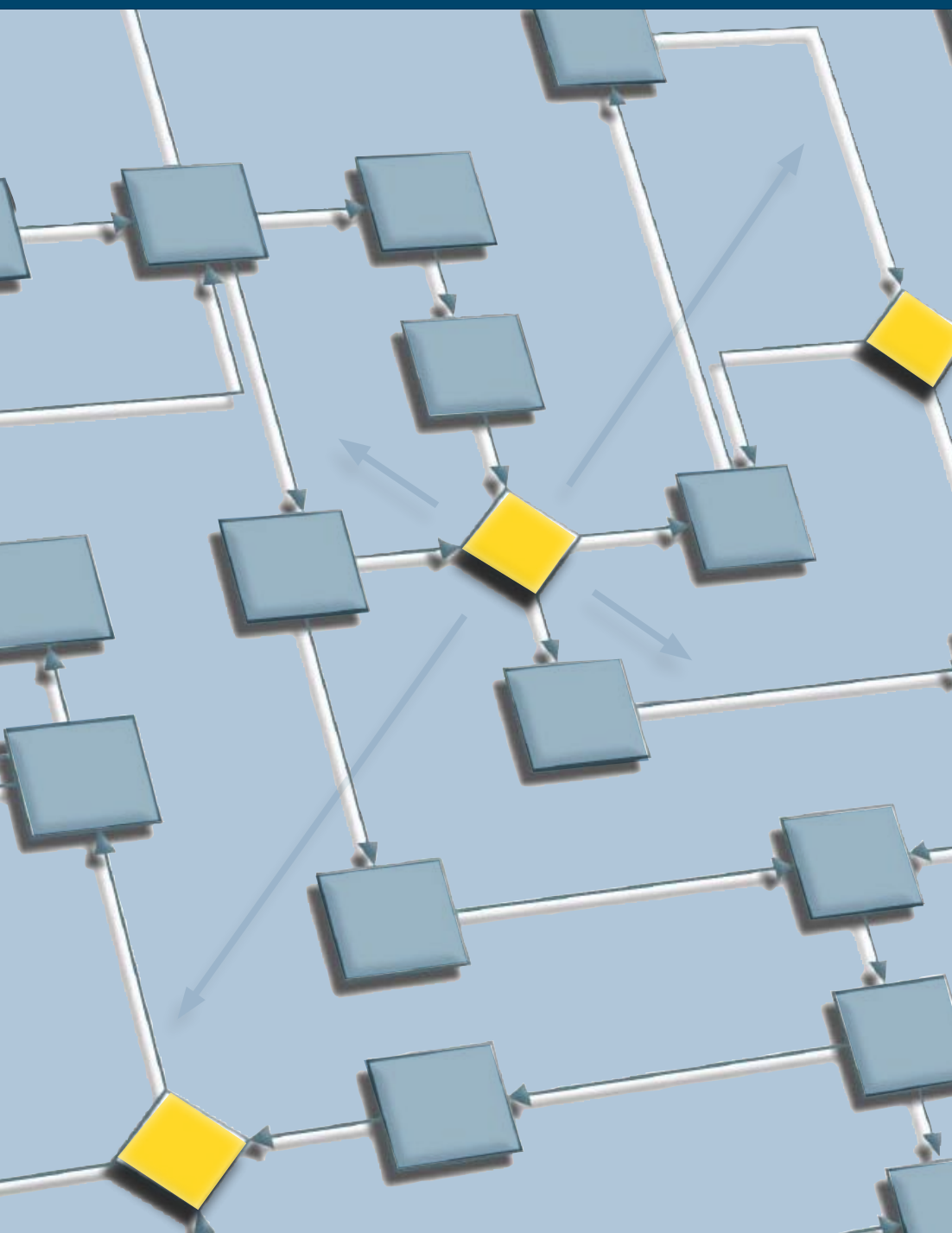


La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática



SECRETARIA
DE
ASUNTOS POLITICOS

DEPARTAMENTO DE
MODERNIZACION
DEL ESTADO Y
GOBERNABILIDAD



ORGANIZACION
DE LOS ESTADOS
AMERICANOS

Publicación realizada por:
Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad
Secretaría de Asuntos Políticos
Secretaría General de la Organización
de los Estados Americanos

Con una donación de la fundación
Open Society Institute

En coordinación con:
Inter-American Foundation
Woodrow Wilson International Center for Scholars,
Mexico Institute

Diseño gráfico de portada, diagramación
y compaginación: Zilyen, Inc

Octubre, 2008
Copyright ©2008 por OEA/OAS.
Reservados todos los derechos
Esta publicación solo podrá ser reproducida
total o parcialmente con expresa y precisa
indicación de la fuente

*Las ideas, afirmaciones, opiniones y criterios expresados
en este estudio son responsabilidad exclusiva de sus autores
y no reflejan, necesariamente, las posiciones de la
Organización de los Estados Americanos ni de sus
Estados Miembros.*

Secretaría General de la Organización
de los Estados Americanos

José Miguel Insulza, Secretario General

Secretaría de Asuntos Políticos

Dante Caputo, Secretario de Asuntos Políticos

Departamento del Modernización del Estado
y Gobernabilidad

Pablo Zúñiga, Director

Anne-Marie Blackman, Especialista Principal.
Coordinadora de la Sección de Descentralización

Milagros Freyre, Coordinadora del Proyecto.
Editora del documento

OAS
Cataloging-in-Publication Data

La Descentralización y los desafíos
de la gobernabilidad democrática.
p. : ill. ; cm. (OEA Documentos
Oficiales; OEA Ser.D) (OAS Official
Records Series; OEA Ser.D)

ISBN 978-0-8270-5260-4

1. Democracy – Economic aspects – Latin America.
2. Democracy – Economic Aspects – Caribbean Area.
3. Democracy – Social aspects – Latin America.
4. Democracy – Social aspects – Caribbean Area.
5. Economic policy – Political aspects.
6. Environmental policy. I. Series.

JL960 .E36 D43 2008
OEA/Ser. D/XX SG/SAP/III.7



La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática

“Uno de los temas muy centrales para alcanzar la plena estabilidad democrática en nuestra región es el tema de la gobernabilidad democrática y la capacidad que tienen los gobiernos de cumplir con los anhelos de la mayoría de la población que los eligió.”

José Miguel Insulza
Secretario General
Organización de los Estados Americanos

INDICE

Prefacio.....	1
Generación de Ingresos Locales, Competitividad y Globalización: El caso de la Comunidad del Caribe.....	7
La Economía Local y Las Respuestas de los Gobiernos ante los Envíos de Remesas en América Latina y El Caribe.....	25
El Medio Ambiente y el Manejo de los Recursos Naturales.....	45
Seguridad Pública.....	53
Políticas Sociales y Acceso a Educación, Salud y Programas de Alivio a la Pobreza.....	75
Rendición de Cuentas y Creación de Espacios Públicos a Nivel Local.....	95
Biografías de los Investigadores.....	112

Prefacio

La descentralización ha sido por muchos años uno de los temas de moda en el mundo de las políticas públicas. La perspectiva del presente nos permite hacer ahora un balance prudente de las políticas públicas inspiradas en esta idea. Como muestran los estudios de caso de esta publicación, la descentralización no puede ser entendida como un axioma ya que su efectividad y su contribución a la gobernabilidad democrática deben ser analizadas caso por caso.

A partir de los años 80, varios Estados de las Américas encararon proyectos de descentralización transfiriendo funciones y responsabilidades a los gobiernos locales. Estas iniciativas prometían mejorar la capacidad de respuesta y la responsabilidad política (*accountability*) del Estado. Sin embargo cabe preguntarse si la promesa de la descentralización se ha cumplido.

Los estudios de caso que conforman esta publicación expresan con claridad que las políticas de descentralización ven reducida drásticamente su efectividad si no consideran el contexto de cada caso particular. Los obstáculos que se destacan a partir de la comparación de los casos particulares son las importantes asimetrías entre los gobiernos locales en cuanto a su capacidad de generar ingresos, de estimular la productividad y de administrar nuevas funciones.

El ejercicio de política comparada que propone esta publicación nos muestra claramente que la contribución de las políticas de descentralización al fortalecimiento de la democracia, es decir a la expansión de la ciudadanía en sus aspectos políticos, civiles y sociales es variable y que depende de una adecuada evaluación de cada contexto.

Presentamos a continuación algunos estudios con el objetivo de contribuir al análisis de las políticas de descentralización; provocar un debate sobre las deficiencias en los actuales procesos, y ofrecer herramientas de política comparada útiles para hacer frente a la problemática de un continente con importantes y urgentes déficits de ciudadanía en sus esferas política, civil y social.

Dante Caputo
Secretario de Asuntos Políticos

PRESENTACION

Esta publicación es una compilación de 6 estudios desarrollados bajo el proyecto “La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática”. A través de este proyecto el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad de la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA exploró algunos temas clave de la relación entre la descentralización y la gobernabilidad democrática. Hoy se presenta panorama de los resultados encontrados. Los estudios, elaborados para un público objetivo de formuladores de políticas, especialistas en desarrollo y para el público en general, examinan la manera de optimizar los marcos de políticas nacionales para la mejor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como estrategias que nivelen las asimetrías. El proyecto también tiene como fin presentar propuestas para el diálogo regional e identificar campos específicos para la cooperación en estos temas. En una fase subsiguiente, el Departamento se propone desarrollar indicadores y otras herramientas para orientar a los gobiernos y a los formuladores de políticas en la toma de decisiones en materia de descentralización. Finalmente, el proyecto tiene por objetivo contribuir a la agenda de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD) establecida por la Organización de los Estados Americanos en el marco del proceso de las Cumbres de las Américas.

METODOLOGIA

Para producir los 6 estudios del proyecto, se elaboraron 6 documentos temáticos que examinan áreas clave en donde están en marcha procesos de descentralización en un número importante de países. Para este fin, cada investigador del proyecto seleccionó casos relevantes en una muestra de países. Las áreas están relacionadas con el desarrollo socioeconómico y la *accountability* lograda a través de una efectiva participación pública, importante resultado esperado de la descentralización, que por lo tanto puede ser visto como un área transversal. Las áreas analizadas por separado en los documentos temáticos son:

- Generación de ingresos locales, competitividad y globalización;
- El impacto de las remesas enviadas por emigrantes en el desarrollo local;
- El medio ambiente y el manejo de los recursos naturales;
- Seguridad pública;
- Políticas sociales y acceso a la educación, salud y a programas de alivio de la pobreza;
- *Accountability* y la generación de espacios públicos de deliberación y toma de decisiones.

Cada estudio consideró factores clave en la descentralización, como por ejemplo: contextos históricos y culturales; los niveles significativos de pobreza, desigualdad, disparidad de ingresos en la región; marcos de políticas generales de la descentralización, incluyendo políticas fiscales y macroeconómicas y el monto de recursos asignados a la descentralización; el diálogo y la coordinación de políticas entre diferentes niveles de gobierno; mecanismos de supervisión, evaluación y apoyo a la descentralización; el medio local como incubadora de relaciones sociales y económicas; grupos sociales vulnerables; políticas de equidad de género; la migración y los cambios demográficos. Asimismo, se tomaron en cuenta las diferencias de las subregiones en el hemisferio, tales como el tamaño de los países y las experiencias en reforma de descentralización, tanto en sistemas de gobierno unitarios como federales.

Los estudios también analizaron otros acontecimientos o factores significativos, incluyendo: la creciente tasa de urbanización en la región y las diferencias entre contextos rurales y urbanos; la eficacia de instituciones, políticas y herramientas actuales; el impacto de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs); el uso de herramientas de planificación y de evaluación de las políticas; el uso de la asistencia técnica, la capacitación, y las metodologías de creación de conocimientos; el impacto y la interacción de la gama de actores en la descentralización, factores para la cohesión social y la creación de capital social y de ciudadanía responsable.

En octubre de 2007 se organizó un taller de trabajo con el fin de que los investigadores intercambiaran opiniones entre ellos y también con el personal técnico de diferentes departamentos de la Secretaría General de la OEA. Posteriormente, el proceso de intercambio y análisis concluyó con la organización de un foro hemisférico en febrero de 2008, en donde se presentaron los estudios para la discusión entre los gobiernos, los actores regionales y agencias internacionales. Esta publicación y el CD que la acompaña fueron compilados con el fin de diseminar los resultados del proyecto, y para proveer antecedentes y materiales de trabajo para procesos de política en algunos de los temas examinados.

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

Los seis estudios de esta publicación ofrecen recomendaciones prácticas e identifican áreas para la cooperación a ser consideradas por los países miembros de la OEA, autoridades de gobiernos locales, la sociedad civil, las comunidades organizadas y otros actores locales, así como organizaciones regionales e internacionales.

Las recomendaciones de acciones en las distintas áreas varían de acuerdo con el área de gobernabilidad examinada. Sin embargo, se destacan las siguientes conclusiones:

- La falta de coordinación entre el gobierno central, intermedio y local impacta la eficacia y eficiencia en la elaboración e implementación de políticas públicas.
- Una persistente debilidad institucional en los gobiernos locales, los cuales generalmente no cuentan con la capacidad o el personal adecuado para administrar y coordinar los procesos de gobierno local.
- Recursos inadecuados, en particular recursos financieros locales, una situación crónica que obstaculiza la capacidad de las autoridades para asumir la extensa gama de funciones y responsabilidades que les han sido asignadas.

Estos y otros factores identificados en los estudios dificultan, en gran parte, que en las comunidades locales – ya sean rurales o urbanas – se generen condiciones para la gobernabilidad, tales como: fuentes sostenibles de empleo; actividades empresariales competitivas y exitosas en el mercado mundial y programas para sectores vulnerables de la población.

Los procesos locales también necesitan tomar en cuenta las grandes tendencias tales como la integración y la globalización – lo global se convierte en local – e integrarlas en los procesos de planificación e implementación de políticas. La formación de alianzas y asociaciones locales, que resultan ser cada vez más necesarias, deberían buscar ser innovadoras y sostenibles.

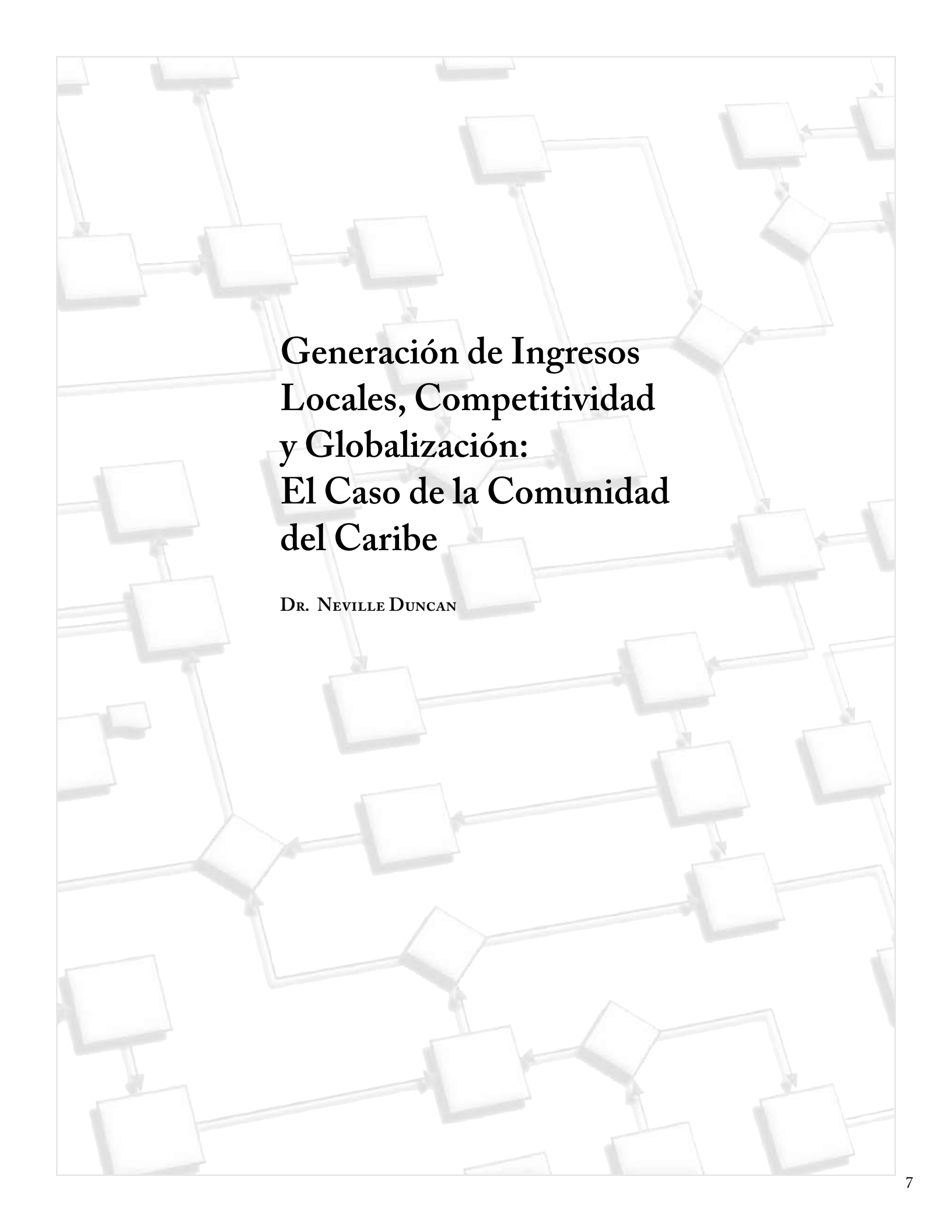
Los apremiantes desafíos hemisféricos explorados en los estudios demandan una nueva visión de gobierno local. Se requiere de gobiernos fortalecidos para enfrentar las multifacéticas demandas de la gobernabilidad local. Esto debería ser complementado con enfoques innovadores, apropiados y coordinados de políticas públicas. Las debilidades principales identificadas en los estudios indican la necesidad de una estrategia concertada y focalizada en los siguientes aspectos:

- Institucionalización de la coordinación y el diálogo en la elaboración e implementación de las políticas públicas entre el nivel central y local.
- Fortalecimiento de la capacidad local técnica y administrativa, y el desarrollo de indicadores de evaluación.
- Un refuerzo de la base sostenible de recursos financieros para la descentralización.

En particular, los estudios enfatizan que el nivel local de gobierno requiere una visión intersectorial de política pública. Las áreas de gobierno analizadas en los estudios, si bien

son separadas y distintas, están claramente relacionadas. Por ejemplo, los programas y proyectos de desarrollo económico y social deben ser sostenibles y basarse en la conservación y en el buen uso de los recursos naturales. Mejorar la seguridad pública debería contribuir a asegurar un buen ambiente para la inversión y también a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La gobernabilidad local en la región debe crear condiciones óptimas para todos los ciudadanos, facilitando la participación en los procesos de toma de decisiones, así como en la implementación, el monitoreo y la rendición transparente de cuentas de los recursos públicos. Los avances tecnológicos, tales como el gobierno electrónico, deberían estar al servicio de todos los ciudadanos, promoviendo la participación y ofreciendo mejores vínculos con las autoridades y los formuladores de políticas.

La presente publicación pretende proveer material de trabajo útil para los formuladores de políticas, especialistas en desarrollo y gobernabilidad local y otros que contribuyen, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad local, a la preservación y consolidación de los logros democráticos alcanzados durante las últimas décadas.



Generación de Ingresos Locales, Competitividad y Globalización: El Caso de la Comunidad del Caribe

DR. NEVILLE DUNCAN

CONTENIDO

- INTRODUCCION

- GENERACION DE INGRESOS MEDIANTE LA CREACION DE EMPLEO, PROMOCION EMPRESARIAL Y FACILITACION DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO EN EL CARIBE
 - 1. El mercado regional que se beneficia de la globalización**
 - 2. Esfuerzo local para promover el desarrollo de los productos, el acceso a los mercados y la participación en los procesos de integración regional**
 - **Tres breves estudios de caso de Barbados y Dominica**
 - *Barbados Youth Business Trust (BYBT)*
 - *Pinelands Enterprise Facilitation Services (PEFS)*
 - *La Fundación Nacional de Desarrollo de Dominica (NDFD)*
 - 3. Contribución potencial o actual del desarrollo local para contribuir a mitigar la pobreza, crear empleos y riqueza**
 - 4. Experiencias con las alianzas públicas y privadas para crear empleos y actividades de capacitación**
 - 5. Problemas de las pequeñas municipalidades con respecto a las economías de escala y el desarrollo local eficaz**

- CONCLUSION

- BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La participación en la economía del comercio internacional ofrece grandes oportunidades a las empresas y a los pequeños empresarios, debido a que pueden lograr el nivel de competitividad internacional. Hacer coincidir esta oportunidad con la necesidad de generar ingresos locales no es simplemente una estrategia para crear el entorno adecuado a fin de que florezcan las empresas y los pequeños empresarios (mediante diversos esfuerzos individuales); en realidad se trata de promover estas actividades en las zonas rurales desmejoradas y en los centros urbanos azotados por la pobreza.

Las tasas de urbanización en la Comunidad del Caribe (Caricom) son alarmantes y en grado moderado o severo estimulan la no utilización de escuelas, haciendas, oficinas postales, clínicas de salud, el descuido de caminos y la prestación inadecuada de servicios de electricidad y de agua potable. Junto a este despojo de las zonas rurales, que va acompañado por el colapso de la agricultura de exportación (azúcar, banano, nuez moscada, cultivos comerciales), tiene lugar el aumento de los desafíos y problemas en los centros urbanos. Entre éstos se incluyen el aumento de los niveles de delincuencia; el deterioro de las viviendas y una extensa falta de las mismas para personas de bajos ingresos; la inseguridad de edificios vulnerables a las inundaciones, los terremotos, golpes de mar y huracanes; enormes embotellamientos de tráfico y la reducción de los salarios debido al exceso de oferta de mano de obra y a su baja calidad.

Debe entenderse que la generación de oportunidades de ingresos que deriva de la promoción de actividades empresariales, de la creación de pequeñas empresas y del estímulo a variadas formas de actividad económica conducentes a crear mejores (decorosos) empleos, constituiría solamente una parte de la solución (aunque hay que reconocer que una importante parte de ella). Es obvio que en los centros urbanos existe la tendencia a desarrollar una gran diversidad de actividades económicas informales como mecanismo de supervivencia. El hecho de no realizar una actividad económica formal significa que los trabajadores no participan en:

- Sistemas nacionales de pensión.
- Acceso a viviendas para personas de bajos ingresos.
- Servicios de seguro de salud.
- Acceso a recursos financieros legales, tales como préstamos, apoyo técnico para pequeñas empresas y otros beneficios que ofrece el sector económico formal.

En el presente trabajo se consideraron los esfuerzos de la Caricom dirigidos a aprovechar esta situación donde fuera posible y a identificar mecanismos de conversión para que estos esfuerzos se integren a la economía general. No cabe duda de que los esfuerzos de la Caricom tendientes a profundizar los procesos de integración a través de la creación del Mercado Único del Caribe (CSM) y, en breve, del Mercado Económico Único del Caribe (CSME), ofrecerán un importante acceso a la economía mundial y estimularán la participación en una variedad de recursos técnicos y financieros para facilitar dicho desarrollo.

Asimismo, se abordan las cuestiones clave que los expertos en la materia deberían considerar cuando tratan de mejorar los sistemas de descentralización del gobierno o de coordinar sus diferentes niveles, y se presta especial atención a la generación de ingresos locales. Se plantean temas para invitar a la reflexión y al diálogo, así como para formular estrategias viables capaces de mejorar la descentralización.

GENERACION DE INGRESOS MEDIANTE LA CREACION DE EMPLEO, PROMOCION EMPRESARIAL Y FACILITACION DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO EN EL CARIBE

Las personas con mayor necesidad de contar con trabajos productivos y con una remuneración decorosa se encuentran en las áreas rurales en forma desproporcionada. Por otro lado, los individuos mejor educados, más aventurados y determinados, que podrían constituir una diferencia positiva si permanecieran en sus lugares de origen, emigran con más facilidad tanto a los pueblos y ciudades más poblados de su país como al exterior, para integrarse a las economías mundiales. Este doble golpe es muy debilitante para un proceso que procura desarrollar a quienes han sido dejados de lado y residen en las zonas rurales. Los más necesitados de una intervención directa generalmente habitan en las zonas rurales en una proporción desmedida.

Datos recopilados en el Caribe indican que:

- El mayor número de personas que vive en la pobreza se concentra en “otros poblados” y en zonas rurales, y no en las ciudades y pueblos más importantes.
- La disponibilidad de empleos en “otros poblados” y zonas rurales no es diversa. Allí se trabaja por un menor salario (aun cuando se trate de empleos similares, como puede ser un trabajo de contador en un concejo local o un empleo burocrático en el gobierno central), y quienes desempeñan estas labores están restringidos a una limitada gama de trabajos de poca monta.

Además, los empleos a los que muchos trabajadores rurales pueden acceder, simplemente no producen lo suficiente como para mantener una familia, y mucho menos para disfrutar de un nivel de vida decoroso. La baja densidad de población y la falta de una infraestructura básica, en particular en materia de transporte y sistemas de comunicación, con frecuencia obstaculizan el desarrollo económico que podría aportar nuevos empleos en las zonas rurales. Generalmente estos recursos financieros y técnicos no han sido de fácil acceso para los residentes de zonas rurales. Por lo regular las comunidades se encuentran geográfica y económicamente aisladas y las personas deben pagar precios más elevados por los bienes y servicios obtenidos en pequeñas tiendas que expenden al menudeo sin descuentos y cuyo funcionamiento representa elevados costos. Esta gente, que viaja grandes distancias para utilizar los servicios médicos y servirse de los centros de salud (enfermeras, médicos y farmacias), generalmente no tiene cobertura de seguro de salud o de vida.

Las desventajas de las áreas (rurales o urbanas) que presentan elevados niveles de pobreza son diversas, aunque por lo general la gente se vuelve pobre debido a las grandes fluctuaciones de la economía nacional, a la continua escalada de la inflación de precios, a la pérdida de empleo, al divorcio o la separación, al creciente endeudamiento, a la falta de redes de protección social, a la ausencia de servicios médicos gratuitos; asimismo, al limitado acceso a organizaciones (públicas o voluntarias) que ofrecen asistencia a quienes tienen una necesidad extrema de transporte público (que por lo regular es inadecuado o no existe), que sufren los efectos habituales de un aumento del costo de vida y cuentan con ingresos relativamente fijos, tales como pensiones o empleos de salarios bajos. Los cambios en la economía y la tecnología generalmente hacen que casi todas las actividades agrícolas tradicionales no sean capaces de ofrecer un ingreso suficiente a estas familias. Un porcentaje extremadamente pequeño de agricultores puede mantener un nivel de vida decoroso o subsistir ocupándose en trabajos agrícolas tradicionales. Las actividades agrícolas nuevas o ultramodernas requieren de educación y capacitación para acceder a préstamos y a servicios de transporte y de mercadeo que aseguren la venta de los productos y servicios.

Muchas personas de zonas rurales se están percatando de que aun la propiedad de la tierra resulta, en una situación normal, un desafío socioeconómico frustrante, especialmente si se tiene en cuenta que los impuestos a la propiedad no son equitativos, que hay que enfrentar elevados niveles de delincuencia en los predios – lo cual generalmente tiene un efecto devastador –, y no hay indemnizaciones legales, o provenientes de seguros,

o asistencia estatal dirigidas a la recuperación de los afectados. Además, las personas más necesitadas de trabajos decorosamente remunerados se encuentran en los pueblos más grandes y en las ciudades, donde se han radicado tras huir de zonas rurales y de pequeños poblados que se encuentran en condiciones críticas, o han nacido en situaciones muy desventajosas en estas áreas urbanas o suburbanas. Día a día los pueblos más grandes y las ciudades del Caribe reciben nuevos inmigrantes que requieren ayuda, trabajo, alimentos, tratamiento médico, educación y capacitación en un contexto en el que el acceso a estos servicios es muy restringido o casi no existe. A diario nuevos inmigrantes llegan a estas comunidades plagadas de delincuencia para procurarse una vida mejor, y deben enfrentarse a una cruel presión para subsistir participando de actividades informales, inmorales e ilegales. Los organismos estatales con frecuencia se desentienden de su obligación de ofrecer protección, bienestar o seguridad física.

Los inmigrantes llegan con recursos financieros muy limitados o sin nada, y no tienen un círculo familiar extenso o de amigos confiables que puedan ayudarlos a mitigar la situación de agobio y los temores de ingresar al seno de una comunidad urbana. No tienen un buen padrino o madrina, una tía o un tío que pueda facilitarles el camino. Si bien estos inmigrantes pobres demuestran una increíble creatividad y resistencia, especialmente para enfrentar la pobreza preexistente y ganarse a duras penas una vida decorosa – para lo cual ahorran y se prestan entre ellos, y mutuamente se ayudan a construir refugios –, la vida que llevan resulta muy dura. No nos complace estar de acuerdo con Habitat cuando dice que actualmente quienes producen el mayor número de refugios se encuentran en el mundo en desarrollo y subdesarrollado. En muy pocos países del Caribe, donde el acceso a la tierra es extremadamente limitado (aun para la ocupación ilegal o el asentamiento), esto no es cierto.

No obstante, en este caso se trata de personas que proceden a hacer asentamientos sin ningún contrato legal de traspaso de propiedad o de arrendamiento con los dueños de esas tierras, y lo hacen porque allí hay acceso a los servicios básicos de agua potable, electricidad y saneamiento. De todos modos esto es ilegal y constituye una considerable amenaza para la salud. La falta de tenencia, el acceso limitado a los servicios básicos o no tener acceso a ellos, resultan en la exclusión social permanente de este grupo poblacional de pobres o marginados. En el Caribe, la mayoría de las tierras invadidas son de propiedad del Estado o de alguien que simplemente las ha abandonado por temor a la recriminación. El hecho de que pertenezcan al Estado podría facilitar la regularización y legalización de la propiedad de gran parte de estos terrenos en favor de los asentamientos, si no existen otras cuestiones que impidan esta medida.

Este y otros factores dificultan en gran parte que las áreas rurales y urbanas sean utilizadas con éxito para la creación de empleos sostenibles y para estimular el surgimiento de actividades empresariales competitivas y exitosas en el mercado mundial. Si bien lograr esto es excepcionalmente difícil, no es imposible. Los problemas que deben enfrentarse derivan principalmente de dificultades y obstáculos presentes. Durante el período inicial no es razonable esperar que el “mercado” – y no sólo este sector – ofrezca lo que se necesita.

Con el fin de lograr la renovación y la recuperación de las zonas urbana y rural, los gobiernos del Caribe y sus organismos especializados deben ser asistidos para crear nuevas alianzas entre las autoridades locales, el sector privado, los grupos de voluntarios, los socios de las organizaciones internacionales de desarrollo y el gobierno central.

Establecer qué individuos de las áreas pobres (rural, suburbana y de pueblos y ciudades) deben ser atendidos, constituye un problema filosófico, político y social. Asumiendo que éstos puedan finalmente ser identificados con total exactitud (por sí mismo, un complicado desafío), es imperativo saber qué personas de estas áreas pobres deberían ser asistidas. Es una cuestión moral y práctica. Determinar cómo debe hacerse, es otro desafío.

Los “más pobres de los pobres” parecen tener menor capacidad de beneficiarse de algún programa que pueda conducir a la creación de empleo o de alguna actividad empresarial, o demuestran menor inclinación

o interés en participar de dichos programas. Si bien no son incapaces de tomar parte directamente en los procesos diseñados para identificar e implementar la mejor forma de sacarlos de la pobreza (mediante la creación de trabajos productivos o actividades empresariales), entre los pobres son los menos proclives a inscribirse y se encuentran en desventaja para lograr éxito si toman parte de estas iniciativas. Tienen las menores probabilidades de comprender, mediante el conocimiento disponible y la intuición, aquello que requiere el mercado internacional y determinar si pueden ingresar en ese mercado con sus bienes y servicios. Lo mejor podría ser identificar a los pobres situados justo por encima de la línea de miseria (aquellos ubicados en los últimos dos quintiles) que aún viven en comunidades en desventaja, dejándoles en claro que se les presta ayuda con la condición de que a medida que sus actividades se vayan expandiendo, la primera opción de aprendizaje, capacitación y trabajo que puedan dar, la reserven a los más pobres. Hay una ventaja agregada cuando se elige a este tipo de individuos: quizás conocen a los más pobres personalmente y puedan persuadirlos, mediante demostraciones de afecto, de que intenten desempeñar algún trabajo.

Sin lugar a duda, este proceso social de aprendizaje ha demostrado que puede producir efectos sustanciales y puede ser el “punto decisivo” para lograr formas de vida y condiciones de trabajo decorosas. Sin embargo, se argumenta que el aprendizaje y los programas de capacitación, que concentran la atención en el sector más depauperado, con miras a hacerle cumplir los requisitos que exige el mercado laboral, probablemente no tendrán éxito como estrategia ni como actividades empresariales, salvo excepcionalmente, si se concentran en este grupo de personas en desventaja.

Éstas son, en términos globales, las ideas que representan la base inicial conceptual del trabajo empírico de identificar lo que ha estado ocurriendo en los quince (15) Estados que integran Caricom. Estas ideas deben ser comprobadas contrastándolas con las actuales experiencias caribeñas de creación de empleos y promoción de actividades empresariales con respecto a:

- Los mercados laborales regionales que se benefician de la globalización.
- Los esfuerzos locales concebidos para promover el desarrollo, el acceso a los mercados y a la participación en los procesos de integración regional.
- La contribución potencial o real del desarrollo local para contribuir al alivio de la pobreza, a la creación de empleos y de riqueza.
- Las experiencias con las alianzas entre el sector público y privado para crear empleos y oportunidades de capacitación.
- Los problemas de las municipalidades pequeñas para las economías de escala y el desarrollo local.

1. El mercado regional que se beneficia de la globalización

Circunstancias inesperadas condujeron a la exportación de la industria musical, por ejemplo, y no a la inducción planeada. Evidentemente, un significativo porcentaje de individuos capacitados en sus profesiones (capacitación técnica y educación de nivel secundario y terciario) emigraron, de manera tal que su capacitación fue apenas utilizada en los mercados internos.

Richard Bernal (2006: 90) había afirmado: “la globalización ha llegado a un punto en el que hay una sola realidad que importa, y es que la economía mundial está yendo a un punto en el que se convierte en una única economía”. Ésta es una posición muy controvertida y difícil de adoptar, porque es más una declaración probabilística sobre el futuro que sobre el presente. No obstante, un mérito de la aseveración es que permite comprender que la supervivencia y el crecimiento de los Estados del Caribe constituyen el logro de la competitividad de las empresas caribeñas en lo que respecta a la producción de bienes y servicios tanto para el mercado mundial como para el nacional. Desde los tiempos de la colonización europea, éste siempre ha sido el caso. Bernal (2006: 91) también tiene razón al declarar que:

“La desventaja de ser una empresa pequeña se complica cuando éstas operan en las economías pequeñas de los países en desarrollo. Todas las empresas que operan en las economías nacionales de los Estados miembros de la Caricom no solamente son pequeñas, son diminutas al compararlas con las empresas que operan en el mercado mundial.”

Ambos comentarios disminuyen las expectativas de promover las actividades empresariales entre los sectores pobres y en desventaja, salvo por el hecho de que, maravilla de maravillas, personas y grupos, en la mayoría de los casos sin mayor respaldo, han penetrado el mercado mundial, con música reggae y calipso y su cultura conexas, las artes como la plástica y la escultura; los deportes como el atletismo y cricket; las actividades educativas y similares con el logro de premios Nobel en varias ocasiones. Éstas no son solamente excepciones que prueban la regla, sino que señalan la gran apertura que ofrece la economía mundial a las actividades no tradicionales.

Volviendo A. Bernal (2006: 97), indicó que:

“La ventaja competitiva es mucho más probable que tenga lugar cuando una economía es suficientemente importante para tener agrupamientos (*clusters*) de empresas conectadas a través de relaciones verticales y horizontales. El tamaño pequeño de una economía resulta en que es muy poco probable que un agrupamiento de empresas o industrias pueda existir, lo cual complica aún más las dificultades de hacer negocios de una forma que sea eficaz en función del costo”.

Sin embargo, Walkers Wood Caribbean Foods fue una empresa que se inició como una cooperativa de dos personas, fue adquirida por una pequeña empresa y actualmente es una empresa pequeña nacional que emplea a más de 100 trabajadores, y el 85% de sus ingresos proviene de exportaciones.

2. Esfuerzo local para promover el desarrollo de los productos, el acceso a los mercados y la participación en los procesos de integración regional

Los esfuerzos dirigidos a impulsar el desarrollo de productos, identificar oportunidades de comercio exterior y promover el acceso a los mercados no se limitaron a las instituciones nacionales y regionales creadas específicamente con estos propósitos desde el momento de la independencia. Se establecieron corporaciones nacionales de desarrollo industrial, así como una que contó con el auspicio de la Secretaría de Caricom.

