubernamental, voluntarios e instituciones donantes, entre otros) y aprender de aspectos relacionados con la nutrición, tales como dietas bien equilibradas para cada uno de los grupos vulnerables.

Por otro lado cada uno de los subproyectos financiados por el FOPAR se destinaría a sostener uno o más comedores comunitarios, en los que el 80 por ciento del presupuesto se dedicaría a víve-

res. En la práctica, el subproyecto de mayor tamaño sostenía 32 de estos comedores. Al cabo de un año, FOPAR había prestado su apoyo a más de 4.000 comedores comunitarios y llegado a aproximadamente 400 mil beneficiarios, principalmente niños, mujeres embarazadas y ancianos.

El Banco Mundial, en su propósito de luchar contra la pobreza, ha brindado financiamiento a fondos sociales como FOPAR desde principios de los 90. No obstante, la evaluación de la emergencia social argentina realizada mediante consultas a la sociedad civil a inicios de 2002, como parte de la Evaluación Rápida de la Emergencia Social (ERES),⁷ indicaba que las necesidades críticas de los pobres habían variado como consecuencia de la crisis y observaba que la asistencia a los comedores comunitarios se había incrementado en forma dramática desde la primera parte del año. La respuesta de FOPAR a estos y otros resultados de la ERES consistió en efectuar los siguientes ajustes al diseño del proyecto:

- *Limitar el enfoque del programa a los grupos que presentan un alto riesgo alimentario:* FOPAR le dio una nueva orientación a su programa enfocándolo en las personas más vulnerables a las consecuencias de la desnutrición en el largo plazo.
- *Descentralizar los recursos financieros:* Los fondos para servicios sociales se trasladaron del gobierno central a las OSC locales. A lo largo de los años 90 las OSC fueron aumentando gradualmente su participación en la prestación de servicios sociales y, en muchos casos, comprobaron su capacidad para cumplir estas responsabilidades de una manera adecuada y rentable.
- *Aumentar la participación de las OSC en la ejecución del proyecto:* El programa ha sido ejecutado por medio de redes de OSC y de organizaciones comunitarias, tanto formales como informales, dedicadas a mitigar la inseguridad alimentaria. Además de proporcionar alimentos, algunas organizaciones también prestaron servicios educativos y coordinaron sus actividades con servicios de salud básicos. Algunos ejemplos comprenden actividades adicionales tales como capacitación en atención de salud básica para las madres, talleres sobre violencia intrafamiliar y salud reproductiva y asistencia técnica en subproyectos productivos como microempresas, huertos y granjas comunitarios, sastrería y alfabetización para adultos.

⁷ En el contexto de la exigencia de empoderar a las organizaciones de la sociedad civil para que sean protagonistas en la atención a la emergencia, el Banco Mundial asignó un estudio cuyo objetivo era medir la capacidad de la sociedad civil para llevar a cabo programas de emergencia social orientados a los grupos más pobres y vulnerables, que se denominó Evaluación Rápida de la Emergencia Social. Con este estudio se pretendía tener la perspectiva de las OSC, especialmente de aquellas directamente dedicadas a satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables, respecto al impacto de la emergencia social. En la investigación se siguieron los principios establecidos en el estudio *Voces de los pobres*, buscando explicaciones de primera mano sobre la respuesta de la sociedad civil a la emergencia. El estudio se dedicó a captar cuál era el punto de vista de las OSC respecto al impacto de la crisis: (i) en las organizaciones; (ii) en las comunidades donde las organizaciones comunitarias desarrollaban sus actividades y (iii) en las familias pertenecientes a dichas comunidades (Consúltese: Cesilini, Sandra, Novacovsky, Irene, Mera, Carolina y colabs., LCC7 Documento de trabajo N1/4, *Evaluación Rápida de la Emergencia Social*. Oficina Subregional del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, 2003).

El FOPAR encontró una gran acogida en un amplio grupo de OSC. El primer año de realización la unidad de ejecución del proyecto del Ministerio de Desarrollo Social brindó un decidido apoyo a las OSC en materia jurídica y financiera, y las capacitó para recibir y administrar los fondos públicos y seguir los lineamientos sobre adquisiciones del Banco Mundial en lo relacionado con la compra de alimentos.

III. Resultados y participación de la sociedad civil

La información de la evaluación recopilada para efectos del FOPAR reestructurado es primordialmente de índole cualitativa. Allí se pueden ya percibir los beneficios obtenidos por las organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar, FOPAR ha logrado apoyar una serie de OSC, que comprenden organizaciones gremiales de base (como las de los pobladores de barrios tuguriales, o grupos de piqueteros)⁸, grupos de voluntarios administrados por personas de las clases altas y medias y ONG técnicas. Esto les ha ayudado a varias organizaciones disímiles a entablar relaciones horizontales entre sí con importantes “formas vinculantes de capital social”. Como se ha observado, el capital social vinculante puede contribuir a crear redes de seguridad social básicas, especialmente en épocas de crisis (Banco Mundial, 2000). Como segunda medida, se ha concedido especial atención a construir capacidades en los beneficiarios. Como resultado de ello, los miembros de las comunidades han tenido la oportunidad de aprender nuevas habilidades y técnicas de organización cuyas ventajas trascienden los proyectos específicos. En tercer lugar, y en parte debido al alcance inclusivo de FOPAR con las organizaciones de la sociedad civil mediante procesos de selección abiertos y transparentes, el proyecto puede contribuir a restablecer cierto nivel de confianza y credibilidad en la gestión de los programas públicos. El cuarto lugar, algunas de las contrapartes que representan a las comunidades también les han presentado al Banco Mundial y al gobierno sugerencias referentes a nuevas áreas de desarrollo en futuras etapas del FOPAR, por ejemplo en el área de subproyectos productivos tendientes a promover la autosuficiencia alimentaria. Por último, FOPAR ha logrado también buenos resultados al establecer un Consejo de Evaluación cuyo propósito es evaluar propuestas de proyectos, vigilar su puesta en marcha y brindar asistencia técnica. Gracias a ello FOPAR ha contribuido a la formación de una cultura creciente de rendición de cuentas a la sociedad, en la que los ciudadanos monitorean a los programas públicos respecto a sus resultados y vigilan que los recursos públicos se manejen con transparencia. El Consejo se creó como parte de un acuerdo entre las principales OSC de orden nacional y ciertas organizaciones académicas convocadas por el Banco Mundial por sus conocimientos técnicos y trayectoria en el área de la nutrición. Entre los miembros del Consejo se encuentran la Asociación Nacional de Nutricionistas, la Asociación Nacional de

⁸ 255 comedores comunitarios patrocinados por grupos de piqueteros se encuentran recibiendo fondos de FOPAR. Se ha desembolsado una suma total de USD 3.129.047,70.

