

Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina

Ignacio Irarrazaval¹

PRESENTACION

Este estudio se enmarca dentro de diversas investigaciones que ha encomendado el Dialogo Regional de Política del Banco Interamericano del Desarrollo, el cual tiene por objetivo apoyar la cooperación y el intercambio de información entre los países latinoamericanos en áreas cruciales para el desarrollo económico y social de la región. Por lo tanto, a través de este trabajo se pretende entregar algunos lineamientos a los operadores de programas sociales de la región en el ámbito de la participación en programas de reducción de la pobreza.

La presente investigación busca analizar desde una perspectiva operativa, cual es la realidad de la participación en programas de reducción de la pobreza. Esto significa que la investigación se enfoca en el análisis de la oferta de participación para los beneficiarios, intermediarios o prestadores en diversos programas sociales existentes actualmente. Por lo tanto, la aproximación que se seguirá para el tema de la participación se enfoca a identificar la importancia que los propios administradores de programas sociales le atribuyen a la participación, cuales son los beneficios que ellos esperan obtener con este mecanismo y cuales son los problemas o dificultades que ellos enfrentan al implementar esta estrategia. Por lo tanto se espera contribuir a definir patrones comunes que permitan obtener lecciones para implementar este tipo de estrategias.

El trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera de ellas se repasa el marco conceptual de la participación en programas y políticas públicas, En la segunda se describen algunos aspectos metodológicos que se tuvieron en consideración para la realización del trabajo, mientras que en la tercera sección se analizan los principales resultados de las entrevistas aplicadas en terreno a directivos/as de diversos programas de pobreza. Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones y proposiciones del estudio.

1. MARCO CONCEPTUAL

En primer lugar debe reconocerse que existe una vasta literatura sobre participación ciudadana, adicionalmente existe una variedad de conceptos que suelen asimilarse en forma natural a participación, tales como capital social, empoderamiento, control social e incluso sociedad civil. Si bien esta literatura es de gran interés y aporta un marco amplio para entender el tema de la participación, nuestra aproximación se centrará en participación en políticas y programas de reducción de la pobreza.

La palabra participación está ligada al hecho que las personas intervengan de manera concreta en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas. Más concretamente, tal como lo señalan Edgerton, Mc Clean y otros (2000), La participación es un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas y de las decisiones y de los recursos que los afectan. De esta forma la participación en programas públicos es un proceso que no es uniforme, sino que se basa en

¹ Director FOCUS y Profesor de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile.

continuo de modelos participativos que se pueden identificar a partir de diversos parámetros o ejes de análisis; tales como envergadura de la participación, actores, niveles, herramientas participativas y modalidades de participación. Por lo tanto, la combinación de estos parámetros generarán distintos modelos de participación en políticas públicas. Dado que la participación es un proceso, no corresponde necesariamente cualificar estos modelos como buenos o malos modelos de participación, ya que esto dependerá fundamentalmente del programa que se trate y los objetivos que se han trazado para este.

En lo que sigue de esta sección se describen algunos criterios de análisis de la oferta participativa en programas de reducción de la pobreza.

CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN

En primer lugar, debe tenerse presente que las personas y hogares pobres, enfrentan desafíos diarios y permanentes para asegurar sus condiciones mínimas de vida, por lo tanto, no disponen de todo el tiempo para incorporarse a ejercicios participativos que no les contribuyan a este fin esencial. Por lo tanto, existirá un mayor interés en participar en la medida en esta sea efectiva, es decir, en la medida en que contribuya a dar soluciones concretas a los problemas que afectan las vidas de estos hogares. Por lo tanto, existirán al menos tres condiciones para participar en un determinado programa o política pública.

- Acceso o disponibilidad de mecanismos de participación

Se refiere a la existencia de procesos y mecanismos participativos en un determinado programa, los cuales deben estar abiertos para todos sus beneficiarios. A pesar de que este aspecto es un requisito básico en cualquier democracia, en la práctica los países y las instituciones suelen tener una disposición diferente hacia la participación ciudadana, en algunas instancias se privilegia y en otras puede restringirse.

En la mayoría de los casos, la participación en programas de reducción de la pobreza, se inicia con una oferta de mecanismos de participación por parte del Estado, si esta oferta no existe o no hay una intencionalidad explícita para asumir procesos participativos en el programa, es difícil que esta surja naturalmente. Existe un amplio bagaje de programas sociales que no son participativos, que tienen una larga historia institucional y que son considerados como buenos mecanismos de provisión de un determinado bien o servicio. En estos casos, puede que no exista oferta de participación y los propios beneficiarios de los programas no la demanden. La participación en programas públicos surge en general una vez que se ha abierto un canal, por incipiente que este sea, y desde ahí comienzan a gestarse nuevas demandas. Aunque es poco frecuente, también se han constatado procesos participativos que surgen por iniciativa propia de los de los beneficiarios potenciales o actuales de los programas sociales, como es el caso de lo ocurrido durante el período de “Emergencia Social” en Argentina.

- Uso de los mecanismos de participación

La disponibilidad de los mecanismos de participación, no significa necesariamente la utilización de los mismos. Tal como lo reconoce el PNUD (1998), en general, los estudios muestran que el interés declarado de la gente por participar es mayor que su

participación efectiva. Existen razones culturales y restricciones temporales y/o espaciales que llevan a que las personas no utilicen las instancias de participación que están abiertas para ellos.

Por lo tanto, el participar no es algo gratuito, pues tiene costos de oportunidad que no deben despreciarse, particularmente para las familias de escasos recursos que enfrentan problemas de inmediatez que muchas veces no son respondidos en esa dimensión en los procesos participativos.

- Eficacia de los mecanismos de participación para el ciudadano

Uno de los aspectos claves del proceso de participación es la eficacia de la misma, en otras palabras, ¿sirve de algo el utilizar algún procedimiento participativo?, ¿en que medida esto contribuye a mejorar mis condiciones de vida y las de la comunidad en la cual estoy inserto?.

En algunos estudios se asocia eficacia, al nivel de satisfacción ciudadana que se puede obtener en la interacción con el sector público a través de sus servicios o programas.

En suma, para que exista participación de los beneficiarios en programas públicos deben ocurrir los tres elementos mencionados previamente; debe existir una oferta participativa, los beneficiarios deben tener interés en hacer uso de esa oferta, la cual debe conducir a algo relevante para sus vidas.

PARÁMETROS O EJES DE ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

A continuación se realiza un breve repaso de cinco parámetros o ejes de análisis en participación de programas de reducción de la pobreza, los cuales serán posteriormente considerados en el análisis de los casos estudiados.

- **ENVERGADURA:** Se refiere a las etapas o procesos de los programas sociales en los cuales los individuos o grupos de beneficiarios pueden participar. En términos de gestión de programas de superación de la pobreza es posible identificar seis etapas.
 - Diagnóstico o línea de base
Los beneficiarios potenciales de un programa pueden participar aportando antecedentes sobre sus condiciones de vida, y jerarquizando cuales son los aspectos más apremiantes para ellos. Un diagnóstico podrá mostrar importantes carencias desde un punto de vista normativo, las que no necesariamente se condicen con las demandas sentidas de las personas.
 - Diseño del programa
En general, el diseño de un programa social, recae sobre los profesionales a cargo de este pues se trata de aspectos tecnocráticos. Evidentemente, existirá mayor satisfacción de los beneficiarios de los programas en la medida en que estos respondan mejor a sus problemas y demandas. Los beneficiarios pueden aportar al

diseño de un programa explicitando sus prioridades y expresando su opinión respecto a como ellos visualizan que el programa resolverá sus problemas.

- **Asignación del presupuesto, bienes , servicios**
La asignación del presupuesto, de los bienes o servicios de un programa social, puede ser concebida como parte del diseño del mismo, sin embargo, dada la importancia de este aspecto se ha preferido separarla de la etapa anterior. En diversos programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile, se constituyen mesas de trabajo municipal las cuales son integradas por funcionarios públicos y representantes de los beneficiarios, estas instancias pueden reasignar los cupos disponibles definidos desde el nivel central o regional para cada programa; en este caso hay un proceso de asignación de beneficios.
 - **Gestión o ejecución del programa**
La implementación de actividades concretas también puede ser co gestionada por parte de los beneficiarios, quienes pueden asumir aspectos de la administración interna del programa o simplemente en la producción del bien o servicio. Por ejemplo: en el Fondo Participativo de Inversión Social (Argentina) son las propias organizaciones de la sociedad civil las que llevan las cuentas de los recursos que utilizan y las que proveen la alimentación.
 - **Seguimiento y monitoreo**
Actualmente, una amplia mayoría de programas sociales cuenta con indicadores de control de gestión, los que son muy útiles para asegurar la eficiencia de los programas. En el contexto de este estudio, la pregunta es hasta que punto estos son conocidos por los beneficiarios y pueden ser utilizados por ellos para la toma de decisiones.
 - **Evaluación y resultados**
Al igual que en el caso del Seguimiento, los beneficiarios de los programas deberían al menos estar informados respecto a los impactos del programa en el cual ellos están involucrados.
- **ACTORES:** En un programa de reducción de la pobreza el cual tiene un componente participativo, los actores relevantes pueden ser:
 - Beneficiarios: Individuos u hogares
 - Agrupaciones de beneficiarios
 - Agrupaciones vecinales o territoriales
 - Representantes elegidos
 - Otros.
 - **NIVELES:** Se refiere a la expresión territorial en la cual la participación ocurre, pudiendo ser en el nivel nacional, estadual, provincial, o regional, municipal o barrial.
 - **HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS:** En la literatura sobre participación es posible encontrar una variedad de herramientas, instrumentos y metodologías participativas las cuales pueden estar o no asociadas a las etapas o procesos del ciclo de un

programa. Por ejemplo; instrumentos como procesos de consulta y/o encuestas pueden estar relacionados con las etapas iniciales de diagnóstico de un programa, mientras que la creación de consejos y comisiones estarán más vinculados a gestión o seguimiento de los programas.

A continuación se presenta un listado no exhaustivo de herramientas e instrumentos que se ha elaborado a partir de la “Política Nacional de Participación Ciudadana” de Chile (2001).

Tabla 1
Herramientas e Instrumentos Participativos en Programas de Pobreza

Herramientas	Instrumentos	Herramientas	Instrumentos
Comunicación	Capsulas radiales	Manejo de reclamos	Libro de reclamos
	Consultas via e-mail		Oficina o encargados de reclamos
	Infocentros		Respuesta a reclamos
	Fono Ayuda Línea 800	Encuentros	Consejos y comisiones
	Paginas Web	Diálogos	Reuniones informativas
	Avisos informativos en Prensa escrita		Ferías
	Avisos informativos en TV		Foros
	Videos Informativos	Capacitación	Cursos de capacitación
	Conferencia de prensa		Talleres
Divulgación	Afiches	Normativas	Actas de compromiso
	Gigantografías		Fondos concursables
	Letreros		Convenios
	Cartas de invitación		Licitaciones
	Folletería	Legales	Reformas Legislativas
Publicaciones	Boletines	Planificación	Agenda de Trabajo
	Revistas		Planes de acción
Estudios	Documentos de trabajo e informes		
Recolección de Datos	Procesos de consulta Ciudadana		Definición de cuotas de beneficios
	Consultas	Seguimiento y evaluación	Sistema de seguimiento y/o monitoreo
	Procesos de encuestaje		Sistema de Resultados y/o impacto
			Retroalimentación

En forma adicional, pueden mencionarse que existen múltiples metodologías de participación que involucran uno o más instrumentos. A modo de ilustración, el Libro de Consulta sobre Participación del BID (1997), destaca las siguientes metodologías; Apreciación-Influencia-Control(AIC), Marco Lógico, Investigación-Acción- Participativa (PAR) y Método de análisis de los interesados, entre otros.

