

- Mendeloff, J. (1988) *The Dilemma of Toxic Substance Regulation*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Monar, J. (2002) "Institutionalizing Freedom, Security, and Justice", in J. Peterson and M. Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 186-209.
- Polanyi, M. (1951) *The Logic of Liberty*, London: Routledge and Kegan Paul, pp. 154-200.
- Scott, J. and D.M. Trubek (2002) "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union", *European Law Journal*, 8, 1, 1-18.
- Weatherill, S. (1995) *Law and Integration in the European Union*, Oxford, Clarendon Press.

Marta Farah<sup>1</sup> y Peter Spink<sup>2</sup>

## El programa brasileño de gestión pública y ciudadanía<sup>3</sup>

### 1. INTRODUCCION

El Programa Gestión Pública y Ciudadanía, desarrollado por la Fundación Getulio Vargas y la Fundación Ford, con el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social brasileño (BNDES), tiene como objetivo principal el de identificar y diseminar las acciones innovadoras realizadas por los estados, municipalidades y gobiernos indígenas, destinadas a resolver asuntos públicos y responder a las necesidades de la comunidad. El enfoque del programa se resume en su título: se refiere no sólo a la importancia de la administración pública efectiva, también a su impacto en la construcción de ciudadanía y en la reducción de la exclusión social y política.

El programa se ha focalizado en: programas, proyectos y actividades estatales, interestatales, municipales, intermunicipales y de los niveles indígenas (tribal). Éstos pueden incluir aparcerías o alianzas con organizaciones de la sociedad civil (como organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunitarias y empresas) pero la coordinación debe estar claramente a cargo de órganos subnacionales del sector público o de organizaciones propias del pueblo indígena. Lo anterior se

<sup>1</sup> Doctora en Sociología por la Facultad de Filosofía y Letras y Ciencias Humanas de USP. Se desempeña como Profesora Adjunta y Vicecoordinadora del Programa Gestión Pública y Ciudadanía, Fundación Getulio Vargas - São Paulo, email: mfarah@fgvsp.br

<sup>2</sup> Ph.D. en Psicología Organizacional por la *University of London*. Es profesor titular y coordinador del Programa de Maestría en Administración Pública y Gobierno de RGV/FAESP y director del Programa Gestión Pública y Ciudadanía, una iniciativa conjunta de la Fundación Ford y de la Fundación Getulio Vargas de São Paulo. Email: spink@fgvsp.br

<sup>3</sup> Artículo recibido el 27 de marzo de 2003 y aprobado el 15 de abril de 2003.

aplica también para actividades realizadas en conjunto con órganos federales. Todos los programas, proyectos y actividades deben tener por lo menos un año de funcionamiento efectivo y demostrar resultados tales que:

- Representen un cambio sustantivo, cualitativo o cuantitativo, en prácticas y estrategias previas dentro del área geográfica o temática de enfoque, a través de la implementación de un nuevo programa, a una serie de actividades o un mejoramiento significativo de los programas ya existentes.
- Permitan o señalen maneras por las cuales la experiencia pueda ser repetida o construida por otros y transmitida a otras regiones y jurisdicciones.
- Amplíen y consoliden formas de acceso y diálogo entre la sociedad y sus órganos públicos, aumentando la calidad de las prácticas políticas e institucionales.
- Utilicen recursos locales y/o nacionales y/o internacionales dentro de la perspectiva del desarrollo responsable y estimulen, donde sea posible, prácticas locales y autónomas que puedan transformarse en auto-sostenibles.<sup>4</sup>

El programa utiliza una amplia metodología de acercamiento para informar a las personas, órganos públicos u otras organizaciones de su existencia y para atraer innovadores para la difusión del trabajo que realizan otros.<sup>5</sup> Trata de llegar a todas las partes del país, hallando el camino dentro de las estructuras administrativas, a menudo complejas, del nivel estatal, así como también a más de 5,500 municipalidades, territorios y comunidades de pueblos indígenas. Tiene que alcanzar áreas que sean tanto densamente como escasamente pobladas, y hallar aquellas que estén envueltas en un(os) proceso(s) innovador(es). El programa

<sup>4</sup> Extiende de la regulación del programa. Una completa descripción del programa, formularios de solicitud, regulaciones y todo el material elaborado puede ser encontrado en su página web: <http://inovando.igpsp.br> o por correspondencia a Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Av. Nove de Julho 2029, Bela Vista, São Paulo (SP) CEP 01313-902, Brasil. Teléfono 55-11-3281-7904. Fax: 55-11-287-5095. E-mail: [inovando@igpsp.br](mailto:inovando@igpsp.br)

<sup>5</sup> Los aspectos operacionales del programa y la visión general de sus primeros años han sido descritos también en Spink, 2000.

debe tratar con posibles filtros administrativos de bajos niveles de iniciativas para ser capaz de distinguir "innovaciones aparentes" y encontrar aquellas que no necesariamente hayan sido difundidas y, finalmente, encontrar aquellas prácticas innovadoras que incluso no han sido vistas de esa manera por sus propios autores. Las innovaciones locales se dan a menudo porque deben darse, ya que existen problemas y no hay otra opción. Los problemas son enfrentados porque deben serlo, usando cualquier recurso que esté disponible; de otro modo no serían resueltos. Lo anterior puede implicar que lo que se realiza no sea visto como innovador hasta que sean incentivados a verlo de esa manera. Las innovaciones pueden venir en todas las formas y tamaños, desde las acciones en un gran centro urbano industrial para incentivar la acción en conjunto de diferentes órganos públicos, hasta la habilidad de resolver problemas del alcalde de una municipalidad rural tratando de conseguir créditos para pequeños agricultores y campesinos pobres.

La propuesta fundamental que subyace en el trabajo que realiza el programa es la de ayudar a dirigir la atención al campo de acción de la innovación y ayudar a construir puentes entre innovadores, para fortalecer una amplia red de actores sociales de autoría colectiva, afianzando capacidades y aumentando las existencias de conocimiento disponibles.

Al inicio del programa en Brasil, existían varias sospechas sobre su imparcialidad política, e inclinación regional y temática; en ese momento la acción de los miembros del *staff* y el comité técnico del programa, fue significativa; ellos establecieron contactos telefónicos para apoyar e incentivar a diferentes órganos al envío de sus proyectos. Su credibilidad se basa también en el hecho de que ambas fundaciones involucradas, son altamente respetadas por su trato con datos e información y por su amplia preocupación por el fortalecimiento de la democracia. Finalmente, también han contribuido para la credibilidad del programa los resultados que ha mostrado en sus primeros años, durante los cuales diferentes jurisdicciones han sido destacadas, siendo éstas tanto grandes como pequeñas y de diferentes perspectivas políticas.

Una de las primeras acciones del programa fue la de establecer el comité técnico, con el objeto de tener una red de apoyo de las organizaciones del sector

público y suministrar orientación regional y temática de manera general. Participantes activos también del proceso de evaluación, los miembros del comité técnico se unen a los esfuerzos de investigación del programa. Actualmente las siguientes instituciones están representadas: programas de posgradación en administración de las universidades federales de Bahía, Paraíba y Rio Grande do Sul; la Escuela Brasileira de Administração Pública (EBAP-FGV/RJ) de Rio de Janeiro; la Escuela de Gobierno del Estado de Minas Gerais (Fundación João Pinheiro); el Núcleo de Estudios sobre el Amazonas, Universidad Federal de Pará; el Instituto Polis, São Paulo; el programa de posgradación en ciencias ambientales, y el Núcleo para el Estudio de la Violencia, ambos de la Universidad de São Paulo; el Centro de Acción en Género, Ciudadanía y Desarrollo (AGENDE), Brasília; el Consejo para la Articulación de las Organizaciones Indígenas Brasileñas (CAPOIB), Manaus; Geledés -Instituto de la Mujer Negra, São Paulo, la Universidad Federal Fulminense/Viva Rio, la Fundación Ford y el BNDES.