Trabajadores Sociales, miembros del Foro para la Transparencia, el Foro del Sector Social, el Consejo Religioso, representado por la organización judía Bet-el, y la Asociación del Presupuesto Nacional, entre otros. A medida que el Consejo ha venido desarrollando sus funciones, ha asesorado tanto al Gobierno y al Banco Mundial como a sus beneficiarios acerca del diseño del proyecto y de su estrategia futura. Por ende, el proyecto ha incorporado, por ejemplo, a nuevos sitios dentro del alcance del programa y abordado asuntos relacionados con la ejecución en el nivel local, el rol de divulgación del programa por parte de los medios, la articulación entre los gobiernos provinciales y municipales y la disponibilidad de los expertos en nutrición a lo largo del período del proyecto para que asesoren a las respectivas comunidades sobre los planes y servicios alimentarios.

IV . Enseñanzas

Aunque aún es muy pronto para efectuar una evaluación de esta nueva iniciativa, sí es posible identificar algunas hipótesis que pueden ayudar a preparar futuros proyectos encaminados a brindar asistencia de emergencia en épocas de crisis.

■ **Es importante establecer indicadores que fijen como objetivo central las poblaciones más vulnerables y que reflejen contextos sujetos a cambios rápidos, en lugar de indicadores que puedan estar desactualizados.** En Argentina, por ejemplo, durante la primera etapa del programa FOPAR (1995-2001) se utilizó el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas⁹ (INBI) como el principal indicador para medir el nivel de pobreza. El indicador INBI se basa en el censo nacional que se realiza cada diez años. Sin embargo, debido a la grave crisis macroeconómica que sufrió Argentina, sumada a las altas tasas de desempleo, las medidas basadas en ingresos de hogares reflejaron con mayor exactitud las necesidades de la población. Así pues, los indicadores utilizados durante la reestructuración del FOPAR intentaron captar el fenómeno de los “nuevos pobres” utilizando la pobreza y la indigencia, medidas por medio de encuestas a hogares de zonas urbanas, efectuadas cada seis meses.

■ **Las OSC pueden aportar información útil respecto a los cambios ocurridos en la distribución y naturaleza del fenómeno de la pobreza, debido a que participan activamente en la búsqueda de medidas paliativas frente crisis económica y social** Las OSC, gracias a su cercana participación en las diferentes comunidades, ofrecen un conocimiento profundo de la situación y una capacidad especial de brindar información detallada acerca de las condiciones reinantes. En este caso, como se menciono antes, las OSC jugaron un papel clave en cuanto le ayudaron al Banco Mundial a emprender una evaluación rápida de las necesidades que se iban presentando (ERES), la cual constituyó una fuente de información importante para el diseño no sólo de éste sino de otros programas.

⁹ Indicador basado en la disponibilidad de infraestructura, alfabetización y nivel de estudios de la persona cabeza de familia, número de habitantes por residencia, etc.

■ **Los subproyectos basados en actividades en curso de las organizaciones de la sociedad civil pueden resultar más rentables y eficientes.** Las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar elementos importantes durante las etapas de ejecución y evaluación del proyecto. En el caso del FOPAR, se agilizó y simplificó el ciclo de proyecto tradicional de los fondos sociales típicos, dado que la sociedad civil ya se encontraba ofreciendo estos servicios.

■ **Se deben flexibilizar y simplificar los procesos administrativos y los criterios de selección.** Si la finalidad del proyecto consiste en atraer a organizaciones locales de base que no estén necesariamente constituidas como personas jurídicas para que presten servicios de manera eficaz, quizá sea necesario adaptar los procedimientos de selección y administración. FOPAR descubrió que muchas de sus mejores contrapartes eran OSC informales que, al igual que sus beneficiarios, contaban con recursos deficientes en cuanto a su capacidad administrativa. Al permitirles a los grupos informales presentar propuestas, FOPAR abrió la oportunidad de trabajar directamente con las organizaciones de los pobres y, de este modo, tratar de llegar a los más necesitados.

■ **Facilitándoles a las organizaciones comunitarias el acceso a programas nacionales se contribuye a formar la capacidad de los pobres,** ofreciéndoles un canal a través del cual expresar sus necesidades y administrar los recursos que les son destinados dentro de un contexto difícil. Las OSC, en su calidad de ejecutores de los subproyectos, adquirieron habilidades de gestión concretas. Esto, a su vez, ha producido el resultado inesperado de fortalecer una relación directa y constructiva entre los prestadores de servicios del estado y las comunidades, sin la mediación de ONG técnicas, partidos políticos ni otros intermediarios.

■ **Las inversiones realizadas en la formación de habilidades son fundamentales para el éxito del proyecto, y sus beneficios se pueden extender más allá del periodo del proyecto.** Durante la ejecución del programa FOPAR se observó claramente que las contrapartes contaban con escasos conocimientos técnicos sobre necesidades alimentarias, prácticas sanitarias adecuadas, prácticas contables, teneduría de libros y manejo de cuentas bancarias. La adquisición de tales habilidades durante la ejecución del FOPAR les permitirá hacer uso de ellas en el futuro, tanto dentro como fuera del proyecto.

■ **Los conocimientos actualizados de las OSC pueden agilizar la respuesta en tiempos de crisis.** Contando con información corriente respecto a las actividades de las OSC así como su historia e impactos, el Banco Mundial y los gobiernos se pueden movilizar con diligencia para identificar de mejor forma mecanismos de protección social eficaces y bien aceptados. FOPAR utiliza como fundamento un proyecto que se identificó primero como parte de la iniciativa *Alianza para la Reducción de la Pobreza*, financiada por el Instituto del Banco Mundial (IBM), que había estudiado e impulsado un mayor grado de entendimiento y reconocimiento del rol de las OSC en refrenar la violencia social.

Esta iniciativa creó una aceptación general en el interior del gobierno y del Banco Mundial del papel legítimo que desempeñan las OSC en épocas de crisis.

■ **Con procedimientos flexibles para escoger los beneficiarios de los proyectos y la descentralización del proyecto se puede mejorar la rentabilidad, disminuir los costos de supervisión y ampliar el alcance del programa.** En la primera etapa del FOPAR se ejecutó un máximo de 500 subproyectos. En la segunda etapa y durante la crisis se pusieron en marcha 1.300 subproyectos. El enfoque descentralizado que se adoptó en la segunda etapa del proyecto les exigió a las OSC emplear sus habilidades recién adquiridas en forma eficiente a fin de proporcionar mejores registros de los resultados, actividades y uso de los recursos.