- MODALIDADES: Finalmente, las modalidades de participación muestran de una forma más general, varios de los parámetros anteriormente descritos. Siguiendo a Egerton, MacClean y otros (2000) y a un trabajo previo de Wandersman (1981), se pueden plantear cuatro modalidades básicas de participación:

- Información

La información es fundamental en todo proceso participativo, ya que sin un conocimiento previo de las situaciones o fenómenos es imposible participar. Una de las primeras demandas que surgen de toda comunidad es conocer los procesos y acciones asociados a los programas que se desarrollarán. En este caso, se trata de flujos unidireccionales de información al público, difusión de material escrito, difusión de información a través de los medios de comunicación.

- Opinión-Consulta

Esta modalidad contempla el establecimiento de un diálogo entre proveedor y beneficiario. Este intercambio podrá estructurarse en modalidades formales o informales pero siempre reconociendo el interés mutuo de las partes por conocer las posiciones de ambas. Se trata de flujos bidireccionales de información entre los que administran los programas y sus beneficiarios o clientes. Por ejemplo: evaluaciones de beneficiarios, juntas consultivas, visitas en terreno, entrevistas, diálogos y similares.

- Colaboración-Involucramiento

En esta modalidad, los beneficiarios de los programas sociales ya no sólo se informan o emiten opinión respecto de los programas sino que buscan hacerse parte en los procesos. En definitiva, se trata de un control compartido de la toma de decisiones: Grupos de trabajo con representantes de los beneficiarios, asignación de responsabilidades entre administradores de los programas y público objetivo

Los mecanismos de involucramiento pueden ser diversos dependiendo de las circunstancias, por ejemplo, el cofinanciamiento de una actividad determinada es una forma de involucramiento.

- Decisión- Empoderamiento

En esta modalidad, las personas involucradas en los programas sociales se convierten en gestores del mismo. Es decir, hay una transferencia del control de la toma de decisiones y de los recursos a los beneficiarios.

BENEFICIOS Y RESULTADOS ESPERADOS DE LA PARTICIPACIÓN

Hasta el momento nos hemos concentrado en definir ciertos parámetros o criterios de

análisis de la participación, sin embargo es importante profundizar el porqué o el para qué de la participación. Mas allá de existir una fuerte tendencia a la incorporación de componentes participativos en los programas sociales vale la pena revisar cuales son los beneficios que se esperan al incorporar este elemento en los programas.

En un ensayo sobre diversas tesis o puntos de vista sobre la participación, Kliksberg realiza una revisión de algunos estudios que evalúan los resultados de procesos participativos. Después de revisar algunas experiencias tan disímiles como las de Presupuestos Participativos en Porto Alegre, Ferias de Consumo Familiar en Venezuela, Villa El Salvador en Perú y un trabajo de sistematización de experiencias participativas en proyectos rurales de agua potable, el autor concluye que para que los procesos participativos sean efectivos, estos deben darse en un marco de participación sistemática; es decir no se trata de consultas puntuales o aisladas, deben tenerse en consideración aspectos culturales e históricos de la población, y deben desarrollarse dentro de un marco amplio y no restrictivo de las instancias de participación.

De esta forma, Kliksberg señala que los proyectos participativos han tenido un impacto en mejorar la sostenibilidad de los mismos en el tiempo, ya que ha existido un apropiamiento por parte de los beneficiarios de los programas, en el caso de los proyectos de agua potable, analizados por Kliksberg, esto se reflejó en mayor vida útil y menores costos de mantención.

Por su parte el BID (1997) señala que la participación en el diseño de un programa contribuye a disminuir el costo de obtención de datos sobre factores sociales, ambientales y culturales de la población objetivo. Del mismo modo, la participación tanto en la etapa de diseño como ejecución del programa ha contribuido a aumentar la satisfacción de los usuarios de los programas, ya que estos logran un oferta que se adecua mucho más a sus necesidades. Otro beneficio de la participación se manifiesta en la disposición de los beneficiarios a co financiar parte de los programas, lo que significa liberar recursos para la entidad pública financiada y fundamentalmente mayor apropiamiento del programa, ya que las personas lo sienten como suyo.

Otro importante beneficio que aparece en la literatura se refiere al incremento de la equidad, ya que al incorporarse alguna instancia participativa en el momento de la asignación del presupuesto o cuotas de bienes o servicios, los beneficiarios tienen capacidad de reestructurar la oferta de manera que esta se oriente más claramente hacia los grupos más vulnerables. Finalmente, el BID (1997) también sostiene que las instancias de participación en programas sociales son una oportunidad para el aprendizaje social y la innovación, ya que las personas identifican un propósito común, lo que les permite establecer prioridades y desarrollar estrategias. Del mismo modo, la participación en los programas sociales redundará en fortalecer las organizaciones sociales locales.

Por último, Kliksberg señala que la participación es el núcleo del sistema de gestión de la política social en los años 2000, ya que actualmente no se visualizan programas y/o soluciones estáticas para los problemas sociales, sino que se requieren de esquemas que sean adaptativos que permitan innovar y adecuarse constantemente a la diversidad de situaciones que emergen, en este ámbito la participación juega un rol fundamental.

Sin embargo, a pesar de que es posible identificar diversos beneficios de la participación, esta tiene también múltiples resistencias y costos que enfrentar. Por una parte, Kliksberg

señala que existe una fuerte crítica del “eficientismo cortoplacista” a la participación, ya que esta necesariamente involucrará procesos adicionales, que se reflejan en mayores plazos de implementación de los programas o proyectos. Por otra parte, el mismo autor también señala que hay un “reduccionismo economicista” ya que hay muchos de los beneficios de la participación que son difíciles de cuantificar, como el aumento de la autoestima individual, la confianza comunitaria y el capital social.

En esta misma línea, el BID (2001) identifica diversos factores que reducen el impacto de la participación; entre los que se puede destacar al menos cuatro. En primer lugar, la pobreza y el bajo nivel de educación de los beneficiarios de una amplia mayoría de los programas sociales lleva a que estos sean subestimados y se considere que ellos no podrán adecuarse a las demandas de un proceso participativo formal. Esta aprehensión por parte de los tecnócratas de los programas repercute en una autoselección adversa en la cual pocas personas se sienten capacitados para participar de los procesos. En segundo lugar, también incide de manera considerable el frágil apoyo institucional de los organismos públicos, que poseen una cultura histórica que no promueve la participación. En tercer lugar, también limita la participación la existencia de monopolios institucionales en las estructuras de participación; es decir al interior de las comunidades o grupos de beneficiarios existen grupos o “líderes” que pretenden monopolizar las instancias con sus posiciones o formas de actuar, lo que se traduce en una desmotivación a participar por aquellos no vinculados a estas personas.

Finalmente, también se señala como una limitante a la participación la propia cultura autoritaria imperante en muchos países Latinoamericanos, lo que se refleja en temor, desconfianza y baja disposición a participar por los beneficiarios.

2. ASPECTOS OPERATIVOS DEL ESTUDIO

Para conocer el estado de situación de la oferta participativa en programas de reducción de la pobreza, se diseñó un cuestionario para ser aplicado en entrevistas a directivos/as o gerentes/as de estos programas en Argentina, Chile, Paraguay y Perú², este se definió en base a los parámetros o ejes de análisis de la participación descritos en la sección anterior.

El instrumento elaborado incluyó tanto preguntas abiertas como cerradas, y fue la base para sostener una conversación con los informantes. El cuestionario utilizado se presenta en el Anexo 2 y se estructuró según los siguientes temas:

- Identificación del programa: N° de beneficiarios, N° de prestaciones, presupuesto y otros aspectos (Véase Anexo 1)
- Importancia de la participación
- Etapas en las que se considera participación.
- Actores, herramientas e instrumentos incluidos en la oferta participativa.
- Opinión valorativa sobre la modalidad de participación en el programa.
- Percepción de los beneficios logrados con el proceso participativo
- Problemas y restricciones a la participación.

² Para la realización de las entrevistas en Paraguay se contó con la colaboración de Ofelia Insurralde, mientras que en Perú se contó con la colaboración de Enrique Vasquez. Agradezco sinceramente la valiosa colaboración de estos profesionales, sin embargo, ellos no son responsables del presente documento. Las entrevistas en Argentina y Chile fueron elaboradas por el autor.

En cada uno de los cuatro países que proporcionaron casos de análisis, se recurrió a informantes calificados para identificar hasta cinco programas “relevantes” en el ámbito de reducción de la pobreza. El criterio de “relevante” consideró el incluir a programas con una cobertura de beneficiarios considerable de alcance nacional, con una clara focalización al ámbito de pobreza, y de cierta trayectoria histórica en el país, es decir no se incluyeron programas recién creados, los cuales pueden tener muchas iniciativas participativas pero que no han sido probadas aún.

Una vez seleccionado el programa se contactó a los directivos/as o gerentes/as de los programas y se les solicitó una entrevista formal. Se prefirió recurrir a los Gerentes/as, ya que interesaba tener una visión general del programa, considerando la perspectiva de la participación entre todos los desafíos que puede enfrentar un programa. Es decir, se trató de no sesgar el diagnóstico, sino que presentar el tema lo más equilibradamente posible dentro del contexto global del programa. En todo caso, en diversas entrevistas también participaron los encargados de participación de los programas, cuando este profesional existía.

En consideración a los aspectos previos debe tenerse presente que este estudio utiliza una metodología cualitativa y exploratoria, ya que por restricciones presupuestarias y de tiempo no es posible realizar una evaluación de impacto utilizando un modelo experimental.

Tabla 2
Programas de Reducción de la Pobreza considerados en el estudio

PAIS	NOMBRE PROGRAMA	DEPENDENCIA INSTITUCIONAL	Presupuesto total 2004 Millones U\$ (aprox.)
ARGENTINA	Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR_ar)	Ministerio de Desarrollo Social	35,6
	Programa de Reforma de la Atención Primaria de la Salud – (REMIAR_ar)	Ministerio de Salud	72,2 (2003)
	Programa Familias por la Inclusión Social (FAMILIAS_ar)	Ministerio de Desarrollo Social	126,1
	Programa Becas (BECAS_ar)	Ministerio de Educación y Cultura	63,1
	Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA_ar)	Ministerio de Planificación Federal	44,9
CHILE	Programa Chile Barrios (BARRIOS_ch)	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	65,1

	Programa Liceo para Todos (LICEO_ch)	Ministerio de Educación	6,6
	Programa Reinserción Laboral y Empleo (REINSLAB_ch)	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) Ministerio de Planificación	18,4
	Programa de Salud del Estudiante (SALUDEST_ch)	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) Ministerio de Educación	9,6
	Programa Chile Solidario (SOLIDARIO_ch)	Ministerio de Planificación	67,1
PARAGUAY	Programa de Alimentación Escolar (PAE_py)	Ministerio de Educación y Cultura	0,8
	Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI_py)	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	6,4

PAIS	NOMBRE PROGRAMA	DEPENDENCIA INSTITUCIONAL	Presupuesto total 2004 Millones U\$ (aprox.)
PARAGUAY	Programa Escuela Viva Hekokatuva (ESCUELA_py)	Ministerio de Educación y Cultura	10,0
PERU	Wawa Wasi (Atención integral a niños menores de cuatro años) (WAWA_pe)	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.	11,5
	Vaso de Leche (VASO_pe)	Ministerio de Economía y Finanzas. Municipios del Perú	105,9
	PROVIAS – Rural (PROVIAS_pe)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	33,2
PERU	Fondo Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES_pe)	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.	161,8
	Programa Nac. Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS_pe)	Ministerio de Agricultura	20,1

NOTA: Para facilitar la lectura del texto y no repetir el título completo de cada programa cuando es citado, , en la columna "NOMBRE DEL PROGRAMA", se creó un nombre abreviado que a su vez tiene un identificador del país en el que se desarrolla. Por ejemplo; el Fondo Participativo de Inversión Social de Argentina, se abrevio como: FOPAR_ar.