El ciclo anual del programa se inicia durante los meses de diciembre, enero y febrero, y da énfasis a una amplia difusión e identificación de los potenciales innovadores a través del envío de información a una lista de 25,000 entes, que cubre todas las jurisdicciones del nivel subnacional y a varias otras organizaciones y asociaciones que actúan en el amplio campo de gobierno. Las inscripciones generalmente son realizadas durante el mes de abril, las cuales consisten en completar un simple formulario de cuatro páginas que contiene preguntas descriptivas y de autoevaluación de las contribuciones del proyecto y sus resultados. Esta etapa es seguida por la selección de 100 proyectos que pasan a ser los semifinalistas anuales. Para esto los miembros del comité técnico, cuerpo de profesores de la FGV, estudiantes de posgrado y compañeros de ONG trabajan en pequeños grupos durante dos días. Cada proyecto preseleccionado es discutido y ratificado por dos grupos, seguido por una discusión final de todos los evaluadores de las experiencias seleccionadas. Los semifinalistas escogidos son exhortados para que envíen información adicional de las actividades, respondiendo un cuestionario formulado por el comité técnico.

En la siguiente etapa, que normalmente se realiza en julio, aproximadamente treinta especialistas pertenecientes a universidades, centros técnicos y ONG, con

considerable experiencia práctica en diferentes campos de la administración pública y de la acción social, ayudados por miembros del comité técnico y otros colegas, escogen treinta programas y proyectos como finalistas. Para la selección de cada proyecto, éstos son ubicados en dos grupos, uno por área temática y otro mixto.

De esta manera puede distinguirse la acción innovadora desde su contexto técnico específico, y en general. Posteriormente vuelven a ser evaluados por un grupo diferente de panelistas, como contraparte, dándose lugar a una discusión final general.

En julio, son realizadas visitas de terreno a los treinta prefinalistas por diferentes asesores, muchos de los cuales son miembros de ONG, centros de investigaciones o estudiantes avanzados de posgradación. Para la preparación de las visitas a terreno, se realiza una semana de entrenamiento en la cual todo el programa es discutido, se sugieren métodos de evaluación, y se da a lugar a una amplia discusión sobre innovación. Luego de las visitas a terreno, el comité técnico, junto con otros colegas escogidos, estudian los informes de las visitas y escogen a los veinte finalistas.

Los finalistas son invitados a una jornada que es realizada en São Paulo o Río de Janeiro, donde hacen una presentación oral de sus proyectos y responden a las preguntas que formula el "jurado" compuesto por figuras importantes de la sociedad civil, quienes ya han estudiado los informes de las visitas a terreno. Todos son invitados para estar presentes en la presentación oral para oír sobre los programas y muchas oportunidades se dan durante el día a los finalistas para informarse y conversar. Todos los finalistas ya son ganadores premiados y recibirán sus certificados; en esos momentos siempre se procura promover un clima de competencia amistosa y hacerlo de una manera culturalmente apropiada. Al final del día el jurado delibera y escoge a cinco destacados dentro de los veinte finalistas. Un *cocktail*, con oportunidades para conversar con la prensa, y en general para comparar, sigue al otorgamiento de los certificados. Los premios son pequeños en valor (\$2,000.00 dólares para cada finalista y \$ 700.00 dólares para cada proyecto destacado) y debe ser usado en actividades relacionadas al propio proyecto, como publicaciones, equipos, visitas y seminarios. Lo más notable y en general más

comentado sobre los días "finales" es el espíritu de unión que se construye entre personas de las más diferentes jurisdicciones; de norte a sur del país y de variadas visiones políticas.

Durante la evaluación y selección de los semifinalistas, finalistas y de los programas destacados, se procuran garantizar que en cada fase ellos sean representantes de la comunidad de innovadores como un todo. El propósito es evitar cualquier sentimiento de "ganador" o "perdedor", porque todos y cada uno de los programas, proyectos y actividades tienen algo que decir o algo que enseñar a otros. De tal manera que los cinco programas destacados son vistos como representantes de los veinte finalistas, quienes representan a los cien semifinalistas, y estos representan a todos aquellos que participaron durante el año, que a su vez representan a todos aquellos que hayan formado parte del programa en años anteriores.

## 2. UNA VISIÓN GENERAL DE LOS PRIMEROS SIETE AÑOS

Quizás el resultado más significativo y evidente de estos primeros siete años, es que la cuestión planteada en la ficha de inscripción tuvo y tiene sentido a una gran proporción de las jurisdicciones subnacionales (tabla 1).<sup>6</sup> Hasta el momento, el programa ha recibido aproximadamente 5,100 diferentes inscripciones, de una variedad de distintas jurisdicciones subnacionales, liderados por diferentes partidos políticos, muchos de los cuales tienen más de cinco años de implementación efectiva. Hay, por cierto, una gran cantidad de cosas que están aconteciendo en el campo de trabajo de la administración y de la ciudadanía. Podemos destacar como un aspecto válido el hecho de que los programas, proyectos y actividades son generalmente claros, bien intencionados, y extremadamente honestos en términos de sus perspectivas y sus posibilidades.

<sup>6</sup> Agradecimientos especiales para Fabiana Paschoal Sanchez, Fernanda Martinez de Oliveira, Francine Lemos Arouca, Hélio Batista Barbosa, José Luis Abreu Daura, Luis Mario Fujiwara, Patricia Laczynski, Rafael Marques Osorio, Ricardo Ernesto Vasquez Beltrán, Roberta Clemente, Rosane Keppke y Vivianne Nouvel Alesio por las tablas presentadas en este documento.

TABLA 1. NÚMERO DE INSCRIPCIONES EN CADA AÑO

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total								
	n.a.	%	n.a.	%	n.a.	%	n.a.	%								
Total	629		297		631		888		981	5106						
Estatal	134	21%	122	41%	224	35%	157	18%	123	13%	113	16%	75	8%	949	19%
Municipal	488	78%	174	59%	400	63%	721	81%	814	86%	611	84%	897	91%	4110	80%
Indígena	7	1%	1	0%	7	1%	10	1%	9	1%	4	1%	9	1%	47	1%

El programa, en su primer año (1996), recibió 626 inscripciones válidas de estados, municipalidades y organizaciones indígenas. Ese fue el último año del periodo de cuatro años de los gobiernos municipales, y alrededor de 120 habían presentado experiencias, a menudo con varios proyectos en conjunto, así como también lo habían hecho diferentes gobiernos estatales y un pequeño pero significativo número de organizaciones indígenas. En el segundo año se esperaba que hubiera una reducción en las inscripciones, debido a que en ese periodo se iniciaba el primer año tanto de los nuevos gobiernos municipales como de las jurisdicciones para hacer sus propias preselecciones de posibles candidatos. El impacto en la prensa del primer año del programa fue significativo para un nuevo evento y, a pesar del cambio en las municipalidades, aun así hubo 297 inscripciones válidas.