■ **El tamaño de los subproyectos se debe diseñar de acuerdo con la capacidad de gestión de las OSC.** Durante la ejecución del proyecto se observó que cuando el número máximo de comedores comunitarios era de cinco, el vínculo entre la OSC y los comedores se debilitaba y la asistencia técnica suministrada a cada uno de ellos parecía perder impacto. La disminución, en el diseño del FOPAR, del número máximo de comedores comunitarios en cada subproyecto les permitió a las OSC una mayor probabilidad de poder administrarlos en forma más eficaz.

■ **El apoyo del Banco Mundial puede ayudarles a los países a apalancar nuevos fondos.** La Unión Europea (UE) ejerció una atenta vigilancia y el Banco Mundial proporcionó los resultados iniciales durante la ejecución del FOPAR. Como resultado de ello, la UE ofreció luego un auxilio de € 10 millones.

V. Perspectivas futuras: Cómo enfrentar los próximos desafíos

Quizá muchos de los efectos negativos del trastorno económico, social y político acaecido en los años 2001 y 2002 no se puedan revertir en el corto plazo. El desempleo y la situación de trabajo inestable continúan afectando a sectores sustanciales de la población y casi la mitad de los argentinos sigue viviendo por debajo del nivel de pobreza. Para resolver este problema se están buscando nuevos caminos.

FOPAR se encuentra realizando actividades tendientes a mejorar la sostenibilidad y gestión de las comedores comunitarios y contemplando estrategias de salida que les permitan a las comunidades no volverse dependientes de la asistencia externa. Por otra parte, se están evaluando los temas correspondientes al acceso y se está estudiando el portafolio de subproyectos y su diversificación. Hasta el momento FOPAR parece haber tenido éxito en evitar las antiguas prácticas clientelistas. Por último, la disminución de la pobreza sólo se puede lograr adoptando un enfoque multidisciplinario y asegurando una coordinación entre los diferentes ministerios.

Quizás en el futuro los participantes del programa FOPAR puedan fomentar el acceso a otros servicios sociales, tales como los de salud primaria y contribuir a promover una mayor coordinación entre instituciones. Por ejemplo, los integrantes de las organizaciones que administran los comedores comunitarios pueden también, con la debida capacitación, actuar como agentes prestadores de servicios de salud. Esto ayudaría a detectar a los niños y a las mujeres embarazadas en riesgo de déficit alimentario al igual que el descubrimiento anticipado de otros problemas de salud.

La estrategia que ilustra el programa FOPAR de obtener la participación de las OSC en la ejecución del proyecto, presenta una alternativa interesante para la prestación de ciertos servicios públicos, especialmente en épocas de crisis. Resultaría de gran provecho efectuar una evaluación y una revisión extensas, tanto del programa en particular como de este enfoque en general, para determinar cuáles serían su viabilidad y la posibilidad de su replica en otra escala o lugar.

Notas bibliográficas y recursos en Internet

Bibliografía

Bain, Katherine y colabs.: *Argentina: Together we stand, Divided we fall*. Banco Mundial, 2000.

Banco Mundial, MIDEPLAN (eds.): *Alianzas para la Superación de la Pobreza*. Chile, 1998.

Cesilini, Sandra; Novacovsky, Irene; Mera, Carolina y colabs. *Evaluación Rápida de la Emergencia Social*. Documento de trabajo N1/4 de LCC7, Oficina Subregional del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, 2003.

Fizsbein, Ariel y Giovagnoli, Paula: *El Hambre en Argentina*, Documento de Trabajo No 4, Oficina Subregional del Banco Mundial para Argentina. Chile, Paraguay y Uruguay, 2003, p. 9.

FOPAR; Área Central de Seguimiento: *Sistematización de Informes de Ejecución*. Agosto de 2003.

FOPAR; Área de Programación: *Aspectos Relevantes del estado de Situación del FOPAR*. Julio de 2003.

FOPAR: *Informe de avance del Plan Operativo*. Mayo de 2003.

FOPAR: *Plan de Acción, Estado de Situación y Proyecciones 2003-2005*, Unidad Ejecutora de Proyecto, Argentina, Noviembre de 2003.

Hicks, Norman: *Argentina Crisis and Poverty*. Evaluación de la pobreza, Informe No. 26127-AR, Banco Mundial, 2003

Manual Operativo del FOPAR

Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC: *Permanent Household Survey*. Periodos correspondientes.

Banco Mundial, PREM, Informe No. 26127-AR; *Argentina – Crisis and Poverty 2003*. Mayo de 2003.

Sitios web

www.bancomundial.org.ar/arg_pro_p37.htm

www.prodeso.org.ar/Fopar

Portales de Transparencia: Información de las Finanzas Públicas para la Ciudadanía en América Latina

Miguel Solana – Banco Mundial – Washington, D.C.

Resumen

Los sitios web que difunden información de las finanzas públicas en América Latina se han convertido en un medio importante para mejorar y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos. Esto ha cobrado mayor importancia con el auge de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la región, por lo cual los proyectos orientados a mejorar y modernizar la gestión financiera pública han en-

trado en nuevas etapas de desarrollo. El presente estudio presenta un análisis comparativo de varios “Portales de Transparencia”, que divulgan información de gestión financiera pública en Internet. El informe examina iniciativas de cinco países en esta área y propone nuevas actividades en el mismo sentido. Pese a que algunos de estos esfuerzos están avanzando en la dirección adecuada, aún queda mucho por mejorar.

I. Introducción

La banca de desarrollo multilateral y los organismos bilaterales llevan más de quince años participando intensamente en operaciones de gestión financiera en América Latina y el Caribe. Estas operaciones han buscado un doble objetivo: i) incrementar la eficiencia de la gestión financiera del sector público y ii) aumentar su transparencia.

En relación con el primer objetivo se han logrado importantes avances. Varios países de América Latina ya han centralizado sus sistemas de gestión financiera. Estos suelen ser administrados por el Ministerio de Hacienda, encargado de registrar la ejecución del presupuesto, tesorería y rendición de cuentas del gobierno central. Últimamente estos sistemas se han extendido para incluir otras funciones tales como el manejo de activos del Estado y la nómina del personal público. Se estima que el impacto en la gestión financiera pública ha sido considerable (véase el recuadro 1).