Tal como se puede apreciar en la Tabla 2, los programas incluidos en el estudio, son bastante diversos en términos de los ámbitos de intervención y los recursos que disponen³. Obviamente, los programas seleccionados no corresponden a una muestra estadísticamente representativa de los programas existentes en los países. pero reflejan una diversidad suficiente como para poder evaluar las formas o modelos de la oferta participativa en los programas de reducción de la pobreza.

En forma complementaria a las entrevistas que se realizaron a los ejecutivos/as de cada programa, se indagó respecto a las políticas públicas de participación ciudadana existentes a la fecha para los países que se dispuso de la información. El objetivo de esta actividad fue el conocer el contexto en el cual se desarrollan los procesos participativos analizados.

CASO ARGENTINO: CONSEJOS CONSULTIVOS DE PROGRAMAS SOCIALES

En el contexto del Programa Jefes y Jefas de Hogar, se establece en el año 2003, un Consejo de Administración y Control del Programa integrado por representantes de organizaciones confesionales, sociales, de trabajadores, de los empresarios y del propio Estado. Este consejo surge a partir de la situación de emergencia que vivía la Argentina, en la cual el gobierno provisional busca satisfacer las demandas de la población y legitimar políticamente su estrategia de intervención, por otra parte, las Organizaciones de la Sociedad Civil buscan actuar como control social de los planes sociales y garantizar la transparencia de las asignaciones, adicionalmente buscan insertarse más formalmente en los territorios en los cuales trabajan. De acuerdo a Grupo Sophia, et. Al (2003), a Diciembre de 2002, existían 1873 consejos consultivos constituidos en los niveles provinciales y municipales.

En términos prácticos, los consejos tienen reuniones periódicas y son fundamentalmente espacios consultivos, que estructuran su trabajo en base a comisiones sectoriales. A partir de la experiencia con el Programa Jefes y Jefas, la iniciativa de los consejos consultivos se amplía al programa REMEDIAR, Ingresos para el Desarrollo Humano y Programa de Emergencia Alimentaria. Actualmente, el Gobierno Argentino ha planteado la necesidad de replicar esta estructura consultiva en todos los programas sociales existentes.

Uno de los resultados del trabajo del Consejo ha sido la elaboración de reportes y estudios que han sido entregados al ejecutivo, existiendo una secretaría ejecutiva que hace seguimiento de estos aspectos.

Si bien en términos genéricos, la experiencia de los consejos consultivos ha sido evaluada positivamente, en la práctica se han observado algunas limitantes en su accionar. Según la evaluación del Grupo Sophia et. al, (2003) se pueden mencionar al menos tres aspectos:

- Falta de representatividad, ya que las organizaciones de base se ven imposibilitadas de participar debido a que no cumplen los requisitos formales de integración, por otra parte, se produce una excesiva fragmentación temática en el trabajo lo que limita el objetivo de transversalidad de los consejos. También se mencionan problemas relacionados con el interés de "todas" las organizaciones en participar en los consejos, aunque en la práctica solo una fracción de estas lo hace en forma regular, produciéndose una autoselección hacia instituciones más grandes y estables. Estas

³ Véase Anexo 1 para mayor detalle de los programas estudiados.

situaciones, han redundado en producir casos de cooptaciones mutuas e infiltración de intereses particulares en las discusiones, ya que en los procesos de asignación de recursos si bien estas instancias son solo consultivas en la práctica si pueden presionar para sus intereses puntuales.

- Problemas organizacionales, ya que existe poca difusión de las convocatorias y de los roles y atribuciones de los consejeros. Del mismo modo, hay críticas respecto a la cantidad de información que transfiere el Estado, particularmente en los aspectos de las contraprestaciones que demandan algunos programas sociales. En otras palabras, el mayor problema en este ámbito se relaciona con la falta de una estructura donde se defina la cadena de mandos y los distintos niveles de reporte de los consejos, es decir a quién reportan los consejos municipales, en que medida estos dependen de los provinciales, y si estos son autónomos del consejo Nacional.
- Problemas operativos básicos como carencia de insumos, espacio físico y capacidad técnica para analizar los problemas.

En suma, la iniciativa de los Consejos ha sido reconocida como una instancia positiva de aporte en el diseño, ejecución y monitoreo de los programas sociales; sin embargo, los problemas reseñados han repercutido también en una pérdida de los incentivos a participar en los consejos por parte de las instituciones de la sociedad civil.

CASO CHILENO: POLITICA NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA EN POLITICAS PUBLICAS

La Política Nacional de Participación Ciudadana en Chile, se estructura en base a tres elementos esenciales; en Primer lugar, en Julio 2000 se constituyó un Consejo Ciudadano de la Sociedad Civil que entregó una variada gama de propuestas al gobierno para promover el desarrollo de la Sociedad Civil, lo que se convirtió posteriormente en Plan un para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil. En segundo lugar, en diciembre del año 2000 el Presidente de la Republica emite un Instructivo Presidencial que obliga a todas las reparticiones públicas a incorporar la variable participativa en su gestión, debiendo cada una de las instituciones definir metas, momentos y herramientas de participación para cumplir con ellas. En tercer lugar, se estableció un programa “Establecer alianzas entre la Sociedad Civil y el Estado”, lo cual fue financiado con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo. Este programa tiene como objetivo, el apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil, la promoción de la participación ciudadana en políticas públicas, el fomento del voluntariado y una estrategia comunicacional cuyo objetivo es promocionar las buenas prácticas en participación ciudadana. Tal como se puede apreciar, se trata de un esfuerzo bastante comprehensivo y ambicioso de promoción de la participación en políticas públicas.

Uno de los logros de este esfuerzo a la fecha es un proyecto de ley sobre participación ciudadana que establece un sistema de participación ciudadana en políticas públicas, regula el derecho de asociación y facilita la constitución de organizaciones sin fines de lucro.

Sin embargo, el logro más concreto de esta política de participación Ciudadana es la creación de diversas iniciativas para asegurar el cumplimiento de los objetivos. En este sentido, merece destacarse en primer lugar la creación de un Sistema de Registro y

Monitoreo de las metas⁴ de participación, en el cual los funcionarios públicos deben registrar las actividades, procesos y medios participativos utilizados. De acuerdo a los informes que han generado los administradores del sistema, se constata que las etapas que concentran mayor oferta participativa del Estado son difusión y ejecución de los programas, lo que denota una oferta más bien informativa o consultiva, pero no necesariamente empoderadora. De acuerdo a este diagnóstico, el propio organismo encargado del sistema, ha sugerido una propuesta metodológica para mejorar la calidad de la oferta gubernamental de participación. En forma complementaria a la anterior iniciativa, se creó un portal en internet⁵ que muestra toda la oferta pública de programas sociales y las instancias de participación asociadas a este. Finalmente, otra acción concreta que el gobierno impulsó en este ámbito es la creación de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, que para el año 2003 alcanzaban a 1.700 unidades.

En suma, el mayor aporte de la política descrita es haber instalado formalmente el tema de la participación en las políticas públicas. Sin embargo, esta política tiene un claro sesgo desde la “oferta” del Estado sin posicionar o consultar al ciudadano donde, cuando y como quiere participar, lo que lleva a cuestionar la “calidad” de la oferta. Esto, sin desmerecer el hecho que ahora se dispone de una amplia “cantidad” de oferta participativa.

3. LA OFERTA PARTICIPATIVA EN PROGRAMAS DE REDUCCION DE POBREZA

A continuación se presentan los principales resultados de las entrevistas realizadas en terreno entre los meses de Junio y Julio de 2005. Para simplificar la presentación de la información esta se ha agrupado en diversos temas siguiendo la pauta de la entrevista que se presenta en el Anexo 2 de este documento.

IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN

En primer lugar merece destacarse, que los objetivos operativos de la amplia mayoría de los programas estudiados se refieren principalmente a la provisión de los bienes y servicios para los cuales han sido creados y no necesariamente a la creación de instancias participativas per sé. En general, se trata de programas de reducción de la pobreza, la mayoría de ellos en contextos de políticas de Protección Social con altos componentes de focalización por lo tanto, es natural que el objetivo principal sea la entrega de los bienes y servicios.

A pesar de lo anterior, y como es propio de los Fondos Sociales, es posible identificar programas que posicionan a la participación como el beneficio más importante de su intervención, pero estas situaciones son mas bien minoritarias. Estos son los casos de FONCODES_pe que apunta a “Generar capacidades de gestión social a organizaciones sociales de base y mejorar las capacidades técnicas de los gobiernos locales”, por su parte el FOPAR_ar también tiene como objetivo principal el “desarrollo y fortalecimiento comunitario”.

Sin embargo, al consultar por la importancia de la participación como un criterio de acción de los programas que se estudian, una alta proporción de los programas estudiados la califican

⁴ www.sirmon.cl

⁵ www.chileparticipa.gov.cl

como “muy importante”⁶. Para analizar esta situación conviene distinguir tres formas de operación de los programas estudiados, en todos ellos se constata un involucramiento relativamente formal de los beneficiarios.

Por una parte, existen programas que operan en base a una intervención territorial que tienen como condición la aceptación por parte de los beneficiarios del proyecto a través del programa, este es el caso de Programas como BARRIOS_ch y PROMEBA_ar; en los cuales este simplemente no opera en el territorio si no hay conformidad de la intervención por parte de los beneficiarios. Para ello el equipo técnico formula el proyecto el cual debe ser aprobado por los beneficiarios o sus representantes a través de un proceso formal. De esta forma, la oferta concreta del programa se adecua a lo que establece el acuerdo con los beneficiarios.

Por otra parte, hay programas que operan en base a intervención mas individualizada a nivel de hogares, que requieren la aceptación de los beneficiarios de las condiciones de trabajo del programa e incluso la priorización de las intervenciones. Esto también se refleja en contratos o documentos formales que registran las condiciones de acceso de las familias. A la vez es un elemento importante para asegurar el cumplimiento de las contraprestaciones, el cual es característico de los programas de protección social. Esta situación ocurre en programas como SOLIDARIO_ch. En este caso, la oferta de bienes y servicios del programa es relativamente rígida, aunque los beneficiarios pueden priorizar los beneficios.

Finalmente, existen programas en que los beneficiarios son los efectores de los bienes y servicios, pueden darse situaciones en las cuales los efectores son intermediarios o simplemente productores de los bienes y servicios para los beneficiarios finales como las escuelas en el caso de LICEO_ch o las organizaciones sociales en el caso de FOPAR_ar, pero también se identifican situaciones en las cuales los efectores son los mismos beneficiarios finales como el caso de PRONAMACHCS_pe en el cual se crean comités ad hoc que son los que ejecutan las obras o proyectos para su propio beneficio.