En 1998, la tendencia continuaba en aumento con 631 programas estatales, municipales y de organizaciones indígenas, y en 1999 con 888 inscritos. En el año 2000, con cuatro años de funcionamiento desde el primer ciclo, el número de inscripciones aumentó a 946, retrocediendo a 728 en el siguiente año post-elecciones. Éste es el resultado más alentador, ya que muestra una creciente tendencia de las jurisdicciones locales para mantener aquellas acciones útiles desarrolladas por sus antecesores. En el 2002 hubo un aumento a 981, con varias nuevas jurisdicciones y órganos públicos participantes.

Si bien se han recibido inscripciones de todas partes del país, existe una fuerte presencia del sureste y el sur, seguido por el noreste y el norte (tabla 2). Esta distribución refleja parcialmente la distribución de las municipalidades a través del país: el sureste y el sur tienen, juntos, el 51% de las municipalidades brasileñas, teniendo el noreste un 32% ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR REGIONES

Región	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Norte	3	3	4	4	2	4	4	3,49
Noreste	11	21	10	13	13	14	13	13,43
Sudeste	61	40	51	51	46	50	51	50,09
Sur	21	21	27	30	35	29	26	26,94
Centroeste	4	16	8	2	4	3	6	6,06
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	100,00

Han emergido innovaciones tanto en municipios grandes como en otros muy pequeños. Si bien las municipalidades que tienen 50,000-500,000 habitantes tienen más alta presencia en el programa de la que tienen relativamente en el país (46% de las inscripciones municipales *versus* 8% de todas las municipalidades en el país), un grupo sustancial de las inscripciones que se realizan provienen de pequeños municipios de menos que 20,000 habitantes (26%), el cual generalmente parece débil en recursos y en capacidades (tabla 3).

TABLA 3. PERFIL DE LA POBLACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES INSCRITA EN 1998-2002

Población (en 1,000)	1998 n.a.	1999 (%)	1999 n.a.	2000 (%)	2000 n.a.	2001 (%)	2001 n.a.	2002 (%)	2002 n.a.	Media (%)	IBGE (%)	
<20	35	24	69	31	72	30	45	26	39	23	26,59	76,19%
20-50	23	16	46	21	43	18	35	20	31	18	18,41	14,95%
50-100	28	20	35	16	50	20	31	18	30	17	18,13	5,16%
100-200	18	13	28	13	28	11	28	16	25	14	13,38	1,96%
200-500	23	16	31	14	33	14	20	11	30	17	14,44	1,26%
500-1.000	6	4	7	3	9	4	8	5	6	3	3,80	0,28%
1.000-5.000	8	6	6	3	7	3	7	4	10	6	4,18	0,17%
5.000+	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	1,07	0,04%

Se pide a todo los inscritos autoclasificar su programa, proyecto o actividad dentro de siete categorías de acción gubernamental (tabla 4) y la mayor parte de ellas están subdivididas a su vez. De esta manera los servicios públicos incluyen

asuntos como: educación, salud, vivienda, transporte, cultura, recreación, seguridad pública y vigilancia. Ciudadanía y Derechos Humanos está dividida por población objetivo niño y adolescente, población de la tercera edad, ciudadanos negros, mujeres, personas portadoras de deficiencias, consumidores y minorías. Gestión y Gobierno incluye formas de planificación, coordinación inter organizacionales, construcciones públicas, elaboración de presupuestos, sistemas de información, participación popular en el gobierno, así como desarrollo de personal y formas de control. Desarrollo Económico y Social incluye ciencia, tecnología, industria, agricultura, pesca, reforma agraria, capacitación y generación de empleo. Infraestructura y Ambiente incluye temas como agua, sanidad, energía, telecomunicaciones, urbanismo en general, control ambiental, residuos sólidos y contaminación.

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA INSCRIPCIONES SEGÚN EL ÁREA GENERAL

Área	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Servicios Públicos	44,5	48,5	40,9	45,1	47,3	48,1	49,8
Ciudadanía y Derechos Humanos	16,4	17,2	27,1	25,7	26,7	27,4	24,6
Administración y Gobierno	17,2	9,4	12,4	10,1	7,3	6,5	7,2
Desarrollo Económico y Social	10,2	14,1	10,8	9,6	9,3	9,6	8,4
Infraestructura/Medio Ambiente	10,3	10,4	8,1	8,7	9,1	8	8,7
Judicial	1,1	0,3	0,5	0,5	0,2	0,4	0,5
Legislativo	0,3	-	0,3	0,3	0,1	0	0,8
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

Si bien casi todos los programas están trabajando claramente en el ámbito de la gestión pública y la ciudadanía, esta última no es necesariamente la más escogida de entre las categorías descriptas para realizar sus acciones. Preferentemente, los programas tienden a autoclasificarse dentro de acciones con términos relacionados a aquellos que generalmente usan para describir su trabajo, sugiriendo que realmente una nueva estructura esta emergiendo para la administración pública, por lo menos a nivel subnacional. Una preocupación con la ciudadanía o con los

derechos civiles ha sido la base para el abordaje de la administración pública; ésta no es vista como una categoría separada de la acción administrativa ni como otra división del servicio gubernamental, pero es una manera de pensar la acción administrativa y al gobierno como un todo.

La tabla 5 muestra algunas de las más frecuentes subáreas de clasificación. Educación, niños y adolescentes, salud y servicios sociales encabezan la lista, tareas donde ha existido un crecimiento de la capacidad subnacional debido al drama o a las demandas, o a través del proceso de descentralización y municipalización que ha tenido lugar en Brasil desde la nueva Constitución de 1988. Otro estímulo es el de los varios consejos consultivos a niveles estatales y municipales que fueron implementados por la Constitución de 1988, especialmente en las áreas de la educación, salud, niños y adolescentes, trabajo social y empleo.

TABLA 5. 1996-2002

Subárea	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educación	15,6	20,2	11,7	13,7	19,3	18	18,7
Niños y Adolescentes	7,9	9,1	15,5	15,9	18,2	18,8	13,4
Salud	12,9	15,2	11,9	12,8	10,7	10,3	11,3
Trabajo Social	2,9	2	4,1	7,9	6,3	8,5	8
Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico	6	5,7	3,6	3,6	5,7	4,4	3,9
Capacitación, Empleo y Generación de Renta	2,5	4	4,8	5,3	4	3,7	3,1
Personas portadoras de deficiencias	1,9	2,7	4,8	1,4	3,1	2,5	2,9
Desarrollo Local y Regional con principio Sustentable	3,3	4	3,2	2,4	3,1	3,4	3,4
Otros	47	37,1	40,4	37	29,6	30,4	35,3
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

Los programas y proyectos cubren un extenso ámbito de acción y contienen varios aspectos y enfoques. Algunos observadores han hecho comentarios que varían desde "ingenioso", "es tan obvio porque nadie lo había pensado antes", "absolutamente brillante", hasta "uno por ciento de inspiración, y noventa y nueve

por ciento de transpiración" y comentarios sensatos como "tratemos de hacerlo bien por una vez y paremos de darnos vueltas". De cualquier manera, lo que los caracteriza es el constante involucramiento de los electores, de la comunidad y de los ciudadanos en discusiones sobre lo que debe hacerse; ellos muestran su orgullo cívico y colectivo en lo que han logrado. En relación a los programas indígenas, éstos se han juntado en el mismo espacio y con el mismo criterio de las diferentes instituciones componentes de la arena subnacional brasileña, y han hecho una pequeña contribución en términos de aumentar el respeto y la transferencia de conocimientos en una variedad de direcciones. Dentro de esta arena surgen respuestas pragmáticas a preguntas como cultivo y caza sustentable, demarcación de la tierra, la recuperación de tradiciones y el desarrollo de la salud y los servicios educacionales, en una forma culturalmente compatible. Estos son algunos de los temas que han sido puestos a discusión.