Se establecieron programas técnicos y vocacionales en países como Barbados, Trinidad y Tobago, y Jamaica. Cada país siguió esta tendencia. La idea consistía en preparar trabajadores técnicamente competentes, así como trabajadores y empresarios que actuaran por cuenta propia. Resulta interesante observar cómo contrastan los diferentes modelos. Por ejemplo, el enfoque de Servol, basado en la iniciativa privada, fue considerado más valioso que el modelo Heart/NTA de Jamaica. No obstante, cada uno tuvo éxito con respecto a sus propios objetivos y en el contexto particular de la sociedad. Actualmente, el modelo Heart Trust/NTA se ha convertido en un importante instrumento de certificación para cumplir con las normas técnicas y vocacionales del Mercado Económico Unico del Caribe. De manera que, al respecto, se han estado realizando consultas con los ministerios de educación del Caribe y otras instituciones.

Servol (Servicio de Voluntariado para Todos)

Servol se fundó en 1970. Su primer enfoque fue dotar de poder a las familias pobres de Trinidad y Tobago, así como ayudar a otros países que deseaban intentar llevar a cabo su programa. Se trata de una organización sin fines de lucro, no religiosa ni política, que surgió de una iniciativa del padre Gerard Pantin, un sacerdote católico, y Wes Hall, un renombrado indio occidental jugador de cricket. Desde su fundación, la organización

ha tenido enorme impacto, en la teoría y la práctica, por ayudar a la gente pobre a convertirse en autosuficiente en todos los aspectos de su vida.

La filosofía en la que Servol se basa es la premisa de “intervención respetuosa”, lo cual significa: no importa cuán convencidas estén las personas y las organizaciones de su idea de ayudar a la gente pobre, deben poner de lado su arrogancia cultural, que los impulsa a creer que poseen el monopolio de la verdad, y estar preparados para escuchar atentamente las opiniones de las personas a las cuales están intentando ayudar. Además, no deben formular planes e implementar programas sin la participación activa de aquellos a quienes intentan beneficiar.

Fluyendo de esta visión filosófica, el programa entero de Servol es un proceso de dotación de poder, de empoderamiento, primero de individuos y familias, y luego de sus comunidades.

Algunas de las características que definen la operación internacional reconocida de Servol son:

- Sus programas están dirigidos a grupos pobres y marginados.
- Las fallas del sistema de enseñanza convencional forman a su clientela principal.
- Se dedica a una filosofía de uno mismo que apoya y promueve la dotación de poder.
- Sus programas acentúan la integridad del individuo y se centran en relaciones intra e interpersonales.
- Reconoce la importancia de las relaciones hogar-escuela y comunidad-escuela.
- Su flexibilidad y creatividad para responder a las necesidades de diversas comunidades.

Servol, por lo tanto, es un concepto único de educación y desarrollo comunitario que funciona en un marco integrado. Al examinar cualquier aspecto de las operaciones de Servol, estas características se destacan en su patrón de acción.

Un número de características clave de Servol lo convierten en un modelo digno de réplica en los países en vías de desarrollo, especialmente en donde existen grupos marginados, pobreza y desempleo:

- Servol ha desarrollado las estrategias clave para la intervención en comunidades pobres.
- Los centros de vida de Servol incorporan a la comunidad en la gerencia y construcción de instalaciones. Este sistema facilita el empoderamiento y el esfuerzo personal de la comunidad.
- Las fallas del sistema convencional de educación forman la clientela principal de Servol.
- El énfasis de Servol en el desarrollo individual se refleja en la evolución de su Programa de Desarrollo de Adolescentes (ADP), que se ocupa de los asuntos personales de desarrollo y se ha convertido en un requisito obligatorio para todos los programas de Servol.
- Servol conserva la flexibilidad y la creatividad cuando responde a las necesidades de diversas comunidades. Consecuentemente, las ofertas pueden variar a partir de un centro de vida a otro.
- Servol no depende de la ayuda estatal, y sus programas están básicamente abiertos para permitir el fácil acceso de los pobres.
- Servol anima a los departamentos a vender sus servicios para alcanzar la autosuficiencia.

Fuente: Samuel Lochan, *Education and Work: Case Studies of Trinidad and Tobago, Jamaica, and Barbados*. Kingston, UNESCO Office Kingston, 2000.

Heart Trust/NTA (Agencia Nacional de Entrenamiento)

Heart Trust/NTA fue establecida en 1982 por el gobierno de Jamaica, y en el presente es responsable de la educación informal del sector público en ese país. También supervisa programas de otras instituciones mediante proyectos especiales de división. Actualmente Heart Trust/NTA opera con siete tipos principales de programas:

1. Academias.
2. Programas especiales
 - Basados en la comunidad y otros.
 - Proyectos de Jamaica Ltda.
 - Programas de remedio y continuación de la educación.
3. Centros de entrenamiento vocacionales.
4. Auto Escuela Jamaicana/Alemana.
5. Programa para los que abandonan la escuela.
6. Programa de aprendices.
7. División de desarrollo y entrenamiento vocacional.

Heart Trust/NTA, por lo tanto, puede ser un modelo nacional para controlar y administrar la educación informal. Trinidad y Tobago está en la actualidad intentando establecer un NTA para monitorear y coordinar todas las instituciones involucradas en la educación técnica vocacional. La estrategia regional de Caricom para la educación técnica vocacional (1990) recomendó el desarrollo de modelos NTA a los países miembros. Como modelo, Heart Trust/NTA parece haber crecido en sus 17 años hasta alcanzar un nivel de sostenibilidad en el que ciertos rasgos clave ameritan ser destacados por promover la sostenibilidad.

La estructura organizacional parece apropiada para el manejo de una gama de programas y responsabilidades: el NCTVET (Consejo Nacional para la Educación y Entrenamiento Técnico y Vocacional) provee la certificación y acreditación, y está equipado para este propósito (Heart Trust/NTA's es una división del programa de entrenamiento vocacional); el programa de mejoramiento de la fuerza laboral opera mediante 10 academias y programas institucionales, y otro centro de entrenamiento lo hace mediante 16 centros vocacionales. Heart Trust/NTA también tiene una división de planificación que conduce estudios de sector.

Heart Trust/NTA tiene en los impuestos una sólida fuente de recursos. Es financiada con un 3% del impuesto aplicado a todas las empresas que obtienen ganancias superiores a J \$14.400 por mes, y trabaja muy de cerca con el Departamento de Impuestos Internos. De esta forma, una fuente fija de rédito está garantizada.

Es indispensable la autovaloración continua en una organización tan grande, es decir, es necesaria la evaluación constante de la calidad del entrenamiento ofrecido y del alcance de su programa. Sin tal evaluación, una organización, con una gama tan amplia de responsabilidades, fácilmente podría llegar a ser muy grande y poco manejable, lo que podría traducirse en una tendencia autodestructiva. Entre 1986 y 1992, tres o cuatro estudios fueron emprendidos, y se concluyó que Heart Trust/NTA responde a asuntos como disparidades de género, grupos marginados, ayudas a los lisiados, etc. Los dos planes corporativos desarrollados por Heart Trust/NTA (1996-2000 y 1998-2002) identifican las áreas determinantes para impulsar la autoayuda.

Heart Trust/NTA ha intentado desarrollar habilidades fundamentales y actitudes positivas en sus programas de nivel de entrada. Pone énfasis, por lo tanto, en la posibilidad de inserción laboral, con el empleador que se hará responsable del entrenamiento final del empleado en el lugar de trabajo.

El tema de centralización versus descentralización se presenta en el caso Heart Trust/NTA. Si en el sistema de entrenamiento informal hay iniciativas comunitarias que se manejan bajo las directrices de Heart Trust/NTA, ellas pueden perder su dinámica si el control centralizado es demasiado fuerte. Una agencia que coordina tiene que balancear la necesidad de ser centralizada con la necesidad de autonomía a nivel de organizaciones individuales dentro del sistema.

Heart Trust/NTA se ha comprometido cada vez más con el sistema educativo formal. La institución, por ejemplo, participó en un programa que se había propuesto dotar de computadoras a todas las escuelas secundarias en el año 2000. Algunos de sus cursos de primer nivel se imparten en escuelas secundarias.

Es una organización del Estado que trabaja en conjunto con diversos ministerios y agencias del sector privado en el plano de la política. No obstante, no está claro qué aportes hace el sector privado al tema de las ofertas del programa. Algunos datos revelan que Heart Trust/NTA puede no estar completamente al tanto de las necesidades de los empleadores, lo cual podría afectar la buena voluntad de éstos e inducirlos a suspender el financiamiento.

Fuente: Samuel Lochan, *Education and Work: Case Studies of Trinidad and Tobago, Jamaica, and Barbados*. Kingston, UNESCO Office Kingston, 2000.

Con operaciones mucho menores en Barbados y Dominica – Estados del Caribe oriental –, las actividades de microfinanzas dirigidas a empresarios aún no han demostrado su poder de transformación ni han dado indicios de que puedan mantenerse por sí mismas; no obstante, la mayor parte de la experiencia fue positiva y valió la pena llevarse a cabo. A continuación se presentan tres descripciones sumarias.

Tres breves estudios de caso de Barbados y Dominica

Barbados Youth Business Trust (BYBT) es una iniciativa del sector privado que ofrece préstamos a jóvenes para que inicien empresas o para que operen unas que ya están funcionando. El BYBT otorga dos tipos de préstamos: uno de menos de US \$2.500, que no requiere garantía ni otro tipo de respaldo, y otro de hasta US \$12.500, que exige al empresario presentar un plan de negocios y estar orientado por un mentor. A diferencia de muchas instituciones financieras multilaterales de la región, no siempre se requiere la presentación de garantías para aprobar los préstamos, y se utiliza un sistema que se basa al mismo tiempo en el carácter y en la garantía de activos. Entre 1997 y 2000, el BYBT otorgó 87 préstamos, de los cuales 15 ya habían sido pagados en julio de 1999. El Trust se mantiene con donaciones.

Pinelands Enterprise Facilitation Services (PEFS) es una división de Pinelands Creative Workshop (PCW) que ofrece financiamiento y servicios de apoyo a microempresas en Barbados. La misión de PEFS es ofrecer un enfoque alternativo e innovador de financiamiento a microempresarios. La cartera de préstamos de PEFS (que incluye numerosos clientes, no sólo microempresarios) es de aproximadamente US \$124.000, y corresponde a 100 clientes. El monto promedio de los préstamos es de menos de US \$1.500. Con la reestructuración llevada a cabo en enero del 2000, PEFS ha logrado un saludable nivel de pagos del 88%. En general, el 70% de los clientes de PEFS son mujeres.

La Fundación Nacional de Desarrollo de Dominica (NDFD) es una de las numerosas fundaciones de desarrollo creadas en el Caribe en la década de los años ochenta, con financiamiento de USAID. Su finalidad es ofrecer crédito y capacitación a pequeños empresarios. Von Stauffenberg (2000) ha observado que de todas las instituciones examinadas en su estudio, esta fundación de Dominica fue administrada con el mejor enfoque empresarial en lo que atañe al microfinanciamiento. Sin embargo, NDFD está perdiendo activos y sufre una severa disminución de liquidez. Esto ocurre principalmente porque la tasa de interés es demasiado baja para cubrir incluso los costos de operación, y el mercado financiero de Dominica está sumamente saturado, lo cual restringe el desarrollo de la NDFD. Como USAID suspendió su apoyo a mediados de los años noventa, la principal fuente de recursos de la NDFD proviene del Banco Europeo de Inversiones (BEI), del Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (Lashley y Lorde, 2002).

Al mismo tiempo se establecieron organizaciones nacionales y regionales del sector privado, tales como las asociaciones de fabricantes y empresarios, de pequeño y gran tamaño, para promover los intereses de sus miembros y para estimular la creación de empresas locales y la generación de empleos. Las inversiones de las empresas del Caribe en países distintos al propio han salvado o creado nuevos trabajos. No obstante, esto no

ha tenido un efecto de transformación ni ha logrado favorecer a las comunidades pobres con la rapidez y en la medida que se requiere.

Con el establecimiento total del CSME se pretende lograr que sea legalmente posible el libre movimiento de capital, capacidades y personas en toda la región, facilitar el comercio y la prestación de servicios, y que los ciudadanos del Caribe puedan establecer empresas sin obstáculos en el CSME. Owen Arthur ha indicado que una grave falta del CSME fue no establecer el *Regional Fisheries Policy and Regime*, a pesar de que el mar Caribe es el componente más vital de ese espacio económico único que el CSME intenta crear. Por lo tanto, hay una necesidad ingente de idear una normativa e implementarla para controlar el acceso a sus recursos y para manejar los mismos. La formación del *Regional Fisheries Policy and Regime* es sumamente importante porque de lo contrario terminaremos con un mar Caribe sin peces, lo cual significaría ponerle fin a la fuente de vida de miles de pequeños pescadores. Si crea las disposiciones necesarias relacionadas con el derecho laboral, el derecho de propiedad y un régimen que rija la Comunidad Transnacional de Empresas, el CSME podría florecer y ofrecer una base más efectiva para competir en forma colectiva en la economía mundial. Esto se uniría a las condiciones significativas que se necesitan para promover la creación de empleos y las actividades empresariales en el Caribe.

3. Contribución potencial o actual del desarrollo local para contribuir a mitigar la pobreza, crear empleos y riqueza

La ampliación de los hoteles más antiguos, la construcción de nuevos hoteles y el establecimiento de servicios complementarios de turismo han generado miles de puestos de trabajo, directos e indirectos (Jamaica, Antigua y Barbuda, Tobago, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, Belice, etc.). También ha aumentado el número de cruceros de pasajeros, lo cual ha estimulado el surgimiento de numerosas empresas pequeñas, que a su vez crean puestos de trabajo. Como indica Samuel Lochan (2000):

“Sin una significativa diversificación que incluya más personas en la vida económica sería posible únicamente ofrecer empleo a algunas personas y esto significaría que muchas otras tendrían solamente la opción de pasarse al desempleo, convertirse en guardias de seguridad, dependientes de comercios, empleados en servicios de comidas rápidas, botones de hoteles y mozos de restaurantes. Éste es el desafío esencial del desarrollo que enfrentan los pequeños países en la actualidad, en un mundo liberalizado en el que algunos, como los tres países examinados en esta monografía (Trinidad y Tobago, Jamaica y Barbados), se encuentran atrasados debido a la herencia colonial”.

El desafío para los Estados y el sector privado es alentar y apoyar el desarrollo de servicios de calidad para ofrecerlos en el mercado mundial e incorporar a las pequeñas empresas y agricultores en una red de exitosas actividades económicas vinculadas con la industria. De cierta manera, esta ventaja aún no ha sido suficientemente lograda. Una razón importante puede ser, como lo observan Jackie Neblett y Milford B. Green (s.f.):

“Ciertamente que la estructura y la organización del turismo del Tercer Mundo, basadas en gran medida en una dependencia centralizada, tienden a convertir el turismo en una estrategia muy cuestionable porque la mayor parte de los beneficios económicos permanecen en el centro metropolitano o con frecuencia son repatriados. Se reconoce en general que la capacidad empresarial es un componente clave en el proceso de desarrollo. Una mayor participación de la capacidad empresarial local en la industria del turismo probablemente logrará beneficios económicos más dispersos así como otro tipo de beneficios, tales como la autosuficiencia, la autoconfianza y un mayor sentido de bienestar”.

La nueva infraestructura de carreteras y caminos ha atraído una significativa inversión extranjera y ha abierto nuevas áreas en países como Jamaica, Santa Lucía, Barbados y Saint Kitts. Si bien estas inversiones

han creado nuevos poblados a lo largo de los caminos, varias poblaciones no han tenido la misma suerte y han estado perdiendo oportunidades de negocios y viendo cómo el empleo disminuye. Esperemos que las ganancias superen las pérdidas, aunque esto debe ser demostrado tanto a corto como a mediano plazo.

Si bien el incremento del turismo ha ayudado a mitigar la perjudicial pérdida de trabajos en el campo de la agricultura, aún no ha surgido una actividad agrícola alternativa que domine este sector y que vuelva a estimular la vida rural. Aquí hay verdaderas oportunidades para introducir una explotación agrícola que sea al mismo tiempo moderna y compatible con el medio ambiente, y que pueda generar elevados ingresos a los agricultores. La creación de una nueva infraestructura en las áreas urbanas deterioradas y en los pueblos de las zonas rurales en situación de decrecimiento podría generar empleos y ventajas económicas aprovechables por los trabajadores pobres y marginados. Es importante incorporar a los pobres en la planificación e implementación de estos proyectos.

4. Experiencias con las alianzas públicas y privadas para crear empleos y actividades de capacitación

Se han realizado varios esfuerzos en este campo en todo el Caribe. Recientemente, en Jamaica se presentó un informe sobre gobierno local tras considerarse una profundización de la infraestructura que ya está establecida en las parroquias o condados y se les ha otorgado una condición jurídica y constitucional a los gobiernos locales para dotarlos de suficiente autonomía con respecto al control y administración del gobierno central. El estudio de caso de la Agencia para el Desarrollo de Microempresas (Mida), en Jamaica, es un ejemplo de los considerables desafíos que se presentan para generar empresas y al mismo tiempo lograr la reducción de la pobreza.

5. Problemas de las pequeñas municipalidades con respecto a las economías de escala y el desarrollo local eficaz

Se ha argumentado que las economías de escala y alcance no son posibles en las jurisdicciones de pequeños gobiernos locales y que muchos países del Caribe, que cuentan con una población de menos de 200.000 personas, podrían estar bien sin recurrir a la descentralización y a la autonomía. El gobierno central es de fácil alcance. La verdad es que en el ámbito local hay tanto por hacer por las personas de las comunidades, que la mejor manera de ponerlo en práctica sería llevarlo a cabo de forma subsidiaria.

El efecto del modelo de erradicación nacional de la pobreza ha consistido esencialmente en eliminar la participación de actores no estatales, aunque paradójicamente fue diseñado para lograr una participación más efectiva.

CONCLUSION

En este documento se ha indicado que hay necesidad de adelantar gestiones para generar ingresos mediante actividades empresariales, que hay que crear pequeñas empresas y procurar una mayor actividad económica, privilegiando las zonas rurales que se encuentran en decrecimiento y las áreas urbanas sumidas en la pobreza y la marginación. Asimismo, se ha señalado que las actividades económicas informales y/o ilegales están muy lejos de ser las ideales. La formalidad y la legalidad aportan beneficios sumamente positivos, pero éstos no han sido reconocidos por los pobres ni son provistos por el entorno que ofrecen los sectores estatales y no estatales, los cuales tienen suficientes recursos para abordar la transformación sin atentar contra la sostenibilidad. Por lo tanto, la meta es encontrar mecanismos de conversión para construir sobre lo que la gente ya está haciendo para sobrevivir, para que sus actividades puedan legalizarse y convertirse en formales.

Actualmente, en la experiencia del Caribe pueden encontrarse algunas actividades que han conseguido resultados óptimos. Una vez identificadas, se debería descubrir la forma de adaptarlas a las particulares características sociales y culturales de cada Estado de la región. Esto se puede lograr en un Estado ultra pequeño, en términos de dimensión territorial y población – como Anguila o Montserrat –, o en Estados con más territorio y población, aun cuando continúan siendo microestados, como Haití o Jamaica.

Si se procura con un propósito la participación del CSME, de la Corte de Justicia del Caribe, de otras instituciones y procesos de integración regional, sin lugar a duda estas entidades podrían profundizar e incrementar significativamente los factores que inducirían a obtener resultados deseables. Esto podría lograrse si los gobiernos concentran sus esfuerzos en lograr la equidad de beneficios que reciben las poblaciones en desventaja de la región, dentro de los Estados y, entre ellos, entre los que están en mejor situación y aquellos que disponen de menos medios.

Dentro de los Estados, esta equidad y justicia no será efectiva si no se mejora el sistema de gobierno descentralizado y si no se desarrolla la gobernabilidad (a pesar de la tentación de los gobiernos centrales de los Estados muy pequeños, que desean dominar con el supuesto interés de lograr eficiencia y usar de manera óptima sus escasos recursos). Ya se han identificado, entre los Estados, mecanismos especiales de compensación por la pérdida inicial de trabajos debido a una ventaja competitiva eficaz de otros Estados del Caribe, tales como el establecimiento de un Fondo de Desarrollo Regional para apoyar las actividades productivas, que han disminuido debido al CSME, así como de regiones dentro de ciertos Estados afectados.

Se ha argumentado con firmeza que es importante privilegiar las áreas urbanas y las zonas rurales en desventaja porque allí se presentan los problemas más complejos. Las personas más creativas y con los mejores niveles educativos huyen de estas áreas a la primera oportunidad que se les presenta, y con frecuencia no regresan. Entre una lista inicial de desafíos, se incluyen los siguientes:

- Aumento y caída del PIB.
- Continuos sobresaltos inflacionarios que tienen su origen principalmente en factores exógenos y en los sistemas impositivos.
- Pérdida de empleos.
- Divorcio o separación de matrimonios y parejas.
- Aumento de la deuda nacional y personal.
- Falta de clínicas gratuitas de atención médica y relativa dificultad de acceso cuando se proveen estos servicios.
- Limitado acceso a organizaciones públicas y voluntarias que prestan asistencia financiera y técnica a quienes se encuentran en situaciones de necesidad extrema.
- Transporte público inadecuado o inexistente.
- Efectos generales del creciente costo de vida entre quienes reciben ingresos relativamente fijos como pensiones o sueldos bajos.
- Necesidad de regularizar la tenencia de la tierra y de procurar que dicha regularización se procese con vigor como una estrategia de empoderamiento.
- Identificación de quienes tienen mayor necesidad de que se creen trabajos para estimular el espíritu de empresa y la participación en actividades económicas nuevas y modernas.
- Considerable reducción de todo tipo de delincuencia.
- Prestación de servicios de capacitación y educación para poder participar y aprovechar oportunidades en el contexto mundial.

- Reducción de la huida del campo de las personas de calidad para estimular las actividades productivas.
- Prestación de servicios médicos y sociales, y servicios esenciales de infraestructura.

Estos y otros desafíos deben ser simultáneamente encarados si un Estado desea tener éxito en la generación de empleos de calidad, si desea promover espíritu de empresa y actividades económicas en un mundo que se ha convertido en un entorno económicamente interdependiente. En varios Estados del Caribe, los organismos gubernamentales han encontrado obstáculos para distribuir bienes públicos a las comunidades, y quienes lo han impedido han sido los jefes de comunidades en las que impera el crimen, quienes distribuyen esos servicios a la población desfavorecida de los centros urbanos y de las zonas rurales. Es imperativo que las entidades gubernamentales vuelvan a tomar esta responsabilidad. Si no se logra imponer el orden y la legalidad, la vida realmente se convertirá en una cuestión solitaria, pobre, desagradable, embrutecida y breve, como lo señaló Hobbes hace mucho tiempo.

¿Cuáles son los aspectos positivos sobre los cuales se pueden construir con esfuerzos empresariales nuevas y más amplias actividades económicas para lograr una efectiva creación de empleos?

- La gente consume una considerable cantidad de energía en una amplia gama de actividades informales, inmorales e ilegales para poder subsistir – algunos viven en pobreza e inseguridad perpetuas y otros gozan por un corto período de increíble riqueza, pero su vida suele ser breve. Allí está la energía que debe ser canalizada en actividades ordenadas y productivas.
- Los pobres son quienes producen más lugares de refugio. Si bien esto es algo penoso, también se debe reconocer que hay un claro entusiasmo por mejorar su situación, lo cual puede ser utilizado y explotado en forma positiva. Este tipo de energía puede generar una inmensa variedad de actividades productivas.
- La agricultura ha declinado, por ser una industria que no ha cambiado ni ha aplicado conocimientos científicos, de manera que lo apropiado sería introducir innovaciones y modernizar las actividades en este sector y en el de construcción de viviendas.
- Ya que el Estado es el propietario de la mayoría de las tierras ocupadas por los desfavorecidos, en las que éstos producen y construyen refugios, debería desempeñar un papel más activo en la construcción de una sociedad más ordenada y productiva. No obstante, siempre hay necesidad de hacer cumplir los requisitos de seguridad pública y esto es fundamental para determinar una política y acción apropiadas, lo cual algunas veces conduce al desalojo forzado de personas de áreas que suponen peligro.
- La creación de empleos y las actividades empresariales vinculadas a la economía mundial constituyen desafíos excepcionales, pero como lo ha demostrado la experiencia del Caribe, ahora las nuevas oportunidades son fascinantes y reales.
- En el período inicial sin lugar a duda es imposible esperar que el “mercado” sea equitativo y justo en la distribución del beneficio pero, en vez de que el Estado actúe solo, es imperativo formar alianzas con todos los sectores no estatales valiosos.
- Hasta el presente, los estudios de caso de prácticas óptimas en este sentido revelan que las nuevas alianzas entre los sectores público, privado, laboral y el resto de la sociedad civil, así como con los agentes internos del desarrollo, si bien son encomiables, no han podido lograr la transformación social y económica requerida.
- En medio de los laudables éxitos de estos experimentos y procesos yace el hecho de que no se ha respondido cabalmente a la pregunta sobre la razón de que las áreas pobres de las zonas rurales y de los centros urbanos persistan en una pobreza, que trasciende al Estado, en vez de ser dependientes de una serie “interminable” de proyectos.

- Con el fin de sobrevivir, muchos de estos proyectos se han “convertido” en ayuda para aquellos que cuentan con más probabilidades de tener éxito y, cuando tratan de asistir a los más pobres, el Estado debe hacerse cargo de dar continuidad a esos proyectos. Aún así, no logran la transformación, sino que ¡instauran un nuevo tipo de caridad!
- A pesar de todo, no es una derrota porque la tarea importante consiste en utilizar lo bueno de estos proyectos y programas para crear y recrear las bases institucionales apropiadas y necesarias.
- A pesar de que los más pobres de los pobres son la población con menos posibilidades de tener éxito, con frecuencia debido a las labores en que intervienen, es importante vincularlos a las actividades regionales y mundiales a través de la educación, la capacitación y el aprendizaje.
- Uno de los estudios de caso seleccionados (Servol, en Trinidad y Tobago) representó una iniciativa no estatal que dependía del financiamiento externo y que operaba en un entorno de extrema pobreza, a pesar de lo cual brindó mucho más que estímulo a la actividad económica. En este sentido, es un modelo superior a muchos otros que pueden encontrarse en la experiencia mundial porque tiene un enfoque que incluye las condiciones mentales, culturales, sociales, sistémicas, políticas y económicas de una persona que trata de vivir una vida decorosa y plena.
- Otro estudio de caso, el de Heart Trust/NTA, ofreció un programa elaborado de capacitación y aprendizaje que rescataba a quienes no habían logrado resultados en el sistema educativo normal, y ahora se ha convertido en un modelo exitoso a nivel mundial que debe ser emulado, al igual que Servol, pero desde enfoques diametralmente opuestos. Curiosamente, ha sido “exitoso” porque los años de enseñanza primaria y secundaria han sido un fracaso y han hecho que un colosal número de niños y jóvenes abandonaran los centros de estudio. La verdadera respuesta a este problema es mejorar las escuelas. Por supuesto, ningún programa es completo; no obstante, se ha logrado mucho.
- Otros estudios de caso concentraron la atención directamente en la formación empresarial y de pequeñas empresas, y mostraron numerosas modalidades de ejecución. Por ejemplo:
 - Mida (Jamaica) ofrece un enfoque concentrado en el desarrollo de microempresas mediante el suministro de fondos, servicios eficaces de asesoramiento en negocios y capacitación apropiada a las agencias autorizadas para otorgar créditos (*Approved Lending Agencies – ALAs*) mediante un equipo básico de profesionales muy bien calificados que prestan apoyo a una red de entidades existentes en el sector y al mismo tiempo aseguran que esas actividades se realicen de forma eficaz en función del costo.
 - Barbados Youth Business Trust (BYBT) es una iniciativa del sector privado que ofrece préstamos para iniciar negocios y para operar otros que ya existen, siempre y cuando sean dirigidos por jóvenes.
 - Pinelands Enterprise Facilitation Services (PEFS) es una división de Pinelands Creative Workshop (PCW) que funciona en Barbados como un proveedor de servicios financieros y de apoyo a los microempresarios.
 - La Fundación Nacional de Desarrollo de Dominica (NDFD) es una de las muchas organizaciones nacionales de desarrollo que fueron creadas en el Caribe en la década de los años ochenta por la USAID, para ofrecer crédito y actividades de capacitación a pequeños empresarios.

Se ha argumentado que el estímulo a la actividad empresarial y a los trabajos productivos de los más pobres de los pobres no es una cuestión fácil, aun cuando estos procesos se han llevado a cabo con ellos. Un estudio de caso del Programa Nacional de Erradicación de la Pobreza, en Jamaica, ofrece un modelo diferente. La implementación de este programa consistió en establecer una estructura orgánica de múltiples niveles, compuesta de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Entre los primeros se incluyó la Unidad

de Proyectos Especiales de la Oficina del Primer Ministro, varios ministerios y departamentos del gobierno central, la Comisión de Desarrollo Social, el Fondo de Inversión Social de Jamaica (JSIF) y las autoridades gubernamentales locales. Entre los organismos no gubernamentales se incluyeron organizaciones con base en la comunidad (CBO), organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos religiosos, sindicatos de trabajadores e instituciones de desarrollo internacional (donantes y prestatarios bilaterales y multilaterales). Estas organizaciones, que trabajaron en alianza y con participación de la comunidad, resultaron ser un verdadero lubricante que facilitó el acceso a las energías y a otros recursos de las comunidades pobres.

En Caricom, a pesar de la difícil situación, desde la década de los sesenta se han venido haciendo esfuerzos. Extraer lecciones de estas experiencias ha sido una importante tarea para este estudio y para formular propuestas tendientes a lograr el éxito a medida, un tema que permitirá continuar y desarrollar aún más esta discusión. Se ha argumentado que la estimulación de la actividad empresarial y de los trabajos productivos en beneficio de los más pobres de los pobres no es una tarea fácil, aun cuando estos procesos sean desarrollados con ellos. Se ha sugerido que un enfoque paralelo podría conducir a un mejor resultado.

BIBLIOGRAFIA

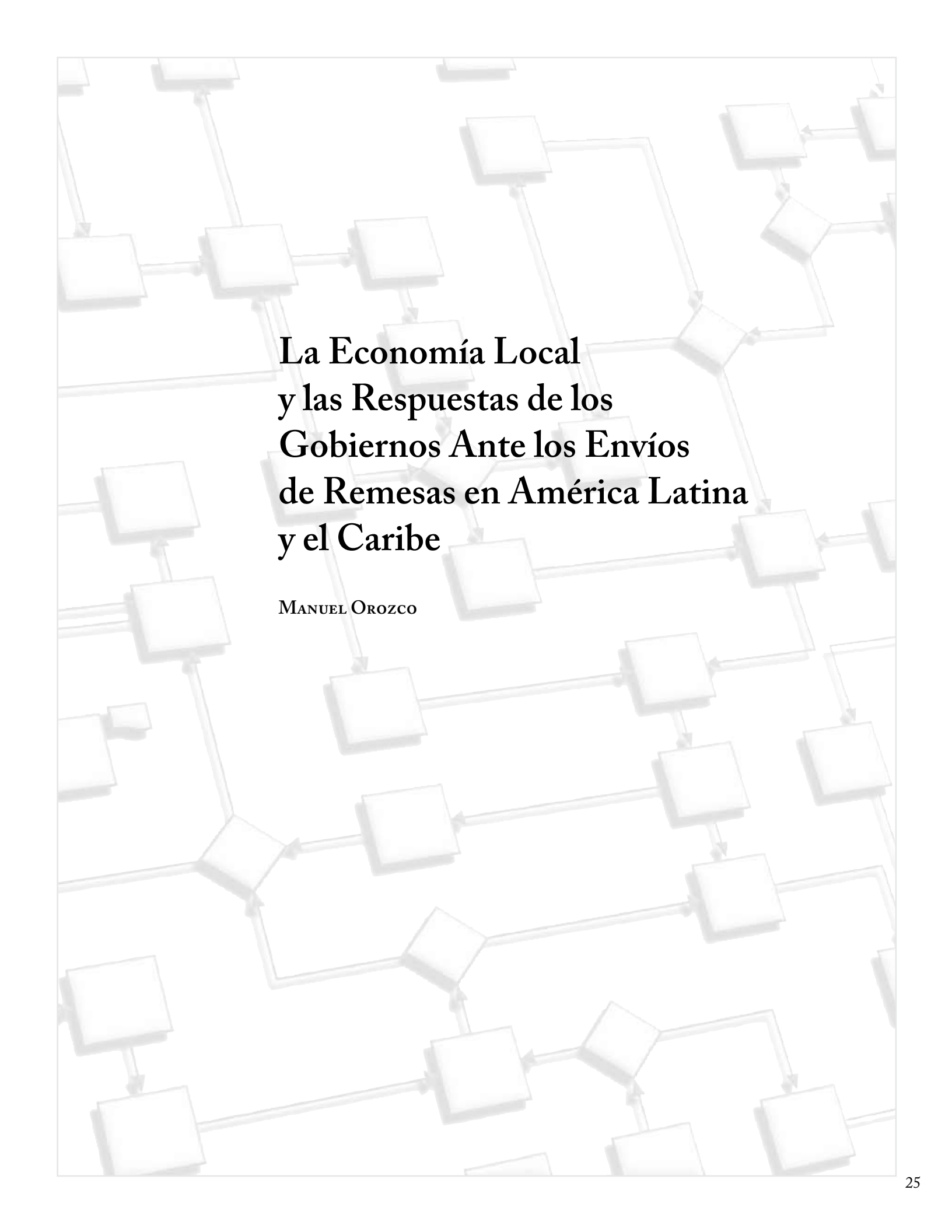
Bernal, Richard, "Nano Firms, Regional Integration and International Competitiveness: The Experience and Dilemma of CSME", en Dennis Benn and Kenneth Hall (eds.), *Production Integration in CARICOM: From Theory to Action*, Kingston, Ian Randle Publishers, 2006.

Lashley, Johnathan y Karen Lorde, *Microfinanzas en el Caribe: prácticas óptimas*, Washington, BID, 2002.

Lochan, Samuel, *Education and work: case studies of Trinidad and Tobago, Jamaica, and Barbados*. Kingston, UNESCO Office Kingston, 2000.

Neblett, Jackie y Milford B. Green, "Linking Development, Indigenous Entrepreneurship and Tourism, with Special Reference to Barbados", s.f. Disponible en <http://www.siu.edu/GEOGRAPHY/ONLINE/neblett.htm>

Von Stauffenberg, Damian, "Microfinance in the English Speaking Caribbean." Reporte elaborado por Caribbean Development Bank, septiembre de 2000.



La Economía Local y las Respuestas de los Gobiernos Ante los Envíos de Remesas en América Latina y el Caribe

MANUEL OROZCO

CONTENIDO

- INTRODUCCION
- LOS ENVIOS DE REMESAS Y SU IMPACTO EN LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS
 - **El impacto directo de las remesas**
- CUANDO LO MUNDIAL SE VUELVE LOCAL
- LA ECONOMIA LOCAL Y SU BASE PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL
- NODOS DE EXITO
- MIGRACION, CAPITAL SOCIAL Y LA RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS LOCALES
 - **La respuesta de los gobiernos locales**
 - **Jerez (México)**
 - **Suchitoto (El Salvador)**
 - **Salcajá (Guatemala)**
 - **May Pen (Jamaica)**
 - **Catamayo (Ecuador)**
- LA URGENCIA DE ACTUAR: ACELERAR LAS INICIATIVAS PARA EQUILIBRAR EL IMPACTO DE LOS FLUJOS DE FONDOS
 - 1. **Acelerar los proyectos de intermediación financiera**
 - 2. **Lograr la participación de las instituciones bancarias**
 - 3. **Viabilidad de los esquemas de inversión**
 - 4. **Participación del gobierno local en un diálogo sobre desarrollo y envío de remesas**
 - 5. **Proyectos de salud y educación**
 - 6. **Conocimiento financiero**
- BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El presente informe evalúa la intersección entre las remesas y las economías locales en cinco ciudades de América Latina y el Caribe. Examinamos la medida en que estas economías realmente absorben las remesas en su base productiva y las respuestas de los gobiernos locales a estas realidades. Lo mundial se vuelve local: las remesas se envían a un gran número de lugares que no son las grandes ciudades y capitales.

La absorción de las remesas en las actividades productivas depende de la estructura de la economía en cuestión, de la forma en que la economía de oferta responde a la demanda de servicios y a la existencia de un entorno favorable propiciado por el gobierno central y local que pueda estimular la actividad económica relacionada con el flujo de remesas. En particular, el efecto de la economía local debería ser sólido en cinco áreas clave: finanzas, educación, salud, vivienda y seguros.