Para el caso de los programas en los cuales la participación aparece como “importante”, esta se expresa en el deseo que los beneficiarios conozcan los beneficios del programa y puedan hacer uso de estos de la mejor manera posible, por lo tanto la participación se concretaría en internalizar o hacer propio los beneficios del programa aunque no puedan modificar la oferta ni su concreción en el tiempo, este es el caso de programas como SALUDEST_ch, y FAMILIAS_Arg⁷.

En resumen, para los programas sociales de reducción de la pobreza, puede plantearse que si bien no se definen necesariamente como programas participativos, estos si incorporan de manera relevante este elemento como un aspecto esencial para la entrega o producción de los bienes y servicios que son parte del programa.

ETAPAS EN LAS QUE SE CONSIDERA PARTICIPACIÓN.

La envergadura de la participación se expresa en las etapas o procesos en los cuales los beneficiarios pueden participar. A partir de las entrevistas realizadas, se logró identificar que

⁶ 14/18 programas califican a la participación de los beneficiarios como un criterio de acción “muy importante” del programa.

⁷ El Programa FAMILIAS_ar se encuentra actualmente en proceso de redefinición.

la etapa en la cual se concentra la mayor frecuencia de oferta participativa, es en la etapa de “gestión-ejecución” del programa. En este ámbito de la ejecución de los programas, se pueden identificar distintos roles de los beneficiarios de los programas

- Identificación o articulación de la demanda: En este caso, es la propia comunidad la que apoya al ejecutor del programa en la identificación de la demanda no cubierta por el caso de vacunas, esto ocurre en el programa de inmunizaciones PAI_py,
- Producción del bien o servicio: La situación mas frecuente en este caso es que las comunidades involucradas se convierten en productores del bien, como es el caso de las agrupaciones de padres que preparan los alimentos para sus hijos en el programa PAE_py, o bien proveen la mano de obra para desarrollar los proyectos como es el caso de PRONAMACHCS_pe.
- Co-gestión administrativa: En el Perú se han estructurado modalidades de co-gestión con las comunidades beneficiarias, esto ocurre en WAWA_pe y en VASO_pe, en el cual la participación en la etapa de gestión continúa hacia la etapa de seguimiento y monitoreo ya que los “Comités de administración”, seleccionan a los proveedores de servicios, programan, distribuyen y supervisan en general la operación del programa. La co-gestión administrativa también es frecuente en los programas de infraestructura básica como son PROMEBA_ar y BARRIOS_ch, en los cuales comités de beneficiarios supervisan la ejecución de las obras y analizan posibles cambios o problemas.

La segunda frecuencia en términos de las etapas de los programas en que se concentra la oferta participativa es en la etapa de “seguimiento y monitoreo”; la que es seguida en frecuencia por la etapa de “evaluación”. Tal como se describió en la sección previa, en Argentina se ha desarrollado una política nacional de constituir Consejos Consultivos que monitorean y evalúan la ejecución de los programas sociales, esto ocurre en los casos de FOPAR_ar, REMEDIAR_ar y PROMEBA_ar. Modalidades similares han sido estructuradas en Perú, para los programas VASO_pe, WAWA_pe y FONCODES_pe, aunque en este país los comités o núcleos tienen una participación más acotada a seguimiento de la gestión y no necesariamente a evolución y resultados. Una alternativa, menos comprometida y vinculante se refiere a la realización de jornadas de evaluación, que son instancias que se realizan por una sola vez y no tienen mayor nivel de institucionalización, este es el caso de SALUDEST_ch.

Otra modalidad de monitoreo que se estructura con frecuencia es el involucramiento de los efectores en los sistemas de seguimiento. En estos casos, las escuelas, las asociaciones de cooperación escolar o las propias organizaciones sociales que producen los servicios deben necesariamente llevar un control de gestión del uso de los recursos que les transfiere el Estado. Por lo tanto, existe un proceso que se podría denominar auto-monitoreo de las prestaciones.

Una forma más indirecta que los entrevistados reportan como mecanismo de participación en el seguimiento y monitoreo, se refiere a la realización de encuestas de satisfacción de beneficiarios, que se han hecho frecuentes en una proporción no despreciable de los programas, como es FAMILIAS_ar, BARRIOS_ch, REINSLAB_ch,

La etapa del programa que presenta la tercera frecuencia de respuestas, es diagnóstico o línea de base. En este caso, los programas consultados reportan la realización de talleres de autodiagnóstico de los beneficiarios actuales y potenciales como el caso de PROVIAS_pe, Autodiagnóstico BARRIOS_ch, PROMEBA_ar. También debe mencionarse, que en diversos programas, son los efectores los que desarrollan el diagnóstico y evalúan la demanda potencial de beneficiarios, esto ocurre en SALUDEST_ch, LICEO_ch, y PAE_py,

Finalmente, las etapas en que se reportan frecuencias más bajas de oferta participativa se refieren al diseño del programa y la asignación del presupuesto, bienes y servicios. Esta situación denota en términos generales la naturaleza de las intervenciones programáticas de reducción de la pobreza, que se inician con un diagnóstico más bien tecnocrático que define normativamente la oferta de bienes y servicios y su forma de asignación, es a partir de estos fundamentos que se permite la participación.

ACTORES, HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS INCLUIDOS EN LA OFERTA PARTICIPATIVA.

La entrevista aplicada a los gerentes/as de los 18 programas identificados distinguió cuatro actores principales; los beneficiarios, Agrupaciones de beneficiarios, Juntas de vecinos o agrupaciones territoriales, no necesariamente originadas en el programa, representantes elegidos y otros actores que los entrevistados pudiesen identificar. En este caso surgieron dos tipos de actores relevantes; por un lado los efectores; las escuelas, centros de atención primaria; y por otro los consejos consultivos, denominados de diversas formas.

En términos de participación, los actores numéricamente mas relevantes en las etapas de desarrollo de un programa social de reducción de la pobreza, son en primer lugar las agrupaciones de beneficiarios y representantes elegidos para efectos del programa estudiado. Lo que refleja que los programas generan o fortalecen sus propias estructuras de representación en desmedro de otras alternativas pre existentes como son Juntas o asociaciones Vecinales, las cuales aparecen con frecuencias relativas menores. Desgraciadamente, el procesamiento de las entrevistas no permite concluir si es que la creación de estas nuevas estructuras de representación para cada programa responde tácitamente a un modo más clientelar de trabajo con los beneficiarios, ya que se privilegian las formas mas afines a los proveedores de los programas.

La segunda frecuencia en términos de actores involucrados en participación al interior de los programas son los beneficiarios individuales, ya sean personas, familias u hogares. En este ámbito es necesario aclarar que una proporción importante de los programas analizados tienen una aproximación más individual que comunitaria, como es el caso de REMEDIAR_ar, REINSLAB_Ch, PAI_py y PAE_py, por lo tanto es predecible encontrar una oferta participativa de carácter más individual.

Tal como habría sido posible anticipar, la mayoría de los actores, sean estos beneficiarios, agrupaciones de beneficiarios, representantes elegidos y juntas de vecinos, concretan sus posibilidades de participación en los niveles barriales y/o municipales. Mientras que otro tipo de actores como mesas técnicas, consejos consultivos y similares tienen posibilidades de participar en instancias mas agregadas como son niveles provinciales, departamentales o incluso nacionales.

Finalmente, con respecto a la participación en las diversas etapas de los programas estudiados, las entrevistas reflejan que tanto los beneficiarios individuales como sus agrupaciones, juntas vecinales y representantes, participan primeramente en la gestión, seguida de seguimiento y monitoreo. Sin embargo, la etapa de diseño, en la cual no es frecuente encontrar oferta participativa, esta es utilizada por otro tipo de actores como son mesas técnicas y consejos consultivos.

Con respecto a las herramientas e instrumentos incluidos en la oferta participativa de los programas sociales estudiados, tal como puede observarse en la tabla 1, se identificaron 41 tipos de instrumentos en los cuales se puede concretar la oferta participativa de los programas sociales. En general, los programas entrevistados reportan hacer un uso amplio de la diversidad de herramientas e instrumentos consultados, de hecho en promedio estos utilizan un 75% de los instrumentos identificados, y no se constatan mayores diferencias entre los niveles territoriales que se aplican; ya sea barrios, municipios o departamentos. En este sentido, es posible comprender que sí se define un instrumento de información básico como un folleto o afiche para distribuir en los barrios, este también estará disponible en el nivel municipal o el provincial. Del mismo modo, los instrumentos que reflejan una relación más directa con los beneficiarios, como constitución de consejos, comisiones, diálogos y similares, también se distribuyen en forma pareja en todos los niveles subnacionales, sin embargo, si se producen diferenciaciones ya que estos toman distintos nombres o distintas atribuciones. Por ejemplo, los consejos consultivos a nivel barrial tienen un rol restringido al seguimiento, sin embargo, los consejos a nivel departamental o provincial ya asumen un rol más relevante en aspectos de asignaciones de recursos.

Un aspecto interesante de destacar en relación a las herramientas e instrumentos de la oferta participativa en los programas estudiados, es el hecho que algunos programas cuyo objetivo principal es proporcionar transferencias de bienes y servicios puntuales a personas u hogares en situación de pobreza, han creado componentes participativos que complementan el programa en el aspecto de participación. En los casos de programas como FAMILIAS_ar, BARRIOS_ch y otros, la cantidad y calidad de la oferta participativa podría ser bastante menor, de no mediar este componente participativo. Una variante de lo anterior, es la formulación de componentes de fortalecimiento de los efectores, los cuales financian diversas actividades estratégicas en este segmento; como es el caso del programa BECAS_ar.

Para ilustrar lo anterior pueden plantearse dos casos. Por una parte, el programa FAMILIAS_ar, el cual es visualizado generalmente como una transferencia de dinero a familias en pobreza, creó un componente "Gestión Asociada" que apunta a difundir las características del programa a través de centros de atención a público y encuentros de intercambio, bajo esta modalidad el programa realizó cerca de 500 actividades de participación comunitaria durante el segundo semestre de 2004. De manera similar, el programa BARRIOS_ch, cuyo objetivo principal es mejorar la infraestructura urbana y habitacional en asentamientos precarios, cuenta con un componente de "Desarrollo Comunitario e Inserción Social", que busca mejorar el capital social de las familias que participan en el programa a través de un fortalecimiento de su sistema institucional comunitario y/o redes sociales grupales.

OPINIÓN VALORATIVA SOBRE LA MODALIDAD DE PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA.

Si bien es difícil cualificar el nivel de profundidad de la participación, es interesante analizar la percepción de los gerentes/as de programas respecto a la modalidad participativa que se implementa en cada programa. Tal como se definieron los niveles de participación, en general fueron visualizados en forma inclusiva o acumulativa; es decir aquellos programas que se identificaron en el nivel de “opinión-consulta”, consideraron que cumplían con las condiciones del nivel “información”. Del mismo modo, los que se definieron en el nivel “colaboración o involucramiento” afirmaron cumplir con las características del nivel “opinión-consulta”.

Del total de programas analizados, solo uno se clasificó en “información”, dos se clasificaron en el nivel “opinión-consulta”, nueve se ubicaron en el nivel “colaboración-involucramiento” y seis se posicionaron en “decisión-empoderamiento”. Es interesante destacar, que casi la totalidad de los programas que se ubicaron en este último nivel tienen sistemas de entrega o producción basados en las comunidades o agrupaciones de beneficiarios. En el caso de FOPAR_ar, las organizaciones de la sociedad civil son las que se organizan para proveer alimentos a sus propias comunidades, algo muy similar ocurre en los programas Peruanos WAWA_pe, y VASO_pe.