El segundo objetivo de estas operaciones, el de una mayor transparencia, sólo ha empezado a ser una prioridad en tiempos recientes. En los países de la región donde las segundas y terceras operaciones financieras públicas financiadas por el Banco Mundial se encuentran en proceso bien sea de preparación o de ejecución, el acceso a la información de las cuentas financieras de los gobiernos se ha convertido en un asunto crítico en relación al aumento de la transparencia, la creación de una cultura de confianza y la respuesta a las exigencias de la sociedad civil en lo concerniente a un gobierno más abierto y dispuesto a rendirle cuentas a la ciudadanía. El cumplimiento de estos objetivos se considera crucial para construir una gobernabilidad adecuada y eficaz.¹

¹ Para mayor información consúltese, por ejemplo: Johannes F. Linn, *Good Governance and Transparency in the Transition Countries*, Alocución en la Conferencia de la OCDE sobre gobernabilidad y transparencia en los países en transición. Praga, 2001. <http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/0/d315c32906509bd685256a4f004fac9f?OpenDocument>; Banco Interamericano de

El presente trabajo trata sobre los logros obtenidos en estas operaciones y destaca los vacíos que se presentan y las acciones que se debían tomar para llenarlos. En la sección II se define Portal de Transparencia. Posteriormente, la sección III explica las diferentes características de los portales de cinco países—Perú, Guatemala, Chile, Bolivia y Colombia. La sección IV hace una breve comparación entre ellos, mientras que la sección V propone medidas adicionales tendientes a mejorarlos.

Recuadro 1. Proyecto de gestión financiera integrada de Guatemala

Desde 1995 el Banco Mundial ha participado en la modernización de las finanzas públicas de Guatemala con el propósito de fomentar operaciones financieras del sector público más transparentes, eficientes y eficaces. Los resultados de esta tarea de modernización han sido notables e incluyen lo siguiente: i) reducción generalizada de los precios pagados por los suministros, gracias a la renovación de los sistemas de adquisiciones y pagos puestos en marcha por el proyecto.; ii) dinamización de los pagos, mayor número de transferencias electrónicas de fondos y menos cuentas bancarias del gobierno, a fin de reducir tiempo y costos de las transacciones, manteniendo a la vez la transparencia de las operaciones; iii) diseño de una base de datos relacional única que ofrece información de manera inmediata y detallada sobre todas las transacciones financieras registradas, lo cual proporciona una línea de auditoría, al igual que una información pertinente y oportuna sobre la ejecución del presupuesto para los gerentes de diferentes niveles; iv) el acceso a los legisladores, ciudadanos privados, ONG y cualquier otra parte interesada a los presupuestos nacionales ejecutados en diferentes sitios específicos del país.

El primer proyecto puesto en marcha en Guatemala recibió el Premio a la Excelencia del Presidente del Banco Mundial en 1999.

En la actualidad el proceso de reforma está atravesando la tercera etapa. Esta operación comprende, entre otras medidas: i) el paso del sistema a una plataforma tecnológica basada en Internet; ii) la descentralización del sistema a los organismos ejecutores internos de los ministerios, tales como las escuelas y hospitales; iii) la extensión del sistema a los municipios; iv) el desarrollo de un sistema de *e-procurement* (adquisiciones del Estado por Internet) y iv) la ejecución de un sistema destinado a aumentar la eficiencia y eficacia de los procesos de auditoría en la Contraloría General. El proyecto también busca definir una estrategia de sostenibilidad para que el proceso de reforma se mantenga una vez que se haya terminado el proyecto.

Para mayor información consúltese: <http://lnweb18.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/45b1a64b68f7a2d3852567d6006c364a/fa74f52dce0172b1852567e60046499d?OpenDocument>

Desarrollo, *Strengthening a systemic framework against corruption for the Inter-American Development Bank*, 2001. <http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Corruption-EN.pdf>; FMI, *Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal*, 1999. <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/spa/code2s.pdf>

II. ¿Qué es un Portal de Transparencia?

Los Portales de Transparencia, como se les conoce comúnmente en la región de América Latina y el Caribe, son una iniciativa relativamente nueva de los países latinoamericanos que pretende promover la agenda de transparencia y rendición de cuentas financieras. En pocas palabras, son sitios web dedicados exclusivamente a difundir la información de las finanzas públicas. El mantenimiento de estos portales suele estar a cargo del Ministerio de Hacienda de cada país.

Dependiendo del portal del que se trate, también se puede encontrar información financiera acerca de empresas públicas, municipios y adquisiciones oficiales. El grado de alcance y detalle de la información publicada varía considerablemente entre un país y otro, según las reglamentaciones, la calidad del sitio web y el compromiso de cada gobierno con la transparencia.

La información de este tipo de portales suele incluir las leyes presupuestarias y la definición de términos técnicos relacionados con el presupuesto, así como los manuales y otros documentos de apoyo. La mayor parte de los portales analizados publica también datos macroeconómicos sobre el país, información sobre la deuda interna y externa y ejecuciones presupuestarias de años anteriores.

De igual manera, varios portales ofrecen datos referentes a la ejecución presupuestaria del año en curso. Esta información incluye los ingresos y gastos presentados mes por mes, por institución y categoría, en relación con los montos aprobados. Todos estos datos se obtienen de los sistemas de información financiera del gobierno que, como se mencionaba anteriormente, estén siendo financiados por instituciones crediticias multilaterales o bilaterales en diversos países de la región.

La información referente a la ejecución presupuestaria contiene una gran cantidad de transacciones y, para poderla actualizar en forma automática, el portal necesita estar directamente conectado con el sistema de información de gestión financiera. Se cree que este tipo de información en «tiempo real» es crítico para aumentar la transparencia, dado que los usuarios pueden hacerle un seguimiento prácticamente inmediato a la forma como se están ejecutando los presupuestos y como están evolucionando los ingresos por concepto de impuestos. La tabla 1 ofrece una corta descripción de estos tipos de información que pueden aparecer en un portal de transparencia, junto con sus principales orígenes.

Tabla 1. Tipos de información que aparecen en un Portal de Transparencia

Tipo	Origen	Ejemplos
De carácter permanente (no transaccional)	Departamento jurídico, departamento de presupuesto, equipo encargado del Portal en la web	Leyes, reglamentaciones, términos técnicos, definiciones
Transaccional*	Sistemas de endeudamiento, departamentos de asuntos fiscales	Información de endeudamiento, información macroeconómica, presupuestos de años anteriores
Altamente transaccional	Sistemas de información de gestión financiera	Ejecución presupuestaria del año en curso, ejecución presupuestaria de años anteriores, contabilidad

* La información transaccional es la que cambia en un corto período de tiempo.