El análisis de cinco comunidades semiurbanas de América Latina y del Caribe, donde la migración es nueva o data de hace mucho tiempo, revela que las economías locales son relativamente frágiles y presentan elevados costos de vida, lo cual dificulta a los receptores de los envíos ahorrar ese dinero y movilizarlo. En cada comunidad descubrimos que la clase empresarial atiende poco las demandas de estos destinatarios. Además, observamos que los gobiernos y la sociedad civil no ofrecen a esas familias redes adecuadas de apoyo que los asistan para enfrentar las realidades de la migración. Estos resultados destacan la urgencia crítica de implementar políticas que mejoren el manejo de la situación de estos envíos de remesas.

LOS ENVIOS DE REMESAS Y SU IMPACTO EN LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS

Las realidades de la migración, significativamente estimuladas por la necesidad de subsistir económica y políticamente, de muchas maneras conducen, a través del tiempo, a crear familias transnacionales – definidas como grupos que mantienen relaciones y conexiones con ambas sociedades: la de su país de origen y la del país receptor.¹ Apoyándose en los compromisos transfronterizos, las familias transnacionales realizan una serie de actividades, entre otras, el envío de remesas, la creación de redes sociales y el establecimiento de relaciones económicas, prácticas culturales y participación política.

Las transferencias de dinero, el turismo, el transporte, las comunicaciones y el comercio nostálgico, en conjunto conocidos como las 5T por su nombre en inglés (transfers, tourism, transport, telecommunication, trade), han tenido un impacto significativo en las economías de estos países y plantean importantes cuestiones políticas acerca de la relación entre el transnacionalismo y el desarrollo.

Actualmente, la relación económica del inmigrante con su país de origen abarca varios aspectos que requieren del desembolso de dinero o inversiones y son una muestra representativa de sus deseos de dar continuidad a su vida familiar y una afirmación de su identidad: envíos de remesas a los familiares, demanda de servicios como telecomunicaciones, consumo de bienes, viajes, inversión de capital y donaciones a organizaciones filantrópicas que recaban fondos para la comunidad del país de origen del inmigrante.²

¹ Hay una gama de definiciones de transnacionalismo. Por ejemplo, “Agrupaciones de los emigrantes e inmigrantes que participan sobre una base rutinaria en el campo de las relaciones, de prácticas y normas que incluyen ambos lugares de origen y de destino” (Roberts et al., 1999). Es evidente la tendencia a distribuir lazos por todas partes, como en dirección Norte-Sur, o Sur-Sur, con patrones regionales de migración muy significativos.

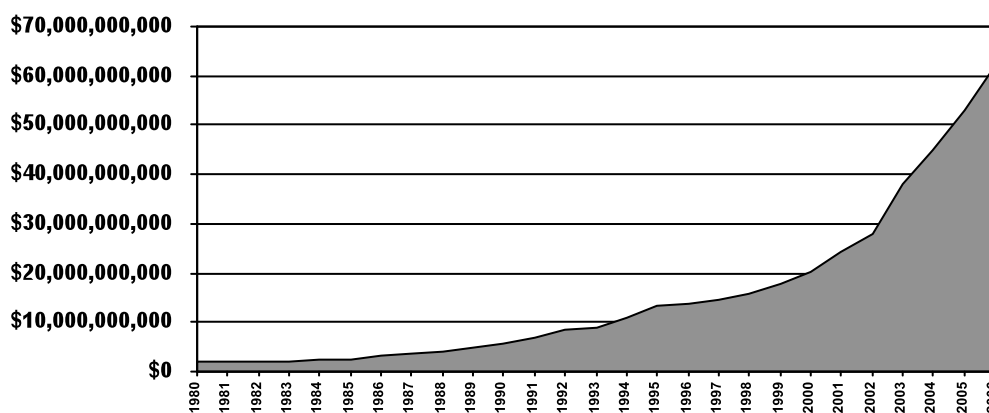
² Para un análisis a profundidad del 5T, véase Orozco et al., 2005b.

Estas prácticas entre las diásporas no son mezclables entre sí, sino que reflejan necesidades específicas y prioridades entre los inmigrantes, y no representan necesariamente valores por sí mismas. Por ejemplo, el consumo de bienes y servicios se relaciona con las realidades de la subsistencia cotidiana. Por otro lado, los envíos son al mismo tiempo una combinación de protección social y de acumulación de bienes. Estudios realizados indican que, dependiendo de los grupos y las familias, los inmigrantes pueden considerar una porción de sus envíos como un bien en sí mismo porque ellos utilizan estos envíos para invertir en la situación material de sus familias con el objeto de transformar sus vidas.³ Los envíos de remesas para atender necesidades educativas, por ejemplo, son una base para crear un activo. Las inversiones en empresas y en bienes inmuebles y las donaciones de los inmigrantes a sus comunidades locales son inequívocas y una forma concreta de acumulación de bienes a nivel individual y comunitario.

El impacto directo de las remesas

El volumen del flujo de remesas a América Latina y el Caribe ha aumentado a más de 60.000 millones de dólares en 2006 (véase el Gráfico 1). Este aumento se debe a varios factores, entre los que se incluyen las reacciones frente a la contracción de la actividad económica en América Latina y el Caribe, el fortalecimiento de los vínculos entre los Estados Unidos y América Latina, una mayor competencia de las empresas dedicadas a transferir dinero, el aumento de los contactos entre los miembros de una familia transnacional y una mejor contabilidad de las remesas recibidas. Por ejemplo, en 1980 solamente 17 países registraron flujos de remesas; en el año 2004 esa cifra aumentó a 30 (aunque estos montos, según los bancos centrales, son estimaciones muy conservadoras).

Gráfico 1. Flujo de remesas anuales a América Latina y el Caribe



Fuente: Banco Central de cada país.

Estos flujos han tenido un impacto económico en varias de estas economías. Primero, este volumen se ha convertido en una fuente importante de ahorros en divisas que ayuda a mantener las reservas en moneda extranjera; por ejemplo, en muchos países del Caribe y de Centroamérica, las remesas constituyen la fuente más importante de ingresos y representan flujos más estables que otros factores. Segundo, las remesas responden a cambios macroeconómicos, en particular a la inflación, por lo cual asumen tendencias anticíclicas. Tercero, en algunos países, en particular en los más pequeños, estos ahorros tienen un efecto sobre la tasa de crecimiento nacional. Cuarto, representan un motor económico adjunto a una industria intermediaria que incluye otros tipos de servicios y transacciones. Quinto, las remesas tienen un impacto distributivo en la economía del país.

En el contexto más amplio de América Latina y el Caribe, las remesas constituyen una parte creciente e importante del ingreso nacional. Aun cuando representan solamente el 2% del producto interno bruto (PIB),

³ Pozo y Amuedo-Dorantes, 2006.

el impacto de las remesas varía entre un país y otro y entre las diferentes regiones, siendo superior en las economías más pequeñas.

A nivel nacional, estas variaciones están asociadas a su relación con el PIB y con el flujo per cápita del mismo, así como con el costo del envío de la remesa. Por ejemplo, Haití, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Jamaica son países donde las remesas recibidas representan más del 10% del total del PIB. Sin embargo, no todos estos países son relevantes cuando se miden las remesas en términos de la relación per cápita. Son 10 los países que reciben más de US \$100 per cápita, entre los cuales se cuentan México, Guatemala, Ecuador, Barbados y Grenada. Estas diferencias también se observan en el promedio de las cantidades enviadas, así como en la relación entre el monto anual enviado y el ingreso per cápita en estos países. Estas diferencias se pueden observar en el Cuadro 1. Si bien el monto promedio enviado es de aproximadamente US \$270 mensuales cuando se compara esta cifra con el per cápita del PIB nuevamente los resultados varían. Los destinatarios de Haití, Honduras y Bolivia, por ejemplo, reciben cantidades casi tres veces superiores al per cápita del PIB. El costo del envío de las remesas también varía entre un país y otro y esto puede estar relacionado con el volumen: cuanto más bajo sea el volumen que ingresa a un país, más costosa resultará la transferencia de dinero.

Las diferencias de estas tendencias se explican en función de las condiciones específicas de cada país, así como de su historial migratorio. Por ejemplo, si bien Centroamérica, el Caribe y México tienen una histórica relación de migración hacia los Estados Unidos, cada tendencia migratoria y su consiguiente flujo de remesas responde a las realidades de cada país. Por lo tanto, los salvadoreños y los dominicanos pueden recibir volúmenes relativamente similares; sin embargo, sus poblaciones de emigrantes son diferentes en número y según la época en que se produjo la migración, lo cual responde a dinámicas variables. En el caso de El Salvador, el movimiento poblacional se debe a la guerra civil y al proceso posterior a este conflicto; en cambio, la migración de República Dominicana responde a una tradición histórica de vieja data, siendo uno de sus puntos de referencia las comunidades que buscaron el exilio para huir del régimen dictatorial de Trujillo.

Cuadro 1. Remesas e indicadores económicos clave

País	Envío de remesas				
	% PIB	Per Cápita	Costo	Promedio transferencias	Volumen anual
México*	2.98%	187.18	6.0%	351.00	20,034,000,000
Brasil*	1.09%	30.85	8.13%	541.00	5,750,000,000
Colombia*	4.84%	90.48	5.0%	220.00	4,126,000,000
Guatemala*	11.42%	237.54	5.6%	363.00	2,992,770,000
El Salvador*	18.28%	411.31	5.2%	339.00	2,830,200,000
Rep. Dominicana*	13.35%	271.03	6.4%	176.00	2,410,800,000
Ecuador*	6.01%	136.07	3.9%	293.00	1,800,000,000
Jamaica*	18.33%	622.78	8.2%	209.00	1,651,000,000
Perú*	3.71%	89.21	4.6%	169.00	2,495,000,000
Honduras*	23.09%	244.72	5.8%	225.00	1,762,980,000
Haití*	34.53%	115.50	6.7%	123.00	985,000,000
Nicaragua*	19.05%	154.91	5.2%	133.00	850,000,000

	Envío de remesas				
País	% PIB	Per Cápita	Costo	Promedio transferencias	Volumen anual
Paraguay*	8.52%	89.31	9.11%	263.00	550,000,000
Bolivia*	10.17%	93.66	5.6%	235.00	860,000,000
Costa Rica*	2.11%	92.44	9.46%	301.00	400,000,000
Argentina**	0.2%	7	9.02%	212.00	270,000,000
Panamá*	1.36%	61.90	10.50%	196.00	200,000,000
Guyana*	36.89%	359.52	10.14%	179.00	270,000,000
Barbados	4.3%	418	11.66%	220.00	113,000,000
Trinidad y Tobago*	0.77%	70.75	10.41%	200.00	92,400,000
Uruguay**	0.3%	71	11.28%	198.00	93,000,000
Belice*	3.77%	148.70	8.78%	220.00	40,150,000
Surinam*	4.20%	122.49	10.17%	220.00	55,000,000
Grenada**	5.2%	220		220.00	23,000,000
Venezuela, RB*	0.11%	4.64	17.10%	138.00	124,000,000
Chile**	0.0%	1	8.90%	279.00	13,000,000
Antigua y Barbuda**	1.5%	140		220.00	11,000,000
Dominica**	1.5%	56		220.00	4,000,000
St. Kitts and Nevis**	1.2%	86		220.00	4,000,000
Santa Lucía**	0.6%	25		220.00	4,000,000
San Vicente y las Granadinas**	0.8%	27		220.00	3,000,000

*2005, **2003

Fuente: Banco Central de cada país, Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial, datos recopilados por el autor.

Cuadro 2. Remesas y otros indicadores

	Áreas rurales	Receptores mujeres (%)	Remitentes mujeres (%)	Receptores que utilizan el dinero en salud y educación (%)	Receptores con cuenta bancaria (%)	No receptores con cuenta bancaria (%)	Remitentes con inversiones (%)	Receptores con inversiones (%)
Bolivia		52	71		44	35	4	
Colombia		68	54	84.14	52	45	5	14.5
Rep. Dominicana	40	73	45	38.89	66	58	3	21.1
Ecuador	57	74	28	48.01	46	34	1	29.8
El Salvador	39.5	72	46	50	31	19	3	10.6
Guatemala		80	29	59.41	41	17	2	5.1

	Áreas rurales	Receptores mujeres (%)	Remitentes mujeres (%)	Receptores que utilizan el dinero en salud y educación (%)	Receptores con cuenta bancaria (%)	No receptores con cuenta bancaria (%)	Remitentes con inversiones (%)	Receptores con inversiones (%)
Guyana	40	71	48	22.8	62		8	11.7
Haití	54	53	32	86.4	68.4		25.5	17.7
Honduras			37		34	16	4	4
Jamaica			49		65	60	2	
México	45.7	63	17		29	28	2	
Nicaragua	45	72	44	53.92	10	10	3	27
Perú		46			37	35		

Fuente: Encuesta a inmigrantes latinos. Silvestre Hispanic Market Research and Services, 2007.

CUANDO LO MUNDIAL SE VUELVE LOCAL

Cada dólar enviado va a un lugar en particular, una localidad donde repercute y se refleja la interacción entre las realidades a nivel mundial y local. Un enfoque de políticas públicas con respecto a las remesas incluye la participación e interacción del gobierno local con los donantes y con los gobiernos centrales. En este informe analizamos algunas de las tendencias de las remesas que se envían a muchas comunidades urbanas y rurales de América Latina.

Históricamente, después de cruzar las fronteras, los inmigrantes se trasladan de una ciudad a otra, muchas veces respondiendo a sus vínculos sociales y contactos establecidos. Contrario a lo que generalmente se cree sobre la migración y las remesas, los inmigrantes proceden de diversos lugares, pueblos y ciudades de sus países de origen. En realidad, el mayor porcentaje de dinero enviado a una ciudad específica generalmente se acerca al 20% del total enviado por migrantes a América Latina, salvo algunas excepciones. Las encuestas sobre las remesas enviadas por los inmigrantes indican que en promedio únicamente el 3% las envía a una sola ciudad. En el cuadro 3 se indican los porcentajes de inmigrantes que envían sus remesas a la capital de sus respectivos países desde determinadas ciudades de Estados Unidos. Con excepción de Managua, el porcentaje enviado a las capitales es relativamente pequeño. De hecho, los inmigrantes envían remesas a más de 20 ciudades diferentes a la capital de su país de procedencia.

Cuadro 3: Envíos de remesas desde las principales ciudades de los Estados Unidos a ciertas ciudades de América Latina (% de inmigrantes)

	Nueva York	Los Angeles	Chicago	Miami	Washington, D.C.
Ciudad de México	37	16	31		
Ciudad de Guatemala		24			10
San Salvador		20			

	Nueva York	Los Angeles	Chicago	Miami	Washington, D.C.
Kingston	20				
Managua				42	
La Paz					6
Bogotá	25				
Santo Domingo	10				

Fuente: Encuesta a inmigrantes latinos. Silvestre Hispanic Market Research and Services, 2007.

El caso de las remesas salvadoreñas enviadas de Washington, D.C. y de Los Angeles sirve como un ejemplo. El destino del dinero es totalmente diferente si es enviado desde Los Angeles o Washington, D.C., o si la concentración de inmigrantes es mayor en un lugar u otro. Por ejemplo, 23% de las remesas enviadas a Chalatenango o Usulután en su conjunto son remitidas desde Washington, D.C.

Cuadro 4: Países hacia donde los inmigrantes envían sus remesas desde ciertas ciudades de los Estados Unidos (% de inmigrantes)

Nueva York	México	25
	Rep. Dominicana	31
	Jamaica	20
	Colombia	10
Los Angeles	México	70
	El Salvador	27
	Guatemala	35
Chicago	México	19
Washington, D.C.	El Salvador	15
	Bolivia	15
Miami	Nicaragua	22

Fuente: Encuesta a inmigrantes latinos. Silvestre Hispanic Market Research and Services, 2007.

Las repercusiones de la diseminación y concentración de los envíos de remesas a diferentes ciudades son importantes porque ofrecen datos pertinentes sobre los beneficios de la formación de capital social en los lugares donde se ha instalado el inmigrante para trabajar y el nivel de vínculo y relación con su país de origen. Por ejemplo, son mínimas las diferencias de los envíos a las capitales y ciudades principales (US \$255) o a los pueblos pequeños (US \$252). No obstante, el costo de vida en las capitales es por lo general más elevado que en otros lugares. De forma similar, las diferencias respecto del nivel de compromiso entre las ciudades principales y los pueblos más pequeños no son significativas, excepto donde hay un nivel medio de compromiso. Sin embargo, como se examinó anteriormente, el mayor flujo de remesas no se dirige a las capitales o ciudades principales de cada país sino a otros lugares.

Cuadro 5: Nivel de compromiso y ciudades

Nivel de compromiso	Ciudades principales	Otras ciudades
No compromiso, sólo envío de remesa	41.3%	56.2%
Bajo	27.0%	23.4%
Medio	27.1%	18.3%
Elevado	4.7%	2.2%

Fuente: Orozco et al., 2005b.

Nuevamente, las repercusiones de las remesas en los pueblos pequeños son significativas porque plantean el problema de si la economía local tiene o no la capacidad para absorber el flujo de capital y obligan a preguntarse en qué medida los gobiernos locales responden a ese flujo.

LA ECONOMIA LOCAL Y SU BASE PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL

Con el objeto de evaluar esta situación más detenidamente, se realizó el análisis de estudio de caso de cinco ciudades de América Latina y el Caribe. La selección de las ciudades representa una gama de experiencias migratorias. En el caso de Jerez, en Zacatecas, México; Suchitoto, en El Salvador; y May Pen, en Jamaica, la migración ha sido parte de una tendencia que se registra desde hace por lo menos 30 años. También se estudiaron otras comunidades donde este fenómeno es más reciente, como es el caso de Salcajá, donde la mayoría de los residentes comenzó a emigrar durante la década de los años ochenta como consecuencia de la guerra civil en Guatemala, o el caso de Catamayo, Loja, Ecuador, donde la emigración comenzó a finales de los años noventa como resultado de la crisis económica ocurrida en el país alrededor del año 2000. En general, estas comunidades son buenos ejemplos de lugares donde por lo menos un tercio de las remesas son enviadas a los respectivos países: un tercio a las ciudades capitales, un tercio a las capitales de provincia y otro tercio es capturado por estas comunidades semirurales o rurales.

Las economías locales de estas comunidades están enfrentándose a desafíos de carácter estructural e institucional, así como a las demandas actuales de la economía mundial. La productividad se encuentra restringida por una fuerza laboral relativamente pequeña y la subsistencia de base agrícola continúa siendo el padrón en cualquiera de estas ciudades. Además, en cada ciudad existen solamente una o dos fuentes principales de ingresos, lo cual implica dificultades para diversificar las fuentes de producción. Jerez presenta una mezcla de actividad agrícola y comercial. Salcajá funciona sobre la base de una agricultura de subsistencia y de la producción textil de prendas de vestir y atuendos que se venden en el mercado regional. Suchitoto también se orienta hacia la agricultura – se concentra en productos de primera necesidad – y tiene una pequeña industria turística emergente. Catamayo cuenta con una economía bifurcada en dos enclaves – un aeropuerto y una hacienda de caña de azúcar – que coexisten con la agricultura local de subsistencia y los empresarios que trabajan en actividades comerciales. May Pen es el centro comercial de un área rural donde además se explota y purifica la bauxita de una mina localizada en la región. Además estas cinco ciudades están conectadas a centros urbanos más grandes y mantienen relaciones de dependencia económica con ellos.

Cuadro 6. Perfil básico de cinco ciudades

	Jerez, Zacatecas, México	Salcajá, Quetzaltenango, Guatemala	May Pen, Jamaica	Suchitoto, El Salvador	Catamayo, Loja, Ecuador
Población	37,558	14,829	57,332	17,869	27,000
Fuerza laboral	41%	37%		34%	31%
Personas de 5-19 años de edad	34.7% (edades 0-14)	36.81% (5,459)	32.3% (18,520)	34% (7 a 18)	30%
Principales actividades económicas	35% - Comercio y servicios 19% - Agricultura 13% - Fabricación 11% - Construcción	42% 4% (excl. subs.) 6%		15.5% 52.2% 7.6%	39% 20%; estimado 8%
Cercanía a importantes centros urbanos	45 kms. a Zacatecas	9 kms. a Quetzaltenango	58 kms. a Kingston	45 kms. a San Salvador	36 kms. a Loja

Fuente: Orozco, 2006.

Estas ciudades cuentan con bajos salarios y con una situación de empleo precaria, no pueden competir con otros mercados ni en la economía mundial. Por lo general, los salarios equivalen a un tercio o una cuarta parte del costo de vida.

La base productiva de las economías locales se reduce a las actividades comerciales, a la agricultura de subsistencia y a cierto trabajo artesanal industrial. Los segmentos más productivos están concentrados en algunos enclaves económicos tales como la producción de azúcar en Catamayo, la producción agrícola en Suchitoto o la fabricación de textiles y prendas de vestir en Salcajá. Sin embargo, durante los últimos seis años se ha registrado un aumento general del número de negocios.

Cuadro 7. Actividades empresariales de las economías locales (número)

Tipo de actividad	Catamayo	Suchitoto	Jerez	May Pen	Total
Negocio de venta al por menor	18	60	10	126	214
Mercado de alimentos	57	4	23	30	114
Restaurantes	41	36	2	16	95
Servicios profesionales	15	17	13	19	64
Otras actividades comerciales	3	39	1	6	49
Otros servicios		36		91	127
Atracciones y entretenimiento	13	13	9	15	50
Transporte		20	5	3	28

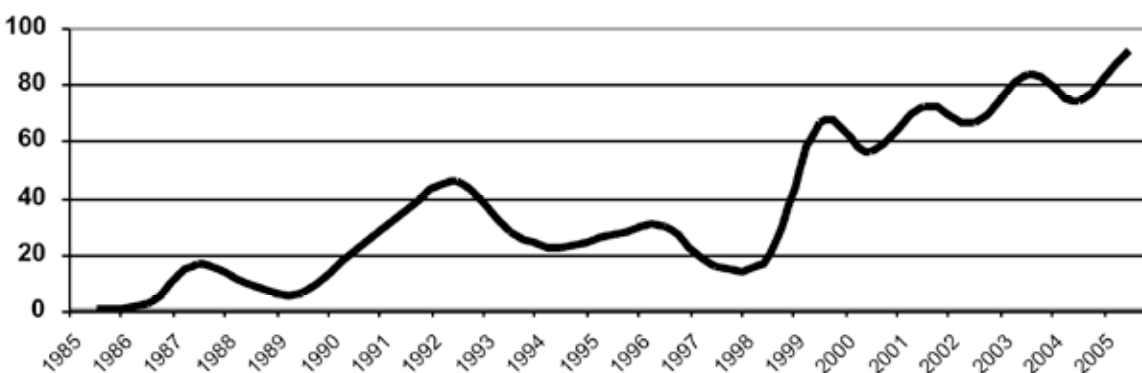
Tipo de actividad	Catamayo	Suchitoto	Jerez	May Pen	Total
Construcción y mantenimiento	2	11	10	10	33
Ferreterías y barracas	6	2	11	15	34
Automóviles y talleres	5		11	35	51
Manufacturación de alimentos	4	11	4		19
Combustibles	7	2	6	4	19
Hoteles	13			2	15
Financieras	6	1	10	10	27
Mueblerías	2		5	5	12
Librerías		4		4	8
Medios de comunicación	1		2	10	13
Otras actividades industriales	1			1	2

Fuente: Orozco, 2006.

NODOS DE EXITO

Los negocios locales son generalmente pequeños y no pueden manejarse con las realidades de la economía mundial y con la necesidad de aumentar su rendimiento y productividad. No obstante, algunos negocios y sectores han identificado la realidad de la migración y de la interacción económica de los emigrantes como una importante oportunidad para lograr ingresos y crecimiento. Las instituciones financieras, en particular las cooperativas de crédito, han demostrado que tienen visión estratégica para manejar la situación e influir sobre los envíos de remesas. Las personas que conocen el tema migratorio y sus consecuencias también se han adaptado con éxito al tema de las remesas y los alcaldes o presidentes han identificado a los remitentes y receptores de estas remesas como parte de las oportunidades de crecimiento y desarrollo de su jurisdicción.

Gráfico 2. Salcajá: número de empresas por año de inicio de operación



En el caso específico de las instituciones financieras, las cooperativas de crédito están más orientadas hacia quienes reciben las remesas y les han vendido sus productos financieros y manejado sus fondos. Este es el

caso particular de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Salcajá y de Acoproduzca en Suchitoto (miembro de Fedecaces), que han desarrollado estrategias para atraer clientes y acogerlos como miembros. Sus tasas de interés son bajas pero pueden crecer dependiendo de sus estrategias y esfuerzos. En la actualidad hay 1.000 receptores clientes en Salcajá y en Suchitoto 300. Esta última también atrae a los receptores de las remesas que no recogen su dinero; en abril de 2006 la cooperativa recibió US \$20.000 en depósitos, la mayor parte de los cuales procedían de este sector de la población. El Banco de Loja, en Catamayo, es el tercer competidor importante en el mercado de remesas controlado por dos agentes y ofrece productos financieros a los receptores.

También se encontraron tres iniciativas interesantes fuera del círculo de la intermediación financiera: las escuelas privadas y los distribuidores de automóviles en Salcajá y una clínica de atención médica en Catamayo. En el caso de Salcajá, las escuelas privadas identificaron a los receptores de remesas como una población objetivo y lo mismo ocurrió con los receptores que consideraron que sus hijos podrían recibir una educación mejor en escuelas privadas que en el sistema de educación pública. Además, los emigrantes guatemaltecos de Salcajá comenzaron a establecer pequeños negocios importando para la comunidad automóviles usados y convirtiendo sus inversiones en un conglomerado de distribuidores de autos usados en la provincia de Quetzaltenango, al tiempo que promovían alianzas con los empresarios locales, ampliando así la disponibilidad de automóviles de bajo costo para los negocios y para el público en general. Finalmente, en Catamayo hay una clínica privada sin fines de lucro que sirve a la comunidad y muchos de sus pacientes son familiares de los emigrantes. La clínica ha identificado problemas específicos relacionados con la migración y ha creado servicios de ayuda para los residentes. Actualmente la clínica está procurando asociarse con los emigrantes radicados en España para obtener inversiones y construir instalaciones adicionales de atención médica incluida una sala de maternidad.

Finalmente, tres de los cuatro alcaldes de estos municipios son personas emprendedoras que se han percatado de que la diáspora es una parte integral del desarrollo y crecimiento de sus municipios. Por ello se mantienen en contacto con los emigrantes y sus familiares y les han planteado su deseo de desarrollar con ellos proyectos de inversión. No obstante, carecen de los mecanismos adecuados y del conocimiento para traducir su visión en estrategias programáticas que podrían dar lugar a emprendimientos empresariales.

MIGRACION, CAPITAL SOCIAL Y LA RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Además de enfrentarse a elevados costos de vida y poca disponibilidad de servicios adecuados, los hogares de quienes reciben remesas también deben encarar presiones sociales relacionadas con los prejuicios y la falta de apoyo para asistirlos con el objeto de mejorar su condición o de que aprendan a manejarse frente a la realidad de ser familias transnacionales. Las mujeres, que son en su mayoría receptoras de remesas y actúan como jefes de familia, con frecuencia sufren el estigma social. Además, los gobiernos municipales aún tienen que aprender a manejar el tema de las remesas para absorberlas mejor en la base productiva de estas economías locales.

Por ejemplo, las mujeres casadas son vistas como mujeres que han sido abandonadas, y por tanto responsables de la carga familiar, y que simplemente mantienen la fachada del matrimonio porque se considera que su cónyuge eventualmente encontrará otra pareja en el exterior. En otros casos, las mujeres que emigran son vistas como madres que han abandonado a sus hijos. Más importante aún es la falta de redes de apoyo social que brinden ayuda emocional a los familiares de los emigrantes para que puedan adaptarse a la realidad de la separación. Encontramos solamente un caso, una clínica en Catamayo, en que se han contratado los servicios de un psicólogo para tratar a los hijos de los emigrantes. La mayoría de las veces, a pesar de los beneficios que pueden recibir las comunidades con las remesas, el prejuicio prevalece sobre la solidaridad.

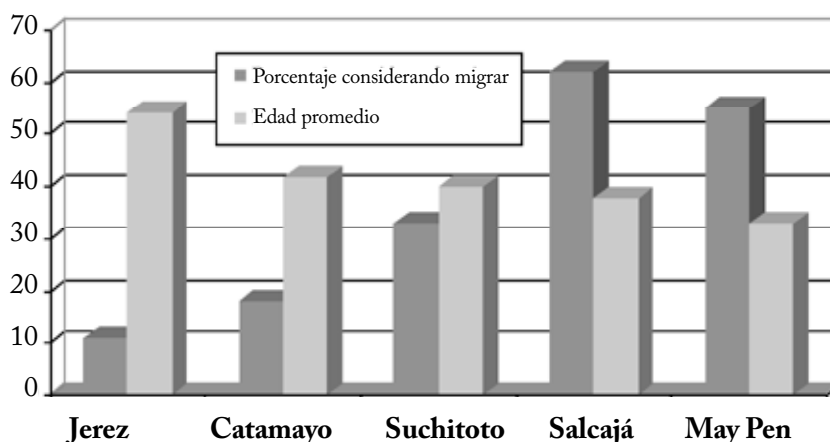
Cuando se ven enfrentados a factores como el elevado costo de vida, las escasas oportunidades de trabajo en la ciudad y los limitados incentivos para invertir, algunos miembros de estos hogares optan por emigrar;

un promedio del 20% expresó que un miembro de la familia estaba planeando o pensando emigrar. Estos porcentajes varían dependiendo de los lugares de residencia y de las edades – los jóvenes son más proclives a emigrar.

La respuesta de los gobiernos locales

Los gobiernos locales de América Latina y el Caribe tan sólo recientemente se han percatado de la realidad de este flujo y de los efectos en sus economías. Por lo general sus respuestas han sido mixtas y en su mayor parte han consistido en una reacción a condiciones específicas. Observamos que los gobiernos locales se enfrentan a dos situaciones: primero, toman conciencia del impacto de la migración y de las remesas, y segundo, se percatan de la necesidad de contar con apoyo práctico y técnico para manejar el caso del flujo de las remesas y evaluar su rendimiento.

Gráfico 3. Miembros de los hogares que piensan en emigrar (%)



Fuente: Orozco, 2006.

Los alcaldes y los gobiernos locales no están capacitados y carecen de los recursos necesarios para abordar la realidad de la migración y las remesas. En algunos casos los alcaldes tienden a ignorar este flujo de dinero y en otros tratan de adoptar estrategias ambiciosas. Su perspectiva depende de la iniciativa personal del alcalde de turno, del nivel de conocimiento que tenga sobre la migración y las remesas, como así también de su conocimiento del impacto de estos giros sobre la economía y la sociedad local.

Jerez, México

Jerez presenta una paradoja sobre el gobierno local y las remesas. La ciudad presenta elevadas tasas de migración y grandes flujos de remesas. Además, se ha beneficiado con una iniciativa del gobierno federal por trabajar con las asociaciones de migrantes en el extranjero (HTA), conocida como la *estrategia del 3 x 1*, consistente en que los gobiernos federal, estatal y local contribuyen con un dólar por cada dólar que aporte una asociación (HTA). En 2005, el gobierno local había participado y aprobado 35 proyectos básicos de infraestructura con el sistema del 3 x 1 y se expandió la iniciativa a un programa de 4 x 1 en la que participó la Western Union. La participación en el programa del 3 x 1 ha forzado al gobierno local a tratar con algunos aspectos de la intersección entre el desarrollo y la migración. Sin embargo, los esfuerzos que se realizan son generalmente incompletos y con frecuencia reactivos.

En general, el gobierno local y el alcalde son sumamente conscientes de lo que representa el flujo de remesas y las donaciones de las asociaciones locales, así como de la participación de la diáspora en el campo político. En el año 2004 un emigrante mexicano radicado en California, Andrés Bermúdez, regresó a Jerez para participar en las elecciones para la alcaldía y aprovechó así la ventaja que le ofrecía la reforma electoral que le permitió

a la diáspora participar y acceder por elección a los cargos públicos. Durante su administración, este alcalde trató de cumplir con una agenda que incluyó el tema de las inversiones en la comunidad en alianza con una comunidad mexicana radicada en California. Sin embargo, pronto se observó que el gobierno local carecía de los recursos humanos y financieros necesarios para implantar una estrategia dirigida al tema de las remesas. Por ejemplo, el gobierno local no contaba con un plan de desarrollo municipal que pudiera integrar las remesas en el esquema existente y tampoco integraba todas las fuerzas de la sociedad, tales como las cámaras de comercio, los grupos de la sociedad civil, las asociaciones de productores, las instituciones financieras, las asociaciones de emigrantes, así como las entidades estatales y federales para identificar las prioridades de desarrollo que se correspondían con la realidad de las remesas y la migración.⁴

El gobierno municipal de Jerez es un ejemplo de gobierno local que está listo para ponerse a trabajar, pero que carece de los recursos y la asistencia técnica necesarios para adaptarse a las realidades de la migración y de las remesas.⁵

Suchitoto, El Salvador

El gobierno local de El Salvador es un tipo de entidad más proactiva. La municipalidad y el alcalde están conscientes e informados de que la economía local coexiste con las remesas. Específicamente, el gobierno local fijó como objetivo el fomento del turismo como estrategia para manejar las remesas porque, en 1997, la Asamblea Legislativa declaró a la ciudad como “Conjunto histórico de interés cultural”. Gracias a este enfoque, el gobierno se percató de que el número de turistas de la diáspora salvadoreña que visitaba la ciudad era significativo. El gobierno local ha interactuado con las asociaciones locales que trabajan con la comunidad, en particular con SALA. Ésta, en coordinación con el gobierno local, invirtió para apoyar la construcción del puerto San Juan, una parte clave de la infraestructura turística de Suchitoto, y ambas instituciones contribuyeron con fondos para la reconstrucción de la iglesia.⁶

Salcajá, Guatemala

Un poco similar al caso del gobierno municipal de Jerez es la experiencia del alcalde de Salcajá y su municipalidad. En 2006 fue elegido un nuevo alcalde en Salcajá que estaba muy al tanto de las realidades de la migración y las remesas; sin embargo, adoptó una posición pragmática y sistemática en su administración y concentró sus energías en implantar un sistema eficaz de recaudación impositiva. Si bien su prioridad no fueron las remesas, mantuvo una sólida relación con el sector productivo, así como con la Cooperativa de Salcajá, y estudió diversas formas en las que el gobierno local podía manejar el tema de las remesas con el propósito de beneficiar el desarrollo local.

Sin embargo, la cooperativa ha actuado de manera proactiva, motivando al gobierno local pero también trabajando con el gobierno central en el manejo de fondos gubernamentales utilizados para sacar adelante proyectos productivos locales.⁷

May Pen, Jamaica

Contraria a otros casos, la realidad en May Pen se debe más a la negligencia del gobierno local. El gobierno de la comunidad (*Parish Council Government*) reconoce la importancia que tienen la migración y las remesas

⁴ García Zamora, 2006.

⁵ *Ibid.*, p. 27.

⁶ “Unidos por la Solidaridad” es un programa de cofinanciamiento manejado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Funciona bajo un esquema de propuestas presentadas por los gobiernos municipales. En este caso, la participación de SALA en el proceso aseguró que la propuesta fuera ganadora. Véase www.fisd.gov.sv y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

para su comunidad. Sin embargo, el alcalde y secretario administrador (*Secretary Manager*) no se sienten preparados para embarcarse en actividad alguna. Con frecuencia, estos líderes tienen opiniones basadas en evidencias anecdóticas en vez de una real y aceptable recopilación de datos sobre los receptores y las remesas. En consecuencia, carecen de cualquier tipo de política sistemática que aborde esta realidad y no pasan del simple reconocimiento de que la migración y las remesas son un fenómeno que está presente en su pueblo.

Catamayo, Ecuador

Como en el caso de May Pen, el gobierno local de Catamayo puede ser tildado de desorientado cuando se considera la forma como trata las cuestiones de migración y de remesas. Si bien el 10% de su población, o más, se encuentra fuera del país, hay una negación implícita, y con frecuencia explícita, de la migración. El alcalde se preocupa poco por este problema y el gobierno ignora las percepciones sociales que tiene la gente sobre aquellos que han partido y sobre los niños que se han quedado en la ciudad.⁸ Esto se observa, por ejemplo, en que ni el Patronato ni el municipio ofrecen ninguna opción sobre cómo abordar el tema de las remesas, las formas de mitigar su impacto o manejar los vínculos con las comunidades de emigrantes en el exterior, en particular aquellas instaladas en España. El alcalde y su gobierno local consideran que la municipalidad no cuenta con políticas para tratar el tema de la migración y de las familias transnacionales. A pesar de que los emigrantes procedentes de Catamayo, que se encuentran en España, tienen interés en apoyar pequeños proyectos por cuenta propia, el gobierno local considera que este tema está fuera de su jurisdicción y mandato.