### 3. DIFUSIÓN E INVESTIGACIÓN: AUMENTANDO EL IMPACTO DEL PROGRAMA

El trabajo del Programa de Gestión Pública y Ciudadanía no termina con la premiación final, de hecho el ciclo de premiación es solo la mitad del trabajo anual. Uno de los objetivos más importantes del programa es difundir qué es lo que está sucediendo en Brasil a nivel de gobierno subnacional, para estimular el intercambio de experiencias y el análisis sobre políticas públicas efectivas que están dándose en los estados y en los gobiernos locales.

El primer paso es el registro del material recibido de las iniciativas innovadoras. Todas las inscripciones válidas recibidas<sup>7</sup> son registradas en un banco de datos abierto al público junto con otros materiales (como videos, documentos y folletos) que son enviados a diferentes gobiernos subnacionales. Son producidas listas de los diferentes programas para la distribución y el banco de datos se hace disponible tanto en documento impreso como en formulario electrónico.

<sup>7</sup> Por lo menos un año de efectiva operación y coordinado por órganos del sector público de la esfera subnacional u organizaciones gubernamentales.

El programa creó una página web: <http://inovando.fgvs.br>. En esta página hay información sobre los objetivos del programa, los resultados del proceso de premiación, la lista de publicaciones, algunas de ellas disponibles a través del *site*, y un banco de datos con la información más importante sobre todos los programas gubernamentales, y *links* hacia otros programas de innovación patrocinados por la Fundación Ford alrededor del mundo (en los Estados Unidos, México, Chile, Sudáfrica, China y Filipinas). Recientemente se logró un acuerdo entre diferentes bancos de datos que operan en el nivel local para disponibilizar *links* de Internet comunes en una sola página ([www.web-brazil.com/gestao/local](http://www.web-brazil.com/gestao/local)).

La diseminación es realizada también a través de los medios de comunicación. La relación con la prensa ha sido manejada por profesionales con resultados alentadores tanto en importantes diarios como en el uso del material por la prensa local y estaciones de radio. En alianza con el instituto POLIS, importante ONG especializada en administración de los gobiernos locales, la descripción de las innovaciones en diferentes áreas es distribuida a un número de municipalidades interesadas en el asunto (Paulics, 2000). Un estudio de evaluación fue llevado a cabo con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el trabajo en conjunto entre POLIS y el Programa de Gestión Pública y Ciudadanía, lo que confirmó que los dos son vistos como importantes fuentes de información en lo que realizan.

Un tercer modo de difusión ha sido a través de la elaboración de videos sobre las iniciativas, que se focalizan en los programas seleccionados, como los veinte finalistas de 1999 o en temas específicos, como la contribución de las iniciativas en la erradicación de la pobreza. Los videos han sido utilizados por universidades, así como por municipalidades y estados en cursos de entrenamiento para funcionarios públicos. Algunos videos del programa han sido producidos en asociación con canales de televisión. Un ejemplo es la serie de ocho programas sobre diferentes temas (como la cuestión indígena, educación y creación de empleos) realizada por un importante canal de televisión de cable (TV Futura). Cada programa de televisión está enfocado en una de las iniciativas seleccionadas por Gestión Pública y Ciudadanía.

La difusión es llevada a cabo también a través de la radio, un poderoso medio de comunicación en Brasil. Aquí los esfuerzos se dirigen a la elaboración tanto de programas de perfil documental como de programas de radionovelas, en cooperación de una importante ONG, "Citar Brasil", en Río de Janeiro. El programa se sitúa en un supermercado de una pequeña ciudad (Supermercado Mesa Lisa). En el supermercado las discusiones son sobre temas de la vida cotidiana e incluye debates sobre las iniciativas innovadoras del nivel subnacional. Actualmente los programas están siendo distribuidos en aproximadamente 400 estaciones de radios locales. Los resultados iniciales muestran resultados positivos en cuanto a su impacto y el programa ha sido visto como un estímulo para la participación de la población en asuntos públicos.

Para incentivar la difusión entre políticos, la administración del sector público y la comunidad académica, el *staff* del programa y miembros del comité técnico regularmente participan en diferentes foros, incluyendo tanto reuniones académicas como seminarios de ONG, movimientos sociales, y gestores del sector público y políticos. Los directores del programa, los miembros del comité técnico y el equipo de investigadores son convidados para comentar los resultados del programa.

Una investigación ha sido desarrollada desde el inicio del programa en Brasil por el cuerpo académico de la FGV envuelto en la coordinación del programa, así como también por miembros del comité técnico. Dieciséis trabajos de análisis ya han sido publicados, referentes a las tendencias generales sugeridas por el programa y con diferentes temas. El programa también ha publicado cinco libros que contienen la descripción de casos sobre veinte programas que han recibido la premiación anual. Un sexto está siendo preparado. Gracias al apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) se ha podido también elaborar una revista de resumen, sobre los veinte finalistas, una vez por año, desde 1999. Esto ha sido de gran utilidad tanto para una fácil lectura y un rápido acceso al material, como para profesores de la FGV y otras universidades, así como también para estudiantes, investigadores, profesionales y políticos.

Varias disertaciones para obtener títulos de maestría y doctorado han sido elaboradas a partir del material del programa, tanto de la FGV como de otras

universidades participantes del comité técnico, así como para ensayos de conferencias. El banco de datos del programa es también utilizado por otras instituciones, tanto académicas como no académicas (entre ellas, el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Sao Paulo, la NEPP- Núcleo de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad de Caminos, y CEPAM, una institución que entrega apoyo técnico a las municipalidades del estado de Sao Paulo)

Más acciones para la difusión son realizadas a través de los *workshop* del programa. Un ejemplo es aquel realizado para preparar a estudiantes de maestrías y doctorado en evaluación de políticas públicas, y que generalmente es realizado en julio con la presencia de más de 30 estudiantes e investigadores de diferentes instituciones de todo el país, e incluso del extranjero. Los estudiantes e investigadores son responsables de la realización de las visitas a terreno a los 30 programas (prefinalistas), desde donde son seleccionados los 20 finalistas. Sus informes también forman parte de los capítulos del libro anual sobre los 20 finalistas, lo que es en sí mismo un incentivo a la carrera de investigador.

Otro tipo de *workshop* es el organizado por un proyecto especial del Programa de Gestión Pública Ciudadanía "Prácticas Públicas y Pobreza". Éste procura identificar y disseminar prácticas y conocimientos que apunten al mejoramiento de la calidad de vida y a la efectiva reducción de la pobreza. El proyecto, que ha recibido el apoyo de la Fundación Ford, el Banco Mundial y recientemente de la Fundación Hewlett, ya ha organizado *workshops* en los siguientes temas: empleo y generación de renta, acciones integradas para el desarrollo social y económico, servicios urbanos, políticas públicas y de género, y producción agrícola de pequeña escala. Esto reúne académicos, activistas, líderes comunitarios y practicantes del gobierno local para discutir posibilidades locales para la acción y debatir prácticas innovadoras potenciales.

Como resultado de estos esfuerzos, el banco de datos y los diferentes documentos del programa han sido regularmente utilizados por periodistas, estudiantes, partidos políticos, alcaldes y asesores gubernamentales que quieren aprender sobre acciones posibles y establecer contactos con los innovadores de los gobiernos subnacionales.