Cabe resaltar que la mayoría de los portales están apenas comenzando a desarrollarse y que, por consiguiente, están siendo sometidos a constantes actualizaciones y mejoras. Sin embargo, la naturaleza de dichos portales es determinada por la estrategia y los objetivos que han de cumplir cada uno de los países analizados en el presente estudio.

III. Portales de Transparencia: Breve descripción y comparación entre los cinco países estudiados

Los países que se escogieron para el análisis fueron Perú, Guatemala, Chile, Bolivia y Colombia.² En 2003 todos estos países tienen en marcha operaciones relacionadas con la gestión financiera pública, con financiación del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo. La inversión ha sido considerable, si bien los objetivos, especialmente los referentes a la transparencia, se han cumplido sólo de manera parcial (de hecho, un número mínimo de estos proyectos incluye un componente que establezca un portal de transparencia). En esta sección se mencionan algunas de las características más destacadas, tanto positivas como negativas, de cada uno de los portales.

■ **Perú.** Se podría afirmar que Perú es el país latinoamericano más avanzado en lo concerniente a la transparencia financiera. En virtud de la estrategia de transparencia integral se han emprendido varias iniciativas, entre ellas: el portal de transparencia, la ley sobre acceso a la información financiera, el estímulo a la participación ciudadana en los procesos de transparencia y la elaboración de una evaluación de los pasivos del Estado.

El Ministerio de Hacienda considera que el portal de transparencia constituye un elemento esencial de esta estrategia, por dos motivos: i) la cantidad de información que se puede consultar y ii) el acceso ilimitado para cualquier ciudadano. Estos dos aspectos sirven de pilares básicos para la estrategia de transparencia del país.³ Se cree que esta alineación entre la estrategia y el sitio web ha producido impactos positivos en la calidad tanto del portal en sí mismo como en la información que se presenta allí. La estrategia global ha alentado un firme compromiso de las instituciones respecto a la presentación de información financiera confiable, actualizada e integral, lo cual ha causado un impacto significativo en la calidad y confiabilidad de la información registrada en el sistema de información financiera, que es la fuente de datos del portal. También se ha considerado esencial el apoyo prestado por el gobierno al portal; éste fue inaugurado por el presidente de la República y luego formalizado mediante decreto presidencial.

² Las direcciones Web de estos portales son: Perú: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/documento/>; Guatemala: <http://transparencia.minfin.gob.gt>; Chile: http://www.dipres.cl/fr_presupuesto.html; Bolivia: <http://www.sigma.gov.bo>; Colombia: <http://www.transparencia.gov.co/transparencia/>

³ Para mayor información consúltese: Ministerio de Economía y Finanzas, *Transparencia Económica y Fiscal, 2001* (http://transparencia-economica.mef.gob.pe/documento/doc/DT_Transparencia_RCC.pdf) y *Preguntas Frecuentes sobre Transparencia Económica y Fiscal, 2002* (http://www.mef.gob.pe/misc/faq/faq_n18tef.htm)

En cuanto a la parte operativa, el portal, estrenado en 2001 es también el más adelantado de la región. Ofrece todos los tres tipos de información financiera que aparecen en la tabla 1 de manera global y completa, además de que se le está actualizando frecuentemente. El portal es muy amigable al usuario y presenta, en forma sencilla, gran cantidad de información explicativa de la gestión financiera básica (véase el gráfico 1).

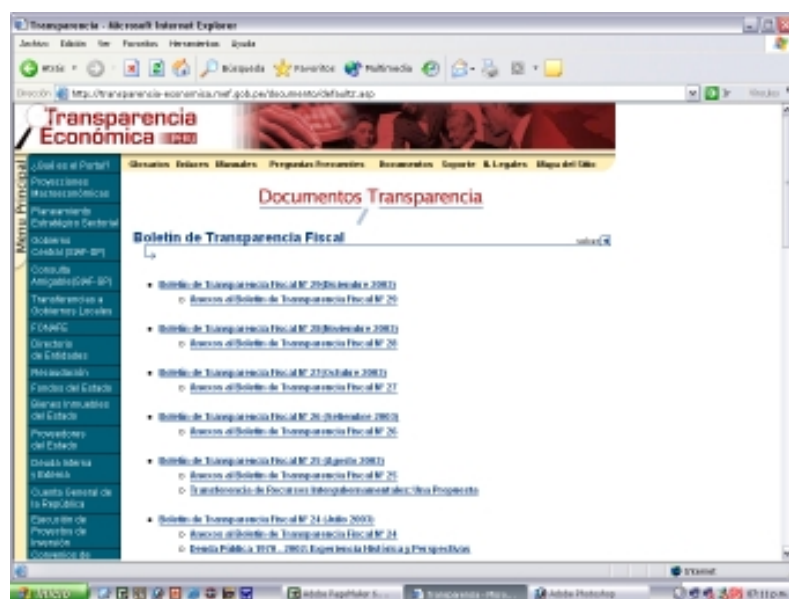


Gráfico 1. Portal de Transparencia de Perú

■ **Guatemala.** El portal, inaugurado en 2003, representa un enorme esfuerzo del país por mejorar la transparencia del sector público. Aunque no sea parte de una estrategia más amplia sobre transparencia, puede constituir un apoyo importante para obtener la participación de la sociedad civil en la vigilancia de las finanzas públicas. Se espera que al portal le sigan otras iniciativas posteriores en el área de transparencia financiera. Estas comprenden, entre otras cosas, la inclusión de los municipios en el portal, tan pronto como éstos se incorporen al sistema de gestión financiera.

El portal se actualiza todos los meses y está conectado directamente con el sistema de información de gestión financiera del gobierno (ver gráfico 2). Incluye información pormenorizada de los gastos, los ingresos y el endeudamiento. En el aspecto de los gastos, los usuarios pueden revisar la información de acuerdo con diferentes criterios, tales como la institución que los efectúa, así como el propósito y ubicación geográfica de cada gasto. Estos datos se ilustran mediante gráficos, lo cual facilita la consulta de los usuarios en forma amigable.



Gráfico 2. Acceso al Portal de Transparencia de Guatemala a través del sitio web del Ministerio de Finanzas Públicas.

En términos generales, el portal carece de la información detallada sobre el marco de referencia dentro del cual se ejecutó el presupuesto. Tampoco presenta información sobre las leyes presupuestarias ni los datos macroeconómicos del año correspondiente. Al igual que otros portales, esto dificulta las comparaciones entre gastos planeados y reales.