LA URGENCIA DE ACTUAR: ACELERAR LAS INICIATIVAS PARA EQUILIBRAR EL IMPACTO DE LOS FLUJOS DE FONDOS

Si bien no todos desean emigrar, el efecto combinado del costo de vida, el escaso dinamismo económico, la pobre actividad empresarial y los gobiernos locales con relativa preparación, crea un ambiente preocupante entre las personas que están expuestas a otras realidades y oportunidades. Hacer caso omiso de la importancia de las remesas puede conducir a empeorar el rendimiento económico. Salvo en México, las políticas del gobierno central no existen. Los gobiernos locales se encuentran agobiados por sus deberes y responsabilidades y por la escasez de sus recursos. Si bien hay un interés genuino en el tema de las remesas, no cuentan con la orientación adecuada para manejar el fenómeno – éste es el caso de Jerez, Suchitoto y Salcajá.

El punto de éxito para establecer una estrategia que modernice la base productiva de la economía local y que al mismo tiempo equilibre los recursos procedentes de los ahorros de los emigrantes es el vínculo entre las oportunidades viables de inversión, la formación de ahorros, el entorno creado por los gobiernos local y central y una mayor exposición al riesgo por parte de los empresarios locales, nacionales y transnacionales.

Identificamos seis iniciativas con las cuales las actividades de los donantes pueden promover los esquemas que permitan aprovechar las remesas de fondos y la inversión de capital de los emigrantes:

- Acelerar los proyectos de intermediación financiera con las cooperativas de crédito y las instituciones financieras internacionales.
- Lograr la participación de las instituciones bancarias de forma más activa mediante la identificación de sus oportunidades de negocios en las zonas rurales.

⁷ Aragón, González y Castillo, 2006.

⁸ Egüez y Acosta, 2007.

- Apoyar proyectos sobre esquemas de viabilidad de las inversiones para desarrollar portafolios de inversiones, incluidas recomendaciones sobre consolidación de empresas en los casos en que las microempresas no son eficaces o son ineficientes.
- Lograr la participación de los gobiernos locales y del sector privado para que analicen el papel que les corresponde como facilitadores para promover las inversiones e incrementar la productividad.
- Preparar proyectos que incluyan educación y salud entre una gama de servicios que ofrecen las instituciones internacionales de financiamiento en cooperación con las escuelas públicas y privadas:
 - Fondos para la educación, clases tutoriales, actividades extracurriculares, Internet.
 - Seguro de salud, fondos especiales para medicina.
 - Metas y estándares entre los líderes comunitarios, instituciones financieras y gobiernos locales para elevar el nivel educativo desde sexto a duodécimo grado.
- Prestar asistencia técnica sobre asuntos financieros y envíos de remesas.

Detalles de las iniciativas

1. Acelerar los proyectos de intermediación financiera

Las instituciones financieras alternativas han demostrado que desempeñan un papel clave al prestar servicios tradicionalmente no bancarios y al transformar a los clientes remitentes en clientes de otros tipos de servicios financieros. El apoyo que los gobiernos y los países donantes dan a estas instituciones financieras se ha instaurado con lentitud, a pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones financieras internacionales dirigidos a ponerse en contacto con los receptores de las remesas. La asistencia financiera, que se ha otorgado, en general se ha concentrado en el diseño, la comercialización y la implementación de tecnología de productos financieros. Aumentar la ayuda y asegurar la participación de estas pequeñas instituciones financieras es de crucial importancia para facilitar el acceso a los servicios financieros y para mejorar el conocimiento y los activos. Otra área que necesita atención es el respaldo a las instituciones de ahorros, instituciones financieras internacionales y cooperativas de crédito para que se establezcan redes que permitan hacer negociaciones positivas con las empresas encargadas del envío de las remesas. A la luz de lo anterior, una propuesta exitosa consiste en vincular los bancos de los países de origen de las remesas con las instituciones microfinancieras de los países destinatarios.

2. Lograr la participación de las instituciones bancarias

Los bancos de mayor envergadura que ofrecen servicios de envío de remesas en diferentes ciudades también deberían ser considerados para asegurar su participación. El acceso a los servicios bancarios continúa siendo escaso a pesar de un elevado porcentaje de pagos que realizan los bancos y de los ingresos que resultan de sus servicios – los envíos de remesas representan el 10% o más de su ingreso neto total. Deben realizarse esfuerzos para aumentar las oportunidades de inversión en la comunidad donde se recibe el dinero. Tomando en cuenta el papel que desempeñan los bancos al distribuir las remesas, es de particular importancia que su compromiso vaya más allá de la simple realización del envío y que ofrezcan programas de información financiera dirigidos a los receptores, diseñen y comercialicen productos financieros y modernicen los sistemas de pago.

3. Viabilidad de los esquemas de inversión

Las iniciativas de políticas que incluyan la participación de los gobiernos locales también deben concentrar la atención en mejorar las oportunidades de inversiones en pequeña escala para crear nuevas empresas y responder así a la demanda de posibilidades de inversión de los emigrantes y sus familiares. Esto implica, por ejemplo, establecer vínculos de oportunidades de inversión para que los receptores de las remesas puedan

transformar la agricultura de subsistencia en una explotación agrícola comercial. O sea, hay que alentar un ambiente favorable para que los emigrantes puedan invertir. A su vez, estas empresas ofrecen otras oportunidades al promover las inversiones de los emigrantes en cuestiones de turismo y en el “comercio nostálgico”. Los emigrantes, en período de vacaciones, visitan sus países una vez al año y muchos compran productos fabricados en su país de origen, lo cual contribuye al crecimiento de los negocios pequeños. Los gobiernos en ambos países – el de origen y el receptor –, las instituciones de desarrollo y el sector privado podrían beneficiarse al ofrecer productos o servicios del país de origen a estas empresas ubicadas en el exterior. Al concentrar la atención en la diáspora, los gobiernos se ponen en contacto con una fuente de recursos única e importante.

El logro de estas metas depende de que los gobiernos y el sector privado continúen trabajando para crear las condiciones adecuadas para establecer un clima propicio para las inversiones en el país de origen. Ningún emprendimiento para promover las inversiones podrá tener éxito si no se crea un clima adecuado para los inversores.

4. Participación del gobierno local en un diálogo sobre desarrollo y envío de remesas

Los gobiernos locales deben conocer mejor su posición en materia de gobernabilidad local, migración y envío de remesas. Estas instituciones deben mejorar su capacidad para facilitar el desarrollo y la participación cívica, incluida la de la diáspora. Una condición para incrementar el conocimiento de su papel es que contribuyan a eliminar las barreras que impiden un ambiente conducente a absorber las remesas y que promuevan la inclusión financiera y la inversión de la diáspora a nivel local, así como la participación ciudadana. Los gobiernos locales deben coordinar sus esfuerzos con las instituciones académicas de la región y compartir los conocimientos sobre migración y desarrollo económico. Hay muy pocos vínculos entre estas dos instancias y con frecuencia la falta de comunicación conduce a tensiones y al rechazo de una política correcta.

En consecuencia, es esencial que en los diálogos participen los interesados más importantes y los líderes de los emigrantes. Facilitar el desarrollo, en vez de intervenir directamente, es una actividad clave del gobierno local que aporta eficiencia. Las facultades y atributos de las instituciones del gobierno local deben identificar su sinergia con el proceso migratorio y de envío de remesas y luego reconocer los instrumentos apropiados para promover el desarrollo. Aprender de las lecciones que otras sociedades nos dan a partir de sus experiencias positivas puede resultar de gran ayuda.

5. Proyectos de salud y educación

Los gastos en educación y salud son inversiones tradicionales de las familias que reciben remesas. No obstante, la educación adecuada y los servicios de salud con frecuencia no son bien publicitados o no se encuentran disponibles. Conviene ofrecer estos servicios a través de alianzas que se establezcan entre los bancos, las instituciones financieras internacionales y los proveedores de servicios de salud y educación que brinden financiamiento. En cuanto a la educación, los proyectos pueden enfocarse en fondos educativos (ahorros y préstamos), clases de ayuda con tutores, actividades extracurriculares y clases por Internet. Las inversiones que las familias receptoras hagan en estos servicios asegurarán una mejor educación y que los envíos de remesas provenientes del exterior sean continuos.

6. Conocimiento financiero

Educar a las personas sobre cuestiones financieras y sobre temas relacionados con las remesas es una medida esencial para lograr el desarrollo y es sumamente importante para quienes reciben esos giros. Esos planes de capacitación pueden realizarse en cooperación con las instituciones financieras locales y estarían dirigidos a los receptores de las remesas. Esta asistencia técnica debería considerar información sobre el valor financiero de las transferencias, mecanismo útil para establecer un crédito y activos y para implementar formas de pago alternativas a través de instrumentos electrónicos como tarjetas de débito y crédito.

BIBLIOGRAFIA

Álvarez Aragón, Virgilio, Julia González Deras y Cristhians Manolo Castillo, “Remesas y mercado de servicios: estudio de caso Salcajá, Quetzaltenango,” reporte encomendado por Manuel Orozco, 2006, p. 37.

Beck, Thorsten y Augusto de la Torre, “The Basic Analytics of Access to Financial Services,” Washington, D.C., Banco Mundial, marzo de 2006.

Egüez, Pilar y Alberto Acosta, “Economía local y remesas en América Latina: el caso de Catamayo, Washington, D.C.,” reporte encomendado por Manuel Orozco, 2007, p. 26.

Fundación Ford, “Building Assets to Reduce Poverty and Injustice,” Nueva York, The Ford Foundation, 2004.

García Zamora, Rodolfo, “Economía local y remesas en América Latina: El caso de Jerez, Zacatecas,” reporte encomendado por Manuel Orozco, 2006.

Moser, Caroline, “Asset-based approaches to poverty reduction in a globalized context”, documento de contexto para el taller titulado “Asset-based Approaches to Poverty Reduction in a Globalized Context”, Washington, D.C., Brookings Institute, 27 y 28 de junio de 2006.

Orozco, Manuel, “Remittances and the Local Economy in Latin America: Between Hardship and Hope”, Washington, D.C., estudio encomendado por el Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 2006.

_____ y Rachel Fedewa, “Regional Integration? Trends and Patterns of Remittance flows within South East Asia”, Washington, D.C., Inter-American Dialogue, 2005a.

_____ et al, “Transnational Engagement, Remittances and their Relationship to Development in Latin America and the Caribbean,” Washington, D.C., Institute for the Study of International Migration, Georgetown University, 2005b.

_____, “Diasporas, Development and Transnational integration: Ghanaians in the US, UK and Germany,” Washington, D.C., Institute for the Study of International Migration and Inter-American Dialogue, 2005c.

Peachy, Stephen y Alan Roe, “Access to Finance: What does it mean and how do Savings Banks Foster Access,” Bruselas, World Savings Banks Institute and European Savings Banks Group, 2006.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe sobre Desarrollo Humano, 2005: International Cooperation at a Crossroads”, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

Ray, Debraj, *Development Economics*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

Reifsteck, Jill, "Remittances and the Local Economy in May Pen, Jamaica", reporte encomendado por Manuel Orozco, 2006, p. 29.

Roberts, B. R., R. Frank y F. Lozano-Ascencio, "Transnational Migrant Communities and Mexican Migration to the U.S.", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22, No. 2, marzo de 1999, pp. 238-266.

Silvestre Hispanic Market Research, "Encuesta a inmigrantes latinos que mandan remesas", administrada por Silvestre Hispanic Market Research and Services, 2007.



El Medio Ambiente y el Manejo de los Recursos Naturales

SERGIO GALILEA

CONTENIDO

- INTRODUCCION
- PROCESOS DE DESCENTRALIZACION EN LAS AMERICAS
- EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES
- LAS DIMENSIONES ESPECIFICAS Y PROPUESTAS DE ACCION

INTRODUCCION

El presente texto busca establecer los principales problemas que presentan los procesos de descentralización referidos a la gestión, el manejo, el control y el repoblamiento de los recursos naturales en las Américas. Sustancialmente señalará que existen múltiples y complejas relaciones entre “la cuestión de los recursos naturales” y las formas de gestión pública y privada descentralizada. Principalmente da cuenta de la agudización de fenómenos naturales tanto por mayores riesgos asociados al cambio climático como por modalidades productivas que generan efectos problemáticos sobre el equilibrio de los ecosistemas naturales, y de la insuficiencia del repoblamiento sistemático de las distintas variedades de recursos naturales.

Estas situaciones, que se expresan de distinta manera en las diferentes realidades nacionales en las Américas, suelen coexistir con procesos de descentralización insuficientes y que de modo particular han tratado la “cuestión natural” muy simplificada. Dada la importancia fundamental de nuestros ecosistemas naturales como factores clave del desarrollo actual y futuro, se deberán perfeccionar distintos procedimientos de política, programas e instrumentos descentralizados para potenciar el afianzamiento de nuestros recursos como fundamento futuro de nuestro desarrollo político, social y productivo.

PROCESOS DE DESCENTRALIZACION EN LAS AMERICAS

Los diversos procesos de descentralización tienen en las Américas distintas características, aunque apuntan principalmente a:

- La transferencia de funciones y competencias de entidades nacionales a otras subnacionales, en el marco de la gestión gubernamental.
- El fortalecimiento y desarrollo de “economías regionales”, las cuales especifican el modelo de desarrollo nacional existente y permiten el reconocimiento de sus particularidades.
- Las nuevas formas de participación ciudadana, que perfeccionan la gestión democrática de la sociedad.

De manera sumaria, estas tres “dimensiones” de las propuestas descentralizadoras han carecido de integralidad. De este modo, es posible avanzar la hipótesis de que las propuestas de políticas descentralizadoras fragmentariamente han puesto énfasis en algunos de dichos ejes. En particular, priman esfuerzos de carácter institucional que buscan modernizar la gestión pública y algunas propuestas de desarrollo regional productivo. En el área de los déficits principales de las Américas se observan insuficiencias importantes en el planteamiento de esquemas de participación ciudadana y una muy escasa integración público-privada en estas propuestas. Ello ha conducido a que las “reformas descentralizadoras” se asuman muy insuficientemente en el ámbito de las actividades privadas productivas, y a que en ellas se evidencie tanta o más centralización decisoria y política que en la gestión propiamente pública.

En consecuencia, las formas más modernas de gestión pública, las necesidades productivas de la diversificación económica y los requerimientos de afianzamiento de los sistemas democráticos hacen exigencias perentorias en favor de procesos de descentralización en las Américas. Se observan, en cada realidad nacional, diferentes características descentralizadoras, sea con alguno de los énfasis antes descritos, sea para corresponder a los distintos marcos institucionales e históricos y a los procesos políticos, productivos y sociales que caracterizan a cada realidad.

Las realidades nacionales federativas o estatales suelen hacer más énfasis en esquemas descentralizados que las realidades nacionales de Estado unitario. También es posible establecer la hipótesis de que en “Estados de pequeño tamaño”, como las naciones del Caribe, las formas descentralizadoras asumen una relación directa entre los ámbitos nacional y local, en desmedro de categorías regionales de corte intermedio.

En cada caso nacional es factible encontrar diferentes procesos de descentralización y es posible efectuar análisis sobre la consistencia de la relación entre las “propuestas de programas, políticas y proyectos” y “los resultados transformadores obtenidos”. Se ilustrarán, en consecuencia, diversos resultados de políticas públicas descentralizadoras, que comprometen la acción pública directa, las asociaciones público-privadas y la acción de las organizaciones sociales. Esto permitirá establecer los marcos en que pueden llevarse a cabo nuevas innovaciones descentralizadoras en cada caso nacional.

EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

La problemática ambiental y el manejo de los recursos naturales constituyen una cuestión “crecientemente estratégica” en nuestros países. Nuestros ecosistemas naturales son uno de los “pilares centrales” del desarrollo y se convierten en “factor clave” de nuestra inserción en el ámbito internacional, en la diversificación productiva y en las formas de ordenamiento territorial que nos caracterizan.

La internacionalización de nuestras economías hace de los recursos naturales factores esenciales de nuestro desarrollo, sea que los enfoquemos como elementos de exportación directa o, sobre todo, si aceptamos el desafío de incorporar mayores valores agregados al procesamiento de los mismos. La creciente valoración de las materias primas en los últimos años ha acentuado el carácter estratégico de las actividades económicas vinculadas a los recursos naturales.

La desagregación territorial de esta temática es imprescindible e inevitable. En cada realidad nacional observamos diferentes territorios (eventualmente ecosistemas de variada índole), lo que hace esencial que el medio ambiente y los recursos naturales sean tratados según su particularidad territorial. Los vínculos entre las propuestas descentralizadoras y esta temática son evidentes, aunque no siempre se haya reconocido así.

Esto hace que en muchos de nuestros países las “regiones institucionales” no siempre estén asociadas a las “regiones naturales”. Incluso convendría que los fenómenos de desagregación e identificación de regiones en los diferentes países se correlacionaran con las cuencas de los ríos o con espacios naturales ecosistémicamente marcados. Esta práctica introduciría una descentralización “más natural”.

Ello debiera conducir a “modelos de gestión ambiental” organizados por regiones naturales (subnacionales), a distintas formas de asociación entre las agencias públicas y privadas, y a establecer específicas modalidades de gestión social-participativa. En consecuencia, la dimensión ambiental es “una clave” de las propuestas descentralizadoras.

Lo anterior, evidentemente, implica una modificación “fundamental” de lo realizado por los países de las Américas. Dicho cambio de perspectiva estratégica en favor de modelos que otorguen mayor valoración a los ecosistemas naturales se torna imprescindible, en opinión de numerosos especialistas.

Los recursos naturales, definidos como fuente primaria y esencial de nuestro desarrollo productivo, revelan realidades y diagnósticos de gran complejidad. Es profundo el desconocimiento que tenemos de sus realidades y potenciales: no sólo existen áreas no exploradas sino que contamos con información insuficiente. Se observan ecosistemas sobreexplotados y con algunos índices de severo deterioro. Los fenómenos de desertificación y otros deterioros son considerables. Como contrapartida, se dispone de mejores instrumentos de reconocimiento y diagnóstico, se desarrollan programas de recuperación de suelos, hay más iniciativas activas de repoblamiento de

recursos y la tecnología avanza favorablemente. En las Américas, los ecosistemas naturales son una importante garantía de desarrollo futuro, aun con las dificultades expuestas.

Es conveniente distinguir los recursos naturales a partir de su renovabilidad, su accesibilidad, sus diferentes usos productivos y las modalidades de preservación que sean indispensables. En los últimos años ha resurgido una valoración creciente de los *commodities*, y ello hace posible que definamos mejores modalidades de gestión, para lo cual hay que revisar la legislación (patentes y otros derechos de acceso y uso) y las restricciones sobre control de recursos (vedas variables y restricciones a ciertos usos y medidas complementadas con el condicionamiento de repoblamiento). Ha cobrado cada vez mayor fuerza el establecimiento de “áreas protegidas” y un conjunto de zonas especiales (como los santuarios naturales), que incluyen un promisorio desarrollo de formas de ecoturismo en sitios de conservación e investigación.

Es fundamental, en consecuencia, analizar la temática ambiental y natural en un “contexto descentralizador”, donde se reconozcan zonas (áreas, territorios, regiones); donde se mejoren y perfeccionen esquemas locales y particulares de gestión pública que reconozcan la especificidad ambiental, donde se generen nuevas modalidades de acción asociativa público-privada y donde se favorezcan acciones de participación ciudadana y protagonismo social.

Lejos de proponer con ello superponer “nuevas formas de manejo territorial”, habría que sustituir categorías anteriores y simplificar la institucionalidad en pos de un reconocimiento explícito y ordenado de las categorías territoriales naturales.

LAS DIMENSIONES ESPECIFICAS Y PROPUESTAS DE ACCION

En la dimensión “gestión pública descentralizada” conviene rescatar esfuerzos encaminados, entre otras temáticas, a las siguientes:

- Sistematizar y mejorar la legislación y reglamentación ambiental (habitualmente frondosa), reconociendo particularidades territoriales y las acciones preventivas, fiscalizadoras, sancionadoras y de estímulo. Claramente dicho esfuerzo debe ser “local” (regional, zonal).
- Actuar con decisión, por la vía de la delegación de competencias, para que las instancias subnacionales adquieran mayores roles en el control y la gestión ambiental de los recursos naturales.
- Favorecer formas institucionales *ad hoc* en diferentes regiones, destinadas a la investigación científica y aplicada, relativas a recursos clave (mineros, pesqueros y forestales) del desarrollo futuro regional.

Las transferencias de competencias hacia entidades subnacionales sobre todo harán posible un reconocimiento creciente del potencial de desarrollo social y productivo que tienen los diferentes recursos naturales. Ocurrirá otro tanto con las políticas de preservación y desarrollo de ecosistemas frágiles y valiosos. Será imprescindible depositar paulatinamente “confianzas políticas” superiores en las regiones para enfrentar emergencias, como ha ocurrido como efecto del calentamiento global, terreno en el que la capacidad de respuesta local es vital para la gestión pública y privada.

En la dimensión descentralizadora de “fortalecimiento de las economías locales”, se deberán considerar líneas de acción como las siguientes:

- Estímulos a la asociación público-privada para mejorar sistemáticamente el conocimiento sobre los ecosistemas naturales particulares, señalando formas de producción o protección aconsejables y definiendo “carteras de proyectos” que reconozcan iniciativas de inversión con fuerte connotación ambiental (cartera de proyectos sustentables).

- Mejoramiento de los sistemas de calificación ambiental de las inversiones, como modo de asegurar acciones de mitigación, reparación y otras formas de control ambiental para los desarrollos productivos, y de procurar que la institucionalidad que las defina sea “regional” (descentralizada).
- Arbitraje (territorial) de medidas que permitan la coexistencia “adecuada” de distintas modalidades productivas en ecosistemas frágiles, como en el caso de los bordes de mar y lacustres. La existencia de mecanismos de “resolución de controversias ambientales” puede ser muy aconsejable.
- Establecimiento de “zonas de preservación especiales” que se correspondan con ecosistemas de particular interés o muy amenazados, en los que sólo se permitan actividades científicas y turismo altamente regulado, como en el caso de la legislación antártica.

Un papel fundamental habrán de cumplir eventuales corporaciones de desarrollo (o entidades de carácter similar), de naturaleza tanto pública como privada, que dirijan sus esfuerzos a la preinversión y la confección de extensas y completas carteras de inversiones, que promuevan sus territorios, aseguren vínculos virtuosos de relación internacional y se planteen esquemas de alianzas estratégicas en los terrenos político, social y comercial. La promoción y el afianzamiento de “los territorios” es una necesidad política, económica y social de primera importancia.

En la dimensión “social-participativa de los procesos descentralizadores”, se estiman acciones como las siguientes:

- Instaurar proyectos educativos de amplio espectro destinados a crear una “cultura ambiental y natural” a largo plazo en las nuevas generaciones, y a incorporar activamente talleres y estudios de casos en los currículos escolares.
- Favorecer el mecanismo de opinión, crítica y aportaciones de las organizaciones de la comunidad en estas materias, con el concurso creciente de los medios de comunicación, de modo de “empoderar” a la ciudadanía en estas materias.
- Realizar consultas o referendos informados sobre los temas más controversiales, estimulando la participación orientada y dotando a las normas y a la legislación ambiental de sanciones ciudadanas de mayor entidad.

La comunidad y la población organizada aparecen como un “recurso insustituible” para la identidad regional, para la protección de los ecosistemas naturales y para arbitrar acciones que favorezcan desarrollos productivos coherentes con el nivel de dichos recursos y con su repoblamiento. Sin confianza democrática en la población organizada es poco probable que nuestros países estén a la altura de sus desafíos fundamentales.



Seguridad Pública

LUCÍA DAMMERT

CONTENIDO

- INTRODUCCION
- SEGURIDAD PUBLICA: CRIMEN, VIOLENCIA E IMPUNIDAD
- ¿ES NECESARIA LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PUBLICA?
- LA PROMESA DEL ROL LOCAL
 - **El rol de la comunidad en la prevención**
- DESAFIOS
- RECOMENDACIONES PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD PUBLICA A NIVEL LOCAL
- ANEXO I
- ANEXO II
- BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El incremento de la criminalidad y la sensación de inseguridad ponen en riesgo la consolidación democrática en la región. La aparente incapacidad del Estado para enfrentar estos problemas se vincula con la emergencia de un discurso político y ciudadano de mayor control. En este sentido, diversas encuestas muestran la disponibilidad ciudadana para aceptar el uso de la fuerza e incluso la limitación de libertades individuales, si esto permite mayor seguridad.

En este marco se abre la interrogante sobre la posibilidad o necesidad de descentralizar la seguridad pública. Es necesario, en primer lugar, diferenciar las políticas de control (policíacas, judiciales y carcelarias) de aquellas vinculadas con la prevención. En segundo término, la complejidad del fenómeno criminal pone en jaque la definición de respuestas generales, ya que cada contexto y problemática presenta situaciones específicas. Así por ejemplo, el incremento del crimen organizado requiere de perspectivas integrales que incluso superan los niveles nacionales. En tercer lugar, la multiplicidad de formas de organización gubernamental en América Latina limita la capacidad de generalización. Así por ejemplo, se encuentran países de tamaño territorial y poblacional pequeños, como Costa Rica o El Salvador, donde la multiplicación de espacios de diseño e implementación puede no ser la mejor alternativa. Por otro lado, países como Brasil y México presentan situaciones opuestas en magnitud.

A pesar de estas diferencias, un hecho transversal en la región es que todos los niveles de gobierno se encuentran fuertemente impelidos a desarrollar iniciativas vinculadas con la prevención e incluso el control del delito.

El presente documento presenta un debate sobre las consecuencias, oportunidades y necesidades de ahondar en un proceso descentralizador de las políticas de seguridad pública en América Latina. Con este fin, el texto se organiza en cuatro secciones: la primera presenta una breve caracterización del problema de la criminalidad en la región. La segunda explicita los límites y posibilidades de la descentralización de la seguridad pública. La tercera pone énfasis en las posibilidades del gobierno local en términos de prevención, haciendo especial mención a la participación de la ciudadanía y algunas iniciativas prometedoras sobre desarrollo. Finalmente la cuarta constituye una reflexión general sobre los desafíos del rol local en esta temática y esboza algunas recomendaciones específicas.

SEGURIDAD PUBLICA: CRIMEN, VIOLENCIA E IMPUNIDAD

América Latina enfrenta serios problemas de seguridad pública que pueden ser caracterizados por el sostenido incremento de los delitos, el uso de la violencia como mecanismo social de resolución de conflictos y la crisis del sistema de justicia criminal. Respecto a lo primero, la información oficial sitúa a la región como la segunda más violenta del mundo, y la incidencia del crimen no sólo se registra en las ciudades capitales sino que se distribuye por toda la nación. Si bien es un fenómeno regional, en lo que respecta a su caracterización y magnitud no se pueden negar las claras diferencias subregionales, nacionales y locales.

A nivel subregional, en términos generales, los países del Cono Sur presentan una problemática marcada por el aumento de los delitos contra la propiedad, que en algunos casos incluyen violencia personal, pero frecuentemente tienen como objetivo principal la obtención de un bien. Una excepción es Brasil, donde la presencia de tráfico de armas y drogas ha potenciado una espiral de violencia enraizada en las principales ciudades del país, con tasas de homicidios record en la historia nacional. Diferente es la situación de los

países andinos, donde la producción de droga, especialmente de cocaína, es la vértebra del fenómeno delictivo. De esta forma, el tráfico de drogas se convierte en un elemento clave para entender el desarrollo de otras acciones delictivas, como secuestros y tráfico de armas, entre otras. Ahora bien, las tasas de homicidio en estos países (con excepción de Colombia) se ubican en el promedio regional, y las situaciones de mayor magnitud corresponden a los delitos contra la propiedad. Sin duda, el caso colombiano es único en la subregión, no sólo por la presencia de un histórico conflicto interno sino también por la presencia de los principales cárteles del tráfico de drogas. Por su parte, en los países centroamericanos las maras (pandillas juveniles caracterizadas por el uso de la violencia) ponen en evidencia la crisis de la seguridad ciudadana.

Estas organizaciones, aún poco estudiadas pero sobradamente reconocidas a escala internacional, vinculan diversos hechos delictivos que conviven en la subregión: delito menor cotidiano, tráfico de personas, de drogas y de armas desde y hacia los Estados Unidos. Diversos elementos y características del proceso centroamericano postconflicto juegan roles que permiten interpretar el fenómeno actual con mayor precisión. La diversidad del Caribe no permite generalizaciones; no obstante, el deterioro de las condiciones de seguridad son evidentes si se observan las sostenidas tendencias de incremento de homicidios en Jamaica y República Dominicana; adicionalmente, existe un claro aumento de los decomisos de drogas que circulan por sus costas. Finalmente, en los últimos años México ha venido registrando un empeoramiento de la situación criminal, que empezó a tornarse alarmante en 2006, cuando tuvieron lugar más de 3.000 homicidios; la masiva presencia del crimen organizado es tal vez la principal característica de la situación que enfrenta el país en la actualidad, y que se traduce en un sustancial aumento de los delitos violentos, especialmente los homicidios.

Un segundo elemento común en la región es la utilización de la violencia como modo de resolución de conflictos sociales. La violencia intrafamiliar es una expresión de esta problemática, pero no la única; sin duda, el aumento de linchamientos y los casos de justicia por mano propia son hechos preocupantes. Adicionalmente, la violencia detectada en establecimientos educativos, en eventos deportivos y en otro tipo de actividades, es demostración del tipo de relaciones que establecen los individuos en la sociedad actual. De esta manera, la resolución pacífica de conflictos cotidianos se convierte en uno de los principales desafíos que enfrentan las sociedades latinoamericanas hoy en día.

En tercer término, los sistemas de justicia criminal están colapsados y no cuentan con la confianza y legitimidad que la ciudadanía debería reconocerles. En muchos países no existen sistemas integrados que coordinen sus políticas e iniciativas, situación de la que deriva una mayor ineficacia e ineficiencia. Vistas por separado, las diversas instituciones presentan elementos, arraigados históricamente, que limitan su acción. En primer lugar, las instituciones policiales son vistas con desconfianza, cuando no temor, por la ciudadanía, que las considera corruptas, ineficientes y abusadoras. La percepción sobre la justicia no es sustancialmente mejor. De hecho, la mayoría de los ciudadanos de la región consideran que la justicia no es igual para todos, se caracteriza por su lentitud y en muchos casos incluso es corrupta.

El incremento de la delincuencia en las principales ciudades latinoamericanas es un hecho innegable. Desde inicios de los años noventa es notable la presencia, cada vez más cotidiana, de hechos delictivos, en su mayoría violentos. Al principio se pensó que se trataba de un proceso de concentración en las ciudades grandes, especialmente las capitales, donde las migraciones, el explosivo crecimiento poblacional y las profundas diferencias socioeconómicas eran elementos que podían explicar su magnitud. Sin embargo, en la actualidad se observa que es un fenómeno de impacto en ciudades intermedias como Mendoza (Argentina), Arequipa (Perú), Bello Horizonte (Brasil) y Santa Tecla (El Salvador), entre otras. Así, el incremento de la violencia y de la criminalidad se han convertido en un elemento central de caracterización del proceso urbano en la región (véanse Anexo I y Gráfico 1).

Las causas del fenómeno criminal son múltiples y varían entre factores personales (consumo de drogas, deserción escolar, presencia de violencia doméstica), ambientales (hacinamiento, pérdida de espacios públicos,

carencia de iluminación) y de contexto (altos niveles de inequidad, modelo de desarrollo excluyente). Los estudios aún no establecen el peso específico de cada factor y de aquellas prácticas que disminuyen su magnitud, situación que se refleja en el desarrollo de políticas diversas que muchas veces no tienen impacto en los problemas centrales que aquejan a determinadas comunidades.

Si bien la violencia y la criminalidad son fenómenos objetivos que afectan la vida cotidiana de la mayoría de ciudadanos de la región, el temor o sensación de inseguridad no pueden ser obviados a la hora de analizar la situación de determinados contextos. El temor que producen los delitos, así como las implicancias urbanas que éstos tienen sobre el espacio público (abandono) y privado (encerramiento y segregación), son hechos que evidencian la necesidad de un papel más activo para cambiar la percepción ciudadana de desorden, desconfianza y sobre todo impunidad que ronda en la región. Esta preocupación ciudadana se expresa de múltiples formas. Por ejemplo, el temor de la ciudadanía conduce a manifestaciones de protesta social de las que pueden surgir organizaciones de la sociedad civil especialmente vinculadas con la temática. Las mismas desarrollan diversas actividades, entre las que se destacan las marchas ciudadanas desarrolladas en Ciudad de México, Buenos Aires y Quito, cuyas principales reivindicaciones se vincularon con la necesidad de sistemas gubernamentales que previnieran y sobre todo controlaran la criminalidad. De igual forma, la población adelanta acciones de “autoprotección” personal relacionadas con la colocación de rejas de protección y compra de sistemas de alarma y monitoreo e incluso de armas. En menor medida, y generalmente auspiciados por el gobierno, se desarrollan mecanismos de participación ciudadana vinculada con la prevención de los delitos. Pero además de estas acciones proactivas que se enmarcan en el Estado de Derecho, se encuentran aquellas negativas conocidas como *prácticas de justicia popular*, que ocurren con frecuencia en múltiples ciudades de la región.

Para enfrentar el delicado cuadro descrito, la mayoría de los países han desarrollado iniciativas vinculadas con el fortalecimiento del aparato de control mediante el aumento de la dotación policial, de los castigos penales, de la población carcelaria y la disminución de la edad de imputabilidad. No obstante, todas estas iniciativas han demostrado su limitación para lograr efectos sostenibles sobre la criminalidad. Un énfasis menor tienen las iniciativas preventivas que buscan incidir sobre los factores individuales o de contexto que facilitan la acción delictiva. Casi olvidadas están las iniciativas de rehabilitación, tanto de adicciones como de otras problemáticas, especialmente aquellas enfocadas en la población juvenil infractora o en la que está recluida en el sistema carcelario.

¿ES NECESARIA LA DESCENTRALIZACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA?

La magnitud del problema de la seguridad ha generado una constante interpelación ciudadana a los representantes políticos de todos los niveles de gobierno. A pesar de ser un ámbito de política vinculado generalmente a los niveles centrales de gobierno (en los Estados unitarios) o a los provinciales o estatales (en los federales); los gobiernos locales están sometidos a una fuerte presión pública por el aumento de la inseguridad. No obstante, el debate político no se ha centrado en la necesidad u oportunidad de avanzar en un proceso de descentralización de la toma de decisiones e implementación de iniciativas. En la práctica, los llamados a desarrollar políticas descentralizadas son muchas veces hechos discursivos que buscan ampliar el rango de responsabilidades frente al fenómeno delictivo sin efectivamente definir herramientas que permitan dicho proceso. Sin duda, la prioridad ha estado centrada en la necesidad de respuestas oportunas que puedan disminuir la intensidad de los problemas.

La fuerza pública – uno de los pilares del Estado moderno – es una institución que monopoliza el uso de la violencia. En América Latina, los esquemas de gobierno se han instalado sobre una acentuada centralización de la toma de decisiones, ya sea apoyándose en las instituciones policiales de corte nacional o estatal o en los ministerios de Gobierno o Interior, encargados del tema. Los pocos países que cuentan con policías municipales han concentrado su acción más en tareas de disuasión y presencia que de control del delito.

Así por ejemplo, las guardias municipales de Brasil, que no pueden portar armas, realizan una tarea disuasiva de presencia más que un efectivo control del delito. En Perú, el serenazgo municipal ha ido lentamente adquiriendo capacidades de control, ya sea mediante la presencia de policías en cada uno de los patrullajes o porque algunos de sus miembros están autorizados a portar armas. Sin embargo, las iniciativas de descentralización de la toma de decisiones no han tenido el efecto esperado; por el contrario, han enfrentado serias barreras corporativas interpuestas por las instituciones policiales, especialmente porque dichas corporaciones han mantenido un importante rol político y estratégico debido a la concentración del uso de la fuerza en pocos mandos. Incluso en los países federales se repiten esquemas centralizados de tomas de decisión que en muchos casos invalidan la capacidad del gobierno local para actuar en esta materia.

Ahora bien, ¿es necesario descentralizar las políticas de seguridad? La experiencia internacional comparada indica que las iniciativas efectivas de control y prevención del delito tienen como eje la descentralización de la toma de decisiones. Así, iniciativas de policía comunitaria o programas de prevención situacional vinculadas con la recuperación de espacios públicos evidencian mayor impacto cuando se desarrollan en coordinación y bajo el liderazgo de los gobiernos locales. Esta misma evidencia pone de presente las limitaciones que enfrentan iniciativas centralizadas y con circunscrito soporte local. No obstante lo anterior, la amenaza de la corrupción tiene que ser considerada y el bien público de la seguridad asumido con cautela y rigurosidad debido a los peligros que implica la posible penetración del crimen organizado en las múltiples estructuras gubernamentales. Algunas experiencias de países de la región muestran las consecuencias que puede arrojar la infiltración del crimen organizado en instituciones descentralizadas caracterizadas por sus enormes debilidades estructurales.