#### 4. TENDENCIAS RECIENTES EN POLÍTICAS SOCIALES Y GESTIÓN PÚBLICA EN BRASIL

El análisis de los programas reunidos por el Programa de Gestión Pública y Ciudadanía sugiere algunas importantes tendencias en políticas y gestión pública en Brasil. Estas muestran que, a nivel subnacional, los gobiernos están realizando importantes cambios en gestión pública y en los contenidos para las políticas públicas, en orden de garantizar una mejor calidad de vida de las comunidades que representan. Estas innovaciones son parte de un extenso proceso que también incluye cambios en los roles del Estado nacional y en las reformas de políticas gubernamentales en varias áreas.

Los cambios comenzaron en la década de los ochenta, bajo la influencia de dos factores importantes: la democratización del país y la crisis fiscal que condujo a lo que se llamó la crisis del Estado nacional desarrollista. Estos factores definen dos momentos en la controversia sobre la reforma del Estado y de las políticas públicas en Brasil.

El primer período comienza con los movimientos sociales de finales de la década de los setenta, y que tomó fuerza durante los ochenta con el proceso de redemocratización. La agenda de reforma establecida tenía, como demanda central, la democratización del proceso de toma de decisiones y la equidad de las políticas públicas. El asunto más importante era la implementación de los cambios, no sólo en el régimen político, sino que también en el sistema de políticas públicas y gestión pública, que presentaba, entre otras, las siguientes características: a) centralización; b) fragmentación institucional; c) enfoque privado de la gestión; d) exclusión de los pobres del acceso a los servicios públicos; e) enfoque basado en sectores; f) segmentación entre grupos sociales en la parte de las áreas sociales; g) privatización de los intereses, y patrón burocrático y jerarquizado de la gestión; h) exclusión de la sociedad civil del proceso de toma de decisiones; i) opacidad e impermeabilidad de las políticas y de los órganos estatales para los ciudadanos y usuarios; j) falta de control social y de evaluación de políticas y programas sociales.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Farah, 2000.

Muchas propuestas fueron desarrolladas para tratar esta situación, y otras tantas fueron también específicamente incluidas en la Constitución de 1988, referidas en el momento como "código de ciudadanía". Fueron de importancia crucial la descentralización y la participación ciudadana en la formulación e implementación de las políticas sociales. Estos fueron los mecanismos más importantes de la democratización para poder garantizar los cambios necesarios en el sistema anterior.

Pero el proceso de democratización y las demandas por servicios públicos y más beneficios ha tenido que enfrentar limitantes que vienen del segundo aspecto mencionado anteriormente: La inflación y la crisis fiscal. En los noventa, la escasez de financiamiento se tornó un asunto central, debido a los límites impuestos a la capacidad del Estado para responder a la creciente demanda en el área social. Lentamente y en varios momentos, la competitividad se mezcló con la preocupación sobre la democratización y la equidad. La discusión sobre eficiencia, eficacia y efectividad de la acción del Estado fueron incluidos en la agenda pública, así como un conjunto de consideraciones sobre la cualidad del servicio público.

A mediados de la década de los noventa, esta nueva agenda fue aclarándose: la descentralización fue vista como uno de los sentidos para la democratización, pero también fue vista como una manera de utilizar más efectivamente los recursos; el planteamiento de las prioridades (focalización y selectividad), debido a la urgencia de las demandas asociadas con la crisis y los procesos de ajuste fiscal; nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil, incluyendo la democratización del proceso de la toma de decisiones; así como la participación de las Organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en la provisión de los servicios públicos; nuevas formas de gestión de las políticas públicas y de las instituciones gubernamentales, para aportarles más eficiencia y efectividad.

##### 5. NUEVAS POLÍTICAS Y NUEVOS PROCESOS A NIVEL DEL GOBIERNO SUBNACIONAL

Los Programas que se encuentran en el banco de datos del Programa de Gestión Pública y Ciudadanía, muestran algunas tendencias que son compatibles con las

agendas de reformas que surgieron en Brasil en la década de los ochenta y noventa.<sup>9</sup> Ellas sugieren que mediante el impacto de la democratización y las restricciones de la crisis fiscal, e influenciado por la agenda de reformas relacionadas con la política y la gestión pública, un proceso de reforma efectiva está dándose lugar en la esfera subnacional, principalmente a nivel municipal.

Las iniciativas del gobierno subnacional incluye cambios importantes en políticas públicas, así como en la gestión pública en Brasil, afectando tanto el contenido de las políticas como al proceso asociado a la promoción de políticas sociales. Vale la pena destacar dos temas: la presencia de nuevas políticas y la creación de un nuevo proceso administrativo y político.

##### NUEVAS POLÍTICAS

Concerniente a los contenidos de la política social, la inclusión de nuevas áreas en el campo de acción del gobierno subnacional, así como también innovaciones en el enfoque de las mismas políticas sociales.

Un asunto clave y con tendencia al crecimiento, por lo menos en lo subnacional, es el referente a las políticas y programas focalizados en segmentos de la sociedad brasileña, que fueron recientemente considerados solamente de una manera marginal por los gobiernos locales y estatales. De este modo, por ejemplo, existen varias acciones políticas significativas focalizadas en niños y adolescentes, personas de la tercera edad, mujeres, personas portadoras de deficiencias, y comunidades indígenas. Existen áreas en las cuales hay una significativa presencia de la acción subnacional, nuevamente, principalmente en el nivel municipal.

Esto puede ser considerado como nuevo, porque son nuevas áreas de intervención para el gobierno subnacional, que estaban recientemente centralizadas en el gobierno federal. Pero también es algo nuevo, porque contrarrestan la perspectiva asistencialista dominante en el periodo anterior, el cual es sustituido con lo que puede ser llamado el enfoque correcto.<sup>10</sup> El

<sup>9</sup> Farah, 2001b.  
<sup>10</sup> Spink, 2000.

reconocimiento de las diferencias de género, edad y étnia, por ejemplo, es de hecho una novedad para la política social en Brasil, y un importante paso para aumentar el espacio de la ciudadanía.

El enfoque correcto puede relacionarse cada vez más con uno de los grupos focalizados mencionados anteriormente. Las iniciativas dirigidas a la población de tercera edad, tratan de integrar socialmente este segmento de la población a través de programas de atención integral, los cuales incluyen actividades en áreas como atención a la salud, capacitación, esparcimiento, y apoyo psicológico.<sup>11</sup> Por otra parte los programas para personas portadoras de deficiencias mentales o físicas, incluyen la "humanización" de la atención de la salud, así como también la integración social de aquellos que portan deficiencias.<sup>12</sup> En cuanto a la perspectiva de género, lentamente está siendo integrada en las políticas sociales, no sólo a través de políticas específicamente dirigidas a la mujer, sino también por medio de un enfoque transversal de la perspectiva de género a través de los diferentes sectores.

Existe un número en aumento de programas de gobiernos locales dirigidos a niños y jóvenes. Estas son acciones que están comprometidas con la integración social de niños y adolescentes que viven bajo situaciones de riesgo personal y social (como vivir en las calles, sin familia y no frecuentar la escuela). Estos programas son una referencia crucial para una nueva estructura nacional legal —el estatuto del niño y del adolescente a partir de 1990, el cual postula romper con el énfasis en la asistencia represiva que caracterizaba previamente a los programas brasileños. Los nuevos programas tienen un enfoque integral, esto es, incluyen un completo set de servicios que apuntan a la integración social de niños y adolescentes. Estas son actividades relacionadas a la capacitación profesional, reintegración familiar y

<sup>11</sup> Ejemplos del programa: El centro de referencia y asistencia de la Municipalidad de Vitória, Espírito Santo, el cual ofrece atención a la salud a personas de la tercera edad, comprendiendo, además, una serie de acciones complementarias, como recreación, deportes, actividades culturales, y apoyo psicológico.