PERCEPCION DE LOS BENEFICIOS LOGRADOS CON EL PROCESO PARTICIPATIVO

Nuevamente, se advierte que existe una limitación para valorar cuantitativamente un ámbito particular del estudio, en este caso los beneficios de la participación, ya que esto requeriría de un seguimiento longitudinal de los programas y la realización de una muestra estadísticamente representativa de los beneficiarios. Dada esta restricción, se optó por un procedimiento más sencillo que es consultarles a los gerentes/as sobre los beneficios que ellos percibieron por contar con una modalidad participativa en su programa.

A pesar de que en la mayoría de los casos resultó difícil aislar un beneficio particular y se descubrieron múltiples relaciones y sinergias entre estos, es posible mencionar, que el aspecto más reiterado fue la “mayor valoración o apropiamiento por parte de los participantes” de los beneficios del programa⁸. En el caso del programa de alimentación escolar PAE_py, esto se concretó en el mayor interés de los padres en enviar a sus hijos a la escuela, lo que repercutió en una mayor tasa de asistencia en las escuelas que participan del programa. Por su parte, en el programa de infraestructura habitacional PROMEBA_ar, se pudo observar que los beneficiarios aprendieron a utilizar la tecnología constructiva aplicada en sus soluciones, y fueron capaces de continuar realizando modificaciones o mejoramientos a sus viviendas utilizando esos conocimientos.

La sostenibilidad en el tiempo del programa, fue citada como la segunda preferencia en términos de los beneficios de la participación. La evaluación del programa PRONAMACHCS_pe hecha por FIDEAMERICA señaló que gracias a los procesos participativos implementados se logró que las “organizaciones optaron por incorporar el manejo y conservación de sus recursos naturales como una de sus actividades normales” de este modo se definieron componentes tecnológicos no rígidos, adecuándose a la heterogeneidad del medio físico y social. En el caso Paraguayo la sostenibilidad se asoció a indicadores de resultados, en este sentido se mencionó que los niños que se benefician del

⁸ 13/18 de los programas estudiados mencionan la valoración o apropiamiento de los beneficios del programa, como el mayor resultado de la participación.

programa PAE_py tienen menor probabilidad de deserción y repitencia escolar. En el mismo Paraguay, también se identificó la mayor demanda por servicios de vacunación como un elemento de sostenibilidad, ya que la población ha internalizado la importancia de la inmunización.

En tercer lugar, se mencionaron como beneficios de la participación, dos aspectos complementarios, como son la “mayor satisfacción de los usuarios de los programas sociales” y la mejor “adaptación de los programas a los requerimientos de los beneficiarios”. En el programa de entrega de botiquines médicos REMEDIAR_ar, al disponer los beneficiarios de los medicamentos necesarios, se aumentó en forma considerable la resolutivez de las atenciones en los Centros de Atención Primaria, esto repercutió finalmente en una mayor satisfacción de usuarios. Otro ejemplo puede ilustrarse en el caso del programa de apoyo a familias pobres SOLIDARIO_ch, en el cual un estudio de satisfacción de usuarios, reflejó que los beneficiarios no solo valoraban las transferencias recibidas sino particularmente el vínculo e inserción que lograron en las redes públicas y sociales a nivel local.

La adaptación a los requerimientos de los beneficiarios se reflejó principalmente como mejoramiento en la oferta de los bienes y servicios ofrecidos por el programa. Este aspecto es coherente con programas de reducción de la pobreza desde una perspectiva de protección social, en los cuales la intervención es integral, por definición. Lo que significa que las intervenciones son más eficaces al producir soluciones completas y no parciales a los problemas de los beneficiarios. En este sentido, los programas SALUDEST_ch, SOLIDARIO_ch, ESCUELA_py y LICEO_ch mencionaron expresamente situaciones de modificación o ampliación de oferta programática, de modo similar en FAMILIAS_ar, se mencionó en este ámbito que el programa los habilitó para acceder a otros beneficios en red.

El aporte al co financiamiento del programa también fue mencionado como uno de los beneficios de la participación, y un reflejo del apropiamiento del programa por parte de los beneficiarios. En el programa de atención integral a menores de 4 años WAWA_pe, los padres de los niños beneficiarios se han organizado para pagar el honorario de la “madre Cuidadora”, lo cual no estaba planificado inicialmente en programa, esto refleja una capacidad propia de los beneficiarios de asegurar la producción de los servicios del programa, de manera similar, en Escuela viva (ESCUELA_py), el aporte de los beneficiarios permitió ampliar la cobertura del programa a familias que no estaban incorporadas inicialmente.

En definitiva, en términos más genéricos, el beneficio de la participación en estos programas sociales se expresa en un aumento del capital social, ya que se han creado redes verticales de articulación con el Estado en sus distintas manifestaciones en el territorio, y redes horizontales con personas y organizaciones que operan a nivel barrial o municipal, esto se refleja por ejemplo en el caso del programa BARRIOS_ch en el cual se constató un aumento de la cantidad de organizaciones existentes post intervención y que esas mismas organizaciones son capaces de postular por sí solas a otros programas no considerados en la oferta inicial.

PROBLEMAS Y RESTRICCIONES A LA PARTICIPACIÓN.

Usualmente la literatura sobre participación en políticas públicas reseña los beneficios de esta y sugiere algunos modelos estratégicos, sin embargo, la implementación de este tipo de estrategias enfrenta dificultades que pueden reducir su impacto. Por lo tanto, se estimó conveniente plantear una revisión sobre los principales factores o elementos que pueden afectar los procesos participativos.

Una de las respuestas más frecuentes respecto a las dificultades de implementar procesos participativos, surge desde los propios organismos públicos que ven un frágil apoyo institucional. Tal como lo afirman en el caso de FAMILIAS_ar, existe una percepción que en general los organismos públicos no tienen interés en apoyar procesos participativos. En el Programa SOLIDARIO_ch, que busca articularse en red con otros programas sociales, la participación suele ser vista por los otros programas como una “complicación” gratuita, ya que delimitan su accionar al mero proceso de entrega de los servicios de esa institución, del mismo modo se establecen aprehensiones ya que la participación va a repercutir en estructurar mayor capacidad de demanda, para la cual los servicios no están preparados. En el caso del programa de manejo de cuencas PRONAMACHCS_pe, se menciona que el programa no opera aisladamente sino en conjunto con otros programas públicos que pueden tener estrategias asistencialistas lo que termina desvirtuando los esfuerzos participativos.

Un segundo tipo de respuestas respecto a las dificultades de la participación, se refiere a las condiciones de precariedad de los propios pobres. En este ámbito, dada la situación de vulnerabilidad socioeconómica de las personas, están sujetos a una constante utilización política o tal como lo señalan para el caso de PROMEBA_ar, han existido demasiadas promesas incumplidas, lo que incide finalmente en una baja disposición a participar.

Por otra parte, hay factores culturales que a juicio de algunos entrevistados repercuten en limitar la participación. El Subdirector del Programa BARRIOS_ch atribuye a la existencia de una “cultura individualista” la falta de interés en participar, así como patologías sociales como drogas y alcoholismo, inciden finalmente en una desconfianza hacia los vecinos. Otro elemento cultural que atenta contra la participación, es el temor a sentirse amenazado en las posiciones sociales que ocupan las personas. Estas aprehensiones también aparecen en programas que operan en base a efectores que actúan como intermediarios en la entrega o producción de los servicios, en el caso de LICEO_ch y SALUDEST_ch en estos casos, los directores de liceos suelen sentirse amenazados por recibir comentarios o críticas de los padres.

El problema de la falta de representatividad de las organizaciones es un aspecto que está emergiendo. El Instituto Cuanto (2004)⁹ realizó una evaluación de impacto del programa WAWA_pe, encontrando que a pesar de que los Comités de Gestión se reúnen regularmente, los miembros de estos mencionan que disponen de poco tiempo para participar en la toma de decisiones y en definitiva hay una baja asistencia a las sesiones del comité. En forma complementaria, para el caso del programa PRONAMACHCS_pe, un estudio señala que los modelos de participación no han sido suficiente para garantizar el control efectivo de los recursos ni el uso político de los mismos¹⁰. Este aspecto también se refuerza en el caso de PROMEBA_ar, que indican que las formas de representación pueden

⁹ Instituto Cuanto (2004) Evaluación de impacto del Programa Nacional Wawa Wasi.

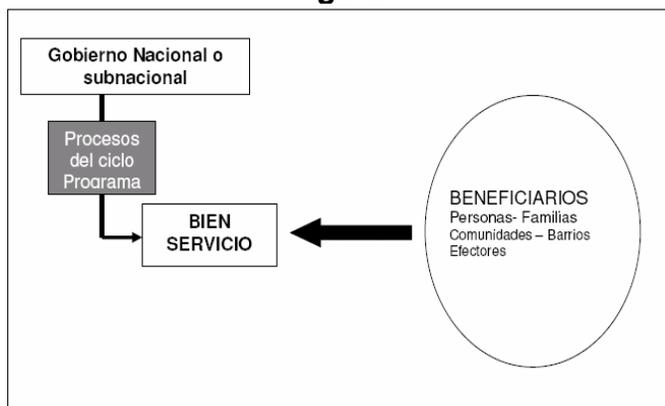
¹⁰ M. Valderrama (2004) Empoderamiento y participación de la sociedad civil en la cooperación internacional: El caso Peruano.

ser monopolizadas por familias “punteras” que son activistas políticos a nivel barrial y que por lo tanto intentan consolidar sus propios intereses electorales y no los de todo el grupo beneficiario.

4. ESQUEMATIZACION DE MODELOS DE PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES

En esta sección se presenta brevemente una esquematización de los modelos de participación en programas de superación de la pobreza, que emergen a partir de la revisión y análisis de la sección previa.

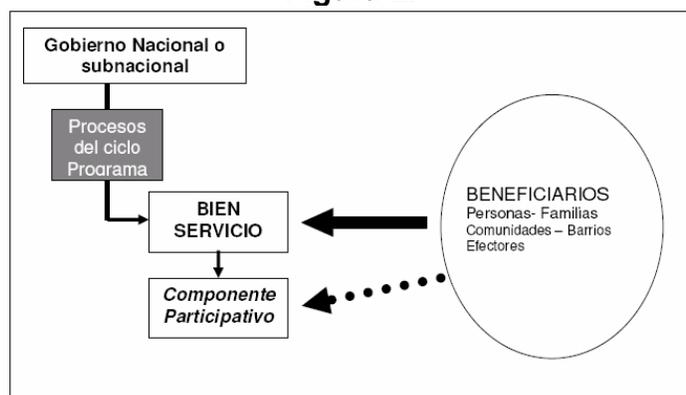
Figura 1



La figura 1 corresponde a un esquema tradicional de entrega de programas sociales. En este caso, el Gobierno define y realiza todos los procesos del ciclo del programa; desde el diagnóstico, diseño, hasta la evaluación del programa. Los beneficiarios tienen solamente la opción de acceder o no acceder al programa, el cual está definido en todos sus aspectos.

En este estudio no se han analizado programas que tengan estas características, pero estos podrían corresponder a programas de transferencias monetarias compensatorias.