Es así como en la mayoría de países se han desarrollado iniciativas locales que buscan disminuir la presencia de la delincuencia y aumentar la sensación de seguridad. En general, estas iniciativas se vinculan principalmente con la prevención más que con el control de la situación, debido a marcos jurídicos que carecen de mecanismos de coordinación entre los gobiernos locales y los nacionales o estatales. Paradójicamente, incluso aquellos países que cuentan con tipos de gobierno federales, y por ende con mayores niveles de descentralización, evidencian serios problemas en la definición de los roles y tareas específicas que debe asumir cada nivel de gobierno. Especialmente las bandas de crimen organizado de mayor complejidad y organización evidencian un importante poder de penetración en estructuras débiles y con altos niveles de precariedad laboral y profesional. De esta forma, ambos esquemas, centralizados y descentralizados, presentes hoy en la región, muestran problemas serios para enfrentar la criminalidad.

Es así como no existe una respuesta única para la interrogante definida previamente. Las condiciones de cada país, la situación delictiva, los marcos jurídicos existentes, así como los recursos humanos y financieros de los gobiernos locales, son elementos centrales para definir la oportunidad y necesidad de procesos que tiendan a descentralizar las funciones de seguridad en un determinado contexto nacional. No obstante, es en la prevención donde se encuentran las mayores posibilidades y capacidades de acción local en prácticamente todos los países de la región. Las iniciativas de participación ciudadana que promueven el desarrollo de acciones descentralizadas que vinculan necesidades de la población con acciones específicas, son otro pilar que fundamenta la necesidad de procesos descentralizadores relacionados con la prevención.

En síntesis, la descentralización de la seguridad vinculada con la institución policial implica riesgos que deben ser analizados y considerados para evitar una multiplicación de espacios y de toma de decisiones que pueden tornar inviable la aplicación de una política integral en este tema.

LA PROMESA DEL ROL LOCAL

El involucramiento del gobierno local tiene el potencial de enfatizar la importancia de la prevención. Luego de los procesos de democratización y descentralización del Estado desarrollados en los ochenta, el gobierno

local asumió un activo papel en la formulación e implementación de políticas públicas; sin embargo, las limitaciones propias de estos procesos, aunadas al déficit de recursos humanos y financieros, así como a la carencia de cobertura de servicios básicos que sufre la población, han retrasado su emergencia como verdaderos protagonistas en la gestión. Asimismo, en la mayoría de países de América Latina los gobiernos locales carecen de una tradición en el tratamiento de la problemática. En este sentido, los gobiernos locales están dedicados principalmente a temas como el uso del suelo, la edificación, el tránsito, el control ambiental y la habilitación de comercios e industrias. A pesar de la débil vinculación histórica con esta problemática, el crecimiento de la criminalidad y el temor han generado una fuerte demanda por políticas locales efectivas. En muchos casos este reclamo ciudadano intenta articular una relación entre la sociedad civil y el Estado para definir propuestas practicables a corto, mediano y largo plazo que mejoren su calidad de vida. A pesar de este interés por políticas multisectoriales y transversales que articulen las diversas iniciativas vinculadas con el control y la prevención de la criminalidad, la experiencia reciente muestra un amplio abanico de proyectos más bien de corte efectista, carentes de coordinación con otros sectores del Estado (Dammert, 2001).

Los gobiernos locales enfrentan a diario el reclamo ciudadano por los niveles de inseguridad y la necesidad de medidas que aborden esta situación. En términos generales, las medidas pueden ser de tres tipos: control, prevención y rehabilitación. Las primeras, en la mayoría de países de la región, pertenecen al ámbito nacional o estatal (en los países federales), por lo que la capacidad local de intervención es limitada. La prevención, por su parte, es el terreno idóneo para el gobierno local, en términos de intervención y sostenibilidad de las iniciativas relacionadas con este tema. Los gobiernos locales tienen un conocimiento detallado de los problemas que enfrentan sus comunidades (presencia de espacios abandonados, carencia de iluminación, aumento de la deserción escolar, entre otros), razón por la cual están capacitados para focalizar las iniciativas y para articularse con la comunidad con el objeto de implementar las medidas requeridas. De igual forma, la rehabilitación es tarea que debería ser desconcentrada y descentralizada para asegurar su mayor efectividad.

Ahora bien, las tres son medidas que deben ser realizadas en conjunto y de forma coordinada. La experiencia internacional muestra la importancia de emprender tareas vinculadas de control-prevenición-rehabilitación, que bien coordinadas arrojan resultados efectivos. Así por ejemplo, la recuperación de un espacio público en un barrio de alta vulnerabilidad delictiva requiere del aumento de la presencia policial para que aliente la participación de los vecinos, así como iniciativas de prevención situacional que mejoren la iluminación y calidad del espacio cercano. Finalmente, hay que emprender programas de participación de la comunidad que permitan detectar problemas de adicción; si se consigue involucrar en estos programas a actores locales como las iglesias, dichos problemas puedan ser intervenidos apropiadamente.

El reclamo de mayor presencia policial ha sido respondido en muchas ciudades con cuerpos de patrullaje municipal llamados Seguridad Ciudadana (Chile), Serenazgos (Perú) o Guarda Municipal (Brasil). En algunas ciudades estos agentes pueden portar armas y detener sospechosos, mientras que en otras su función es netamente de apoyo civil a las urgencias de la población. El impacto de estas iniciativas en lo que respecta a la disminución de los delitos no parece muy relevante; sin embargo, repercute positivamente sobre la sensación de inseguridad de los vecinos y marca una presencia municipal permanente. Además, múltiples gobiernos locales han establecido mecanismos de cooperación con las policías nacionales o estatales por medio del aporte de recursos financieros o el establecimiento de entidades encargadas de la coordinación. Las tareas de control escapan al poder local y se establecen, en muchos casos, gracias a la buena intención o los intereses del alcalde y el encargado policial del sector.

Ahora bien, el apoyo económico de algunos gobiernos locales a la institución policial es un arma de doble filo, ya que si bien puede mejorar la capacidad de cobertura policial en una determinada zona, también puede aumentar los niveles de desigualdad en la entrega de los bienes públicos. Esta situación debe ser atendida para evitar que los recursos policiales se concentren en aquellos municipios que cuentan con los recursos necesarios para brindar mayor infraestructura a las policías. En todo caso, bien utilizado, es una importante estrategia de negociación para sostener una colaboración permanente con las acciones que lleva a cabo el gobierno.

Si bien el gobierno local enfrenta serias limitaciones en el desarrollo de iniciativas de control, lo contrario ocurre en términos preventivos. De hecho, existe consenso en los estudios internacionales respecto a que es justamente este nivel administrativo el que mejor puede diseñar e implementar este tipo de iniciativas. El conocimiento directo de los problemas que aquejan a la población es un elemento que debe tomarse en cuenta para diseñar planes de acción que busquen focalizar las intervenciones en aquellos territorios o personas que más lo necesitan. Es así como el gobierno local se constituye en el actor preventivo por excelencia que aúna las necesidades de calidad de vida urbana (iluminación, espacios públicos, transporte) con aquellas directamente vinculadas con la criminalidad (prevención del consumo de drogas y de alcohol, de la violencia doméstica, entre otros). El costo de estas intervenciones y la expectativa de resultados a largo plazo son elementos que deben ser considerados desde el inicio y que evidencian la necesidad de un trabajo coordinado con el gobierno nacional para asegurar su sustentabilidad. El rol que tiene la inseguridad en el discurso y la agenda política puede limitar las iniciativas consideradas de “mano blanda” o que no muestran resultados evidentes durante una determinada administración, situación que requiere de un serio compromiso de los actores de la sociedad civil para que apoyen medidas que carecen de resultados inmediatos y para que establezcan mecanismos de continuidad basados en diagnósticos participativos y consejos ciudadanos activos.

Son diversas las iniciativas desarrolladas, pero todas comparten dos elementos centrales: el primero corresponde a avances en la coordinación con la policía y el aumento de la participación de la ciudadanía. Resulta extraño que a pesar de que diversos estudios resaltan la falta de claridad acerca del impacto sobre el delito de las medidas de prevención comunitaria, sean éstas justamente la práctica más común en la región. De hecho, dos de los ensayos más destacados sobre este tema resaltan que “hay poco éxito sostenible de estas iniciativas” (Crawford, 1998: 155) y que “no hay programas que evidencien éxito comprobado” (Sherman, 2002). Esta situación se relaciona con la falta de claridad original sobre los indicadores que pueden ser utilizados para cuantificar el impacto de las mismas medidas; es decir, no existe una identificación precisa de aquellos indicadores que pueden estar relacionados con la disminución de los delitos, como tampoco de aquellos vinculados con la sensación de inseguridad de la población, con la desconfianza ciudadana en las instituciones policiales, y/o con el aumento de la participación de la población en acciones comunitarias. A pesar de esta debilidad en el diseño de las iniciativas en los países desarrollados, el proceso de “importación” de políticas públicas a América Latina no lo ha tomado en cuenta. Por ende, hoy se enfrentan los mismos problemas, dudas y desconocimiento sobre su impacto y utilidad.

Además, estas iniciativas se caracterizan por su parcialidad, corta duración y en algunos casos incluso por su desaparición del escenario político antes de que hubiera terminado el proceso de implementación. Si bien su origen responde a una reacción estatal ante las críticas a los servicios policiales, a la desconfianza sobre la eficiencia en la disminución del delito e incluso a la necesidad de responsabilizar a la comunidad en este tema, los planes nacionales elaborados “constituyen más bien operaciones con fines políticos y electorales” (Rico y Chinchilla, 2003: 83). Esta situación de limitado diseño y evaluación de las iniciativas desarrolladas, sumada a la insuficiencia de los recursos materiales y humanos, de estudios de la temática y a una participación restringida de la población, ha generado una multiplicidad de críticas al involucramiento de la comunidad en la prevención. A pesar de las limitaciones mencionadas, experiencias prometedoras (véase el Anexo II) muestran algunos elementos clave desarrollados en la región. En primer lugar, se destaca la importancia de un liderazgo personal e institucional fuerte ejemplificado en la figura del alcalde que está presente en el diseño y desarrollo de la mayoría de las intervenciones. Los casos de Bogotá y Medellín (Colombia), Santa Tecla (El Salvador), Distrito Federal (México), Peñalolén y Puente Alto (Chile), así como de Quito y Guayaquil (Ecuador), muestran este tipo de compromiso personal con la materia. Ciertamente los énfasis son diferentes, y en algunos casos se pone de relieve la necesidad de encarar la violencia y la criminalidad desde una perspectiva preventiva, mientras otros proponen políticas centradas en el fortalecimiento de la fuerza policial pero con una participación directa que permita avanzar y consolidar una intervención sustentable. En algunos países que representan corrientes políticas opuestas se observan casos de relevante compromiso con la temática, por lo que no es un elemento que pueda considerarse de izquierda o derecha.

Un segundo elemento vinculado con la capacidad institucional es la posibilidad de dar continuidad a los diseños de política. La generación de consensos políticos que sostengan las iniciativas de desarrollo más allá del periodo de gobierno de un determinado sector tal vez sea una de las tareas más complejas debido a la necesidad de cada administración de generar su propia “huella”. En el caso bogotano, la posibilidad de mantener una política similar (Mockus- Peñalosa-Mockus) es un hecho que no se repite frecuentemente. Incluso en gobiernos cuyos administradores pertenecen al mismo partido político, las refundaciones y reformulaciones de iniciativas son hechos constantes. Por ende, en la mayoría de los casos las políticas no han alcanzado a instalarse cuando ya empiezan a ser modificadas o directamente desmanteladas. En este punto tampoco se encuentran diferencias entre los gobiernos de derecha, centro o izquierda. Por el contrario, esta limitada capacidad de reconocer la centralidad de políticas de largo plazo se distribuye de forma bastante similar en todo el espectro político.

El tercer elemento es la necesaria modernización y profesionalización del aparato municipal. La reciente emergencia de esta problemática tiene un claro correlato en la carencia de recursos humanos capacitados para enfrentarla, así como para definir políticas integrales y efectivas. Este proceso implica el desarrollo de diagnósticos y planes de seguridad a nivel local como herramienta fundamental para la implementación de iniciativas eficientes en materia de prevención, así como la conformación de consejos en los que participen actores municipales y de la sociedad civil vinculados con la temática. Sin duda es un proceso lento que enfrenta problemas constantes, pero experiencias exitosas y prometedoras desarrolladas en la región presentan cambios en la estructura municipal, procesos de reingeniería organizacional y la contratación de personal especializado. Si bien inicialmente los conceptos de eficiencia y eficacia en la gestión municipal fueron utilizados por las propuestas de derecha, los mismos han migrado a gobiernos progresistas que reconocen que la mejor toma de decisiones en materia de política pública se vincula con un uso eficiente del dinero público así como en la necesaria racionalidad de la burocracia estatal.

Otro elemento importante consiste en entender la prevención como mecanismo educativo, metodológico y de gestión. En Bogotá, por ejemplo, se definieron iniciativas especialmente dirigidas a comprometer a las comunidades con el tema de la inseguridad. Una de ellas es la creación de las Escuelas de Seguridad Ciudadana, donde se capacitó a la comunidad (con apoyo de la Policía Metropolitana) en temas de seguridad y convivencia con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos e incentivar a los líderes capacitados para que orienten a sus comunidades con el fin de que apoyen a las autoridades en la prevención. De igual forma, se impulsó la creación de los Frentes Locales de Seguridad, organizaciones de carácter comunitario que integran a vecinos por cuadras para que combatan el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a los actos violentos. Asimismo, en el año 1999 se impulsó la implementación de la Policía Comunitaria, cuyo objetivo fue acercar el policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio. Finalmente, en el año 2001, con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, se dio inicio al Programa Zonas Seguras, que definió sectores de la ciudad donde la numerosa presencia ciudadana y de lugares comerciales ofrecía mayores oportunidades para la realización de actos delictivos. En estos espacios se potenció la colaboración entre policías y la comunidad organizada, así como su presencia permanente en los espacios públicos.

La importancia de los equipos locales de trabajo en prevención es otro pilar en las iniciativas desarrolladas en la región, entre las que se destaca la de Medellín. Si bien las características de los diversos tipos de violencia presentes en esta ciudad limitan su comparación con otros casos de la región, es interesante observar que la participación de la comunidad es posible aun en contextos de alta presencia de violencia. En Chile, el Programa Comuna Segura desarrolló un proceso en esta línea, mediante la contratación de un secretario técnico que aporta en la elaboración de un diagnóstico y un plan de trabajo local, integrando a la comunidad en estas tareas; allí la implementación la llevaron a cabo gobiernos locales administrados por las dos coaliciones políticas existentes en Chile. Es decir, se busca la conformación de equipos multidisciplinarios que permitan la construcción de marcos de análisis e intervención a partir del estudio de las características de cada territorio.

El rol de la comunidad en la prevención

En las últimas décadas se ha evidenciado un cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo. Es así como en la actualidad el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello, sino más bien se ha convertido en una tarea difusa y fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. De esta manera, la responsabilidad del problema del crimen ha empezado un lento proceso de trasladado desde la esfera gubernamental a la esfera pública.

En el centro de este cambio, Crawford (1998) encuentra tres conceptos sobre los que las principales políticas públicas han sido construidas: prevención, comunidad y asociación (*partnerships*). Estos conceptos son también centrales en la definición de las políticas de seguridad en América Latina pero, a pesar de su importancia, carecen de una definición conceptual clara, lo que permite su utilización en estrategias diversas que involucran perspectivas sociales e ideológicas distintas. A continuación se presenta un breve debate sobre las características principales de estos conceptos en políticas públicas de prevención del delito.

En primer lugar, la prevención definida como “las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado” (Van Dijk, 1990) se ha consolidado como una estrategia eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano con el desarrollo de interpretaciones de la criminalidad que ponen énfasis en los factores de riesgo (Dammert, 2001; De Roux 1994; Carrión y Concha, 1997). De esta manera, las medidas que buscan prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo, consumo de alcohol y porte de armas) son consideradas centrales en la disminución no sólo de los delitos sino también de la sensación de inseguridad ciudadana. Sin embargo, como se mencionó previamente, subsiste aún una mirada de sospecha sobre las iniciativas de prevención formuladas por quienes postulan el control como mecanismo fundacional de las políticas de seguridad.

En segundo término, el concepto de *comunidad* se ha convertido en uno de los más utilizados en política pública, especialmente en el área de la prevención del delito. El interés por la comunidad se puede comprender a partir de las diversas posturas que interpretan la relación entre delito y comunidad. Así por ejemplo, la consolidación de la comunidad puede ser entendida como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometerlos, o como un mecanismo de defensa frente a los extraños, o como posibilitadora de la formación de un espacio social homogéneo y, por ende, seguro. Esta amplitud en su conceptualización, por una parte debilita su utilización en programas concretos, obstaculizando también la definición y evaluación del impacto que puede tener en la disminución de la criminalidad. Sin embargo, estas debilidades no deben desdeñar su importancia y centralidad en las políticas públicas ni desconocer su profunda vinculación con la prevención del delito.

Finalmente, la asociación se presenta como una estrategia de acción necesaria para poder enfrentar el delito. La literatura pone énfasis en la formación de asociaciones entre diversas agencias estatales (Crawford, 1998) y en las funciones que esta asociación puede tener, considerando además sus consecuencias sobre el delito. Asimismo, es relevante analizar la asociación entre la comunidad y los organismos públicos en la búsqueda de soluciones al problema delictivo; de esta forma se involucra directamente a la comunidad en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas. Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en dos estrategias gubernamentales aplicadas en América Latina, y específicamente en Chile: reforma policial y consolidación de espacios de participación comunitaria.

La participación de la comunidad en la implementación de políticas no se reduce a las políticas de seguridad; por el contrario, en América Latina existe una importante experiencia de participación comunitaria vinculada con iniciativas sociales de educación, salud y vivienda, entre otras. Lamentablemente, aquellas iniciativas desarrolladas en el tema de la seguridad no han sido convincentes y duraderas (Rico y Chinchilla, 2003).

DESAFIOS

La forma como el Estado en América Latina está respondiendo a los problemas de seguridad es claramente insuficiente. La necesidad de procesos de reforma estructural es evidente no sólo en lo que respecta a las instituciones encargadas del tema, sino también a los procesos de diseño e implementación de las políticas. Es en este marco que la descentralización aparece como una posibilidad que puede aumentar la eficiencia y eficacia de las iniciativas, así como consolidar procesos democráticos e integradores de toma de decisión. Sin embargo, la seguridad pública es un bien público especial donde la definición misma de la descentralización del monopolio del uso de la fuerza, por ejemplo, tiene que ser evaluada con especial cuidado.

Sin duda, la descentralización de políticas de seguridad involucra el rediseño de los grados de autonomía y responsabilidad de los diversos niveles de gobierno. Situación que traerá beneficios evidentes al proceso de transparencia en la toma de decisiones así como en la implementación de políticas adecuadas para los problemas específicos que enfrenta la población. Especialmente, los gobiernos locales presentan una enorme fortaleza en la implementación de las políticas de prevención del delito vinculadas con el rediseño urbano, la iluminación, la recuperación de espacios públicos y otras iniciativas relacionadas con la llamada prevención situacional o con iniciativas de trabajo comunitario que buscan involucrar a los actores de la sociedad civil en mecanismos efectivos, focalizados y directos de intervención local, incluso en programas de prevención social que intentan atacar aquellos factores enraizados en ciertas comunidades que detonan el aumento de la criminalidad. En todas estas áreas de acción, la descentralización es un proceso positivo en que el gobierno local puede y debe actuar con un rol protagónico.

Las tareas de control del delito, por su parte, deben ser analizadas en cada contexto para reconocer la validez, viabilidad y especialmente la conveniencia de procesos que descentralicen las instituciones a cargo. Ahora bien, esto no implica la pertinencia de procesos de toma de decisión centralizados que no incluyan las diferencias subnacionales. Por el contrario, se deben poner en práctica con mecanismos de trabajo conjunto y coordinado con los gobiernos estatales y locales para lograr una adecuada sinergia en la acción y toma de decisiones, situación que no necesariamente incluye la descentralización de responsabilidades y definiciones. En este sentido, la seguridad pública debe ser analizada en su totalidad en cada contexto nacional para asegurar la conformación de la propuesta más pertinente que permita diseñar e implementar políticas integrales y efectivas para disminuir la criminalidad.

RECOMENDACIONES PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA A NIVEL LOCAL

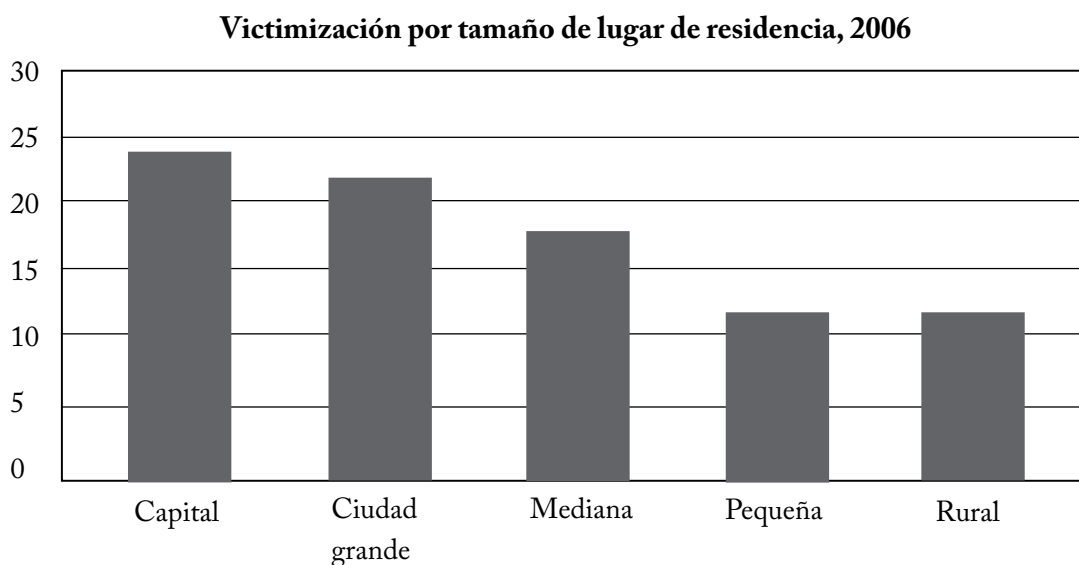
Avanzar en la definición de herramientas que permitan diseñar e implementar políticas de seguridad pública a nivel local es una de las tareas pendientes en la región. Desde esta perspectiva es relevante:

- Modernizar el aparato municipal: a) desarrollo de diagnósticos que identifiquen las debilidades del gobierno local y elaboración de planes fortalecimiento institucional; b) reingeniería institucional: mejora de la estructura organizacional, procesos y procedimientos; c) personal calificado: capacitación de funcionarios y reclutamiento de personal especializado; y d) foros intermunicipales para el intercambio de experiencias.
- Fortalecer los marcos jurídicos que establezcan mecanismos de coordinación entre los gobiernos locales, estatales o provinciales y nacionales.
- Diseñar e implementar programas de rehabilitación dirigidos a la población juvenil infractora y a aquella que se encuentra cumpliendo condena por infracción.

- Coordinar los programas y tareas de control, prevención y rehabilitación para lograr mayor efectividad.
- Definir mecanismos de coordinación apropiados con bases de información que colaboren entre los tres niveles de gobierno.
- Promover el liderazgo de alcaldes en el diseño e implementación de las políticas de seguridad pública, especialmente vinculadas con iniciativas de prevención y rehabilitación.
- Institucionalizar aquellas políticas de seguridad pública que prometan resultados para evitar que los cambios de gobierno produzcan modificaciones que rompan con la naturaleza de las mismas, les resten efectividad o las eliminen.
- Promocionar la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas e iniciativas de seguridad pública (por ejemplo, iniciativas que fortalezcan la relación policía-comunidad).
- Promover el rol de los jueces de paz.
- Implementar programas continuos (institucionalizados) de capacitación para policías (relación comunidad-policía).
- Promover la educación cívica en las escuelas y en la comunidad.

ANEXO I

GRAFICO 1

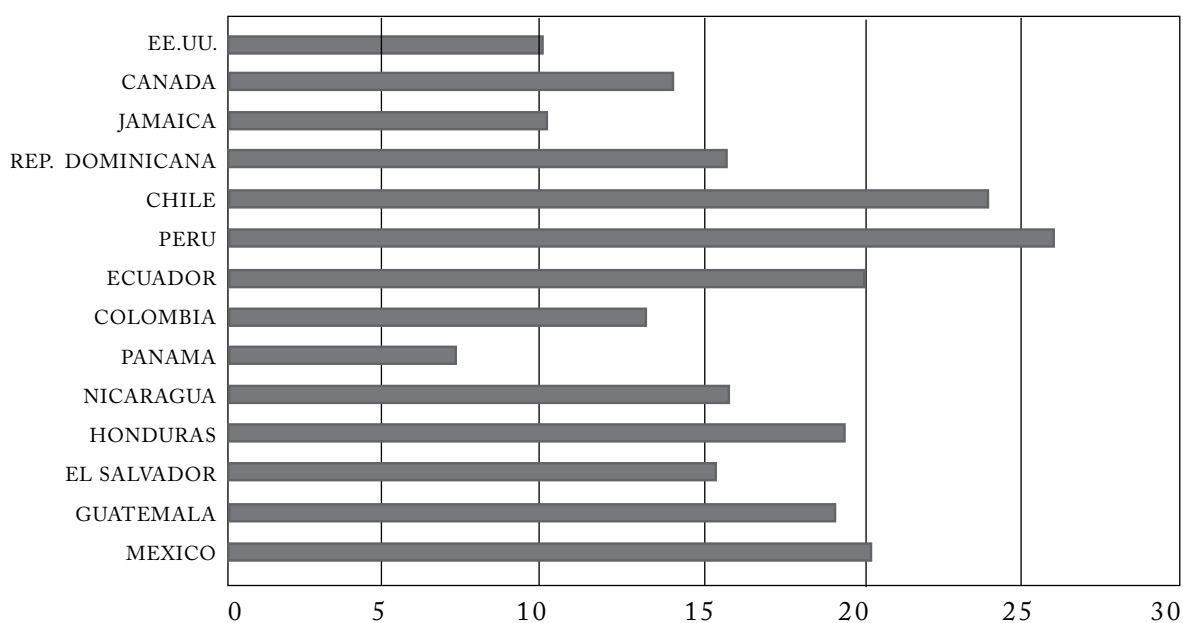


Fuente: Barómetro de las Américas, 2006.

El Gráfico 1 evidencia la victimización, aún con tendencia decreciente de acuerdo al tamaño del lugar de residencia, pero con variación poco significativa. Los resultados muestran que casi el 25% de la población de las ciudades capitales de un importante número de países de la región ha sido víctima directa de algún delito en el último año.

GRAFICO 2

Victimización por algún delito en diversos países, 2006

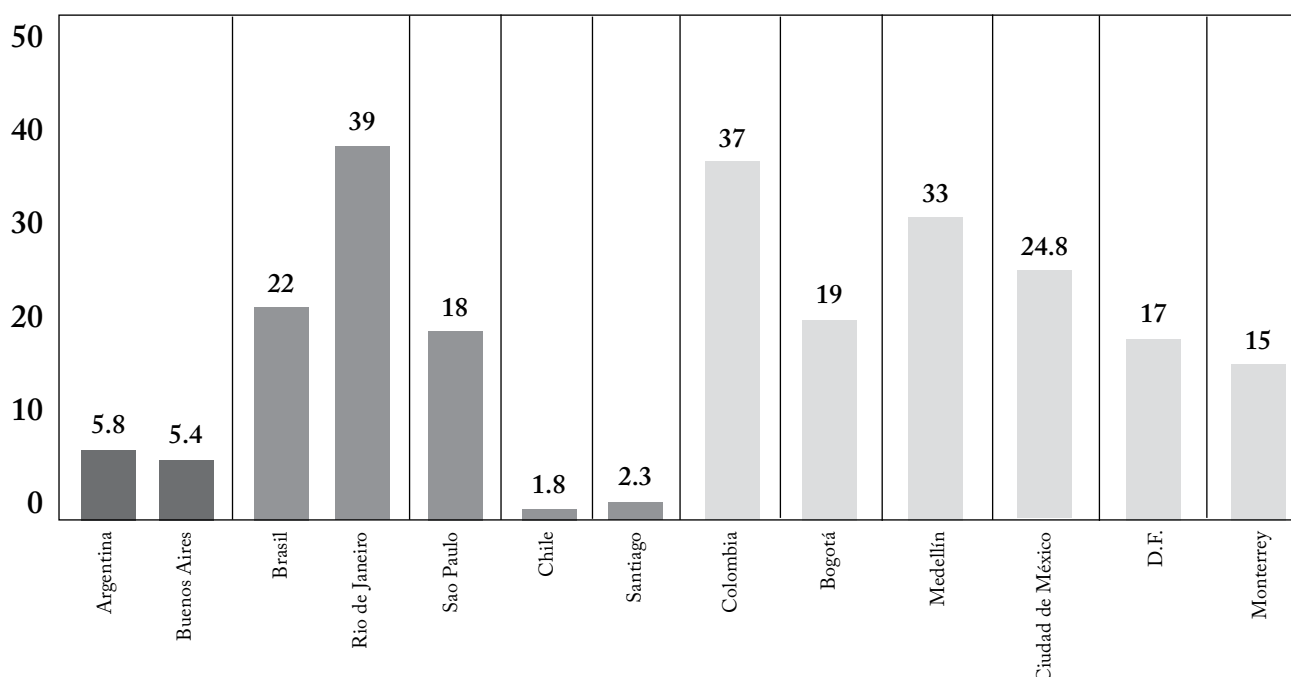


Fuente: Barómetro de las Américas, 2006.

La transversalidad del fenómeno de la criminalidad puede esconder un hecho innegable: su diversidad en términos de intensidad e impacto. Así por ejemplo, consultados en general por la victimización, se presenta una situación de mayor complejidad en países como Perú y Chile, mientras que en el otro lado del espectro se ubican El Salvador y Colombia.

GRAFICO 3

Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes por país y ciudad (denuncias)



Fuente: Elaboración propia. Información oficial de 2005 en los casos de Argentina, Brasil y México. Los datos de Chile y Colombia corresponden al año 2006.

Ahora bien, cuando se le da mayor especificidad al fenómeno y se analizan los delitos más violentos (homicidios), se encuentra que la distribución varía significativamente. Es así como en el Gráfico 3 se muestra no sólo que la tasa de homicidios denunciados en Chile es de las más bajas del continente, sino también que en algunos países las tasas de las principales urbes no necesariamente son superiores al promedio nacional. Con relación a lo primero, los países con un porcentaje mayor de población víctima de “algún delito” y una baja tasa de homicidios enfrentan una criminalidad menos violenta concentrada especialmente en los delitos contra la propiedad. Todo esto corrobora la necesidad de analizar los diagnósticos comparados de forma más detallada para evitar afirmaciones erradas sobre la victimización, lo que redundaría en políticas poco efectivas. El segundo hecho confirma la dispersión del fenómeno y su diversa intensidad.

ANEXO II

Iniciativas en desarrollo: experiencias prometedoras

En América Latina, a partir de la década de los noventa se desarrollaron diversas iniciativas relacionadas con la prevención comunitaria del delito. Basados en las experiencias desarrolladas en Europa y los Estados Unidos, así como en la reivindicación del rol ciudadano en la prevención (y en algunos casos el control) del delito, los actores públicos diseñaron intervenciones similares a las puestas en práctica en otros contextos.

Paradójicamente, diversos estudios resaltan la falta de claridad sobre el impacto de este tipo de iniciativas en el delito. Dos de los ensayos más destacados sobre este tema resaltan que “hay poco éxito sostenible de estas iniciativas” (Crawford, 1998: 155) y que “no hay programas que evidencien éxito comprobado” (Sherman, 2002). Esta situación se vincula con la falta de claridad original sobre los indicadores que pueden ser utilizados para cuantificar el impacto de estas medidas, es decir, no existe una identificación precisa de aquellos indicadores que pueden estar relacionados con la disminución de los delitos, como tampoco de aquellos emparentados con la sensación de inseguridad de la población, con la desconfianza ciudadana en las instituciones policiales y/o con el aumento del involucramiento de la población en acciones comunitarias. A pesar de esta debilidad en el diseño de las iniciativas de prevención comunitaria del delito en los países desarrollados, el proceso de “importación” de políticas públicas hacia América Latina no lo ha tomado en cuenta. Por ende, hoy se enfrentan los mismos problemas, dudas y falta de certezas sobre su impacto.

Además, en el contexto latinoamericano estas iniciativas se caracterizan por su novedad, pero también por su parcialidad, corta duración y en algunos casos por desaparecer del escenario político antes de haber terminado el proceso de implementación. Si bien su origen responde a una reacción estatal ante las críticas a los servicios policiales, a la desconfianza sobre la eficiencia estatal en la disminución del delito e incluso a la necesidad de responsabilizar a la comunidad en esta materia; los planes nacionales elaborados “constituyen más bien operaciones con fines políticos y electorales” (Rico y Chinchilla, 2003: 83).

Esta situación de limitado diseño y evaluación de las iniciativas desarrolladas, aunada a la insuficiencia de los recursos materiales y humanos, de estudios sobre el tema y a una participación restringida de la población, ha generado una multiplicidad de críticas a la participación de la comunidad en la prevención. Sin embargo, es necesario destacar que en la mayoría de los países de la región el consenso sobre la importancia de la prevención y de la participación de la comunidad se ha quedado generalmente en el plano discursivo. Así, los principales presupuestos en la materia están destinados a aumentar la dotación policial, la infraestructura penitenciaria o a reformar el sistema de justicia. De igual forma, son limitadas las definiciones de política que ponen énfasis en la prevención como método reconocidamente más eficaz y eficiente que el control, para disminuir el incremento de la violencia y la criminalidad.

A pesar de lo anterior, diversas experiencias de prevención comunitaria llevadas a cabo en América Latina parecen tener incidencia significativa sobre la sensación de inseguridad, y en algunos casos sobre la percepción de la policía (Dammert, 2001). Si bien la gama de intervenciones realizadas abarca a prácticamente todos los países de la región, y comprende temáticas que van desde la organización barrial de comités de vigilancia hasta iniciativas de prevención social, todas comparten la ausencia de evaluaciones efectivas de su incidencia sobre el delito.

Considerando las limitaciones definidas previamente, a continuación se muestran algunos ejemplos de intervenciones que parecen prometedoras en la prevención de la violencia, la delincuencia y el temor. En primer término, el éxito obtenido por la ciudad de Bogotá en la disminución de las tasas de homicidio y de muertos en accidentes de tránsito se vincula con una intervención gubernamental que puso énfasis en la prevención como mecanismo educativo, metodológico y de gestión.

El Programa de Convivencia en Bogotá

En el marco del programa de reducción de la violencia y la delincuencia desarrollado en esta ciudad en el periodo 1994-2002 se definieron iniciativas especialmente dirigidas a vincular a las comunidades al tema de la inseguridad. Una de ellas es la creación de las Escuelas de Seguridad Ciudadana, donde se capacitó a la comunidad (con apoyo de la Policía Metropolitana) en temas de seguridad y convivencia, con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos e incentivar a los líderes capacitados a orientar a sus comunidades para que apoyen a las autoridades en la prevención. De igual forma, se impulsó la creación de los Frentes Locales de Seguridad, que son organizaciones de carácter comunitario que integran a vecinos por cuadras para que combatan el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a los actos violentos. Asimismo, en el año 1999 se impulsó la implementación de la Policía Comunitaria, cuyo objetivo fue acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio. Finalmente, en el año 2001, con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, se dio inicio al Programa Zonas Seguras, que definió sectores de la ciudad donde la alta presencia ciudadana y de lugares comerciales ofrecía mayores oportunidades para la realización de actos delictivos. En estos espacios se potenció la colaboración entre policías y la comunidad organizada, así como su presencia permanente en los espacios públicos

Fuente: Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Esta experiencia destaca la importancia de un liderazgo personal e institucional fuerte ejemplificado en la figura del alcalde Antanas Mockus, quien dirigió personalmente la mayoría de las intervenciones, participó en los diseños de política y logró establecer un discurso que puso de relieve la necesidad de encarar la violencia y la criminalidad desde una perspectiva diferente. De igual forma, la continuidad de los diseños de política es un aspecto central en la búsqueda de resultados favorables de las intervenciones implementadas. Por ende, la necesidad de cierto consenso político sobre los programas adelantados puede ayudar a establecer una imagen de seriedad frente a la comunidad que es convocada a participar.

En el otro lado del espectro se encuentra la experiencia de una organización no gubernamental fundada con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables de Rio de Janeiro. Esta experiencia muestra las oportunidades de colaboración y asociación entre la comunidad, sus organizaciones y el sector público, así como la importancia de mecanismos de *accountability* social por parte de la sociedad civil.