<sup>12</sup> Ejemplos: Centro de Atención Psicológica, Municipalidad de Río de Janeiro, el cual garantiza una atención de "régimen abierto" para pacientes psiquiátricos, conmutamente al modelo de hospital psiquiátrico. Otro ejemplo es el programa Deficientes en el Mercado de Trabajo, del estado de Río de Janeiro.

escolar, orientación escolar, así como a la recreación, actividades de salud y culturales.<sup>13</sup>

Existen también políticas y programas focalizados en grupos indígenas, en áreas como salud y educación, los cuales introducen un importante cambio en los programas centralizados y estandarizados del sistema de política social anterior: tratan de integrar una orientación general en estos campos para la especificidad de cada comunidad indígena.<sup>14</sup> Cada vez más, estos programas están complementando acciones innovadoras y claves que están siendo desarrolladas por los gobiernos propios de las comunidades indígenas en diversas áreas.

Los nuevos enfoques de políticas públicas están presentes también en áreas como educación y salud. En educación existe aun la necesidad de garantizar su acceso universal, especialmente en áreas del país donde durante la década de los ochenta, en regiones como las del noreste rural, el 70% de los niños no frecuentaban la escuela.<sup>15</sup> Pero el principal foco en el sector educacional ha sido la lucha contra la evasión escolar y la repetición durante el proceso educacional. Se ha enfatizado en la cualidad del proceso educacional a través de cambios en el proceso, medidas relacionadas a la administración de los programas educacionales, así como medidas no relacionadas directamente a la educación en sí, que promueven la permanencia de los niños en la escuela.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Ejemplos: Programa Ciudad Madre, desarrollado por la municipalidad de Salvador, Bahía; Programa Migulim, de Belo Horizonte, Minas Gerais, cuyo objetivo es asegurar el derechos de los niños y adolescentes que viven en las calles, a través de una completa asistencia; y el Proyecto Alerta, de Presidente Prudente, São Paulo, el cual tiene como foco de atención para adolescentes infractores de ley. El programa tiene como "penalidades" la elevación de servicios a la comunidad con un régimen de "libertad asistida", este es un ejemplo importante de iniciativas municipales que van contra el modelo asistencialista-represivo que prevalecía en Brasil en esta área, cuyo colapso ha sido demostrado en estos últimos años a través de una serie de motines en uno de las instituciones del modelo anterior: —la FEBEM (Fundación de Bienestar del Menor).

<sup>14</sup> Ejemplos: redes autónomas de salud indígena y programa "Construyendo una educación escolar indígena", de São Gabriel da Caboeira, Amazonas.

<sup>15</sup> Farah, 1995.

<sup>16</sup> Ejemplos: Cero Repetencia, en Itabuna, Bahía, cuyo objetivo es atacar la repetición escolar en el ciclo básico, a través de la reformulación de los procedimientos didácticos pedagógicos; Programa de Educación Infantil Comunicativa, en Quixadá, Ceará, donde la búsqueda de calidad y efectividad tiene lugar a través de la transferencia de administración de la escuela a la comunidad; y el Programa Becas-Escuela de Brasília, en este programa las familias que viven en una situación de extrema pobreza reciben un ingreso complementario para mantener a los niños en las escuelas.

En cuanto a los programas de salud, los nuevos enfoques han puesto énfasis en las medidas preventivas. Los programas promovidos por las municipalidades, remplazan el modelo antiguo de carácter curativo en vez de preventivo, que predominaba en las políticas de salud en Brasil. Un importante ejemplo han sido los programas de salud familiar, los cuales enfatizan la transmisión de conocimientos sobre salud hacia las familias, sustituyendo aquellos focalizados solo en el tratamiento de la enfermedad.<sup>17</sup> Estos nuevos programas han sido adoptados por el gobierno federal. En éstos, existen equipos asociados de atención multidisciplinaria y que dan atención domiciliaria con cuidados ambulatorios, dirigiéndose a las comunidades urbanas y rurales, y llevando a cabo acciones preventivas.

Existen varios otros campos "nuevos" en las acciones de gobierno subnacional, tales como el empleo y la generación de ingresos, así como programas orientados al desarrollo local. Esta es una nueva área para la acción estatal, y especialmente la municipal, debido, en parte, a la reducción de las acciones federales de desarrollo y una importante disminución de las actividades económicas y su impacto en el nivel de empleo. Estas nuevas políticas dan apoyo financiero y técnico para la creación de nuevas unidades productivas y, al mismo tiempo, garantizan cursos de capacitación para pequeñas empresas, asociaciones de productores, trabajadores autónomos, trabajadores del sector informal y desempleados.<sup>18</sup>

Hay también políticas y programas para el sector rural que apuntan en la misma dirección: aportar e impulsar a las actividades de los pequeños productores, a través de apoyos técnicos y financieros, y al mismo tiempo formulando planes de desarrollo local. La mayor parte de ellos están comprometidos con los temas

<sup>17</sup> Varios proyectos tienen esta perspectiva, como el Programa Salud Global, de Joana, Minas Gerais; Programa Médico de Familia, de Londrina, Paraná; Programa Médico de Familia en Niterói, Rio de Janeiro y el Programa de Agentes Comunitarios de la Salud, en Alcanfil, Paraíba. Algunos de ellos fueron concebidos como iniciativas por las propias municipalidades. Otras responden a estímulos del gobierno federal, que fue responsable de la creación del Programa Doctor de Familia.

<sup>18</sup> Un ejemplo es la Cámara del Gran ABC, creada por siete municipalidades de la región metropolitana de São Paulo, para formular e implementar un plan de desarrollo en la región.

medioambientales, como la preservación de los recursos hídricos y condiciones del suelo, entre otros.<sup>19</sup>

#### NUEVOS PROCESOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS

Las iniciativas que han sido recibidas a nivel estatal, y especialmente por las municipalidades, apuntan a cambios no sólo en los contenidos de las políticas, sino también en el proceso organizacional, a través de los cuales son desarrollados y entregados su formulación e implementación. Estos cambios incluyen varios aspectos, como la reducción de las distancias entre ciudadanos y los órganos gubernamentales, a través de la simplificación de procedimientos y poniendo énfasis en la entrega de servicios y en el acceso a la información; programas de capacitación para funcionarios del sector público; desarrollo de nuevos mecanismos organizacionales y especialmente la inclusión de otras organizaciones, tanto gubernamentales y como no gubernamentales, con el enfoque de movilización de recursos para postular a soluciones prácticas a las necesidades de la comunidad.

Una primera tendencia consiste en la promoción de acciones integradas. Éstas suceden a través de la incorporación de un enfoque intersectorial, así como a través de la colaboración entre diferentes órganos públicos del mismo poder gubernamental. El propósito es vencer la fragmentación institucional y el sectarismo que caracterizaba especialmente al sistema de políticas sociales hasta la década de los ochenta. Las iniciativas están emergiendo de diferentes áreas de la acción gubernamental, tales como niños y jóvenes, mujer, vivienda, educación y otros. La propuesta es estimular el desarrollo global de las comunidades consideradas por cada política: un enfoque que requiere acciones simultáneas en diferentes áreas, como salud, educación, capacitación, generación de renta, y otros.