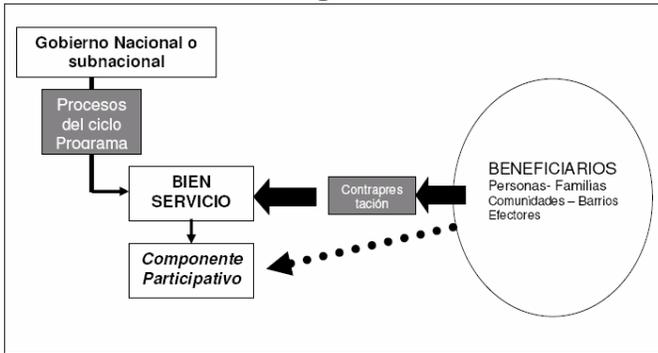
Figura 2.



La figura 2, muestra un programa tradicional al cual se le ha agregado un componente participativo, el que no modifica la oferta de bienes y servicios esenciales del programa, sino que la complementa con “otro” bien o servicio que conlleva participación. Los beneficiarios no están condicionados a acceder a este componente.

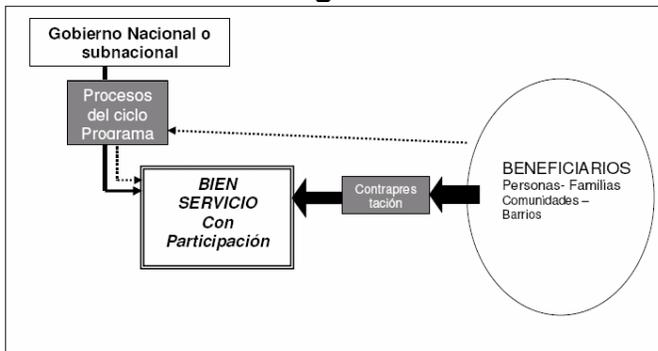
Un ejemplo de este tipo de programa sería SALUDEST_ch.

Figura 3



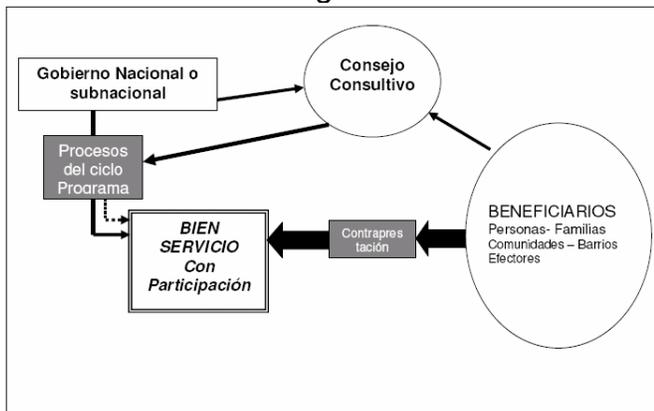
La figura 3, es una variación parcial de la anterior. En este caso, como es propio de los programas de protección social, el gobierno ha establecido diversas contraprestaciones como requisito de acceso y permanencia en el programa. La oferta de bienes y servicios es fija, los beneficiarios no pueden modificar las contraprestaciones y pueden o no acceder al componente participativo del programa. Un ejemplo de este tipo de programas es BECAS_ar

Figura 4



En la figura 4, se observa que los beneficiarios tienen participación en alguno de los procesos del ciclo del programa. De acuerdo a lo revisado en este estudio, lo mas frecuente es que esto ocurra en la gestión o seguimiento del programa. En este caso, fruto del proceso participativo los beneficiarios pueden modificar la oferta de bienes y servicios del programa, pero en general no están habilitados para reformular las contraprestaciones. En este esquema se incluye a programas como SOLIDARIO_ch y PAE_py.

Figura 5



En esta última figura se incorpora el Consejo Consultivo, integrado por representantes de los beneficiarios, el gobierno y organizaciones de la sociedad civil. A través de su trabajo, el consejo consultivo puede sugerir cambios en los distintos procesos del ciclo del programa lo que repercute en una modificación o ampliación de la oferta de bienes y servicios del programa. A pesar de que los consejos pueden llegar a cuestionar algunos aspectos de las contraprestaciones, estas en general no son modificadas.

Ejemplos de programas esquematizados en esta figura son REMEDIAR_ar y FAMILIAS_ar.

Los esquemas presentados son solo una simplificación de la diversidad de casos analizados para la elaboración de este estudio y sirven para entender los modelos de participación que se pueden encontrar y el alcance de la misma. En este sentido, sólo el esquema presentado en la figura 1, no tiene un carácter de participativo. Los esquemas 2 y 3, corresponden a un nivel de información y en menor medida a opinión o consulta. Finalmente, los esquemas presentados en las figuras 4 y 5 muestran modelos de colaboración o decisión por parte de los beneficiarios.

5. ASPECTOS SALIENTES Y DESAFIOS

Este estudio buscó identificar de manera inicial cuales son los temas, preocupaciones y desafíos que están presentes al considerar la participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en Latino America, para ello se trabajo con cuatro países seleccionados y 18 programas sociales.

- En primer lugar debe destacarse que todos los programas estudiados consideran la participación como un elemento muy importante en su estrategia de entrega de los bienes y servicios, prueba de lo anterior, es el hecho que programas que inicialmente no se concibieron como participativos, han incorporado posteriormente un componente que desarrolla este aspecto. Las etapas en las que se desarrollan procesos participativos son diversas según los programas, sin embargo lo más frecuente es la participación en la gestión del programa, esto se concreta en el desarrollo de diversas actividades por parte de los beneficiarios, las que repercuten en una mejor o más oportuna entrega de los bienes y servicios del programa. Lo anterior, señala una línea de cautela respecto a la incidencia real que pueden tener los beneficiarios en adecuar la oferta del programa, ya que su participación está acotada a términos predefinidos y debe ser funcional a la estrategia global del programa.

- En segundo lugar, merece llamarse la atención el hecho que la amplia mayoría de los programas estudiados reporta disponer de elementos participativos en las etapas de seguimiento-monitoreo y evaluación-resultados. Esto se considera un aspecto positivo ya que denota un avance en transparencia e información. Sin embargo, lo que no está claramente establecido es la oportunidad con que llega o se devuelve esta información a los beneficiarios, y hasta que punto ellos pueden utilizar esta información para modificar la forma de operación del programa.
- En relación a los actores en quienes se apoyan los procesos participativos, se puede mencionar que estos se desarrollan principalmente a través de agrupaciones de beneficiarios y representantes elegidos. Complementariamente, se observa que existe una tendencia a configurar o potenciar organizaciones y estructuras ad hoc. En este sentido, vale la pena preguntarse si es que esta es la mejor manera de generar sostenibilidad en este tipo de procesos, ya que al crear nuevas instituciones en los niveles locales o barriales seguramente se generará algún grado de conflicto con instituciones pre existentes como Asociaciones vecinales, clubes deportivos o agrupaciones de madres.
- Con respecto a los niveles de participación, los gerentes/as de los programas estudiados muestran bastante optimismo, ya que la mayoría señala que en los programas bajo su responsabilidad hay “colaboración e involucramiento” por parte de los beneficiarios e incluso se reporta “decisión y empoderamiento”. Es necesario cuidar la autocomplacencia, ya que si bien los antecedentes que se obtuvieron como parte del estudio reflejan que existe una amplia oferta de instrumentos de participación, no ha sido posible evaluar en profundidad la frecuencia de uso y la calidad de los mismos.
- En forma complementaria al aspecto anterior, para los gerentes/as de programas entrevistados no fue difícil identificar los beneficios que se han logrado en sus programas gracias a la participación. El más importante de estos, es la mayor valoración o apropiamiento de los beneficios del programa por parte de sus participantes, en seguida destacaron la mayor sostenibilidad en el tiempo de programa conjuntamente con una mayor satisfacción de los usuarios. Lo interesante de estos reconocimientos sería lograr transmitir estos aspectos a otros funcionarios que no los visualizan, y que muchas veces terminan obstaculizando los procesos participativos.

En relación a los **desafíos pendientes**, se pueden mencionar cuatro aspectos principales.

- Un primer desafío, consiste en perfeccionar los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas de manera que sean funcionales a las instancias de participación que disponen los beneficiarios. Para que el monitoreo y la evaluación sean útiles estos deben ser oportunos, muchos de los programas estudiados disponen de sistemas de indicadores y de alerta, pero esta información llega con rezago a los beneficiarios y a los comités consultivos cuando corresponde. De esta forma, la propuesta es simplemente producir acuerdos entre el Gobierno y los beneficiarios, en los cuales se especifique que tipo de información puede estar disponible y en que momento.
- Dado que la principal limitante para la incorporación de la participación, es el frágil

apoyo institucional de los propios organismos públicos que interactúan en los programas de reducción de la pobreza, el segundo desafío consiste en trabajar en concientizar a los servicios públicos respecto a los beneficios de la participación, los cuales deberían cuantificarse de la manera más precisa posible. En general, las estrategias participativas se desarrollan en el sector público a partir de un mandato institucional el cual debe ser obedecido, al igual que otras instrucciones operativas que puedan definirse. Para ello, el gobierno elabora manuales, procedimientos y otros aspectos, respecto de los cuales el funcionario medio no tiene mayor involucramiento. La propuesta consiste en convencer al funcionario público, demostrándole como la participación le ayudará efectivamente a mejorar los resultados de las intervenciones de las cuales es responsable.

- El tercer desafío es complementario al anterior. La participación se enseña participando; es difícil transmitir el deseo de recibir opiniones y sugerencias de los beneficiarios respecto de la marcha del programa, si al interior de la propia institución que está encargada de proveer el programa, no hay canales ni mecanismos de relación entre los funcionarios. Por lo tanto, el desafío consiste en escuchar a los propios profesionales encargados de la entrega de los bienes y servicios e incorporar sus sugerencias y observaciones.
- Si bien la información procesada en este documento, nos permite mencionar que el funcionamiento de los consejos consultivos ha contribuido de manera importante a concretar los procesos participativos, produciendo modificaciones relevantes a la oferta de bienes y servicios de los programas; debe tenerse presente que existen también ciertas advertencias respecto a que estas instancias se pueden politizar o existir agotamiento entre sus miembros. Por lo tanto, la propuesta apunta a hacer más ejecutivos y menos “discursivos” estas instancias, para ello se propone apoyarlos en conocimientos de planificación estratégica, de manera que conozcan y delimiten con mayor claridad sus objetivos, funciones y atribuciones.

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO (1997) Libro de consulta sobre Participación. [www.iadb.org/ESPANOL/politicas/participación](http://www.iadb.org/ESPANOL/politicas/participacion)

BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO (2001) Descentralización y efectiva participación ciudadana: Seis Relatos Cautelares. Oficina de Evaluación y Supervisión .

DIVISION DE ORGANIZACIONES SOCIALES (2001) Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana. Mimeo. Santiago de Chile.

EDGERTON, J. y MCCLEAN, K. Et. Al (2000) Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza.

<http://www.worldbank.org/participation/participation/participation.htm>

GRUPO SOPHIA, et. Al. (2003) Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos. Buenos Aires.

IRARRÁZVAL, I. (1999) Participación y descentralización: ¿mito o desafío?. Capítulo del Libro: Desafíos para el Chile en el Siglo XXI. Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

PNUD (1998) Informe de Desarrollo Humano. UNDP, New York.

KLISKSBERG, B. Seis tesis no convencionales sobre Participación. Mimeo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano del Desarrollo.