■ **Bolivia.** El portal de transparencia de Bolivia se ha establecido como un medio para publicar información sobre la ejecución presupuestaria. Se encuentra en el sitio web del proyecto de modernización de las finanzas públicas. El componente más importante de este proyecto ha sido el desarrollo de sistemas integrados de información de gestión financiera de los cuales extrae la información el sitio web. De hecho, el portal recibe su nombre de este sistema, el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA). Aunque hay una sección explicativa de los aspectos presupuestarios, es poca la información que se suministra adicionalmente a los datos estrictamente relacionados con la ejecución del presupuesto.

La información está bien presentada, tiene una cobertura global e incluye los presupuestos de años anteriores, así como una gran cantidad de gráficos. Sin embargo, el diseño del portal se podría mejorar a fin de hacerlo más amigable al usuario. En 2004 se espera una gran renovación del portal. Esa tarea debe incluir una mejor presentación de la información y una extensión a la sociedad civil, agregándole funcionalidad al portal y mejorando la claridad de la información que se presenta.

■ **Colombia.** El portal de transparencia de Colombia publica información relacionada exclusivamente con la inversión social e incluye vínculos con diferentes organismos responsables de las inversiones en esta área. Dentro de cada uno de estos organismos el portal presenta la lista de proyectos de inversión a cargo de cada organismo. No obstante, la información de cada uno de los proyectos no es tan extensa y se podría ampliar. El portal es muy rico en información no transaccional, mientras que la información sobre las transacciones es muy escasa. Entre otras cosas, el portal incluye vínculos con agencias de control tales como la Contraloría y la Contaduría General de la Nación. De igual manera el portal explica, en detalle, los planes del gobierno sobre inversión social y ofrece una buena cantidad de definiciones técnicas.

Aunque el portal está bien diseñado y tiene una presentación atractiva, el hecho de que sólo publique información sobre inversión social puede ocultar información importante sobre los costos operativos de los ministerios u organismos encargados. Esto no permite concientizarse bien de lo importante que es reducir estos últimos costos a fin de aumentar el presupuesto para las inversiones reales.

■ **Chile.** Aunque Chile no cuenta con un portal de transparencia en la forma como lo define la sección II, el sitio web del Dirección de Presupuestos ofrece una cantidad considerable de información sobre datos macroeconómicos, legislación presupuestaria, publicaciones y ejecución del presupuesto. También cuenta con una excelente sección de «Preguntas frecuentes» con información pormenorizada sobre asuntos presupuestarios y una sección de Control de Gestión con indicadores de desempeño de las instituciones.

El sitio web presenta una buena cantidad de información no transaccional, pero omite datos altamente relacionados con transacciones. La ejecución del presupuesto se actualiza en forma trimestral y se presenta en informes pormenorizados y globales acompañado de gráficos.

IV . Análisis comparativo entre países sobre la información presentada

■ **Tipo de información presentada.** De los cinco sitios web estudiados el portal de Perú es el que ofrece la mayor cantidad de información financiera de los tres tipos mencionados en la tabla 1. El portal de Guatemala, diseñado siguiendo muchas de las características del peruano, se dedica a presentar información sobre la ejecución del presupuesto. Este constituye un logro importante, puesto que dicha información es la más compleja de presentar. Guatemala, al igual que Bolivia, debe procurar aumentar el contenido informativo no relacionado con transacciones, con el fin de permitirle al usuario que evalúe el presupuesto aprobado en comparación con los presupuestos anteriores. Chile, por el contrario, cumple muy bien en este aspecto.

En cuanto a Colombia, su concentración en la inversión social presenta al mismo tiempo ventajas y desventajas. En el lado positivo, ayuda a evaluar el compromiso del gobierno con los programas

sociales, de manera más eficiente que el resto de los portales. Sin embargo, el inconveniente de este enfoque es que no presenta los gastos corrientes y, por consiguiente, no permite analizar uno de los indicadores más importantes de la eficiencia del gobierno, el de los gastos corrientes en relación con el presupuesto de la inversión.

▪ **Diseño amigable al usuario.** En lo referente al diseño se destaca el sitio web del Dirección de Presupuestos de Chile. Es atractivo y amigable al usuario e incluye información global, aunque limitada en cuanto a datos sobre ejecución del presupuesto. El portal de Guatemala ofrece un alto grado de la adaptación al usuario, hasta cierto punto superior al del Perú. Cualquiera puede ordenar la información de acuerdo con diferentes variables, tales como el programa de inversión, el tipo de gasto y la ubicación. Colombia también cuenta con un sitio web muy bien diseñado. Es amigable al usuario y contiene vínculos con las instituciones responsables de la inversión social. El portal de Perú sobresale por cuanto presenta una gran cantidad de información sin hacer que la navegación por el sitio sea nada complicada. Por su parte, el portal de Bolivia, al ser comparado con los otros cuatro, necesita mejorar considerablemente.

▪ **Fuentes de información.** Los portales de transparencia de Guatemala y Perú se encuentran directamente conectados a los sistemas de gestión financiera, con lo cual se mejora la regularidad y confiabilidad de la información actualizada. En Chile se espera que el desarrollo continuo del sistema de información sobre gestión financiera ayude a aumentar la cantidad de información altamente transaccional. Asimismo se recomienda que el portal de Colombia contenga vínculos con el sistema de información de las finanzas públicas. De igual manera, aunque Bolivia es el país en el que el sistema de gestión financiera lleva un mayor tiempo en desarrollo y es uno de los más adelantados de la región, carece de un vínculo directo entre el portal y el sistema de información.

Es importante subrayar que en la actualidad, no hay obstáculos de mayor magnitud, ni técnicos ni funcionales, que impidan continuar vinculando a los portales de transparencia con los sistemas de información de gestión de las finanzas públicas.

▪ **Propiedad gubernamental.** En Bolivia la encargada de administrar el portal es la Contaduría General y no el Ministerio de Hacienda, como en el resto países. El hecho de que la información financiera se presente en el sitio web del proyecto de modernización de las fianzas públicas, y no en el de la institución, indica que ha habido una transferencia limitada de la propiedad al gobierno. No obstante, para ser sostenibles y producir buenos resultados, estos portales necesitan el compromiso del gobierno. En Guatemala, Colombia y Perú los portales han contado con un apoyo considerable de las organizaciones internacionales, pero en todos ellos, en mayor o menor medida, se ha presentado igualmente una transferencia de propiedad al gobierno.