<sup>19</sup> Algunos ejemplos son: Programa de Verticalización de la Pequeña Producción Rural, en el Distrito Federal, el cual apoya la creación de pequeñas agroindustrias en comunidades rurales, para el fomento de la comercialización de los productos de esta nueva unión; el Programa de Desarrollo Rural Sustentable en Uruguay, de carácter integral, el cual incluye una completa serie de acciones como: apoyo técnico a dueños de terrenos y a cooperativas, acceso a créditos, combate contra la contaminación del río local y reforestación entre otros.

Mientras que el enfoque intersectorial ha sido de iniciativa claramente gubernamental, existe también un número importante de ejemplos donde la integración ha sido resultado de un proceso gradual. Este proceso se ha originado en la comunidad en cuestión, integrando otros elementos como una manera pragmática de superar necesidades.

Una segunda tendencia ha sido el lento, pero continuo aumento de los consorcios intermunicipales en varias áreas, especialmente medio ambiente, desarrollo local y salud. Esto es importante también porque muestra una perspectiva diferente de las relaciones intermunicipales producidas por el aumento de la competitividad industrial y comercial, llevando a la presencia de luchas fiscales, principalmente entre estados, pero también entre municipalidades. Los consorcios intermunicipales un nuevo diseño institucional, desarrollado en años recientes, siguiendo las experiencias iniciales de la década del ochenta. A través de este mecanismo, las municipalidades vecinas se articulan para tratar problemas comunes que abarcan espacios geográficos más amplios, como la destinación de la basura, y son preservación de los recursos naturales e hídricos.

El consorcio, como instrumento de la acción gubernamental, ha ido estimulando la descentralización de competencias a las municipalidades desde la Constitución de 1988. El uso de este instrumento varía también, de acuerdo a las diferentes regiones y políticas. En algunos estados, la presencia del consorcio es evidente, reflejando un estímulo del estado gubernamental para el uso de esta forma de gestión asociada. En el sector salud 143 consorcios han sido identificados; el área de medio ambiente y desarrollo local ha producido un significativo número de finalistas para el Programa de Gestión Pública y Ciudadanía.

Existe un consorcio, que articula y estimula las actividades de desarrollo económico en áreas rurales, vinculando éstas más claramente a las demandas del área metropolitana.<sup>20</sup> En algunos casos, esta acción cooperativa con un principio horizontal ya ha sido desarrollada para un diseño institucional más complejo, por ejemplo el Consejo del Gran ABC (siete ciudades en la región industrial alrededor de Sao Paulo). Éste incluye la participación de los alcaldes, representantes del

<sup>20</sup> El consorcio de Maranhão es un ejemplo.

poder legislativo, el sector privado y la comunidad. La cámara tiene por objeto la planificación de la región completa, incluyendo la búsqueda de alternativas económicas, así como la solución de problemas como la destinación de la basura, preservación de los recursos hídricos, vivienda y generación de empleo.

Una tercera tendencia es la referida a las acciones de la sociedad civil y el sector privado, a través de nuevas formas de articulación entre diferentes órganos de gobierno, y entre éstas y la sociedad civil.<sup>21</sup> La tabla 6 muestra una visión general con datos hasta 1999, dando a conocer que de hecho los programas y proyectos realizados separadamente por un único órgano gubernamental son la excepción entre los programas inscritos. Por el contrario, normalmente cuentan con órganos públicos de otros sectores, la sociedad civil o de ambos.

TABLA 6. PADRONES DE VINCULACIÓN DE INSCRIPCIONES ENTRE 1996-1999 EXPRESADOS EN PORCENTAJES ANUALES

	Alianza con otros órganos gubernamentales		Alianza con organizaciones de la sociedad civil			
	1996	1997	1998	1999	(100)	(100)
No	19	24	19	20		
Si	27	18	17	19		
No	16	13	13	13		
Si	38	46	51	47		
	(100)	(100)	(100)	(100)		

Una cuarta y vinculada tendencia ha sido la clara incorporación de los diferentes aspectos de participación ciudadana en el diseño, implementación y control de las políticas sociales. La participación ciudadana, mencionada anteriormente, fue un *item* central en la agenda de reformas de la década de los ochenta y una reversión en el padrón antiguo, en el cual la sociedad civil fue excluida del proceso de formulación de políticas públicas. Esto ha sido desarrollado tanto de manera institucional como no institucional. Luego de la Constitución de 1988, un número importante de instrumentos para la gestión de políticas sociales y programas han

<sup>21</sup> Spink, Clemente & Kepjke, 1999.

sido creados, e incluyen la participación ciudadana. En el sector salud, se han instituido concejos de salud a nivel local. En el sector educacional, se han creado concejos a nivel estatal, y también a nivel local en cada escuela. La presencia de estos concejos ha sido fortalecida a través de las exigencias federales en la descentralización política.

En el sector de vivienda y de proyectos de desarrollo urbano, desde los años ochenta ha existido una difusión de iniciativas basadas en la ayuda mutua, que postulan maneras de involucrar a la comunidad en la definición de proyectos de vivienda y desarrollo urbano, así como en el mismo monitoreo de la construcción y la implementación del proyecto.<sup>22</sup> Existen también experiencias con la participación de la sociedad civil en la planificación de presupuestos, incluye asignación de recursos en diferentes áreas.<sup>23</sup> Lo mismo ocurre con políticas de desarrollo social diferentes actores sociales están comprometidos con la discusión y la propuesta de medidas que apuntan al desarrollo económico y social de las municipalidades.

La inclusión de nuevos actores en el proceso de implementación de políticas también significa una nueva forma de entrega de servicios públicos, que incluye alianzas con ONG, el sector privado y la propia comunidad. La ejecución y gestión de servicios públicos son en determinadas ocasiones transferidas a organizaciones comunitarias, ONG y al sector privado. En el sector educacional, existen iniciativas en las cuales la administración de las escuelas ha sido transferida a la comunidad.<sup>24</sup> Lo mismo sucede en el sector salud, donde las asociaciones comunitarias se han responsabilizado de la administración de unidades de salud. También existen experiencias con saneamiento y agua en áreas rurales, donde la comunidad ha

<sup>22</sup> Ejemplo: Proyecto San Pedro-Desarrollo Urbano Integrado y preservación de pantanos, de Vitória, Espírito Santo, el cual consiste en una serie de acciones integradas en habitación, higiene, salud, educación y otros, con el objetivo de elevar la condición de vida de 15,000 personas que viven en zonas pantanosas, así como también contribuir a la preservación de esta área.

<sup>23</sup> Programa de Presupuesto Participativo, desarrollado en Porto Alegre, Rio Grande do Sul, el cual hoy está siendo reproducido por diferentes municipalidades de todo el país. En este programa, una parte del presupuesto municipal es discutido con la comunidad, la cual puede participar en la definición de prioridades relacionadas a la asignación de recursos.

<sup>24</sup> Este es el caso, por ejemplo, de un programa de educación para comunidades indígenas, ya mencionado en este documento (ver nota 12).

asumiendo el mantenimiento de todo el sistema. En el sector vivienda, así como en el tratamiento de la basura, existe una presencia importante de organizaciones comunitarias como actores principales.<sup>25</sup>

Finalmente, un asunto crítico en la administración pública brasileña ha sido la discontinuidad de las políticas públicas con los cambios de gobierno, especialmente después de las elecciones. Afortunadamente, los programas, proyectos y actividades que han sido reconocidos dentro del Programa de Gestión Pública y Ciudadanía, muestran una reversión de esta tendencia; cuando se les pregunta sobre las razones por las cuales el 80% sobreviven y continúan de un gobierno a otro, la respuesta es generalmente la siguiente: porque el proyecto está en funcionamiento, obteniendo resultados y resolviendo las necesidades de la comunidad.