SERRANO, C. (1998) Participación social y ciudadanía. Mimeo. MIDEPLAN
http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/participacion_social_y_ciudadania.pdf

WANDERSMAN, A (1981) Participation in community organizations. The Journal of Applied Behavioral Science. Vol.17 No.1.

ANEXO 1

FICHAS DESCRIPTIVAS DE LOS PROGRAMAS ESTUDIADOS

ARGENTINA

Programa	FONDO PARTICIPATIVO DE INVERSION SOCIAL
Ministerio	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
Fecha Inicio	1995
Presupuesto total 2004.	U\$ 35,6 millones
Descripción	Hasta comienzos del año 2002, FOPAR financiaba proyectos comunitarios correspondientes a las siguientes áreas de intervención: 1. Desarrollo y fortalecimiento comunitario, 2. Infraestructura social y económica y 3. Actividades productivas. A partir del año 2002, el programa reorientó su gestión a fin de atender la emergencia alimentaria. Lo cual pasó a ser su prioridad de trabajo a través de la implementación de Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias
Objetivos	Desarrollar capacidades locales de gestión a través de experiencias participativas y concretas en formulación, gestión y ejecución de proyectos, destinados a mejorar las condiciones socioeconómicas de grupos en pobreza.
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. prestaciones alimentarias comunitarias para menores entre 6 meses y 18 años, mujeres embarazadas o con hijos lactantes, y mayores de 60 años. También se financian proyectos de mejoramiento de la infraestructura de apoyo a la provisión del servicio. 2. Proyectos Productivos asociados a comedores comunitarios.
Nombre beneficios-Prestaciones 1	Prestaciones Alimentarias Comunitarias
Numero beneficios-Prestaciones 1	Asistencia técnica y financiera a 3.144 comedores (2004)
Unidad de medida beneficiarios 1	Personas que reciben prestaciones alimentarias.
Número de beneficiarios 1	427.617 personas beneficiadas durante 2004.
Nombre efectores 1	Organizaciones que gestionan proyectos alimentarios
Numero de efectores 1	1.435 organizaciones gestionaron proyectos alimentarios.
Nombre beneficios-Prestaciones 2	Asistencia técnica y financiera a proyectos productivos
Numero beneficios-Prestaciones 2	Asistencia técnica a 21 proyectos
Unidad de medida beneficiarios 2	Personas que concurren a comedores y que son abastecidos con proyectos productivos.
Número de beneficiarios 2	5.304 personas
Nombre efectores 2	Organizaciones que gestionan proyectos productivos
Numero de efectores 2	21 organizaciones.

Programa	REMEDIAR
Ministerio	Ministerio de Salud
Fecha Inicio	2002
Presupuesto total 2004.	U\$ 72,2 Millones (2003)
Descripción	En la provisión de medicamentos esenciales buscando llegar a todos los Centros de Atención Primaria de la Salud del territorio nacional para su prescripción y suministro gratuito a la población objetivo. Los medicamentos son distribuidos en botiquines a los Centros de Atención Primaria de la salud (CAPS). La composición y cantidad de los botiquines aumentará sucesivamente, así como la cantidad de CAPS que recibirán medicamentos. Los medicamentos provistos permiten dar respuesta a la mayoría de los motivos de consulta en Atención Primaria de la Salud (al principio del programa alrededor de un 60% de las enfermedades para llegar luego a un 80%).
Objetivos	Proveer gratuitamente medicamentos ambulatorios, para enfrentar la emergencia social y sanitaria, garantizando el acceso de la población más vulnerable a los medicamentos esenciales que dan respuesta a la mayoría de los motivos de consulta médica en los Centros de Salud.
Componentes	Entrega de Botiquines
Nombre beneficios-Prestaciones 1	Entrega de Botiquines
Numero beneficios-Prestaciones 1	139.170 Botiquines entregados durante 2003.
Unidad de medida beneficiarios 1	Personas
Número de beneficiarios 1	15 millones de personas (Estimado).
Nombre efectores 1	Centros de Atención Primaria de Salud.
Numero de efectores 1	5.389 CAPS

Programa	FAMILIAS POR INCLUSION SOCIAL
Ministerio	Ministerio de Desarrollo Social
Fecha Inicio	2002
Presupuesto total 2004.	U\$ 126 millones
Descripción	El programa Familias establece un ingreso monetario a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, ampliando oportunidades y capacidades a mujeres, niños, adolescentes y jóvenes. Este ingreso monetario se transfiere en calidad de subsidio no reembolsable y estará sujeto a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad.
Objetivos	El Programa Familias por la Inclusión Social tiene como objetivo promover le desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños , y asegurar la inclusión social de la familia en situación de pobreza

Componentes 1	Ingreso para las familias
Nombre beneficios-Prestaciones 1	Transferencia monetaria en proporción al tamaño de la familia U\$34 por el primer niño y U\$8,5 por cada niño restante hasta un tope de 5. Control de contraprestaciones en salud y educación.
Numero beneficios-Prestaciones 1	196.773 subsidios pagados, 2º semestre 2004
Unidad de medida beneficiarios 1	Familias
Número de beneficiarios 1	216.000 familias beneficiarias
Componentes 2	Gestión Asociada
Nombre beneficios-Prestaciones 1	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión e información - Acompañamiento a las familias beneficiarias - Desarrollo de capacidades
Nombre efectores 1	Organizaciones ejecutoras Municipios involucrados
Numero de efectores 1	751 Organizaciones ejecutoras 40 Municipios involucrados

PARAGUAY

Programa	PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR.
Ministerio	Ministerio de Educación y Cultura
Fecha Inicio	1999
Presupuesto total 2004.	U\$ 0,8 Mill.
Descripción	El programa provee una ración alimentaria de aproximadamente 600 calorías para cubrir las necesidades energéticas para asimilar las horas de clase de alumnos y alumnas de escuelas públicas carenciadas del país.
Objetivos	Cubrir las necesidades alimenticias de los alumnos y alumnas de escuelas carenciadas del país durante las horas de clase.
Componentes	Entrega de complemento nutricional en escuelas.
Nombre beneficios-Prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Merienda escolar (vaso de leche saborizada y panificado enriquecido), - Almuerzo (13 variedades de comidas pre elaboradas), Durante el período escolar (marzo a noviembre)
Numero beneficios-Prestaciones	No disponible
Unidad de medida beneficiarios	Niños y niñas entre 5-14 años
Número de beneficiarios	28.287 niños y niñas que reciben almuerzo. 32.948 niños y niñas que reciben vaso de leche. 35.078 niños y niñas que reciben panificados.

Nombre efectores	Escuelas
Numero de efectores	104 Escuelas que entregan almuerzos escolares. 88 escuelas que entregan vaso de leche. 90 escuelas que entregan panificados.

Programa	PROGRAMA AMPLIADO DE INMUNIZACIONES
Ministerio	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Fecha Inicio	1979
Presupuesto total 2004.	U\$ 6,4 Mill.
Descripción	El programa se encarga de administrar las vacunas en todo el país a niños y niñas menores de 5 años y mujeres en edad fértil.
Objetivos	Reducir la morbilidad y mortalidad causadas por tuberculosis, sarampión, poliomielitis, tétanos neonatal, difteria, tos convulsa, hepatitis B, enfermedades causadas por Haemophilus influenzae, fiebre amarilla, rubéola y rubéola congénita entre otras, a través de la aplicación de diferentes vacunas. Erradicar, eliminar o controlar enfermedades inmunoprevenibles, de acuerdo a metas prioritarias en salud pública. Incluir nuevas vacunas de demostradas costo / efectividad en el esquema de inmunizaciones del país.
Componentes	- Provisión de vacunas.
Nombre beneficios-Prestaciones	Vacunas
Numero beneficios-Prestaciones	
Unidad de medida beneficiarios	Niños entre 0 – 5 años Mujeres en edad fértil (15 – 49 años)
Número de beneficiarios	
Nombre efectores	Servicios de salud públicos. Servicios del Instituto de Previsión Social Servicios del sector privado
Numero de efectores	18 Regiones Sanitarias y servicios de salud respectivos (otros datos no disponibles).

Programa	ESCUELA VIVA HEKOKATÚVA
Ministerio	Ministerio de Educación y Cultura
Fecha Inicio	2000
Presupuesto total 2004.	U\$10,0 Mill.
Descripción	Escuela Viva Hekokatúva es un Programa de Fortalecimiento de la Educación Escolar Básica, a partir de la Reforma Educativa, con énfasis en los 1ª y 2ª Ciclos focalizado en escuelas de alto riesgo educativo.
Objetivos	<p>El objetivo general del Programa es mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica paraguaya, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país.</p> <p>Sus objetivos específicos son: i) mejorar los procesos pedagógicos y de gestión a nivel de las escuelas del 1° y 2° ciclo; ii) disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo; iii) mejorar el acceso al tercer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB); iv) promover la participación de los padres y madres en la escuela a través de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs); v) mejorar la calidad de la formación inicial de Maestros; vi) fortalecer la gestión del MEC.</p>
Componentes	El Programa consta de cuatro componentes: i) Intervenciones en las Escuelas Básicas; ii) Mejoramiento de la Formación Inicial de los Maestros; iii) Infraestructura y Equipamiento para la Expansión del Tercer Ciclo de la EEB; v) Apoyo Estratégico a las Acciones del MEC.
Nombre beneficios-Prestaciones	Fortalecimiento escuelas básicas.
Unidad de medida beneficiarios	Alumnos, docentes, directores y padres de Escuelas rurales de alto riesgo educativo y Escuelas urbanas de alto riesgo educativo
Nombre efectores 1	Escuelas básicas
Numero de efectores	1000 escuelas rurales, 150 escuelas urbanas, 27 escuelas indígenas, 600 escuelas básicas con proyectos, 280 escuelas con tercer ciclo, 41 IFDs públicos

PERU

Programa	PROGRAMA NACIONAL WAWA WASI
Ministerio	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
Fecha Inicio	Año 1993
Presupuesto total 2004.	Presupuesto ejecutado anual año 2004: S/. 39.027. 232,88
Descripción	El PNWW es el único programa social del Estado que brinda atención integral a niños y niñas menores de cuatro años (cuidado, alimentación, salud y estimulación temprana) en situación vulnerable, preferentemente de zonas de extrema pobreza.
Objetivos	El objetivo principal del PNWW es promover en todo el país acciones orientadas a generar condiciones favorables para el desarrollo integral de niñas y niños menores de cuatro años, particularmente aquellos en situación de riesgo.
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> • Atención integral a las niñas y niños (atención alimentaria, atención en salud, aprendizaje infantil temprano) • Capacitación • Habitabilidad (infraestructura y seguridad) • Promoción y difusión de actitudes y valores sobre crianza • Apoyo a la capacidad de ejecución (asistencia técnica, monitoreo y evaluación, administración)
Nombre beneficios-Prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> • <input type="checkbox"/> Atenciones de cuidado diurno • <input type="checkbox"/> Atenciones de salud • <input type="checkbox"/> Atenciones de alimento • <input type="checkbox"/> Atenciones de aprendizaje
Numero beneficios-Prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> • 3.053.952 atenciones mensuales de alimento x 12 meses = 36.647.424 atenciones anuales de alimento. • 1.017.984 atenciones de aprendizaje x 12 meses = 12'215,808 atenciones de aprendizaje temprano. • 1.017.984 atenciones de cuidado diurno x 12 meses • 12.215.808 atenciones de cuidado diurno.
Unidad de medida beneficiarios	Niñas y niños de entre 6 meses a 3 años, 11 meses y 29 días.
Número de beneficiarios	46,272 niñas y niños
Nombre efectores	Wawa Wasis
Numero de efectores	5,437 Wawa Wasis que entregan tres alimentos diarios