Tabla 2. Portales de Transparencia: Aspectos destacables

	Tipo de información	Diseño	Cuenta de información	Propiedad
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Transaccional 	<ul style="list-style-type: none"> - Gran número de gráficos - Podría ser más amigable al usuario 	<ul style="list-style-type: none"> - No vinculada al sistema de información de las finanzas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia restringida de propiedad al gobierno
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Gran volumen de información no transaccional - Limitaciones en información altamente transaccional 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño eficiente - Amigable al usuario - Cubrimiento global 	<ul style="list-style-type: none"> - Se espera aumentar la cantidad de información actualizada 	<ul style="list-style-type: none"> - Administrado por la Dirección de Presupuestos
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Gran volumen de información no transaccional - Limitaciones en información altamente transaccional - Enfoque en la inversión social 	<ul style="list-style-type: none"> - Amigable al usuario - Vínculos con las instituciones públicas encargadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversos organismos públicos encargados de la inversión social - No conectado con el sistema de información de las finanzas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Administrado por el Ministerio de Hacienda
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Gran cantidad de información altamente transaccional - Limitaciones en información no transaccional 	<ul style="list-style-type: none"> - Alto grado de adaptación al usuario - Gran número de gráficos - Amigable al usuario 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculado al sistema información de las finanzas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Administrado por el Ministerio de Hacienda
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Gran volumen de información relacionada con transacciones, información no transaccional e información altamente transaccional 	<ul style="list-style-type: none"> - Amigable al usuario 	<ul style="list-style-type: none"> - Conectado con el sistema información de las finanzas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculado a la estrategia de transparencia - Administrado por el Ministerio de Hacienda

V . Medidas adicionales propuestas

El presente trabajo ha evaluado una de las herramientas más pertinentes de la transparencia financiera en cinco países de América Latina. En general la utilización y diseño de los portales de transparencia se ha orientado en la dirección correcta y el impacto de tales portales está creciendo a medida que se va disponiendo cada vez más fácilmente de la información. Poco a poco estos portales se han convertido en instrumentos útiles para vigilar la administración financiera pública, proporcionando información financiera oportuna. Con el tiempo los medios de comunicación y los partidos políticos de oposición van siendo usuarios cada vez más asiduos de esta información. Es la última semana de julio de 2003 el portal de Perú registró 1.512 visitas individuales.⁴ En Guatemala, algunos congresistas son usuarios frecuentes de la información y varios debates televisados han hecho referencia a la información publicada en el portal para hacer énfasis en asuntos relacionados con gastos presupuestarios.

Aunque estos primeros pasos son un indicio muy positivo hacia una mejor transparencia y una mayor rendición de cuentas de los gobiernos a la sociedad, quedan todavía muchas formas de mejorarlos. No hay duda alguna de que el único medio para garantizar el éxito de los portales de transparencia consiste en **sostener y aumentar la demanda por parte de los consumidores**. La sociedad necesita tenerlos en cuenta como una fuente de información valiosa para averiguar en qué forma está manejando el gobierno los fondos públicos. Todo esto exige un esfuerzo por consultar con los sectores clave de la sociedad, en especial con aquellos que vigilan y le toman cuentas al gobierno, tales como los medios de comunicación masiva y los partidos de oposición. Hasta ahora ha hecho falta este ejercicio en los portales, lo cual podría perjudicar el éxito de este medio como herramienta de transparencia.

Otro de los elementos clave para los buenos resultados de los portales es el de **eleva el grado de conciencia de la sociedad civil** respecto a su existencia y disponibilidad. Actualmente hay algunos países en los que este tipo de portales, así como los sistemas de información financiera a los que se refieren, es conocido y utilizado para analizar las finanzas públicas. Perú y Guatemala son los países más adelantados en este sentido. Para lograr el objetivo se requiere un esfuerzo concertado de los respectivos gobiernos por promover la utilización de estos portales como un medio para mejorar la gobernabilidad y la transparencia. Por consiguiente, se puede contemplar la idea de lanzar los portales organizando eventos en los que participe la sociedad civil, acompañados de campañas en los medios de comunicación.

La mayoría de estos portales se han desarrollado como iniciativas aisladas. Con todo, se debe hacer hincapié en que las experiencias de países como Perú indican que el éxito del portal va estrechamente ligado a la existencia de una estrategia de transparencia global, en la que el portal sirve de elemento central. En este sentido resulta crucial **mejorar las leyes sobre transparencia y crear un**

⁴ Suministrado por portal.

marco general pertinente. La moderna legislación sobre transparencia restringe de manera considerable la cantidad de información financiera (y de otra índole) secreta y alienta prácticamente la total divulgación al público de las transacciones financieras del gobierno. De igual manera, los organismos de control, tales como la Auditoría y la Controlaría General, se pueden fortalecer concediéndoles un mayor grado de autonomía y poder.

Con el fin de poder responder a las necesidades de los ciudadanos, los portales necesitan una **actualización permanente.** Por otra parte, deben proporcionar información oportuna respecto a las leyes y reglamentaciones presupuestarias y la ejecución del presupuesto. Quizá la actualización de la información altamente transaccional es la que presenta el mayor reto. Sin embargo, los sistemas de información financiera vigentes en los países mencionados deben facilitar esta tarea. La publicación de la información financiera en estos portales no se mantiene al ritmo del considerable desarrollo de los sistemas de registro de la información. Por lo tanto, este asunto debe convertirse en una prioridad en los años venideros.

Para el éxito de los portales de transparencia se hace esencial la **participación del gobierno y de la sociedad civil.** Su grado de compromiso, participación directa y apoyo a estos sistemas de transparencia es vital. Por consiguiente, la propiedad de estas iniciativas debe quedar en manos de las partes interesadas clave, entre ellas los altos funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los partidos políticos y los sectores de la sociedad civil, tales como los medios y otras organizaciones. Sin embargo, éste no siempre es el caso. En muchos proyectos estos portales son construidos por consultores externos, de los que los interesados tienen muy poco y, a veces, nulo conocimiento, por lo cual no se da ningún tipo de consultas. Este proceso produce un serio impacto negativo en el desarrollo de los portales de transparencia. El rol de los organismos financiadores es importante para determinar la propiedad del sistema. Los bancos multilaterales deben actuar como intermediarios entre el gobierno y la sociedad civil para animar la participación de esta última en la iniciativa. Para este efecto resulta de gran utilidad impulsar una estrategia global de transparencia junto con el portal.