Viva Río. Una experiencia adelantada por las organizaciones no gubernamentales

Esta ONG fue creada en medio de una ola de tensiones y crisis de violencia en la ciudad de Rio de Janeiro. Sus actividades principales están vinculadas con la juventud, considerada el grupo más vulnerable ante la violencia y los factores de riesgo. Esta ONG trabaja en más de 350 favelas y otras comunidades de bajos ingresos para superar la violencia y la exclusión social. Algunos ejemplos de los proyectos que llevan a cabo se describen a continuación: *Jardineiros do Bairro*, que capacita a adolescentes en trabajos de jardinería, mantenimiento de espacios públicos, servicios particulares y formación en educación ambiental en los colegios del barrio. *Luta pela Paz* es una academia de boxeo donde entrenan jóvenes entre 12 y 25 años que reciben formación deportiva así como elementos de ciudadanía y de resolución pacífica de conflictos. *Villa-Lobinhos* es un programa de formación en aspectos musicales de jóvenes talentos que viven en barrios de bajo nivel socioeconómico. De igual forma, Viva Río desarrolla campañas constantes en temas vinculados con la violencia como *Brasil sem Armas*, que incorporó una serie de caminatas ciudadanas por la recolección de armas así como por la aprobación de leyes que limiten la capacidad de porte de armas en el país.

Fuente: www.vivario.org.br

El compromiso con los jóvenes de los sectores populares de la ciudad demuestra la focalización de las intervenciones desarrolladas así como la identificación de los principales factores que tienen que ver con

el aumento de la violencia y la delincuencia. En este sentido, la experiencia de esta organización incluye iniciativas diversas que tienden a enfrentar situaciones de extrema magnitud en la población juvenil, sin por esto descuidar temáticas macro en debate a nivel estatal y nacional.

La importancia de los equipos locales de trabajo en prevención es pilar en la iniciativa desarrollada en la ciudad de Medellín. Si bien las características de los tipos de violencia presentes en esta ciudad limitan su comparación con otros contextos de la región, es interesante observar que la participación de la comunidad es posible aun en escenarios tan violentos.

Comités vecinales para la convivencia en Medellín

Esta ciudad azotada por la violencia definió una estrategia que incluye la movilización comunitaria para planificar, coordinar, manejar y realizar un seguimiento en un marco de promoción de la paz, mediante la creación de estos comités. En estos espacios se generaron iniciativas de formación de promotores e inspectores sociales con el objeto de formar líderes que encabecen los esfuerzos de cada barrio. La estructura de los comités consiste en un líder comunitario, un inspector (enlace entre la comunidad y los organismos no gubernamentales), un promotor social (enlace entre comunidad y municipio), un sacerdote (apoyo espiritual) y ONG de la comunidad. Además del trabajo realizado en cada uno de los barrios, se conforma una red de comités que facilita el intercambio de experiencias, sistematiza la información y coordina las actividades entre las comunidades.

Además se crea un Centro para Mediación y Resolución de Conflictos encargado de trabajar con los grupos armados, así como las campañas de desarme y difusión entre la juventud. Finalmente se generan unidades de apoyo productivo cuyo objetivo es optimizar la asignación de recursos entre los barrios y proporcionar recursos a las comunidades comprometidas que carecen de los mismos.

Fuente: Guía didáctica para municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina, Banco Mundial, 2003.

La consolidación de los recursos humanos en los gobiernos municipales es uno de los elementos comunes en muchas de las experiencias analizadas, como es el caso de los comités de Medellín. Otra experiencia que se vincula con esta iniciativa es la que se enmarca dentro del Programa Comuna Segura desarrollado en más de 50 comunas del país, la cual avanza en esta dirección mediante la contratación de un secretario técnico que aporta en la elaboración de un diagnóstico y plan de trabajo a nivel local que integra a la comunidad en estas tareas. De igual forma, este programa reconoce la necesidad de comprometer recursos públicos que permitan la financiación de los proyectos comunitarios.

Programa Comuna Segura en Chile

Este programa de prevención comunitaria del delito tiene componentes diversos, entre los que se destaca la conformación de un Consejo de Seguridad Ciudadana a nivel local. En relación con la participación de la comunidad, el principal mecanismo generado para este fin es el financiamiento de proyectos de prevención propuestos, elaborados e implementados por las instituciones y organizaciones de la comunidad (juntas de vecinos, clubes de adultos mayores, clubes deportivos, entre otros). En cada una de las comunas elegidas para participar en el programa se elabora un diagnóstico que permite identificar las necesidades y prioridades de inversión en seguridad. Especialmente se ha relacionado con iniciativas de prevención situacional (mejora, remodelación y apropiación del espacio público, así como instalación de mecanismos de vigilancia barrial), y en menor medida con prevención social. Los proyectos se financian por un periodo de un año y se buscan mecanismos de asociación con organizaciones públicas y privadas para lograr su posterior sostenibilidad.

Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.

El desarrollo de diagnósticos y planes de seguridad a nivel local es la herramienta fundamental para la implementación de iniciativas eficientes en la prevención de la violencia y la criminalidad. Sin embargo, en muchos casos los problemas de acceso a información de calidad es el principal escollo que deben enfrentar las políticas de prevención que, en muchos casos, se basan en hipótesis interpretativas más que en análisis de la realidad. Reconociendo esta situación, la ciudad de Quito desarrolló un Observatorio de la Seguridad que permite mejorar la calidad de la información y por ende de la eficiencia de las políticas desarrolladas.

El análisis de las diversas iniciativas desarrolladas en los últimos años en la región muestra que más allá de los problemas conceptuales desarrollados previamente, en el ámbito de la política pública se han diseñado e implementado iniciativas diversas, y en algunos casos contradictorias, que apelan a la participación de la ciudadanía. En este sentido, si bien hay consenso general sobre la idea de que la participación es crucial para la prevención del delito y la violencia, las diferencias surgen en la forma como se articula esta participación y en el rol que le cabe a la ciudadanía en cada uno de los esquemas.

BIBLIOGRAFIA

“Barómetro de las Américas”. Disponible en <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/>, 2006.

Carrión, F. y A. Concha (eds.), *Ciudad y Violencia en América Latina*, Quito, Programa de Gestión Urbana, 1997.

Crawford, A., *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Londres, Clarendon Press, 1997.

—, *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*, Londres, Longman, 1998.

Dammert, L., *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina: ¿de qué participación hablamos?*, Santiago de Chile, Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, 2001.

De Roux, G., “Ciudad y violencia en América Latina”, en F. Carrión y A. Concha (eds.), *Ciudad y violencia en América Latina*, Quito, Programa de Gestión Urbana, 1994.

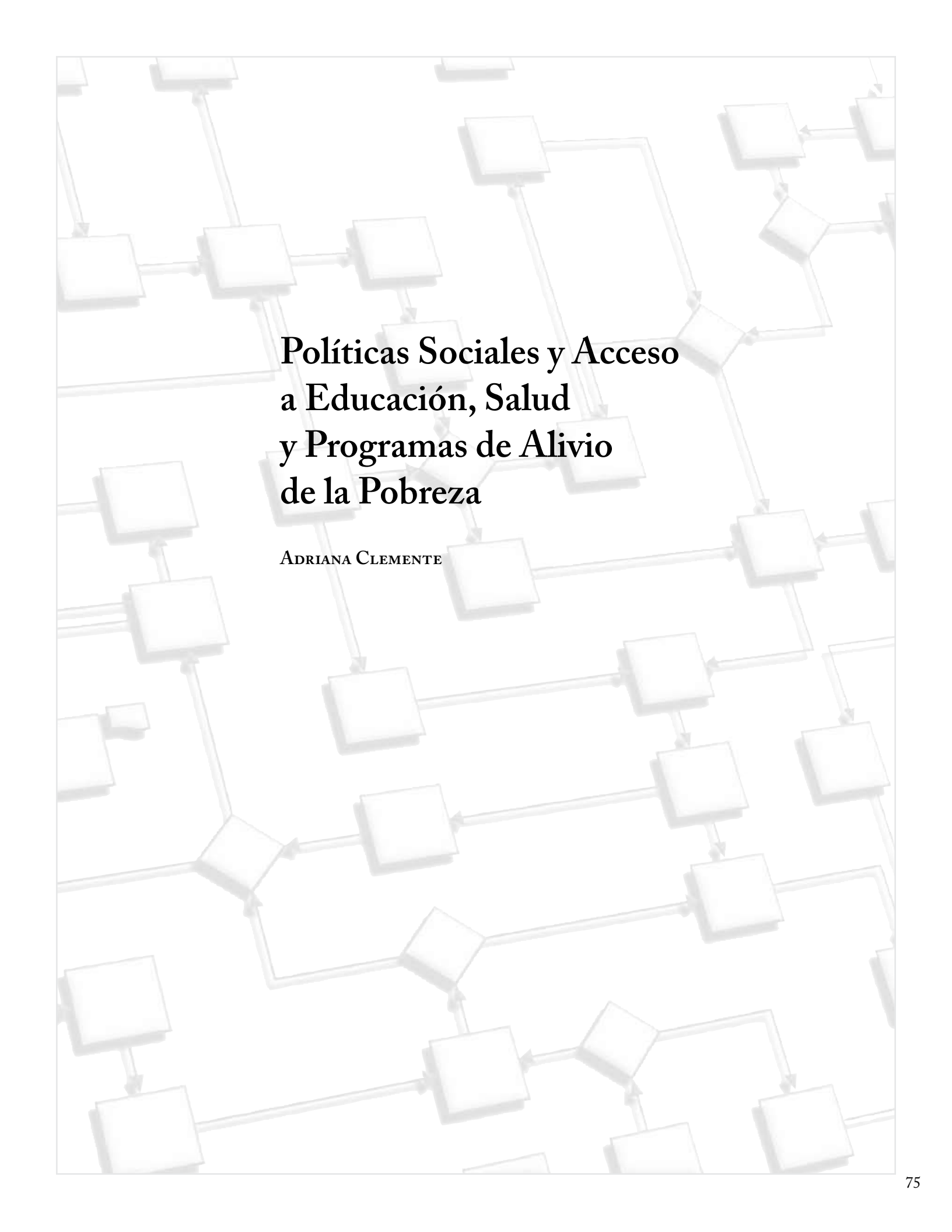
Pontón, Daniel, “Políticas públicas de seguridad ciudadana: el caso de Quito”, en L. Dammert (ed.), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Valparaíso, Programa Urbal, 2004.

Rico, J. M. y L. Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, México, Siglo XXI, 2003.

Sherman, L., “Trust and Confidence in Criminal Justice”, en *National Institute of Justice Journal*, 2002, pp. 22-31.

Van Dijk, J., “Crime Prevention Policy: Current State and Prospects”, en G. Kaiser y H. J. Albrecht, *Crime and Criminal Policy in Europe: Criminological Research Report*, Vol. 43, Freiburg, Max Planck Institute, 1990, pp. 205-220.

World Bank. Guía didáctica para Municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina. Washington, DC: World Bank, 2003.



Políticas Sociales y Acceso a Educación, Salud y Programas de Alivio de la Pobreza

ADRIANA CLEMENTE

CONTENIDO

- INTRODUCCION
- BREVE INTRODUCCION DEL ENFOQUE Y EL CONTEXTO DE ANALISIS
- DESCRIPCION DE LOS SECTORES SELECCIONADOS
 - **Sector educativo**
 - **Sector salud**
 - **Alivio de la pobreza**
 - **Interacción entre actores implicados**
- BALANCE DE LOGROS Y DEFICIENCIAS
 - **Heterogeneidad de los procesos**
 - **Efectos e impactos**
 - **Condicionamientos**
 - **Gestión**
 - **Participación**
- DESAFIOS Y RECOMENDACIONES
 - **Integración al sistema**
 - **Incorporar la heterogeneidad**
 - **Nuevos incentivos**
 - **Mecanismos de compensación**
 - **Ampliación y diversificación de la agenda descentralizada**
- BIBLIOGRAFIA
- ANEXO I. Lista de programas consultados por país
- ANEXO II. Incidencia de los programas de alivio de la pobreza como porcentaje del PIB

INTRODUCCION

El presente documento tiene como objetivo brindar una visión general sobre el desarrollo de las políticas sociales en el marco de la descentralización en los sectores de salud, educación y alivio de la pobreza, particularmente, en lo que se refiere a mejoras en la cobertura y calidad de sus prestaciones, así como establecer las recomendaciones que surgen del análisis de la experiencia evaluada. Para alcanzar este objetivo se seleccionaron casos comparables en países con un desarrollo significativo de políticas sociales descentralizadas, tales como Argentina, Brasil, México y Chile. Países con tamaños (extensión geográfica) comparables y sistemas de gobierno (federal) en tres de los cuatro casos. En cuanto a las políticas y programas consultados, la selección consideró niveles de cobertura, antigüedad y disponibilidad de fuentes secundarias, principalmente evaluaciones externas actualizadas de estos programas en las áreas seleccionadas (véase el Anexo I).

Este documento se compone de cuatro secciones: i) una introducción sobre los enfoques y el contexto de análisis; ii) una breve descripción de los sectores seleccionados y su desarrollo; iii) el balance de logros y deficiencias; y iv) desafíos y recomendaciones.

BREVE INTRODUCCION DEL ENFOQUE Y EL CONTEXTO DE ANALISIS

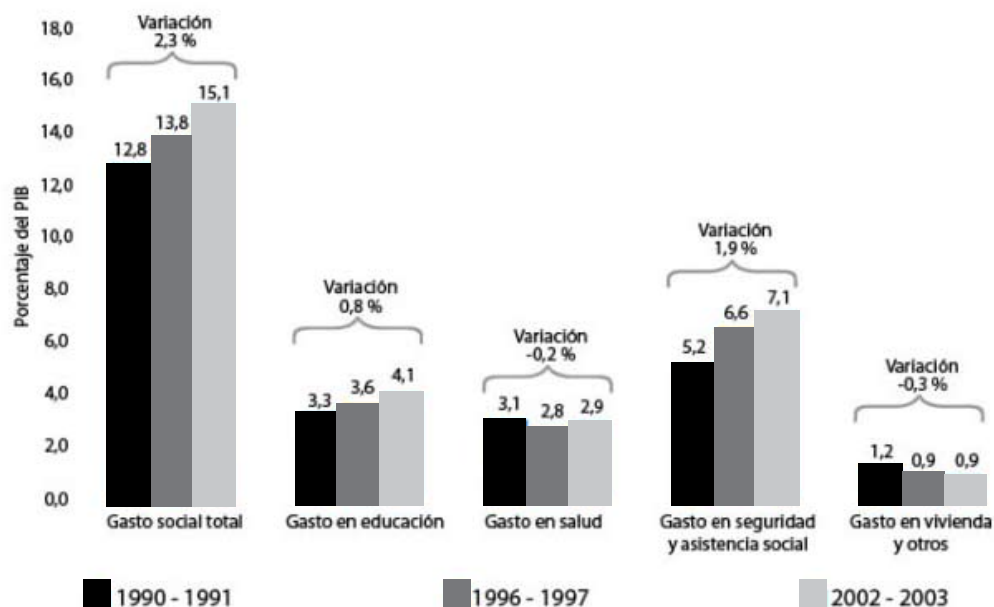
En América Latina por más de 30 años se extendieron múltiples experiencias de descentralización de los gobiernos nacionales hacia niveles intermedios y municipales. En este proceso de descentralización de las políticas sociales descentralizadas (PSD) es posible reconocer por lo menos tres etapas: un periodo fundacional (experimental y desconcentrador), otro normativo (en el que se generalizan las reformas constitucionales y legislativas) y una etapa instituyente tendiente a consolidar logros y corregir errores, por la que actualmente se estaría atravesando (Clemente, 2004).

A modo de síntesis, la descentralización en América Latina tiene, entre otras características, las siguientes: a) la heterogeneidad del tipo y grado de desarrollo de los procesos entre países y aun dentro de los mismos países; b) el carácter incompleto (institucional, político y/o financiero) de los procesos; y c) la ausencia de evaluaciones objetivas que den cuenta del impacto positivo que pudo haber tenido la descentralización en la reducción de la pobreza, hipótesis principal de las reformas en este campo.

En el marco de las reformas del Estado, si bien el caso de las políticas sociales descentralizadas es el que acumuló mayor cantidad de experiencias innovadoras y participativas, hay que considerar que las reformas más significativas fueron económicas (privatizaciones, reducción del gasto, flexibilización laboral, etc.) y por su naturaleza, con efectos regresivos en materia social y redistributiva, lo cual explica el aumento de la pobreza y la desigualdad a nivel regional. En el caso de las políticas sociales se debe agregar el efecto negativo de la prociclicidad del gasto social y la contradicción que supone su comportamiento recesivo en los momentos de crisis (CEPAL, 2007). A su vez, el gasto social en la última década, si bien ha mejorado levemente en educación y seguridad social, ha sufrido retracciones en salud, vivienda y saneamiento (CEPAL, 2007). Tanto la prociclicidad, como el retraimiento del gasto social son elementos que contribuyen a profundizar las desigualdades sociales. Véase el siguiente gráfico.

Las denominadas *nuevas políticas sociales* acompañaron la reforma del Estado y actuaron bajo una lógica compensatoria y asociadas a una o más políticas sectoriales. Se justifican en el principio de subsidiariedad del Estado, que actúa por fallas del mercado, las familias o los individuos y por el imperativo de evitar lo que

Evolución del gasto social de América Latina y el Caribe por sectores como porcentaje del PIB en 1990 - 1991, 1996 - 1997 y 2002 - 2003



Fuente: CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005

en políticas sociales se llama “daño inaceptable” (Castel, 1984), esto también explica su bajo impacto en la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, en torno a las políticas sociales descentralizadas se identifican, especialmente a nivel local, múltiples experiencias de articulación y democratización entre gobierno, organizaciones sociales y pobladores, así como resultados en materia de cobertura y accesibilidad adjudicables a las reformas.

Para evitar generalizaciones inconsistentes sobre los efectos de las políticas sociales descentralizadas, es necesario reconocer que la región presenta diferencias en los modelos y grados de desarrollo de los estados de bienestar y que esto se correlaciona con el modo en que los países han o no introducido reformas en estos sistemas y obtenido resultados según su estadio de avance previo (Clemente, 2004). Las mismas estrategias en contextos distintos llevan a resultados diferentes (Acuña, 2007), de ahí la importancia de tomar este informe como un insumo para el debate y no como un recetario reduccionista de observaciones e ideas.

DESCRIPCION DE LOS SECTORES SELECCIONADOS

A continuación se presenta una breve descripción de los procesos de descentralización en los sectores seleccionados: educación, salud y alivio de la pobreza. Esta descripción se complementa con observaciones sobre la interacción entre actores implicados en las políticas sociales descentralizadas. Para producir la caracterización de los sectores se indagó sobre dos planos: uno vinculado con las reformas y sus derivaciones legales y normativas, y otro referido a la implementación de las políticas y programas descentralizados. En torno a las reformas, las dimensiones comparadas fueron el tipo de competencias descentralizadas, las motivaciones que impulsaron el proceso y el grado de institucionalización alcanzado. En lo que respecta a la implementación, se consideró tanto el grado de cobertura y accesibilidad de los programas seleccionados como el impacto de los resultados en la reducción de los indicadores deficitarios.

Sector educativo

En el campo de la educación, las reformas en los países analizados encuentran antecedentes desde el año 1978 (Argentina), principios de los ochenta (Chile, Brasil) y principios de los noventa (México). En todos los casos existen leyes, resultando el caso de Brasil y Argentina los que completan el proceso a principios de los noventa, mientras que en el caso de México y Chile las transferencias son más paulatinas. En cuanto a competencias, en todos los casos el Estado nacional asume (formalmente) competencias en la compensación presupuestaria del sistema. Los grados de descentralización van desde la autonomía escolar (Chile), mantenimiento y supervisión (México y Brasil), hasta ninguna competencia municipal (Argentina). Según se desprende de los estudios consultados, si bien cuando comenzaron los procesos existían deficiencias significativas en la oferta, tanto de calidad como de cobertura – como es el caso de México y Brasil –, las motivaciones para impulsar la descentralización del sistema estuvieron más vinculadas a la desconcentración del gasto y al control del conflicto laboral que a metas en la calidad educativa.

Respecto al desarrollo de iniciativas participativas, en todos los casos se consigna algún ámbito de concertación (entre niveles de gobierno y actores), resultando el caso de Brasil el que más definición tiene en este sentido. En lo que se refiere a programas participativos destinados a mejorar la calidad y retención escolar de sectores vulnerables, se encontraron ejemplos de programas con distintos niveles de cobertura, en todos los casos con altos grados de focalización (principalmente geográfica). Las estrategias utilizadas combinan en todos los casos: equipamiento, mejora de la infraestructura y capacitación docente. La cobertura de estos programas es limitada. Por ejemplo, en el caso del Programa Escuelas de Calidad (PEC/México), en tres años de programa se alcanzó un 7,92 % respecto del total nacional; a su vez, el 46% de los municipios beneficiados están en la categoría de extrema marginación. La relación urbana rural es de 70/30, respectivamente (González Sánchez, 2006). Según las evaluaciones consultadas, las escuelas que participan de programas como el PEC/México muestran mejoras en todos sus indicadores, aunque esto se relativiza cuando se las evalúa dentro del sistema más amplio (regional o nacional) (Kaufman, 2005; Diniece, 2005; IIPE, 2005).

Como logros, las evaluaciones consignan mejoras en los indicadores de alfabetización, cobertura y accesibilidad de sectores excluidos, pero persisten los problemas de calidad y retención de matrícula. El sistema descentralizado (que se apoya fuertemente en los recursos locales) reproduce las desigualdades que ya presentaba la región y en algunos casos las profundiza, como se puede observar en el caso de Chile y Argentina, países que actualmente están haciendo reformas recentralizadoras para corregir estos efectos negativos del modelo descentralizador/desconcentrador.

Es positivo el resultado del fortalecimiento de la institución educativa que parte de mejorar su oferta (matrícula y equipamiento, adecuación de estrategias, etc.). Es decir, la mejora de la oferta tiene impacto positivo en la demanda. La persistencia de las desigualdades excede al ejecutor local y requiere acciones, por parte de los niveles centrales, destinadas a corregir los déficits locales (debilidades institucionales y contexto socioeconómico desfavorable) a partir de metas nacionales. Los componentes de articulación comunidad/escuela son poco significativos en materia de inversión para ser evaluados de manera independiente. Al mismo tiempo se observa que la escuela sigue actuando como vector entre gobierno y familia/comunidad y que a mayor pobreza, mayores son las competencias de contención que asume ese ámbito institucional; de ahí su rol clave en la dinámica de desarrollo local.

En el caso de la enseñanza media, si bien excede los propósitos de este informe, se consignan avances para promover tanto el ingreso, como la permanencia de los jóvenes en el sistema. Teniendo en cuenta la falta de políticas de juventud en toda la región, el esfuerzo del sector educativo para evitar la deserción (aunque residual en materia presupuestaria) debe ser valorizado y evaluado con vistas a una mayor cobertura. Las experiencias que pueden citarse son: Programa Liceo para Todos (Chile) y el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE) (Argentina). Ambos combinan sistemas de becas con incentivos a la institución educativa. A nivel regional el Programa Hemisférico en Educación de la OEA resulta un instrumento valorado por los gobiernos para conocer, de manera comparada, su posición (logros y déficit) en el sector.

Sector salud

En el sector de salud las reformas descentralizadoras empiezan en la década de los setenta, se dan de modo progresivo y son objeto de sucesivas negociaciones con actores políticos (gobiernos subnacionales y sindicatos). El proceso se acelera en los noventa. En Argentina la descentralización del sistema de salud fue una de las políticas de la dictadura militar a mediados de los setenta, lo que indica que descentralización y democracia no siempre están asociadas.

Las regulaciones se decretan por ley (al igual que en educación) y se generan reestructuraciones ministeriales por el cambio y la drástica reducción de competencias en los niveles centrales. Los principales receptores de los recursos fueron los gobiernos subnacionales. En todos los casos hay sistemas mixtos de financiamiento. A su vez, los Municipios asumen tareas de administración tanto del sistema de Atención Primaria de la Salud (APS), en el que ya tenían antecedentes, como en el hospitalario (en menor medida) (Idiart, 2006). Se consignan aumentos en el gasto de los gobiernos subnacionales por dos motivos: i) aumento por efecto del aporte que hacen las administraciones federales (por ejemplo, Argentina, donde el gobierno nacional redujo en un 50% el gasto en el sector entre 1996 y 2004), y ii) mantenimiento del mismo nivel de gasto en el promedio general, pero con diferencias territoriales según la contraparte local/regional.

Por efecto de la descentralización, las evaluaciones consultadas consignan mejoras en la cobertura (por ejemplo, Chile y Brasil). En cuanto a motivaciones, al igual que en educación, la desconcentración del gasto social y de los conflictos laborales (no explícita), en este caso además se combina con la expansión regional del enfoque de derechos de la Atención Primaria de la Salud. Las evaluaciones hacen observaciones críticas similares al sector de educación, en cuanto a la profundización de las brechas de desigualdad en la oferta. A esto se suman observaciones referidas a deficiencias de cobertura y accesibilidad, aspecto particularmente crítico en lo que respecta a salud materno-infantil y nutrición, problemática en la que si bien muestran resultados (asociados a la descentralización del sector), se mantienen las deficiencias de cobertura respecto del universo total. En tal sentido, el éxito de los programas focalizados no tiene la incidencia esperada. Otra derivación polémica de la focalización en salud es que a mayor capacidad de gestión de las jurisdicciones, mayor es la posibilidad de obtener recursos focalizados y reducir el déficit con éxito. La evaluación de programas de emergencia sanitaria (Maceira, 2005) observa que en lugares donde la población meta (NBI) es mayoría, es preferible optar por un enfoque universal, donde actúa con eficacia la autofocalización.

El sector de la salud es una parte importante de la agenda municipal (con mayor peso presupuestario y político). A partir de la descentralización se observan dos fenómenos de interés: la constitución de los municipios como actores con influencia en lo que se denomina *régimen de implementación del sector*, y el fortalecimiento de la lógica hospitalocéntrica (Chiara et al., 2007) por efecto de la presión presupuestaria y, consecuentemente, la captación de recursos, que puede significar la administración de los hospitales por parte del Municipio.

También es un sector que sufre presiones tanto por parte del sector privado como de los sindicatos. El aumento de la participación del sector privado en el sistema puede ser una de las externalidades de la descentralización, particularmente, para los países que ya tenían sistemas públicos débiles. Respecto a la participación, si bien en todos los casos funcionan modelos participativos, hay acuerdo en que los principales aportes de estos procesos se reflejan en la mejor adecuación de la oferta a las necesidades locales y el mayor respaldo a los municipios en la puja presupuestaria entre administraciones subnacionales. Como modelo de participación social, los consejos de salud (CS) de Brasil y la red (voluntaria) de agentes sanitarios de Argentina son casos de particular interés en este campo, por las dimensiones de estas redes y por antigüedad. En cuanto a la incidencia de la participación en las políticas de salud, hay acuerdo en que los beneficiarios del sistema de salud son actores coyunturales (que demandan por imperativo de la enfermedad) y que las organizaciones de base y otras modalidades organizativas, como los consejos de salud (Brasil) actúan más en la formación de demanda de cobertura que en la calidad de la oferta (Heimann y Kayano, 2007; Maceira, 2007).

El sistema, producto de la tradición operativa de la Atención Primaria de la Salud, ha generado y alimenta redes de promotores y agentes sanitarios (AS) que junto con las instituciones de salud a las que pertenecen (centros de salud, salas de primeros auxilios) están actuando en torno a programas masivos de alivio de la pobreza, contribuyendo al cumplimiento de los condicionamientos sin recursos adicionales. Estas redes, particularmente la de agentes sanitarios, no están valorizadas según la función que cumplen. En algunas regiones, especialmente rurales y más pobres, los agentes sanitarios son el único recurso accesible del sistema.

La experiencia de Brasil en materia de transferencias (nación/estados y municipios) resulta de interés por cuanto categoriza a los Estados y establece reglas para que, según su desarrollo (incipiente, parcial y semiplena), el gobierno nacional asigne competencias y recursos. A su vez, se establece un paquete de asistencia básica (Ugarte, 2007). Este tipo de medida reduce el riesgo de discrecionalidad en las relaciones (nación/estado/municipios) que se pueden establecer en torno a la asignación presupuestaria en un tema sensible como el de salud. Del caso brasileño y argentino se desprende que la participación de los municipios en los espacios críticos (comisiones intergestoras – Brasil – , Consejo Federal de Salud – Argentina), donde se debaten políticas y presupuestos a nivel nacional, favorece la asignación presupuestaria que se debe a su vez combinar, desde la nación, con los perfiles epidemiológicos de las regiones y microrregiones.

Los programas de salud no toman las intervenciones en el hábitat como parte de su estrategia. El efecto movilizador y el impacto que tienen las modificaciones del hábitat debería ser capitalizado por el sector. Por otra parte, los programas que se apoyan en el cumplimiento de condicionamientos en salud (por ejemplo, vacunación) no siempre prevén el equipamiento local para cumplirlas, lo que puede contribuir en algunas regiones al mayor debilitamiento y descrédito del sistema de Atención Primaria de la Salud. Por su parte, el sistema hospitalario recibe tanto la demanda no satisfecha por el primer nivel, como de un conjunto heterogéneo de sectores, entre los que se destacan los denominados nuevos pobres excluidos del sistema de seguros médicos por las crisis de empleo y las reformas privatizadoras del Estado. A su vez, el sistema de seguros médicos también reproduce la segmentación derivada de un mercado de trabajo flexibilizado y precarizado.

Como innovación en materia de accesibilidad a los medicamentos (principal gasto en salud de los sectores pobres) se destaca el Programa Remediar (Argentina), que propone la distribución gratuita y universal de medicamentos genéricos, sobre la base de una provisión tanto pública como privada de los mismos (Tobar, 2004). Otro ejemplo de mejoras en la accesibilidad es la experiencia de hospitales integrales con medicina tradicional (México) que en su oferta introduce conocimientos de la medicina popular. Entre los programas regionales, el Programa Ciudades, Municipios y Comunidades Saludables (OPS) ha logrado, con muy pocos recursos, una red de conocimientos y recursos que revaloriza el trabajo de los municipios en Atención Primaria de la Salud.

El sector salud, además de altos costos operativos (por insumos), tiene requerimientos en materia de recursos humanos que no han sido previstos en las reformas. A su vez, el impulso de las prácticas preventivas y de los modelos de salud comunitaria no se contradice con la sofisticación tecnológica de la oferta privada. El resultado de las asimetrías en equipamiento y calidad de las prestaciones es el reforzamiento de la tendencia privatizadora y el consecuente aumento de las brechas entre sectores sociales. De ahí la importancia de reforzar el sistema público y de Atención Primaria de la Salud, aunque explorando formas mixtas y solidarias, particularmente entre el sistema público y el de los seguros médicos (experiencias positivas se observan en Argentina y Uruguay).

Cuadro 1. Proceso de las reformas por sector

Dimensiones	Educación	Salud
Competencias	<p>El Estado nacional asume (formalmente) competencias en la compensación presupuestaria del sistema.</p> <p>Los grados de descentralización cubren desde la autónoma escolar (Brasil y Chile) hasta ninguna competencia municipal (Argentina).</p>	<p>Gestión en todos los casos y Atención Primaria de la Salud (hospitalaria) (-).</p> <p>Sistemas mixtos de financiamiento en todos los casos. Federales (más transferencias presupuestarias).</p>
Procesos	<p>Antecedentes desde 1978 (Argentina); principios de los ochenta (Chile, Brasil); noventa (México) y correcciones en el resto.</p> <p>En todos los casos existen leyes.</p> <p>Brasil y Argentina se completan a principios de los noventa. México y Chile lo desarrollan de modo paulatino en dos décadas.</p>	<p>Progresivo y negociado (se acelera en los noventa).</p> <p>Se regula por ley (Brasil y Chile) y se realizan reestructuraciones ministeriales.</p>
Motivaciones	Desconcentración (del gasto y del conflicto laboral) (-) calidad educativa.	Desconcentración (del gasto y conflicto laboral) (+) Atención Primaria de la Salud (enfoque de eficiencia y derechos).
Procedimientos participativos	En todos los casos.	En todos los casos.

Alivio de la pobreza

En este apartado se examinan los vínculos entre el alivio de la pobreza y la prestación de servicios sociales en los sectores seleccionados, particularizando las estrategias, que además de territoriales buscan sinergia con los sectores de salud y educación ya descritos.

Dentro de este grupo de programas de alivio de la pobreza (PAP) encontramos una serie de estrategias destinadas a los sectores más pobres (en un contexto de ajuste estructural y de reforma del Estado). Estas estrategias (con lógica compensatoria) se propusieron actuar en torno a las omisiones y fallas de las políticas universales y establecieron una agenda de “buenas prácticas” tendientes a homogeneizar las estrategias de atención a la pobreza en toda la región a partir, entre otras cosas, de la financiación compartida entre bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y gobierno. Los campos (salud, educación, discapacidad, infancia en riesgo, etc.) han sido muy diversos, pero la constante es la territorialización de las intervenciones y la coparticipación de los beneficiarios y efectores locales. Las modalidades de transferencia han variado de una predominancia de transferencias indirectas (aumento de capital social) a un tipo de transferencia directa (aumento de ingresos). Los programas de transferencia condicionada (PTC) con carga en salud (control de niños sanos, vacunación, etc.) y educación básica (ingreso y permanencia) se han extendido sin precedentes en la cobertura de un programa focalizado. Por ejemplo, entre Brasil y México llegan a 16 millones de personas (Oportunidades – México –, 5 millones, y Bolsa Familia – Brasil – 11,2 millones, en el año 2006).

Los montos que asignan estos programas no se establecen ni actualizan en relación con el costo de vida y las condiciones económicas georreferenciadas. Esto explica, en parte, la dificultad de las familias para cumplir condicionamientos y el diferente impacto que tiene para el hogar el dinero recibido, por efecto de diferencias (económicas, sociales y geográficas) de su contexto.

En materia de políticas de transferencia de ingreso, resulta alentador el caso de las políticas destinadas a apoyar técnica y financieramente el desarrollo de microemprendimientos productivos de beneficiarios de los programas de transferencia condicionada. Una evaluación reciente del Plan Manos a la Obra (PMO) (Argentina, 2007) puso de manifiesto (en un 60% de los casos) la utilidad de estos emprendimientos para sumar ingresos al hogar y/o mejorar el perfil de inserción laboral de los beneficiarios.

En cuanto a los condicionamientos y sus efectos, se observa que el perfil de riesgo de la familia beneficiaria y su contexto, el bajo monto de las transferencias y los requisitos propuestos, son elementos que se combinan de manera crítica cuanto más pobre es el hogar. Una evaluación reciente del Programa Familias (Argentina), que llega a más de 500.000 familias, da cuenta de que el incumplimiento de los condicionamientos (vacunación y educación básica de hijos menores) está directamente relacionado con el nivel educativo de la madre, y se agrava en contextos donde los servicios (salud y educación) son de difícil acceso.

Un efecto positivo derivado de los condicionamientos es la articulación territorial entre sectores implicados que permite, entre otros resultados, compatibilizar diagnósticos sectoriales y establecer metas intersectoriales a nivel local.

Respecto a resultados, el impacto del programa depende del punto de partida. Por tal motivo, el efecto inmediato de estas transferencias es más fuerte en las familias más pobres y en los países cuyos sistemas de protección social están menos desarrollados, debido a que establece una mejora tangible del ingreso, como se constata en los casos de Brasil y México. A su vez, cuanto mayor es la pobreza, menor es el impacto de estas transferencias en lo que se denomina “estrategia de salida”; o sea, disminuye la función de puente que se espera tengan estos programas en el tránsito a un cambio de condición socioeconómica más favorable.

Interacción entre actores implicados

En cuanto a las interacciones que promueve el modelo de gestión de las políticas sociales descentralizadas, primero es necesario acotar la aplicación del concepto de *participación* para los fines de este informe. Nos referiremos a un tipo especial de participación que denominamos *participación regulada*, por ser una estrategia prevista en uno o más momentos del ciclo de una política o programa, y cuya modalidad y alcance han sido delimitadas como parte del diseño (Clemente, 2004). A su vez, asumimos que esta participación es producto de interacciones (de oposición y cooperación) entre actores implicados; de ahí que estos procesos sean productores o no de gobernabilidad.

Respecto al impacto de la participación social en los programas descentralizados, el estudio de los casos analizados no arroja resultados tangibles que confirmen la relación entre participación y reducción de indicadores de pobreza, especialmente cuando la transferencia en servicios o monetaria que se realiza no se corresponde con la complejidad o gravedad del problema que se atiende.

Es posible estimar que las capacidades (activos) que movilizan los programas participativos no hallan correlato en la estructura de oportunidades que ofrece el contexto general, motivo por el cual, al retirarse el programa, no se pueden mantener los niveles de sustentabilidad de los recursos incorporados, lo que incrementa la vulnerabilidad de los beneficiarios. La idea de que los problemas estructurales de la pobreza son transitorios y se pueden erradicar con proyectos breves resulta una falacia.