## 6. CONCLUSION

Los resultados de los siete años del programa sugieren que, por lo menos a nivel subnacional de gobierno y principalmente en las municipalidades, un importante proceso de reforma política está ocurriendo en Brasil. En primer lugar, nuevos actores están presentes en la formulación e implementación de las políticas públicas. La sociedad civil ya no se encuentra fuera de estos procesos. Al mismo tiempo, la orientación hacia la democracia y la equidad está seguida por medidas que postulan mejorar la eficiencia y efectividad de las políticas públicas. La falta de recursos es una barrera importante que explica estas nuevas consideraciones.

El movimiento de reforma del nivel subnacional de gobierno no es homogéneo. Las tendencias generales que han sido identificadas son afectadas en diferentes localidades por fuerzas sociales específicas y organizaciones políticas locales, así como por la capacidad del gobierno local. Algunas de estas iniciativas nacen en el nivel local y, desde una localidad específica, comienzan a expandirse, lo cual sirve

<sup>25</sup> Ejemplos: Trabajo Comunitario y Autoadministración, de Ipatinga, Minas Gerais, un programa que ha tenido el apoyo de una ONG responsable de la administración de recursos y del programa en sí mismo, y el Programa de Residuos Sólidos de Belo Horizonte, Minas Gerais, que incluye en el proceso el reciclaje por cooperativas de recolectores de desechos.

de referencia para otras municipalidades o estados. Otras tienen vínculos con programas federales, los cuales definen los grandes parámetros a seguir por el nivel subnacional. Pero es posible sentir, aun en estos casos, la creatividad presente a nivel subnacional, realizando diferentes ajustes de acuerdo a la especificidad de las circunstancias locales.

Al Programa de Gestión Pública y Ciudadanía, en estos siete años de existencia, le ha sido posible atraer algunas de las innovaciones que se están dando en Brasil a nivel de gobiernos subnacionales. A través de la disseminación de estas iniciativas y el análisis del proceso de cambio envuelto, el programa pretende contribuir a la difusión del conocimiento y las prácticas producidas por las municipalidades, estados y organizaciones indígenas, para el crecimiento de la ciudadanía y la mejora de la gestión pública en Brasil.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Camarotti, Ilka e Spink, Peter (org.) 2001, *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Cruz, Maria do Carmo Meirelles T. *Consortérios intermunicipais*. In Spink, Peter, Caccia Bava, Silvio & Paulics, Veronika (org.) 2002, *Novos Contornos da Gestão Local – conceitos em construção*. São Paulo: Polis – Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Dralbe, Sônia. Mitrani, 1997, Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latinoamericana recente de reformas e programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*. V. 11, n. 4, p. 3-15, out-dez.
- Farah, Marta Ferreira Santos e Barboza, Helio Batista 2000, *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Farah, Marta Ferreira Santos e Barboza, Helio Batista. 2001, *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Farah, Marta Ferreira Santos e Jacobi, Pedro. 2001. Governos locais e cooperação inter e intragovernamental. Paper written for the project "Policymaking, politics, and the subnational state: a comparative study of Brazil, Mexico and the U.S.", developed by the professors from the USA (Texas University, at Austin), Brazil (Fundação Getúlio Vargas) and Mexico (CIDE).. Preliminary version.
- Farah, Marta Ferreira Santos. 1999, Gênero e políticas públicas na esfera local (o governo). *Organizações e Sociedade*, v.6, n. 14, p. 65-104, jan-abr.
- Farah, Marta Ferreira Santos. 2001 a. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública* v.35, n. 1, p. 119-144. Rio de Janeiro, jan./fev.
- Farah, Marta Ferreira Santos. 1995, Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da educação. *Planejamento e políticas públicas* n. 11, p. 189-237, set.
- Farah, Marta Ferreira Santos. 2001 b. *Reflections and directions in social policy – the role of sub national governments in Brazil*. Paper presented at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington DC, September 6-8. Session 25. Policymaking, politics and the sub national level. Panel II – Decentralization and sub national governance.
- Jacobi, Pedro., 2001, *Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania*. FGV, Rio de Janeiro.
- Oliveira, Fabrício Augusto de Oliveira e Biasoto Jr. Geraldo, 1999, Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: Arretche, Marta e Rodrigues, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no Brasil* (org.). São Paulo: Fundap; Fapesp; Brasilia: IPEA
- Paulics, Veronika (org.), 2000, 125 Dicas – Ideias para a ação municipal. São Paulo, Polis.
- Programa Gestão Pública e Cidadania - 2001. 2000. *Histórias de um Brasil que funciona* (editora). São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999, *Descobrimo o Brasil cidadão* –1999. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000, *Histórias de um Brasil que funciona*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Spink, Peter Kevin. 2000, Gestão municipal faz escola: aprendendo com os governos locais. *Cadernos Adenauer* 4. *Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, junho. p. 81-98.
- Spink, Peter, Caccia Bava, Silvio e Paulics, Veronika (org.) 2002, *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania; FGV-EAESP.

- Spink, Peter, Clemente, Roberta e Kepjke, Rosane. 1999, *Gobierno local no Brasil: velhos mitos e novos processos*. Revista de Administração – USP. 34, 1, 61-69.
- Spink, Peter. 2000, The rights approach to local public management: the experience from Brazil. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, jul./set., p. 45-65.
- <http://inovando.igesp.br>
- <http://www.ibege.gov.br>
- ([www.web-brazil.com/gestralocal](http://www.web-brazil.com/gestralocal)).

**Alberto Huidobro Ortega<sup>1</sup>**

## *Bancomext y Nafin: Objetivo y estrategia para la banca de desarrollo mexicana.<sup>2</sup>*

PRESENTACIÓN

David Arellano Gault

**E**n esta ocasión, el dossier de la revista presenta el estudio que realizó Alberto Huidobro Ortega, funcionario del Banco de México, respecto de un tema de mucha importancia en el debate y la discusión de la banca de desarrollo en el país. Con la probable fusión de Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior, en apariencia podría concluir un complejo proceso de integración racional de esfuerzos en este sector de la economía nacional. Sin embargo, como nos recuerda el autor del dossier, en realidad el proceso apenas inicia, pues las variables organizacionales, económicas y administrativas de una integración de este tipo requerieren ser discutidas y debatidas con mayor precisión. El debate no puede quedarse exclusivamente en la fusión, sino tiene que abarcar el debate respecto a la misión, la estructura política, de rendición de cuentas y de gestión organizacional de un la banca de desarrollo en el país.

<sup>1</sup> Investigador Financiero en Jefe Banco de México, Avenida 5 de Mayo No. 1, piso 6, Edificio Guardafin, Colonia Centro, CP. 06059, México, Distrito Federal, México. Teléfonos 52372158, 52372230, email: [ahuidobr@banxico.org.mx](mailto:ahuidobr@banxico.org.mx). Las opiniones y posibles errores cometidos en el documento son responsabilidad única del autor y no deben atribuirse a la institución para la que trabaja. Se agradecen los valiosos comentarios de Javier Cárdenas Rosasco, Alejandro Rodríguez Arana y Alfonso Cuerra de Luna.

<sup>2</sup> Artículo recibido el 2 de octubre de 2003 y aceptado el 13 de octubre de 2003.