Con todo, se debe hacer hincapié en que la transparencia va mucho más allá de la información que un gobierno publique en línea. A largo plazo, éste es un empeño que precisa **un firme compromiso político, una cultura de rendición de cuentas y un marco jurídico** que les sirvan de apoyo a estas metas. Los portales de transparencia son simplemente una herramienta de información y comunicación cuya finalidad es lograr estos objetivos.

Los Autores

- **Katherine Bain** es Especialista Principal en Desarrollo Social y Sociedad Civil y Jefa del Equipo de Sociedad Civil para la Región de América Latina del Banco Mundial. Se encarga de dirigir el equipo y de la incorporación del tema del empoderamiento en el portafolio del Banco Mundial en la región. Antes de ingresar al Banco Mundial trabajó en una serie de organizaciones latino-americanas e internacionales de la sociedad civil del Perú, México y Centroamérica. También ha prestado sus servicios a Save the Children Alliance y a diversos gobiernos de la región.
 - **Sandra Cesilini** es Especialista Principal en Desarrollo Social y Sociedad Civil de la Oficina del Cono Sur del Banco Mundial. Ella es especialista en diseño, supervisión y evaluación de proyectos de desarrollo social. El enfoque de su trabajo es la participación y el fortalecimiento del capital social a través de préstamos basados en políticas, la inclusión de grupos vulnerables como mujeres, afrodescendientes, pueblos indígenas, discapacitados y la incorporación de herramientas participativas y de auditoría social en los proyectos del Banco Mundial.
 - **Raúl Dalmazo** es Profesor de Filosofía y Sociología. Se desempeñó en varios puestos directivos en la unidad ejecutora del Gobierno de Argentina para proyectos con el Banco Mundial. Actualmente es el Coordinador General del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) en el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. También es Vicepresidente para América del Sur de la Red Social Latinoamericana de Naciones Unidas.
 - **Armando E. Guzmán** es consultor internacional especialista en asuntos ambientales y de desarrollo sostenible en la Región de América Latina y el Caribe. Ha investigado, ejecutado y evaluado proyectos y ha participado en diversos foros internacionales sobre desarrollo impulsados por la comunidad (CDD). Tiene más de dieciocho años de experiencia profesional en países en desarrollo en América Latina y África, donde ha vivido y trabajado con gobiernos, sector privado, organizaciones no gubernamentales (ONG) y Naciones Unidas sobre temas de desarrollo sostenible y medio ambiente.
 - **Indu John-Abraham** es consultora del Equipo de Sociedad Civil para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Ha escrito y editado varios artículos y publicaciones sobre empoderamiento y auditoría social. Antes de su ingreso en el Banco Mundial, vivió y trabajó en Asia Central y el Caribe en proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil para una organización internacional no gubernamental.
-

- **Marla McCarroll Pinto-Rodríguez** es asociada para Profesionales Recién Egresados (JPA) en la Unidad de Selvas Tropicales (RFU) de la Oficina del Banco Mundial en Brasilia, Brasil. Como una JPA, trabaja con los proyectos del Programa Piloto para Conservar las Selvas Tropicales Brasileñas, y ha enfocado su trabajo específicamente en aspectos relacionados con metodologías participativas, gestión del conocimiento y comunicación para la RFU y sus proyectos respectivos. Antes de su ingreso al Banco Mundial, trabajó en proyectos de reducción de pobreza, desarrollo urbano, financiamiento de desarrollo, gestión ambiental y responsabilidad social corporativa para las industrias en países en desarrollo.
- **Lisandro Martín** es asociado para Profesionales Recién Egresados (JPA) con la Oficina del Cono Sur del Banco Mundial. Ha trabajado en el diseño e implementación de mecanismos de auditoría social en Argentina, Paraguay y Uruguay.
- **Magüi Moreno-Torres** es consejera de Gobernabilidad en la Agencia Británica de Desarrollo (DFID). Anteriormente trabajó en el Equipo de Sociedad Civil de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, en temas de empoderamiento, rendición de cuentas y gobernabilidad.
- **Guillermo Ruan** es Ingeniero Líder de Carreteras para el Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial y fue el Líder del Equipo del proyecto de Reconstrucción y Mejoramiento de Caminos de Honduras. Cuenta con más de treinta años de experiencia en el sector de transporte con entidades públicas y privadas.
- **Francesca Russo** es Geógrafa Humana de profesión. Ha trabajado como consultora en asuntos del medio ambiente y desarrollo sostenible en la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, donde ha estado investigando proyectos de desarrollo impulsados por la comunidad.
- **James Smyle** es el Especialista Principal en Gestión de Recursos Naturales en el Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Ha trabajado casi veinte años en la reducción de la pobreza rural, gestión de recursos naturales y desarrollo de base comunitaria.
- **Miguel Solana** es asociado para Profesionales Recién Egresados (JPA) para el Grupo del Sector Público de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Es especialista en gobierno en línea y ha trabajado mucho en proyectos de administración de finanzas públicas en varios países de la región. Anteriormente, trabajó para la Directiva-General de la Sociedad de Información de la Comisión Europea.

-
- **Ricardo Tarifa** es el Especialista Forestal y Gerente de Tarea en la Unidad de Selvas Tropicales para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Tiene más de diez años de experiencia trabajando en asuntos ambientales en la Amazonía. En los últimos años ha laborado en proyectos relacionados con prevención de incendios forestales, gestión de bosques, gestión de recursos naturales y fortalecimiento institucional de ONG. Antes de su ingreso al Banco Mundial, trabajó con una ONG investigadora en la Amazonía del Brasil.

 - **Josef S. Trommer** es Oficial de Operaciones en la Unidad de Gestión de Centroamérica del Banco Mundial en donde presta apoyo intersectorial al trabajo operativo. A través del programa de entrenamiento «Aprendizaje en el Trabajo», proporcionó asistencia técnica al proyecto Reconstrucción y Mejoramiento de Caminos de Honduras, donde adquirió aptitudes adicionales con el apoyo del Líder del Equipo.

 - **Zezé Weiss** es Especialista en Desarrollo Social y Sociedad Civil para la Oficina del Banco Mundial en Brasilia, Brasil. También es ambientalista, antropóloga y periodista. Lleva más de veinte años trabajando con sociedad civil y asuntos ambientales. En el Banco Mundial, se dedicó a promover asuntos ambientales, de jóvenes, género y de minorías.

Este documento se terminó de imprimir
en los talleres de LEDEL S.A.C. en
Lima-Perú en febrero del 2004

bbv-nael@terra.com.pe