La participación social en la formulación de las agendas públicas y en el control del gasto es el instrumento más visible de redistribución que puede aportar la participación de la ciudadanía en las políticas públicas. En este sentido, son las instancias que cuentan con múltiples actores (consejos, foros, mesas de concertación, etc.) las que actúan con más eficiencia. Priorización de problemas, diseño consensuado de soluciones y monitoreo del gasto público, son ejercicios de participación que se vienen ejerciendo de manera creciente y sistemática en diferentes contextos con buenos resultados (Bombarolo et al., 2006; Irarrázabal, 2005; Clemente, 2006). El tipo de liderazgo del gobierno municipal y de su intendente, y la cultura organizativa de la comunidad, son factores que se deben combinar positivamente para promover con algún éxito la participación no gubernamental en estos ámbitos de participación directa. Las dificultades que se oponen al funcionamiento regular de estos espacios y la motivación coyuntural de los actores sociales para que participen de manera sostenida, son características constitutivas de estos ámbitos, cuya naturaleza es actuar eficazmente en la etapa de distribución y en menor medida en el control del gasto, pero no en otras instancias del ciclo de vida de las políticas sociales descentralizadas.

Otro aspecto positivo de las interacciones que generan estas políticas descentralizadas es que crean, en los gobiernos municipales, capacidad de gestión. Es interesante ver cómo algunos municipios (especialmente medianos), a medida que adquieren experiencia en la administración de programas sociales descentralizados, van adecuando los programas a las necesidades de su territorio. Como parte de esta adaptación deben atender, con distinto grado de éxito, problemas de baja cobertura, excesiva focalización y discontinuidad de los servicios prestados, una vez finalizados los proyectos. La posibilidad de éxito de estas adecuaciones está sujeta a dos condiciones: la capacidad de gestión del municipio y la capacidad tributaria de la sociedad local. De ahí que la evidencia indique que los municipios con más recursos (institucionales y financieros) son los que tienen muchas más posibilidades de asumir con éxito esta continuidad y hacer buen uso de los recursos nacionales descentralizados. Esta tendencia reproduce las desigualdades cuando no existen mecanismos de compensación entre regiones y municipios cuyas capacidades difieren.

A la descentralización se le adjudica competencia para reemplazar los mecanismos clientelares mediante la democratización de las relaciones entre los actores que participan en una política social. En la práctica se observa que el tipo de reciprocidad que proponen los programas descentralizados también es motivo de nuevos arreglos clientelares, pues hay que elegir pobres entre los pobres y se depende de la participación de los beneficiarios para ejecutar los programas (contraprestaciones). Esto crea condiciones de mutua dependencia, en la que persisten las asimetrías entre efectores y beneficiarios (Araújo y Bonfim, 2006; Hevia, 2007).

Una de las derivaciones negativas de los procesos participativos es la dificultad de diferenciar entre las competencias de los gobiernos locales, las organizaciones barriales y las ONG (beneficiarios, cofinanciadores y coejecutores). Una consecuencia de ello es la posible dilución de responsabilidades, que se observa en los resultados, especialmente en los negativos.

Otra observación es que las prácticas descentralizadas, especialmente las que se apoyan para su gestión en la contraprestación de los beneficiarios, abren un nuevo espacio de conflicto y negociación en la disputa por el control de recursos indispensables (alimentos, abrigo, medicamentos), lo que da lugar a otro tipo de arreglos y a grupos de presión derivados de los mismos proyectos. En algunos casos estos grupos constituyen una expresión emergente de la misma focalización de la que son objeto los beneficiarios de estos programas.

BALANCE DE LOGROS Y DEFICIENCIAS

A partir de los sectores brevemente caracterizados, en este apartado se establecen algunos ítems sobre las implicaciones de la descentralización en el campo de las políticas sociales descentralizadas.

Heterogeneidad de los procesos

La evolución de la descentralización de las políticas sociales en cada país se relaciona con los estadios de los sistemas que precedieron las reformas y la organización (federal o unitaria) del Estado. En este punto se observó que a menor desarrollo del sistema, mayor es la desconcentración que se aplica en los municipios; a su vez, los sistemas federales introdujeron las reformas de manera tardía y encontraron mayor resistencia de los actores políticos sociales del sector. Asimismo, la experiencia indica que las deficiencias previas a las reformas, especialmente de enfoque y gestión, tienden a reproducirse y en algunos casos a profundizarse, como en el caso de las desigualdades, los liderazgos autoritarios y las prácticas clientelares.

Efectos e impactos

Los cambios (mejoras) en materia de salud y/o educación, que muestran algunos indicadores en los países observados, no se explican tanto por la descentralización y focalización de la que fueron objeto estos sectores como por efecto del aumento del gasto público social (GPS) en el sector, que tuvo impacto en la cobertura y/o calidad de la oferta. La descentralización, como política de Estado, puede optimizar el gasto, pero no reemplazarlo.

Al mismo tiempo, en los países cuyos sistemas de protección social están menos desarrollados, las reformas descentralizadoras impulsaron la generalización de algunas prestaciones (principalmente de salud y educación básica) como un derecho de sectores hasta el momento no considerados por la deficiente oferta de estos servicios. Lamentablemente, las “nuevas” políticas sociales tienen una idea restringida de la integración social, y el subsidio actúa en el umbral de sobrevivencia y brinda ofertas de calidad diferenciada que no contribuyen a elevar la plataforma de los derechos sociales de manera igualitaria.

De manera contraria, los casos de focalización (geográfica) aplicada a la población rural o a la prevención de la desnutrición (en comunidades pobres), tienen ventajas. Cuando las prestaciones (por concepto) deben cubrir a un sector mayoritario, funciona la combinación de la focalización geográfica para compensar los déficit con un modelo universal de transferencia donde actúe la autofocalización.

Condicionamientos⁹

Los programas de transferencia condicionada que vinculan educación y salud para población meta han significado un avance con vistas a reconocer el derecho de las familias a un ingreso monetario, que a su vez actúa como incentivo para demandar prestaciones básicas de salud y educación. En cuanto al impacto, el subsidio (por su bajo monto) no logra modificar la condición de pobreza, aunque sí actúa en la línea de indigencia. Hay tendencia a explicar las fallas en la salida¹⁰ (debido a la mejora de los indicadores de población meta) responsabilizando a la familia. Desde este enfoque, el Estado se desresponsabiliza de las causas que mantienen a la familia en situación de pobreza o indigencia. Los casos en que los gobiernos combinan estos programas con otras intervenciones destinadas a la generación de ingresos y/o procesos de conclusión de los ciclos escolares tienen resultados más significativos en la salida de los beneficiarios. Para cumplir con los condicionamientos, en los casos más críticos (por ejemplo, indigencia) es necesario implementar soportes (seguimiento y apoyo) comunitarios e institucionales que puedan atender la complejidad de estos casos, que combinan múltiples variables de riesgo.

⁹ Concepto que introdujeron los planes de alivio a la pobreza (a través de los bancos multilaterales de desarrollo) para establecer contraparte, es decir, “una o más condiciones” que el beneficiario (puede tratarse de un país o de una familia) debe cumplir para acceder a un programa X. (N. de la A.)

¹⁰ Concretamente la salida de la persona beneficiaria del programa X de alivio a la pobreza debido al mejoramiento de su condición. (N. de la A.)

Gestión

Los programas descentralizados, tienen por lo menos cuatro características con diferentes efectos según el contexto en el que actúan: i) generan su propia orgánica, lo que es motivo de conflicto con el personal de planta y favorece la emigración de los técnicos más formados; ii) introducen en la administración pública procedimientos de planificación y evaluación que luego son asimilados por otras áreas y niveles de gobierno; iii) combinan diferentes burocracias institucionales (Estado, bancos multilaterales de desarrollo, ONG); y iv) motivan nuevas articulaciones/negociaciones entre niveles de Estado; estas articulaciones, aunque positivas, no alteran las asimetrías preexistentes.

El gobierno municipal y las instituciones de la política social que actúan en ese nivel, a pesar de la sobrecarga de funciones que significa la descentralización/desconcentración, muestran capacidad para actuar con eficacia. La creación de unidades ejecutoras (UE) externas debilita los sistemas locales. Por el contrario, los programas que apoyan y fortalecen los equipos locales favorecen la institucionalización de las innovaciones.

La gestión descentralizada en los municipios con mayor capacidad de gestión, particularmente en los medianos y grandes, contribuye, por efecto de la contraparte local, a mejorar los indicadores de salud y educación (cobertura y acceso) sólo para el grupo de beneficiarios seleccionado. Si es mayor el déficit, la incidencia de estos resultados en el universo total es baja o nula.

Participación

La participación social en las políticas sociales adquiere relevancia cuando permite controlar, corregir y/o cambiar relaciones asimétricas entre actores (Estado/mercado/beneficiarios). Los problemas de convocatoria que presentan algunas iniciativas se pueden explicar por la falta de resultados. El rol del gobierno municipal (como promotor) y la cultura participativa de la localidad se combinan favoreciendo o no la participación en el sector. Los ámbitos multiactorales (actores políticos y sociales) son los que logran mayor incidencia.

La relación entre focalización y clientelismo está probada. Las propuestas que buscan superar esa tendencia promueven la universalización de las prestaciones, la participación multiactoral y reglas del juego que favorezcan procesos redistributivos que contribuyan a la movilidad e integración social.

Algo positivo que los procesos participativos han demostrado es capacidad para: i) generar y renovar liderazgos sociales y políticos; ii) aumentar la cobertura y accesibilidad de los programas focalizados; iii) optimizar recursos escasos (no significa superar el déficit); y iv) brindar mayor gobernabilidad en situaciones de conflicto social (crisis, emergencias, desastres, etc.).

DESAFIOS Y RECOMENDACIONES

A continuación se presenta una síntesis de recomendaciones que pueden favorecer la consolidación del resultado de las políticas sociales descentralizadas y orientar la contribución de los organismos de cooperación internacional en estos procesos.

Integración al sistema

Los programas descentralizados con apoyo (asesoramiento y/o financiamiento) externo descentralizados deben tener metas definidas, complementarias y tangibles, que no entren en competencia con los objetivos y con la organicidad de las políticas centrales. La creación de nuevas burocracias a nivel local pone en riesgo la sustentabilidad de los nuevos proyectos. Los programas descentralizados, cuando actúan integrados dentro del sector, permiten introducir cambios y promover la incrementación del sistema con vistas a su mayor cobertura y calidad.

Incorporar la heterogeneidad

Es necesario atender la heterogeneidad (entre países y dentro de cada uno de ellos) y favorecer la participación de los gobiernos subnacionales en la discusión del gasto público social y el diseño y adecuación de las principales políticas, aspecto que debe estar respaldado por metas (cobertura, calidad y accesibilidad) consensuadas a nivel nacional y sujetas a estándares deseables para la región. La participación de los gobiernos subnacionales para tener efectos redistributivos debe ser formal (consejos de política social, mesas de concertación, etc.) y debe establecer reglas del juego claras en lo que respecta a criterios de asignación de financiamiento y agenda de problemas que han de abordarse.

Los organismos de cooperación deben revisar la contradicción que supone promover la descentralización bajo fórmulas y estrategias comunes en países diferentes. Las metas comunes pueden tomar algunos recaudos para mejorar la adaptación de las estrategias globales: i) los diagnósticos deben ser realizados con participación técnica y política de los sectores involucrados, evitando perspectivas reduccionistas, y ii) las estrategias deben considerar la experiencia previa y el aprendizaje del propio sector (gubernamental y no gubernamental) en la materia (principio de incrementación).

Nuevos incentivos

Las políticas que implican articulaciones entre los tres niveles de gobierno son las que logran mayor impacto en el ámbito territorial. En el caso de los países federales, se deben explorar incentivos para que los municipios (principalmente de las ciudades intermedias y grandes) puedan seguir acumulando capacidad de gestión y participen junto a los gobiernos centrales, no sólo como efectores, sino también como productores de políticas para sus regiones. En el caso de los municipios pequeños, los incentivos deben concebirse en el marco de políticas que favorezcan la asociación microrregional, lo que contribuye a evitar la fragmentación y la profundización de las desigualdades territoriales. Como ejemplo de acciones regionales que han producido insumos y apoyos específicos a las políticas nacionales se destacan, entre otras iniciativas, el Programa Ciudades, Municipios y Comunidades Saludables y el Proyecto Hemisférico en Educación.

Mecanismos de compensación

Para evitar la fragmentación/segmentación de la oferta es necesario establecer fórmulas públicas que permitan sustentar las políticas en sus diferentes estadios e incorporar las diferencias de contexto y de las instituciones en todos los niveles que ejecutan esas políticas. Las políticas que combinan la transferencia de competencias con recursos y asistencia técnica adecuada al nuevo contexto (económico e institucional) de implementación obtienen mejores resultados; de ahí la importancia de generar mecanismos de compensación solidarios entre regiones y municipios con vistas a resultados más homogéneos.

Los programas sociales que dependen en parte del financiamiento externo (endeudamiento) reducen su potencial redistributivo. Es deseable que estos programas pasen a formar parte de los fondos de seguridad social y que en su financiamiento participen el mercado de trabajo y el Estado, dejando en manos de la cooperación externa (particularmente la multilateral) sólo la inversión y la innovación.

Ampliación y diversificación de la agenda descentralizada

La experiencia acumulada por los municipios en materia de políticas sociales descentralizadas identifica áreas de vacancia, tanto en los gobiernos centrales como en la cooperación externa. En materia de género, la violencia familiar, la escolarización en medios rurales y las condiciones de inserción de la mujer en el mercado de trabajo (acceso, derechos y remuneración) son, entre otros, temas que no se problematizan como parte central de las políticas sociales de inclusión.

Del mismo modo, la falta de políticas específicas para jóvenes población meta es un tema crítico. Los señalamientos se hacen desde el campo no gubernamental y muestran resultados en torno a procesos de conclusión de los ciclos escolares (por medio de becas) y trabajo subsidiado para el grupo de 18 a 24 años. La conexión de estos grupos con las instituciones (públicas y no gubernamentales) y la combinación de estrategias culturales y recreativas demuestran la captación y permanencia de los jóvenes en los programas.

La agenda de hábitat y salud no ha tenido progresos, a pesar de que los estudios y experiencias demuestran que haber concebido este campo de intervención como objeto de política pública ha sido un acierto.

Finalmente, la articulación de las políticas de transferencia de ingreso con estrategias de generación de ingresos es un campo que emerge de la crisis de empleo y requiere de políticas específicas que reduzcan el efecto reproductor de los programas de alivio de la pobreza que no se vinculan con el campo del trabajo y la educación.

En estos y otros temas que exigen planes a mediano plazo, inversión y articulación intersectorial, la Organización de Estados Americanos puede contribuir con diferentes apoyos, tales como programas de investigación aplicada a las áreas deficitarias, producción y socialización de evaluaciones de impacto de las principales iniciativas de política pública y gestión financiera frente a la cooperación no gubernamental y multilateral. Con los organismos de crédito es deseable compatibilizar enfoques sobre la orientación de las estrategias regionales que siguen estos organismos, de modo que la movilización de recursos que manejan los gobiernos nacionales en ese campo optimice sus resultados. En este punto se requiere una nueva discusión sobre el rol de la política social en el desarrollo, especialmente cuando el modelo económico es productor de pobreza y desigualdad.

BIBLIOGRAFIA

Acuña, C., “Mirando la experiencia europea para comprender mejor la latinoamericana: notas comparadas sobre las políticas de modernización estatal”, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre a 2 de noviembre de 2007.

Araújo Fernandes, A. y W. Bonfim, “La democratización de la gestión municipal en Brasil: un abordaje teórico del objeto”, en *Diseño institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*, 2006. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disen/araujo.pdf>

Bombarolo, F., E. Íñiguez y M. Foio, *Aprendizajes y reflexiones sugerentes sobre la participación ciudadana en las políticas públicas*, Buenos Aires, Observatorio Social, 2006.

Bracho González, T., *Evaluación externa del PEC, ciclo escolar 2006-2007*, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), octubre de 2006.

Carvalho Pinheiro, R. y C. Ishikawa Lariú, “Responsabilização e transparência governamental: o caso do controle social do Programa Bolsa Família”, XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre a 2 de noviembre de 2007.

Castel, R., *La gestión de los riesgos*, Barcelona, Anagrama, 1984.

Centro de Estudios de Estado y Sociedad-CEDES-WDC, septiembre de 2005.

CEPAL, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Montevideo, CEPAL/AECI, 2007.

Chiara, M.; C. Jiménez, y M. Miraglia, “Relaciones intergubernamentales y política de salud en el nivel local: el caso del subsector público en el Gran Buenos Aires.” XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre a 2 de noviembre de 2007.

Clemente, Adriana, “Desarrollo local y ajuste estructural: un balance base cero”, en A. Rofman y A. Villar (comp.), *Desarrollo local en América Latina*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2006.

—, “Descentralización y desarrollo en América Latina: las contradicciones de una ecuación incompleta”, en J. L. Rhi-Sausi, *El desarrollo local en América Latina: logros y desafíos para la cooperación europea*, Caracas, Recal/ CeSPI/Nueva Sociedad, 2004.

Clemente, A. y C. Smulovitz, *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, WWC/IIED-AL, 2004.

Ciudades, Municipios y comunidades saludables. OPS (varios documentos). Disponible en: <http://www.cepis.org/bvsdega/boletin/boletinga.html>.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), “Documento de la República Argentina. Proyecto hemisférico: elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar”, Buenos Aires, julio de 2005. Disponible en <http://porlainclusionmercosur.educ.ar/documentos/Argentina1.pdf>

Fernández Gatica, I. y C. Serrano, “Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza”, X Congreso Internacional del CLAD, 2005.

González Sánchez, F., 2006. “Política educativa y desarrollo social en México: impacto de la federalización educativa”, XI Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Guatemala, 7 a 10 de noviembre de 2006.

Guimarães de Castro, M. H., “Política social en Brasil: continuidades y cambios”, Seminario Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina y sus perspectivas, 2006 (mimeo).

Heimann, L. y J. Kayano, “As políticas públicas em saúde e o estado brasileiro”, Red de Investigación en Sistemas y Servicios de Salud en el Cono Sur de América Latina, 2007.

Hevia de la Jara, F., “Uso electoral de los programas de transferencia condicionada en México y Brasil: ¿sirve de algo la contraloría social?”, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre a 2 de noviembre de 2007.

Idiart, A., “Capacidades institucionales e implementación de programas sociales: las transformaciones de los programas materno infantiles en Argentina en la última década”, XI Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Guatemala, 7 a 10 de noviembre de 2006.

IDRC/CRDI/ISALUD, “Participación ciudadana en salud en el Mercosur ampliado”, capítulo Argentina (investigación), documento de presentación de resultados preliminares, noviembre de 2007.

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sede Regional Buenos Aires (IIPE), “Informe de integración de los cuadros de situaciones regionales. Proyecto hemisférico: elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar”, Buenos Aires, septiembre de 2005. Disponible en http://porlainclusionmercosur.educ.ar/documentos/IIPE_ProyectoHemisfericoEdicionFinal3.pdf

Irarrázaval, I., “Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 a 21 de octubre de 2005.

Kaufman, R. y J. M. Nelson, “Políticas de reforma educativa: comparación entre países”, *PREAL*, No. 33, 2005.

Maceira, Daniel, *Actores y referentes en salud en América Latina*, Washington, BID-Departamento de Desarrollo Sustentable, 2007.

Maceira, Daniel et al., 2005, “Análisis del Programa Remediar”, Oficina de Evaluación de Desarrollo (OVE).

Martínez Bordón, A. y T. Bracho González, “Los consejos de participación social en la educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?”, XI Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Guatemala, 7 a 10 de noviembre de 2006.

Ministerio de Desarrollo Social, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, *Resultados de la evaluación de medio término: Plan Nacional Manos a la Obra; estudio cuantitativo*, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007.

OEA, “Proyecto Hemisférico en Educación” (documentos varios). Disponible en <http://oea-ebc.org/docs>.

Ruiz U., Catalina y C. Marcela Vergara, "Sistematización de la política chilena: Programa Liceo Para Todos y su línea Planes de Acción." Proyecto Hemisférico: Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar." Santiago de Chile, junio de 2005. Disponible en: <http://porlainclusionmercosur.edur.ar/documentos/Chile.pdf>

Soberón Acevedo, G. y G. Martínez Narváez, "La descentralización de los servicios de salud en México en la década de los ochenta." En: Salud Pública de México Vol. 38, 1996.

Tobar, F., "Políticas para promoción del acceso a medicamentos: el caso del Programa Remediar de Argentina", nota técnica de discusión de salud 002/2004, Washington, D.C., BID, enero de 2004.

Ugarte, M., "Descentralización de los sistemas de salud: experiencia comparada", USAID/PRAES, marzo de 2007.

Valdés Cuervo, A. y A. Rodríguez Ceballos, "Estudio comparativo de los conocimientos de los alumnos de sexto grado de primaria que estudian o no en escuelas con el Programa Escuelas de Calidad." En: Revista Iberoamericana de Educación N° 38/6, 2006

Westphal, M. F. , "O movimento Cidades/Municípios Saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida," Ciencia & Saúde Coletiva, 2000.

ANEXO I.

Lista de programas consultados por país

Argentina
Programas descentralizados en salud, educación e ingresos
Programa social educativo (PSE, 1993-1999)
(PIE/PROAPS, 2004-continúa)
Remediar (2002-continúa)
Municipios y comunidades saludables (2002-continúa)
Brasil
Fundescola (1998-continúa)
Bolsa familia (PBF, 2003-continúa)
México
Oportunidades (1998-continúa)
Programa escuelas de calidad (PEC, 2001-continúa)
Chile
900 Escuelas (1999-2003)
Chile solidario (2002-continúa)

ANEXO II.

Incidencia de los programas de alivio de la pobreza como porcentaje del PIB

Programa	Presupuesto anual (en millones)	% PIB
Familias-Argentina	1.000	0.55 (2004)
Bolsa familia-Brasil	3.360	0.28 (2003)
Chile solidario- Chile	200 (2003-07)	0.10 (2004)
Oportunidades-México	1.86 (2002)	0.32 (2001)

Fuente: elaborado por la autora a partir de los informes de los programas.

Gasto Público Social en Salud y Educación (2002-2003)

País	Gasto público social % PIB	Gasto público social % del gasto total	Salud % PIB	Educación % PIB
Argentina	9.7	14.2	4.4	4.2
Brasil	12.6	8.9	2.9	3.6
Chile	7.6	13.7	2.0	4
México	2.5	14.2	2.4	4.1

Fuente: CEPAL, 2007.



Rendición de Cuentas y Creación de Espacios Públicos a Nivel Local

LEONARDO AVRITZER Y
ALEXANDER CAMBRAIA

CONTENIDO

- INTRODUCCION
- DEMOCRATIZACION Y DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA
- DEMOCRATIZACION, DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION:
EL CASO DE BRASIL
 - **El origen de la participación**
- TRES TIPOS DE ESPACIOS PUBLICOS
- RECOMENDACIONES PARA LA INTRODUCCION DE ESPACIOS
PARTICIPATIVOS Y UNA MAYOR RENDICION DE CUENTAS
- BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Hasta mediados de la década de los años ochenta, por tradición los gobiernos de América Latina eran centralizados. Brasil fue una excepción hasta el año 1964: a los gobiernos estatales les correspondía el 56% de la recaudación tributaria durante los años cincuenta (Samuels, 2004). No obstante, el régimen autoritario incrementó la participación del gobierno central en el producto interno bruto (PIB), a lo que se sumó un proceso de centralización política después de 1964. También en México el autoritarismo sirvió para aumentar la participación del gobierno en el PIB, merced al control de los ingresos por concepto del petróleo a partir de la década de los años setenta. Muchos otros países latinoamericanos han tenido una tradición de gobierno centralizado, destacándose entre ellos Perú y Argentina.

La centralización en América Latina no se limitó exclusivamente a los recursos fiscales sino que supuso, asimismo, el debilitamiento de los gobiernos subnacionales y la organización de servicios públicos tales como salud, educación y sistemas de pensión a cargo del gobierno central. En el caso de Brasil, en 1982 se restableció el proceso electoral para designar gobernadores y en 1985 para alcaldes. Paralelamente, con la restauración de la autonomía política subnacional, a lo largo de los años ochenta se descentralizaron los ingresos fiscales.¹¹ En el caso de Brasil, ya en el año 1982, cuando estaba cobrando fuerza la oposición contra el autoritarismo, se observaba un incremento en las transferencias fiscales automáticas a los estados y ciudades, del 10% al 14% (a través del Fondo de Participação dos Estados) y del 10% al 16% (a través del Fondo de Participação dos Municípios) (Faletti, 2005).

La democratización en América Latina comenzó a producirse en el año 1983 en Argentina, siguió en 1985 en Brasil, en 1990 en Chile y en 2000 en México. Independientemente de la manera como se haya producido la democracia, mediante el desplome del régimen autoritario, como fue el caso de Argentina (Stepan, 1996); o merced a un pacto negociado, como pasó en Brasil (Mainwaring y Scully, 1996); o como resultado de un proceso electoral, como ocurrió en México (Olvera, 2003), la democratización desembocó en la revisión de los viejos paradigmas que regían la formulación de las políticas. Uno de ellos era el paradigma de la centralización. Las políticas de descentralización comenzaron a instaurarse en la mayoría de los países de la región. En el caso de Brasil, la descentralización se produjo, principalmente, mediante la restauración de las elecciones para gobiernos subnacionales y la creación de diferentes tipos de espacios públicos durante la Asamblea Constituyente (1987-1988). Ésta abrió el camino para la creación de nuevos espacios públicos gracias a la conexión establecida entre el fortalecimiento de la política subnacional y la participación de las asociaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. En muchos otros países latinoamericanos, la descentralización se dio en virtud de una reforma administrativa del Estado (Oxhorn et al., 2004).

Simultáneamente a la aparición de espacios públicos descentralizados para la implementación de políticas públicas en Brasil y el resto de América Latina, comenzó a surgir una modalidad más informal de participación pública. Estos espacios informales están más ligados a la rendición de cuentas, vale decir, a modalidades públicas de control que la ciudadanía hace de actos del gobierno y de la administración pública. La rendición de cuentas en América Latina ha tenido que ver con campañas públicas, como en el caso de Argentina, o el seguimiento de la actuación del gobierno por parte de asociaciones de la sociedad civil, como ha sido el caso en México (Peruzzotti, 2007). El mecanismo de rendición pública de cuentas interactúa con instituciones legislativas como las comisiones parlamentarias de indagación, y con la prensa, a lo que obedece el éxito de muchas de estas campañas.

¹¹ Comparativamente con otras naciones latinoamericanas, tales como Argentina y México, Brasil puede considerarse un país mucho más descentralizado.

En muchos países de América Latina la democratización también ha dado paso a nuevas modalidades de participación, siendo el proceso presupuestario participativo de Brasil una de las modalidades más conocidas. También hay una ley muy avanzada sobre participación ciudadana en Bolivia, un importante proceso de descentralización con participación en Uruguay, valiosas experiencias de presupuesto participativo en Buenos Aires y Rosario, en Argentina, y significativos esfuerzos tendientes a introducir la participación en el Distrito Federal, en México.

Este documento consta de cuatro partes, a saber: en la primera se expone el proceso de descentralización en América Latina, demostrando que para poder entender a cabalidad su impacto debemos separar la descentralización administrativa de la devolución del poder a los espacios públicos locales. La segunda aborda el actual proceso de participación en Brasil, desde la perspectiva del fortalecimiento de los interlocutores locales para tomar decisiones deliberativas sobre la distribución de los bienes públicos. La tercera parte diferencia las experiencias actuales de participación, y la cuarta formula recomendaciones para mejorar la participación y la rendición de cuentas en la región.

DEMOCRATIZACION Y DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA

El entendimiento de la etapa real en la que se encuentra la mayoría de los países respecto de su configuración político-administrativa puede derivarse del estudio de su propia formación histórica (Hobsbawm, 1994). Tales configuraciones son producto de acciones, decisiones tomadas, creencias, valores y tradiciones concretas que conforman el entorno de esas sociedades. Al restringir ese abanico de temas que se relacionan con los ámbitos político-administrativo y económico, los resultados que se observan son interesantes. Uno de ellos es que los países que hoy en día se consideran modelos de democracia, como es el caso de muchas naciones de Europa Occidental, tienen antecedentes históricos bastante diferentes a su actual situación político-económica. Después de la Segunda Guerra Mundial pudo observarse el advenimiento de muchos regímenes autoritarios en la región. De hecho, la inestabilidad política y social llevó a muchos países a adoptar sistemas políticos que acusaban tendencias dictatoriales y políticas centralizadas. Según Faletti (2005), los regímenes dictatoriales pueden entenderse a través de tres ópticas: la primera es la concentración del poder fiscal y económico en el gobierno central, lo cual supone compartir los ingresos, la determinación del destino de las inversiones y la asistencia pública, y las transferencias fiscales; la segunda es la concentración del poder socio-político, que tiene que ver con el debilitamiento de los gobiernos subnacionales en la implementación de la política nacional, particularmente respecto a la composición de oficinas públicas concretas; en tercer lugar, la concentración administrativa, que se refiere básicamente a las responsabilidades que los gobiernos supuestamente han de asumir en la gestión de políticas públicas específicas y metas, entre otras obligaciones. Por consiguiente, los países de América Latina, al igual que los europeos, han tenido dictaduras que han centralizado el manejo político y fiscal. Fue al cabo de ese proceso que, durante los años ochenta, la descentralización y la participación surgieron como un componente de la política en la región.

La descentralización es "...un proceso de reforma estatal compuesto por un conjunto de políticas públicas, que transfiere las responsabilidades, los recursos o la autoridad de un nivel superior del gobierno a uno inferior, en el contexto de un tipo concreto de Estado" (Faletti, 2005: 328). Conforme se mencionó anteriormente, las políticas de descentralización se desglosan en tres tipos: descentralización administrativa, fiscal y política. No obstante, muchas veces sólo una o dos dimensiones de descentralización se proponen como políticas. Si la descentralización administrativa no va de la mano de la descentralización fiscal, el resultado definitivo es la frustración de los ciudadanos, que no pueden ver los resultados de la descentralización debido a una falta de recursos económicos. En este entorno, y de no implementarse simultáneamente una descentralización fiscal, la unidad subnacional seguirá dependiendo del gobierno central en lo que a dinero para inversión se refiere. En consecuencia, el panorama final es más trabajo y más responsabilidades, pero con los mismos recursos de antes y menos legitimidad política. De ahí que las descentralizaciones administrativa y fiscal deban introducirse al mismo tiempo, a fin de lograr el objetivo principal: el de la descentralización política.

Al comparar cuatro países latinoamericanos – Brasil, México, Colombia y Argentina – vemos cómo van surgiendo estos problemas, particularmente en el contexto de reformas que introdujeron políticas económicas con orientación de mercado (Faletti, 2005). Al inicio de esas reformas, por ejemplo, Argentina y Brasil registraban los niveles más elevados de participación en ingresos recaudados por los gobiernos subnacionales en la región, así como la mayor participación en los gastos a nivel subnacional (responsabilidades encomendadas a esos interlocutores). Al cabo del proceso, y a pesar de que ambos países registraban un incremento en esta última variable, sólo Brasil experimentó un aumento en la primera variable (recaudación fiscal al nivel subnacional). De hecho, Argentina registró una disminución en su participación de ingresos en el ámbito subnacional. Colombia es un tercer caso interesante: en 1973 el 13% de los ingresos corrientes públicos se transfirieron a gobiernos subnacionales, siendo 50% la cifra comparable en 2001 (Acosta, 2003). Sin embargo, después de 2001 muchos de los recursos previamente transferidos al gobierno central se centralizaron (en virtud del Acto Legislativo No. 1 y la Ley 715), habiéndose mantenido las atribuciones de la mayoría de los departamentos (Acosta, 2003: 11-12). Ello obedeció tanto a la necesidad de fortalecer el presupuesto central como a la debilidad de las fuerzas políticas democráticas locales.

Los tres ejemplos citados demuestran que quizá tengamos ante nosotros tres procesos diferentes de descentralización: uno en el que se produce la descentralización administrativa pero no fiscal; un segundo, en el que la recentralización es el paso siguiente a la descentralización; y un tercero en el que la descentralización y la constitución de modalidades democráticas a nivel local están superpuestas. Esto significa que la descentralización tiene una dimensión política a escala local que no puede pasar inadvertida. Al discutir los procesos de descentralización, resulta imposible excluir el elemento participativo, conforme lo demuestran los ejemplos señalados. Ello significa que cualquier enfoque teórico debe considerar no sólo a los interlocutores gubernamentales, como sujetos del fenómeno, sino también la importancia de los interlocutores sociales como potentes variables de participación, con una sólida capacidad no sólo de influir sino incluso de cambiar el resultado definitivo. En contextos en los que tradicionalmente impera una participación débil, se parte del supuesto de que puede reforzarse la descentralización de arriba hacia abajo, aun en países democráticos, especialmente por el papel que desempeñan las élites centrales. En contextos en los que la participación es tradicionalmente fuerte, sin embargo, debe producirse una descentralización de abajo hacia arriba, que no contemple únicamente la devolución de la autoridad a los gobiernos subnacionales, por ejemplo, sino también la apertura de espacios para que la gente pueda influir en los procesos de toma de decisiones, incluso en sectores clave tales como la política de salud. Nos referiremos a este proceso como *formación de espacios públicos de participación*. En la segunda sección de este documento se tomará a Brasil como ejemplo ilustrativo de ese proceso.

DEMOCRATIZACION, DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION: EL CASO DE BRASIL

El origen de la participación

Brasil se democratizó en el año 1985. En los 20 años que han transcurrido desde entonces, el país ha pasado de ser una nación con bajos niveles de participación y movilización a un país conocido por sus instituciones participativas (Santos, 1998; 2002; Abers, 2000; Avritzer, 2002a; Baiocchi, 2005; Avritzer y Navarro, 2003; Tandler, 1997; Dagnino, 2002). La Asamblea Constituyente marcó el punto de partida para la edificación de una impresionante estructura que sustentara una democracia participativa. En el momento de su ratificación, la Constitución de 1988 se consideró conservadora a raíz de las derrotas momentáneas que sufrieron interlocutores de la sociedad civil y de la sociedad política progresiva sobre temas tales como la duración del mandato del presidente Sarney y la organización del sistema político (Zaverucha, 1998; Whitaker *et al.*, 1989).

Sin embargo, una perspectiva más histórica hace pensar en un panorama radicalmente diferente. La Constitución pavimentó el camino de importantes cambios en Brasil respecto al acceso a los servicios sociales y a la creación de instituciones participativas. La Constitución de 1988 tiene 14 mecanismos que

posibilitan la participación, comenzando por el artículo sobre soberanía que contempla una combinación de representación y participación (Vitale, 2004). Los artículos clave de la Constitución en materia de participación son los concernientes a salud, asistencia social, medio ambiente y ordenamiento urbano (Avritzer y Pereira, 2005). Esos artículos fueron el punto de partida de donde surgió una inmensa infraestructura participativa en el Brasil contemporáneo, que hoy en día incluye 170 experiencias de presupuestación participativa y varios miles de consejos de salud. El estatuto de la ciudad, aprobado en 2001, ciertamente será un aporte para las instituciones participativas existentes (ya son cientos los casos de planes maestros participativos).

Para entender las razones que explican el surgimiento de estos espacios debemos analizar la organización que de los espacios públicos informales hiciera la sociedad civil brasileña cuando finalizaba el proceso de democratización. La sociedad civil brasileña se revitalizó durante el trabajo de la Asamblea Constituyente y con el formato de formulación de la Constitución que contemplaba las llamadas “modificaciones populares”. Los nuevos interlocutores de la sociedad civil brasileña – en particular los movimientos sociales urbanos, los activistas en los ámbitos de salud y educación, y los ambientalistas – pudieron proponer considerables innovaciones institucionales en los temas de reordenamiento urbano, atención médica y asistencia social directamente ante el comité redactor de la Constitución. La Asamblea Constituyente desembocó en una ampliación significativa de la participación ciudadana en el gobierno, en diferentes niveles. Respecto al tema de atención médica, la Asamblea Constituyente optó por el acceso universal, organizado por territorios; se establecieron los puestos de salud y la medicina preventiva; además, el control de las políticas de salud supondría la participación de asociaciones de la sociedad civil. La Ley 8.142, promulgada en 1990, introdujo los consejos de salud a nivel nacional. En el ámbito municipal, el Artículo 29 de la Constitución Brasileña de 1988 aborda la organización de los municipios, sugiriendo que adopten leyes que abran el acceso a los foros públicos de toma de decisiones. El propósito de esas leyes es asegurar “la cooperación de las asociaciones cívicas en la planificación urbana y la posibilidad de una iniciativa popular en proyectos legales de interés para la población de la ciudad”. La Constitución de 1988, conocida hoy como *Constitución Ciudadana*, puso de manifiesto un nuevo pacto de inclusión política y social para un Brasil democrático.