Programa	PROGRAMA DEL VASO DE LECHE
Ministerio	Ministerio de Economía y Finanzas ¹
Fecha Inicio	1985 (A través de la Ley 24059)
Presupuesto total	S/. 360 millones
Descripción	El Vaso de Leche creado para ofrecer una ración diaria de alimentos a una población considerada vulnerable para ayudarla a superar la falta de seguridad alimentaria en la que se encuentra.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de una ración diaria de leche o alimento equivalente • Priorizar beneficiarios
Componentes	Entrega de alimentación
Nombre beneficios-Prestaciones	Ración diaria de leche o alimentos equivalentes regularmente a la hora del desayuno.
Numero beneficios-Prestaciones	Una ración diaria durante su posición de beneficiario
Unidad de medida beneficiarios	Niños de 0 a 6 años, gestantes, lactantes Niños de 7 a 13 años, mayores de 65 años, enfermos de TBC.
Número de beneficiarios	5 millones
Nombre efectores	distritos
Numero de efectores	1,831 municipios

Programa	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural (PROVIAS RURAL)
Ministerio	Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)
Fecha Inicio	Primera Fase: 1995 – abril 2001 Segunda Fase: 2001 – 2005
Presupuesto total 2004.	SIAF) Ejecución Acumulada: 112'897,470.04 Nuevos Soles
Descripción	El Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural –PROVIAS RURAL, desarrolla acciones para mejorar las condiciones transitables de las redes viales vecinales, a través de la rehabilitación, el mantenimiento rutinario de caminos rurales, mejoramiento de caminos de herradura y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.
Objetivos	Objetivo General: Contribuir a la superación de la pobreza y el desarrollo rural mediante la consolidación de la transitabilidad de la red vial rural con participación financiera e institucional de los gobiernos locales, y participación del sector público y privado y sociedad civil
Componentes	Rehabilitación de Camino Vecinales1 -Fortalecimiento Institucional: <ul style="list-style-type: none"> · Desarrollo de Microempresas de Mantenimiento Vial · Desarrollo de Política Rural de Transporte · Capacidad de Gestión Municipal · Ventana de Desarrollo Local -Mejoramiento de Caminos de Herradura2 -Mantenimiento Periódico/Emergencia
Nombre beneficios-Prestaciones 1	Intención y rehabilitación de caminos rurales
Numero beneficios-Prestaciones 1	11.000 kms de caminos rurales mantenidos y reparados
Unidad de medida beneficiarios 1	N° Provincias) x (Población Rural)
Número de beneficiarios 1	3.5 millones de habitantes (108 provincias)
Nombre efectores 1	-Contratistas -Consultoría en gral. (Estudios, Supervisión, Asistentes Técnicos, Fortalecimiento Institucional, ONG, Firms Consultoras y Consultores Individuales) -Microempresas de Mantenimiento Rural -Comités Viales Rurales -Municipalidades
Numero de efectores 1	Aproximadamente 1000 (2001-2005)3

Programa	FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL
Ministerio	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
Fecha Inicio	Año 1991
Presupuesto total 2004.	Presupuesto ejecutado anual del año 2004: S/. 550 millones ¹
Descripción	FONCODES es un programa orientado a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres del país atendiendo sus necesidades más apremiantes, principalmente las referidas a saneamiento, salud, educación e infraestructura básica, así como al desarrollo de proyectos productivos. De este modo, se genera empleo y se promueve la participación de la población en la gestión de su propio desarrollo.
Objetivos	El objetivo principal de FONCODES es proveer de financiamiento para proyectos de inversión en infraestructura básica, económica y productiva para pequeñas obras en áreas rurales pobres. De esta manera, se le ofrece la posibilidad de acceder a servicios básicos y oportunidades de desarrollo.
Componentes	Acceso a servicios básicos y oportunidades de desarrollo.
Nombre beneficios-Prestaciones 1	Por línea de acción: · Mejorando tu vida: Número de proyectos de infraestructura · A Trabajar Rural: Número de empleos temporales generados · A Producir: Número de proyectos productivos
Numero beneficios-Prestaciones 1	Por línea de acción: · Mejorando tu vida: 2,514 proyectos · A Trabajar Rural: 147 proyectos · A Producir: 610 proyectos
Unidad de medida beneficiarios 1	Población perteneciente a distritos en pobreza y extrema pobreza.
Número de beneficiarios 1	De 3.5 a 4 millones de personas por año ²
Nombre efectores 1	Núcleos Ejecutores
Numero de efectores 1	1,780 distritos rurales pobres

Programa	PROGRAMA NACIONAL DE MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y CONSERVACIÓN DE SUELOS (PRONAMACHCS)
Ministerio	Ministerio de Agricultura (MINAG)
Fecha Inicio	Año 1981
Presupuesto total 2004.	Recursos Ordinarios (RO): 49 008 191 Recursos Directamente Recaudados (RDR): 8 498 610 Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo: 10 859 331 Toda Fuente: 68 366 132
Descripción	Institución gubernamental que busca promover el manejo sustentable de los recursos naturales en las cuencas de la sierra, el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales y la preservación del medio ambiente.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento del manejo sustentable de los recursos naturales y de la base productiva, a través de acciones de conservación de los suelos y reforestación a nivel de microcuencas. • Incremento de la producción y de los ingresos, mediante la introducción del riego y de prácticas agrícolas mejoradas. • Fortalecimiento de las organizaciones campesinas orientado a su auto-gestión empresarial.
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura de Riego 2. Conservación de Suelos 3. Reforestación 4. Apoyo a la Producción Agropecuaria 5. Acondicionamiento Territorial y Vivienda
Nombre beneficios-Prestaciones 1	Ver Anexo – Cuadro No1
Numero beneficios-Prestaciones 1	
Unidad de medida beneficiarios 1	Familias beneficiadas
Número de beneficiarios 1	Ver Anexo – Cuadro No2
Nombre efectores 1	Organizaciones campesinas: <ul style="list-style-type: none"> · Comités Conservacionistas · Comités de Obras · Comités de Fondos de Capitalización Comunal

ANEXO 2 PAUTA DE LA ENTREVISTA REALIZADA.

PARTICIPACION CIUDADANA EN PROGRAMAS DE REDUCCION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA

PAUTA DE ENTREVISTA A DIRECTIVOS/AS DEL PROGRAMA SOCIAL

DATOS DE CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA:

Programa

Ministerio

Fecha Inicio

Presupuesto total 2004.

Descripción

Objetivos

Componentes 1

Nombre beneficios-Prestaciones 1

Numero beneficios-Prestaciones 1

Unidad de medida beneficiarios 1

Número de beneficiarios 1

Nombre efectores 1

Numero de efectores 1

Nombre Informante

Cargo

PREGUNTAS A DESARROLLAR CON ENTREVISTADO/A

1. Todo programa de reducción de la pobreza se diseña considerando múltiples objetivos. Podría decirme cuales son los objetivos operativos más importantes del programa que ud. dirige.
 2. Cuan importante es la participación de los beneficiarios como un elemento o criterio de acción en el programa que ud. dirige.
 - a. Muy importante
 - b. Importante
 - c. Medianamente importante
 - d. Poco importante
 - e. Nada importante
- (UTILIZAR FICHA DE APOYO PARA PREGUNTA)**
3. En que etapas del programa es/ ha sido posible participar de manera formal y sistemática.
 - a. Diagnóstico o línea de base
 - b. Diseño del programa
 - c. Gestión-ejecución del programa
 - d. Asignación del presupuesto, bienes , servicios
 - e. Seguimiento y monitoreo
 - f. Evaluación y resultados
 4. De acuerdo a la pregunta anterior (Pregunta 3); En términos concretos, en que se traduce, la participación ciudadana en las etapas que señaló previamente.
 5. Que tipo de personas o agrupaciones pueden participar formalmente en las etapas señaladas.
 - a. Beneficiarios individuales
 - b. Agrupaciones de beneficiarios
 - c. Juntas de vecinos o agrupaciones vecinales
 - d. Representantes elegidos
 - e. Otros (especificar 1) _____
 - f. Otros (especificar 2) _____
 6. Podría especificar, que tipo de personas o agrupaciones participan formalmente en las etapas señaladas.
 - a. Beneficiarios individuales
 - b. Agrupaciones de beneficiarios
 - c. Juntas de vecinos o agrupaciones vecinales
 - d. Representantes elegidos

- e. Otros (especificar 1) _____
- f. Otros (especificar 2) _____
- g. Otros (especificar 3) _____

(UTILIZAR FICHA DE APOYO PARA PREGUNTA)

7. Finalmente, podría especificar, en que niveles territoriales participan los tipos de personas o agrupaciones que se han identificado previamente.
- a. Beneficiarios individuales
 - b. Agrupaciones de beneficiarios
 - c. Juntas de vecinos o agrupaciones vecinales
 - d. Representantes elegidos
 - e. Otros (especificar 1) _____
 - f. Otros (especificar 2) _____
 - g. Otros (especificar 3) _____

(UTILIZAR FICHA DE APOYO PARA PREGUNTA)

8. Podría ud. especificar el tipo de herramientas e instrumentos que están disponibles actualmente en su programa.

(UTILIZAR FICHA DE APOYO PARA PREGUNTA)

9. En la literatura sobre participación es posible encontrar diversas “maneras” o “niveles” de participación. Según su criterio, y términos generales, a cual manera o nivel de participación corresponde el programa que ud. dirige.
- a. Información
 - b. Opinión-consulta
 - c. Colaboración-Involucramiento
 - d. Decisión- Empoderamiento

(UTILIZAR FICHA DE APOYO PARA PREGUNTA)

10. Al introducir algún componente participativo en programas como el que ud. dirige, en general se está pensando en producir algún tipo de beneficio adicional, más allá del bien o servicio que se transfiere como parte del programa.

Que tipo de beneficio se ha logrado en su programa a partir de las modalidades participativas que se han implementado.

- a. Mayor sostenibilidad en el tiempo del proyecto o programa
- b. Mayor valoración o apropiamiento por parte de los participantes de los beneficios del programa
- c. Se logra mayor satisfacción de los usuarios de los programas sociales
- d. La asignación de los beneficios se hace más equitativa.
- e. Los programas se adaptan de mejor manera a los requerimientos de los beneficiarios.
- f. Aporte al co financiamiento del programa
- g. Otros (Especificar) _____
- h. Ninguno de los anteriores

11. Como se pueden cuantificar o ilustrar esos impactos positivos de la participación en el caso del programa que ud. dirige.

12. Como ud. sabe; no es fácil implementar estrategias participativas en programas sociales dirigidos a la pobreza.

Me podría señalar, que factores o elementos pueden haber influido en reducir el impacto de la participación.

- a. Los niveles de pobreza, vulnerabilidad, precariedad de los beneficiarios.
- b. Frágil apoyo institucional de los organismos públicos en la estrategia participativa.
- c. Monopolios institucionales en las estructuras de representación: Sindicatos, agrupaciones vecinales u otros se apropian de las instancias y no dejan participar
- d. Existe una cultura poco participativa: Temor, desconfianza, baja disposición.
- e. Ninguno de los anteriores
- f. Otros (Especificar) _____