Las nuevas instituciones participativas que surgieron de esta Constitución comparten tres características principales: la primera es la incorporación de interlocutores sociales en el proceso de deliberación, lo cual se produjo de varias maneras; en el caso de la presupuestación participativa, los interlocutores sociales deliberan directamente en las asambleas sobre prioridades para los vecindarios. Los consejos de salud y el Estatuto de la Ciudad procuran incorporar a las asociaciones de la sociedad que presuntamente representan los intereses de los pobres que residen en los cascos urbanos (Houtzager et al., 2003). En consecuencia, entre las muchas alternativas de diseño, la que primó fue la de incorporar a los interlocutores sociales en instituciones deliberativas conjuntas.

La segunda característica de las nuevas instituciones participativas es que incorporan a los pobres en su lógica deliberativa. En el caso de la presupuestación participativa, existe lo que se conoce como “inversión de prioridades” en la distribución de la infraestructura urbana (Baiocchi, 2005). En el caso de los consejos de salud, la prioridad de la sociedad civil era la medicina preventiva a nivel local. En ambos casos las nuevas instituciones están al frente de esas políticas. Por consiguiente, estas nuevas instituciones se diseñaron con el ánimo de integrar las demandas de los interlocutores sociales pobres en el proceso de toma de decisiones.

La tercera característica importante de los nuevos diseños participativos es el proceso de deliberación conjunta entre el Estado y la sociedad civil, o entre los interlocutores sociales y el gobierno (Santos, 1998). La descentralización de las políticas urbanas y de salud supuso la introducción de instituciones deliberativas – consejos de presupuestación participativa y consejos de salud urbanos – a nivel municipal. En el caso de la presupuestación participativa en Porto Alegre, la creación de dobles prerrogativas garantizó que el Consejo de Presupuestación Participativa tomara las decisiones relativas a la asignación presupuestaria. Ambos casos suponen un grado considerable de innovación institucional, creando nuevas maneras de incorporar a

interlocutores sociales a las deliberaciones sobre política pública. Los nuevos modelos desembocaron en cambios auténticos en el número de participantes y en la condición social, así como en la determinación de quién es el beneficiario de las políticas públicas.

La presupuestación participativa surgió como una propuesta para deliberar en torno a la distribución de bienes públicos a nivel urbano cuando comenzaba el proceso de democratización en Porto Alegre (Baierle, 1998; Abers, 2000; Avritzer, 2002b; Silva, 2002). Al comienzo de este proceso, los movimientos vecinales crearon una nueva organización sombrilla en Porto Alegre, la Unión de Asociaciones Vecinales (UAMPA). Fue UAMPA la que propuso la participación de la población en las asambleas regionales donde los miembros de asociaciones vecinales decidirían temas presupuestarios (Avritzer, 2002a). Fue UAMPA la que rechazó la primera propuesta participativa de la administración del Partido Democrático de Trabajadores (PDT). Adicionalmente, los miembros de UAMPA y las asociaciones vecinales locales exigieron el rediseño de los distritos administrativos de Porto Alegre a fin de adaptarlos a la dinámica participativa de los movimientos sociales (Avritzer, 2002b). De las cuatro innovaciones institucionales principales que fueron introducidas por la presupuestación participativa, dos tienen su origen en las asociaciones de la sociedad civil: i) la idea de un presupuesto que incorporara las prácticas participativas en curso de la población, y ii) la idea de un proceso de deliberación regional que le permitiera a la población expresar sus preferencias a nivel local. Se puede observar que la formación de un espacio público para la acción social es la base de importantes modalidades de participación que surgieron en Brasil tras la democratización. Los interlocutores de la sociedad civil a nivel público fueron los autores de la propuesta de participación durante la Asamblea Constituyente. Los interlocutores de la sociedad civil en el ámbito local fueron quienes propusieron la presupuestación participativa en Porto Alegre.

Las funciones de UAMPA y del Partido de los Trabajadores (PT) ejemplifican el papel de los espacios públicos en el surgimiento de las instituciones participativas. La presupuestación participativa no fue el resultado de una propuesta formulada por un interlocutor político; más bien, fue resultado de las iniciativas de múltiples interlocutores. El surgimiento del formato debe atribuirse a UAMPA y fusionarse al nivel público. No obstante, el diseño propuesto nunca habría funcionado porque estaba demasiado en contra del Estado. Por otra parte, el Partido de los Trabajadores local propuso el formato de un consejo popular que nunca habría sido aceptado por el Consejo de la Ciudad. La integración de las asambleas regionales con un consejo fue una buena solución tanto para los interlocutores de las asociaciones vecinales como para el Partido de los Trabajadores, al incorporarse las propuestas formuladas por ambos.

El surgimiento de los consejos de salud es un ejemplo similar de acción social en el espacio público que desemboca en instituciones participativas. De hecho, los movimientos de salud se convirtieron en la institución participativa de más amplio alcance en el Brasil democrático. Son más producto de las organizaciones de la sociedad civil que la misma presupuestación participativa. El movimiento de salud tenía dos interlocutores principales: el movimiento sanitario (Arouca, 2003) y el movimiento popular, que surgieron en São Paulo a finales de los años setenta para lograr mejoras en las condiciones de salud (Sader, 1988; Doimo, 2003). El formato de los consejos de salud surgió en el distrito occidental de São Paulo cuando iniciaba el proceso de democratización.¹² En ese momento la Iglesia católica (Casanova, 1994; Doimo, 2004) estaba patrocinando en São Paulo la organización de los pobres de la ciudad. El formato de los consejos surgió en São Paulo, en las regiones de São Mateus y São Miguel Paulista, en una de las primeras movilizaciones del proceso de democratización. La población quería controlar la calidad de los servicios de salud en la región pero no tenía los medios para hacerlo hasta que descubrió una ley vigente que regía los

¹² Los consejos, en sus diferentes formatos, tienen una larga historia en la vida institucional de Brasil. Las instituciones con participación de interlocutores de la sociedad civil se han llamado consejos desde los años treinta, cuando el ministro de Cultura Vargas creó el Consejo para la Preservación de Monumentos Históricos. Durante los años cincuenta se creó el CNPQ, un *consejo* para la investigación científica. Si bien el sistema jurídico brasileño dista mucho de ser consistente, al parecer ya antes de 1988 existía un formato de consejo dado por la incorporación de los representantes de la sociedad en las instituciones administrativas.

consejos en São Paulo, y exigió su implementación. En 1979, 8.146 personas participaron en una elección de consejeros al oriente de São Paulo (Sader, 1988: 276).

Sin embargo, el formato del consejo que surgió después de las movilizaciones en el distrito oriental de São Paulo no incorporó en ese momento el reconocimiento por parte del Estado de un formato deliberativo conjunto. Se requerirían dos foros adicionales – la VIII Conferencia Nacional de la Salud y la Asamblea Constituyente – antes de que el movimiento de la salud llegara a tener ese formato. El movimiento popular de la salud y el movimiento sanitario se fusionaron durante la VIII Conferencia Nacional de la Salud, donde se estableció la agenda de la Asamblea Constituyente. El movimiento popular de la salud exigió un sistema de salud administrado por el Estado, iniciativa que fue derrotada por los sanitaristas y por políticos asociados al movimiento de la salud, que propendían por un sistema mixto, que resultó ser la propuesta más popular de la Asamblea Constituyente. En este sistema mixto, se mantuvo la idea de los consejos locales con participación comunitaria. De manera similar al caso de la presupuestación participativa, el formato institucional que surgió paulatinamente para los consejos de salud fue el de coparticipación, dadas las acciones de distintos interlocutores sociales con diferentes inquietudes. El movimiento popular de la salud ligó los consejos a la participación, y los sanitaristas incorporaron al Estado en la ecuación participativa.

La enmienda popular en materia de salud fue presentada a la Asamblea Constituyente nacional por representantes del movimiento popular de la salud y por el movimiento sanitario (Whitaker, 1989; Rodrigues y Zauli, 2002; Avritzer, 2005). El cabildeo de estos movimientos también fue considerable a efectos de la incorporación de mecanismos participativos en la elaboración de la legislación infraconstitucional. La sociedad civil jugó un papel clave en dos de los cuatro mecanismos institucionales principales que se introdujeron en el ámbito de la salud: i) la idea del proceso de deliberación entre el Estado e interlocutores de la sociedad civil; y ii) la idea de incorporar representantes regionales en los consejos de salud. El papel de la sociedad política en el surgimiento e implementación de instituciones participativas en el ámbito de la salud es diferente que en el caso del presupuesto participativo. Para la aprobación de la legislación participativa en materia de salud se necesitó una coalición política mucho más amplia. El Partido Comunista Brasileño jugó en este proceso un rol tan importante como el del Partido de los Trabajadores, gracias al liderazgo histórico de Sergio Arouca en el proceso (Oda, 2000; Escorel, 1998). Arouca organizó la VIII Conferencia Nacional de la Salud; por su parte, el Ministerio de Salud y la Conferencia produjeron un cabildeo muy bien organizado de la sociedad civil y la sociedad política para actuar en la Asamblea Constituyente. El Partido de los Trabajadores se aunó con las fuerzas de la coalición que proponían una participación durante la Asamblea Constituyente, dejando de lado su propuesta en pro de un sistema nacional unificado de atención médica (Pereira, 1996).

Esta amplia coalición de la sociedad civil y la sociedad política se anotó una victoria respecto de los principales elementos de la nueva legislación en el Congreso, a pesar del amplio cabildeo conservador que se registró en los sectores de salud. Desde la aprobación legislativa de la participación de las asociaciones de la sociedad civil, administraciones locales en más del 98% de las ciudades brasileñas cuentan con consejos de salud.¹³ Aun así, la eficacia de la configuración participativa, incluso en el caso de ciudades que disponen de una amplia organización de la sociedad civil, dependió de la voluntad de la administración local para transferir prerrogativas a las instituciones participativas. La función de la sociedad política en la implementación de instituciones participativas en el sector de la salud ha consistido en: i) proponer un formato mixto de servicios privados y públicos y adaptar los consejos al nuevo formato; ii) negociar la eliminación del sistema INAMPS, que era una modalidad segmentada de acceso a servicios de atención médica básica en la inserción en el mercado laboral formal (Arretche, 2004); y iii) por último, pero no menos importante, garantizar el formato participativo cuando el ministro de Salud Collor quiso desbaratarlo (Pereira, 1996).

¹³ Si bien esta información fue proporcionada por IBGE, la oficina de censos de Brasil, debe analizarse con cautela. IBGE pregunta a la administración de las ciudades si tienen un consejo activo en el municipio, y todas las que tienen la legislación responden afirmativamente. Sin embargo, no todos los consejos legalizados están activos. Véase Tatagiba (2002).

TRES TIPOS DE ESPACIOS PUBLICOS

El surgimiento de modalidades de participación en Brasil está directamente ligado a la formación de tres tipos de espacios públicos:

En primer lugar están lo que llamo “espacios públicos informales para el control de las decisiones gubernamentales”. Los espacios informales han sido creados por ONG, movimientos sociales que se ocupan de controlar las acciones del gobierno y miembros del parlamento de la oposición. En estos espacios surge el tema de la participación en las políticas públicas y el tema del control de las acciones gubernamentales. Los movimientos que se han generado en estos espacios son Forum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), el Movimiento para la Ética en la Política, el Frente Nacional para la Defensa de los Niños y los Adolescentes y el Frente Nacional para la Reforma Política. La principal característica de estos espacios radica en que si bien se han articulado fuera del contexto gubernamental, abordan temas que incumben a los gobiernos, tales como la reforma urbana, los derechos de adolescentes o la reforma política. Pueden o no contar con la participación de miembros del Parlamento. Lanzan campañas públicas con el objetivo de lograr propósitos que puedan estar relacionados con políticas públicas o prácticas administrativas.

En segundo lugar están las instituciones públicas híbridas, a cuyo cargo están las políticas públicas. En el caso de Brasil, en el curso del proceso de reforma constitucional surgieron nuevas instituciones en los ámbitos de salud, asistencia social, medio ambiente y políticas atinentes a la niñez y la adolescencia. Denominamos a esas entidades *consejos de política*, y son instituciones locales constituidas por interlocutores estatales y de la sociedad civil. Por lo general suponen paridad en la representación y están sujetas a dos principios en lo que respecta a la conformación de sus miembros: los interlocutores estatales se designan en virtud de un proceso administrativo, en tanto que los interlocutores de la sociedad civil son elegidos por sus representantes mediante un proceso informal. Al cabo del proceso se constituye un espacio público de interacción entre la sociedad civil y el Estado en materia de políticas públicas. Este espacio puede determinar la naturaleza de una política pública dada y los cambios en la cobertura de los beneficiarios de políticas públicas, al tiempo que trae a colación la transparencia en el proceso de toma de decisiones en torno a la política pública en cuestión. En el caso de la salud, en Brasil los miembros de los consejos de salud tienen que aprobar las finanzas de cualquier sucursal administrativa local.

En tercer lugar están los procesos participativos iniciados por los gobiernos que condujeron a la creación de espacios públicos conocidos como *presupuestación participativa*, un proceso abierto de toma de decisiones de la población sobre las prioridades presupuestarias lanzado por el gobierno local en Brasil y otros lugares de América Latina. La presupuestación participativa difiere de las instituciones híbridas en que el proceso participativo está totalmente concentrado en las manos de la ciudadanía y de interlocutores de la sociedad civil. Los resultados del proceso participativo se negocian posteriormente con interlocutores del Estado. La presupuestación participativa también supone un proceso de rendición de cuentas, dado que tras las deliberaciones es preciso controlar el proceso de implementación de la decisión. En la mayoría de los casos, la presupuestación participativa supone la formación de un comité encargado de controlar la implantación de las decisiones. A la fecha se han registrado experiencias de presupuestación participativa en Brasil (unos 174 casos) (Avritzer, 2006), así como en las capitales de Uruguay y Perú y en algunas provincias y municipios de Argentina.

Al analizar los tipos de espacios públicos formados en países de América Latina en el curso de los últimos 15 años, podemos diferenciarlos en función de su efectividad en el control de gobiernos, de su eficacia en la democratización de los mismos y de su competencia para poner bienes públicos a disposición de los pobres. El cuadro que sigue sistematiza el papel de estos espacios en cada uno de los casos.

Tipos de espacios públicos	Informal	Híbrido	De abajo hacia arriba
Capacidad de controlar al gobierno	Depende de cierto grado de movilización. Muy eficaz en casos de gran movilización.	Elevada e institucional. Su eficacia depende de la organización de la sociedad civil.	Mixta, depende de la movilización. Su eficacia está supeditada a la organización de la sociedad civil y la voluntad del Estado para implementar las deliberaciones.
Capacidad de democratizar gobiernos	Baja, debido a su dimensión extrainstitucional.	Alta, debido a su dimensión institucional.	Mixta, dependiendo de la voluntad del gobierno para implementar las decisiones.
Capacidad de generar políticas públicas inclusivas	Las instituciones informales no generan políticas públicas.	Mixta, dependiendo de la organización de la sociedad civil. Puede ser mayor cuando la sociedad civil y el Estado mantienen una buena interacción.	Muy alta cuando la sociedad y el Estado mantienen una buena interacción.

Es importante determinar las condiciones para el éxito en cada uno de estos espacios. Los espacios públicos informales creados para fines de rendición de cuentas son sumamente eficaces en situaciones de gran movilización. Los procesos de impugnación de mandatarios en Brasil, Venezuela y Ecuador son buenos ejemplos de esa capacidad, que viene a ser una capacidad ex post. El cacerolazo en Argentina también parece ser una buena muestra de casos de movilización informal. Sin embargo, no vemos en América Latina casos de espacios públicos informales para la movilización de una capacidad ex post en aras de democratizar un gobierno. Estos espacios públicos parecerían desempeñar un papel diferente, consistente en tolerar un mal gobierno en castigo, sin poder influir en la conformación de uno nuevo. El mejor ejemplo de ello es el lema argentino acuñado durante el cacerolazo “que se vayan todos”. En definitiva, se quedaron los peronistas, cuyas prácticas gubernamentales son muy tradicionales.

Un segundo caso que permite evaluar el éxito de los espacios públicos radica en la capacidad de los consejos de establecer control sobre las acciones del gobierno. Existen pocas obras comparativas que versen sobre la efectividad de los consejos en Brasil (Avritzer, 2007). No obstante, la información disponible muestra una variación en el desempeño en función de la organización de la sociedad civil y su interacción con los interlocutores políticos. En casos en los que la sociedad civil es fuerte, los consejos tienden a ser eficaces en términos de su capacidad de democratizar más las políticas públicas y hacerlas más inclusivas. En este sentido, las instituciones híbridas tienen mayor capacidad de democratizar el gobierno que las instituciones informales. Esta capacidad deriva directamente de la dimensión institucional de las instituciones híbridas. El hecho de que las decisiones sean obligatorias les confiere la capacidad de sancionar la falta de observancia y les permite tener un efecto de democratización de larga duración.

El tercer caso de espacios públicos corresponde a la presupuestación participativa, que es la modalidad de participación más democrática y patente en términos de rendición de cuentas, aunque también es la que más supeditada está a la voluntad del gobierno. La presupuestación participativa es una institución que funciona de abajo hacia arriba y de puertas abiertas, con un elevado potencial de movilización de interlocutores sociales en el espacio público. Quien inicia el proceso siempre proviene del sistema político, y existe la necesidad de contar con una sociedad civil potente para que el espacio público que se cree en virtud del proceso de presupuesto participativo sea eficaz. La presupuestación participativa es la modalidad de espacio público más democratizante cuando se dan todas las condiciones (Baiocchi, 2005). Sin embargo, rara vez se materializan esas condiciones.

RECOMENDACIONES PARA LA INTRODUCCION DE ESPACIOS PARTICIPATIVOS Y UNA MAYOR RENDICIÓN DE CUENTAS

En función de la descripción de los tres tipos de espacios públicos, se proponen recomendaciones de política con el fin de mejorar la formación de esos espacios en las Américas. Es importante tener en cuenta que los espacios públicos no se derivan automáticamente de las políticas de arriba hacia abajo, tal como lo ilustran claramente los ejemplos planteados anteriormente en este documento. No obstante, la recomendación de política puede desempeñar un papel al facilitar el surgimiento de esos espacios.

1. La primera recomendación que se propone es aumentar el acceso que tienen los interlocutores sociales a la información pública. La información que tiene el gobierno en materia de políticas públicas y procesos de toma de decisiones en el ámbito administrativo es una herramienta clave con la que puede trabajar la sociedad civil. Los interlocutores de la sociedad civil pueden empezar a interactuar con el gobierno cuando tienen acceso a información tal como el monto que se destinará a políticas sociales, los recortes que se harán en el proceso de negociación del presupuesto, o las prioridades establecidas para fines de obras públicas. Toda esta información suele llegar sumamente tarde a manos de la sociedad civil y debe ponerse a disposición de esos interlocutores a la brevedad posible. Se recomienda, asimismo, que en los procesos de interacción entre la sociedad civil y el Estado, la información esté siempre a disposición con bastante anticipación y que se permita a los interlocutores de la sociedad civil proponer temas en la agenda de negociación. Éste es un elemento importante para que la interacción entre el Estado y la sociedad civil sea un proceso que fluye en dos sentidos.
2. Es muy común que los gobiernos de toda América Latina accedan a la formación de espacios públicos de participación sin que se llegue a implementarlos. Asimismo, se introduce legislación en materia de participación y rendición de cuentas, pero no hay consecuencias cuando se constata inobservancia. En estos casos deberían introducirse sanciones de dos tipos: monetarias, que han funcionado bastante bien en Brasil en el contexto del sistema de salud: a las ciudades que no presentan sus cuentas a los consejos de salud se les suspenden las transferencias federales de recursos para salud. Otros tipos de sanciones que pueden imponerse son las de carácter simbólico. Una lista de ciudades “no participativas” o en las que no funcione la rendición de cuentas podría generar un incentivo nocivo que probablemente las ciudades o gobiernos querrían evitar.
3. Las instituciones internacionales pueden tomar medidas para revisar la legislación reglamentaria y proporcionar asistencia en lo que respecta a los derechos de congregación y comunicación. Es sumamente importante que las medidas que puedan desembocar en la formación de nuevos espacios públicos no se vean entorpecidas por una legislación inadecuada. Muchos países latinoamericanos acusan aún limitaciones significativas en el registro de asociaciones voluntarias. En algunos casos deben registrarse ante el Estado, como es el caso de México. En otros casos, no pueden ser brazos de organizaciones internacionales importantes sin contar con la autorización del Ministerio de Justicia, como ocurre en Brasil. Es importante desreglamentar completamente el componente de asociación, eliminando su dependencia del Estado, como hasta ahora se ha hecho tradicionalmente en América Latina.
4. Las políticas públicas trascendentales en ámbitos como los de salud, educación, asistencia social, política urbana y gestión de agua, deben exigir la creación de comités participativos encargados de supervisar las acciones que tome el gobierno. Se trata de una tendencia que ya se observa en muchos países de América Latina. En el caso de Brasil, compete a los consejos de salud supervisar las cuentas de las autoridades municipales en el campo de la salud. El desarrollo de políticas urbanas en ciudades brasileñas con más de 20.000 habitantes debe ratificarse en audiencias públicas. También en Bogotá existen las audiencias públicas, así como en el Distrito Federal de México (Myers y Dietz, 2002). En ciudades brasileñas como Porto Alegre, Belo Horizonte y Recife hay deliberaciones conjuntas públicas, así como en las ciudades argentinas de Rosario y Buenos Aires (Peruzzotti, 2007). De allí que se recomiende reforzar las

modalidades existentes de participación pública, principalmente de dos maneras, a saber: primero, mediante la ampliación de los temas que han de considerar las instituciones participativas. En algunos países latinoamericanos son pocos los temas que caen en la jurisdicción de estas instituciones. Concretamente, los temas presupuestarios están fuera del alcance de las organizaciones de la sociedad civil. Si se aniquila el empoderamiento de estas instituciones, posiblemente los interlocutores sociales comprometidos en el proceso participativo tenderán a rehuirlo. En segundo lugar, debe reforzarse el elemento deliberativo de las instituciones participativas. Son aún muchos los casos en los que las instituciones participativas son meramente instancias de consulta y sus recomendaciones no son plenamente tomadas en cuenta por los gobiernos. Por último, los gobiernos deben disponer de mecanismos de rendición de cuentas que demuestren la manera como las recomendaciones formuladas por la sociedad civil se han incorporado a las políticas públicas, debiendo dar una explicación en aquellos casos en los que no se haya producido dicha incorporación.

5. Las instituciones internacionales y los gobiernos deben proporcionar incentivos en aras de incrementar el número de ONG que se dedican al tema de la participación. Las ONG pueden desempeñar una función positiva en la iniciativa de crear nuevos espacios públicos. Esos espacios deben ser autónomos, y es virtualmente imposible crearlos mediante un proceso de ingeniería social. Las instituciones internacionales y los gobiernos podrían generar las condiciones conducentes a la formación de esos espacios. Los incentivos podrían ser de dos tipos: el otorgamiento de recursos financieros para la formación de organizaciones de la sociedad civil en donde no existen. Por ejemplo, si no se dispone de suficientes organizaciones de autoayuda en un país, deben destinarse incentivos monetarios para su constitución; si no hay suficientes organizaciones ambientales, deben darse estímulos para aumentarlas en número. Es muy importante que los incentivos monetarios asignados para la formación de asociaciones de la sociedad civil no estén ligados a ningún mecanismo de control. Estas asociaciones deben estar en libertad de desempeñar su función sin la intervención de patrocinadores financieros. El segundo incentivo consiste en establecer un parámetro de experiencias de participación positiva a nivel local. La información relativa a esas experiencias debe estar a disposición de interlocutores sociales y políticos en toda la región. El intercambio de experiencias y la implementación de experiencias de participación podrían contribuir a incrementar los espacios públicos de participación.
6. Una sexta recomendación sería la formulación de alicientes positivos para la creación de un inventario público de ciudades o estados participativos. Ese inventario sería de por sí un estímulo positivo para la introducción de políticas participativas y la creación de espacios públicos locales. Cuanto más primen para un país o ciudad la rendición de cuentas y la participación, mayor será su capacidad de obtener recursos de instituciones financieras. Esas ciudades o Estados deberían estar precalificados para beneficiarse de muchos programas de organismos e instituciones internacionales. Asimismo, debería permitírseles integrar sus prácticas participativas, en función de su propio funcionamiento, a programas patrocinados por esos organismos, ampliando de esa manera la dinámica local en aras de la participación pública.

Si bien esta lista no es exhaustiva, puede ser el primer paso hacia la formulación de políticas más democráticas con un componente reforzado de rendición de cuentas. América Latina ha recorrido un largo trayecto del autoritarismo a la democratización. Ese camino transformó una tradición cultural que no era participativa ni horizontal, convirtiéndola en una más democrática. Por tal motivo, hoy estamos viendo tantas experiencias de participación en la región. Esas experiencias pueden avanzar mediante la introducción de un conjunto de nuevas prácticas que contribuyan a promover experiencias más positivas, además de las que ya se están desarrollando en la región. Está en manos de los interlocutores sociales, los agentes estatales y las instituciones internacionales hacer un aporte en aras de la realización exitosa de esta importante tarea.

BIBLIOGRAFIA

Abers, Rebecca N., *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

Acosta, A., *The Dilemma of Decentralization in Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo, 2003.

Arouca, Sergio, *O dilema preventista: contribuições e crítica da medicina preventiva*, São Paulo, Editora UNESP; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2003.

Arretche, Marta, "Toward a Unified and more Equitable System: Health Reform in Brazil", en Robert Kaufman y Joan Nelson (eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives*, Washington/Baltimore/Londres, 2004, pp. 155-188.

Avritzer, Leonard, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2002a.

_____, "Orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte", en Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2002b.

_____, "El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil: la democracia y la distribución participativas como alternativas al neoliberalismo", en César A. Rodríguez Garavito, Patrick S. Barrett *et al.* (eds.), *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Norma, v. 1, 2005, pp. 1-460.

_____, "New Public Spheres in Brazil", *International Journal of Urban Regional Research*, 2006.

_____, *A Participação social no Nordeste*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2007.

Avritzer, Leonardo y Zander Navarro (eds.), *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora, 2003, pp. 13-60.

Avritzer, Leonardo y Maria de Lourdes Dolabela Pereira, *Democracia, participação e instituições híbridas*, Belo Horizonte, Teoria & Sociedade (UFMG), 2005, pp. 16-41.

Baierle, S. G., "The Explosion of Experience: The Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil", en S. E. Alvarez, E. Dagnino *et al.* (eds.), *Cultures of Politics / Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press, 1998.

Baiocchi, Gianpaolo, *Militants and Citizens: The Politics of Participation in Porto Alegre*, Stanford, Stanford University Press, 2005.

Bebbington, A., G. Delamaza y R. Villar, *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*, Lima, Debate Agrario, 2006.

Casanova, José, *Public Religions in the Modern World*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

Dagnino, Evelina (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra / Unicamp, 2002.

Doimo, Ana Maria, "Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo", en Leonardo Avritzer (ed.), *A participação em São Paulo*, São Paulo, Editora UNESP, 2004, pp. 123-196.

Doimo, Ana Maria y Marta Maria Assumpção Rodrigues, “A formulação da nova política de saúde no Brasil em tempos de democratização: entre uma conduta estadista e uma concepção societal da atuação política”, *Política & Sociedade*, vol. 1, No. 3, 2003, pp. 95-115.

Escorel, Sarah, *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 1998.

Faletti, Tulia, “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, en *American Political Science Review*. vol. 99, No. 3, agosto de 2005, pp. 327-346.

Hobsbawn, Eric J., *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*, New York, Vintage Books, 1994.

Houtzager, Peter P., Adrián Gurza Lavalle y Amab Acharya, *Who Participates. Civil Society and the New Democratic Politics in Sao Paulo*, Brasil, Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully. *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile, CIEPLAN, 1996.

Myers, David J. y Henry A. Dietz, *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.

Oda, Leila Macedo (ed.), “Análise de riscos em laboratórios de saúde pública no Brasil”, *Cadernos de Saúde Pública - ENSP/Fiocruz*, Rio de Janeiro, 2000.

Olvera, Alberto (ed.), *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana /FCE, 2003.

Oxhorn, Philip, Joseph S. Tulchin y Andrew D. Selee (eds.), *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2004.

Pereira, Carlos, “A política pública como caixa de Pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na Reforma Sanitária Brasileira, 1985-1989”, *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 39, No. 3, 1996.

Peruzzotti, Enrique, “The Politics of Institutional Innovation: The Implementation of Participatory Budgeting in the City of Buenos Aires”, documento para el Seminario Internacional Arranjos Participativos no Mercosul, organizado por el Projeto Democracia Participativa, Departamento de Ciência Política, UFMG, 2007.

Rodrigues, Marta Maria Assumpção y Eduardo Meira Zauli, “Presidentes e Congresso nacional no processo decisório da política de saúde no Brasil democrático (1985-1998)”, *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, No. 3, 2002, pp. 387-429.

Sader, Eder, 1988. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

Samuels, David, “The Political Logic of Decentralization in Brazil”, en A. P. Montero y D. J. Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004, pp. 67-93.

Santos, Boaventura de Sousa, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics and Society*, vol. 4, 1998, pp. 461-510.

_____, "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia distributiva", en Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar democracia*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002, pp. 455-559.

Silva, Marcelo Kunrath, *Cidadania e exclusão*, Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

Stepan, Alfred y Juan J. Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

Tatagiba, Luciana, "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil", en Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2002.

Tendler, Judith, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997.

Vitale, Denise, *Democracia semi-direta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo* (tesis de doctorado), Faculdade de Direito, Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito, Universidade de São Paulo (USP), 2004.

Whitaker, Francisco *et al.*, *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

Zaverucha, Jorge, "A Constituição Brasileira de 1988 e seu legado autoritário: formalizando a democracia mas retirando sua essência", en Jorge Zaverucha (ed.), *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*, Recife, Bagaço, 1998, pp. 113-148.

La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática



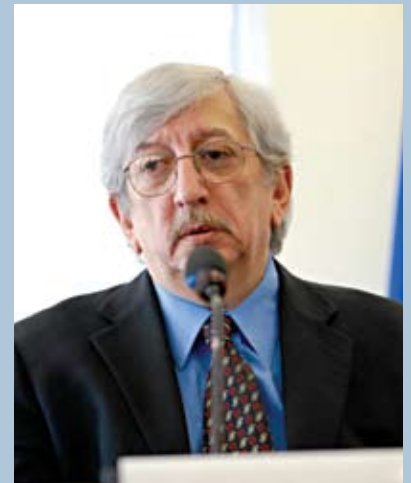
José Miguel Insulza,
Secretario General de la Organización
de los Estados Americanos (OEA)



José Miguel Insulza y Embajador José Enrique
Castillo Barrantes, Representante Permanente,
Misión Permanente de Costa Rica ante la OEA



Pablo Zúñiga,
Director del Departamento de
Modernización del Estado y
Gobernabilidad de la Secretaría
General de la OEA



Dante Caputo,
Secretario de Asuntos
Políticos de la Secretaría
General de la OEA



Foro hemisférico “La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática.” Presentación de los resultados de los estudios



Anne Marie Blackman,
Especialista Principal,
Departamento de
Modernización del
Estado y Gobernabilidad
de la Secretaría
General de la OEA



Taller Técnico de discusión con los investigadores



Foro Hemisférico “La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática”



Milagros Freyre,
Coordinadora del Proyecto
“La Descentralización y los
Desafíos para la
Gobernabilidad Democrática”

BIOGRAFIAS DE LOS INVESTIGADORES

Manuel Orozco

Manuel Orozco es el director del Programa de remesas y desarrollo para el Diálogo Inter-Americano en Washington DC, en donde coordina su programa de Centro América. De 2004 a 2005 fue el coordinador del proyecto sobre remesas y desarrollos con fondos donados por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas (FOMIN-IFAD). Es profesor investigador para el Institute for the Study of International Migration de la Universidad de Georgetown, en Washington DC. El señor Orozco ha venido conduciendo extensas investigaciones en el tema de remesas, migraciones y desarrollo mundial. Testifica regularmente ante el Congreso de los Estados Unidos y ante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Profesor Neville C. Duncan, Ph.D.

Títulos: Licenciado en Ciencias Económicas; Maestría en Ciencias Gubernamentales (University of the West Indies), y doctorado de la Manchester University, Inglaterra. Actualmente se desempeña como Profesor de Estudios de Política del Caribe y Director del Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (ISES), UWI, Jamaica. El Profesor Duncan ha realizado investigaciones y publicaciones sobre gobierno y política del Caribe, economía política, pobreza, empoderamiento de comunidades y organizaciones no gubernamentales, así como en temas de relaciones internacionales. Es el autor/editor de 9 libros y monografías, 10 informes, 70 artículos académicos, cientos de documentos y varias investigaciones publicadas. Ha llevado a cabo un considerable trabajo académico sobre gobernabilidad, pobreza y desarrollo comunitario. Asimismo, ha realizado importantes consultorías para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Organización de los Estados Americanos (OEA, UNDP, UNICEF, ECLAC/CDCC, DFID, CARICOM, OXFAM, ONG, entre otros).

Sergio Galilea

Sergio Galilea (1948, Puerto Montt, Chile), ingeniero civil industrial (1970) y magíster en planificación regional y urbana (1971). Ha sido elegido recientemente como intendente de la Región de los Lagos (Puerto Montt). Es profesor titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile desde 1985. Se desempeñó como director ejecutivo del Proyecto Ciudad Parque Bicentenario. Fue Intendente de la Región Metropolitana de Santiago (2000-2001); Ministro de Bienes Nacionales (1999-2000); Subsecretario de Vivienda y Urbanismo (1994-1996); Subsecretario de la Presidencia (1996-1999); Director Nacional de Vialidad (2003-2005) y Jefe de Programa de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (PUC-Chile). Ha sido consultor para Cepal, Ilpes, Unicef y Habitat de Naciones Unidas. Asimismo, es consultor en distintos países de América en temas de medio ambiente, vivienda y ordenamiento territorial.

Lucía Dammert

Socióloga, Candidata a Doctor en la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y en la actualidad se desempeña como Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. Entre sus últimos libros se encuentran “Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. (FLACSO Ecuador, 2007), y “Seguridad y Violencia: Desafíos para la Ciudadanía” (FLACSO Chile, 2007). En el plano de la gestión pública ha participado en programas de seguridad ciudadana en diversos países de la Región, trabajando como asesora en el Ministerio del Interior de Argentina y Chile, así como en la Secretaría de Seguridad Pública de México. Se desempeña también como asesora experta en seguridad ciudadana de la Red 14 del Programa URB-AL de la Comisión Europea.

Adriana R. Clemente

Licenciada en Trabajo Social. Especialista en políticas sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigadora de la UBA (Categoría I). Directora de Carrera de Trabajo Social (2000-04). Miembro investigador del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina (IIED-AL). Es Co-directora de la revista internacional Medio Ambiente y Urbanización (IIED-AL). Coordinadora del Área de Pobreza Urbana (IIED-AL). Acredita antecedentes internacionales como coordinadora del Programa de Fortalecimiento Institucional de Alianzas contra la Pobreza en América Latina (AL) (FORTAL 2002-2004). Como investigadora del IIED-AL, en los últimos 10 años ha participado como directora en la realización de múltiples programas (de investigación y de gestión) asociados a la problemática urbana y la descentralización local, con énfasis en temas de hábitat, pobreza y participación ciudadana. Es autora de numerosos artículos y libros entre los que se destacan: Descentralización, Políticas Sociales y Participación Democrática en Argentina. IIED-AL/WWC. (2004. Compiladora); Consejos Consultivos y Democracia Participativa en Argentina. (2005 CENOC/IIED-AL); Pobreza, Desarrollo y Alianzas Multiactorales. Balance y perspectivas. (Comp. Ed. IIED-AL. 2005); Decentralization and Social Expenditure at the Municipal Level in Argentina, en Decentralization and Democratic Governance in Latin America, edited by Joseph S. Tulchin and Andrew Selee, Woodrow Wilson Center (2005).

Profesor Leonardo Avritzer

Leonardo Avritzer es profesor en la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. También es Presidente de PRODEP, un *think tank* especializado en participación política en Brasil y el Mercosur. Es el autor de varios libros sobre participación tanto en inglés como en portugués, entre ellos: “Democracia y el Espacio Público en América Latina”, publicado por el diario de Princeton University y “La Moralidad de la Democracia”, el cual recibió el premio al mejor libro del año en ciencias sociales en Brasil. Ha sido investigador invitado en varias instituciones, entre ellas el Massachusetts Institute of Technology, el Woodrow Wilson Center International for Scholars y la Universidad de Sao Paulo.



ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

1889 F STREET, NW

WASHINGTON, DC 20006

WWW.OEA.ORG



Impreso en papel reciclado