



## LA EXPERIENCIA DE UNA INFRAESTRUCTURA FINANCIERA SEMI-FORMAL EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO: PROPUESTAS PARA EL BRASIL Y AMÉRICA LATINA\*

André Castro Carvalho\*\*

*The government usually seeks help from private investors to be able to deliver public services. Private capital usually tends to concentrate on big profitable projects. In order to be able to carry out the smaller projects, an alternative to privatizations has to be proposed, in attention to the State's inefficiency to deliver every service the society demands.*

*In this article, the author proposes the civil society's active participation as a way to carry out smaller projects efficiently. Nonetheless, civil participation is not possible without an attractive foment policy and the facilitation of particular initiatives given by the State. The article focuses particularly in the case of the Brazilian reality and other parts of Latin America.*

**KEY WORDS:** Public services, infrastructure, investment, Latin America, civilian collaboration

*El Estado suele recurrir a la privatización para la implementación de servicios públicos. Generalmente, la inversión privada se concentra en grandes proyectos que le sean rentables. Se hace necesaria una alternativa al sistema de las privatizaciones, ya que el Estado tampoco puede asumir un rol activo en la prestación eficiente de todos los servicios que la sociedad demanda.*

*En este artículo, el autor propone la participación activa de la sociedad civil para llevar a cabo pequeños proyectos eficientemente. Sin embargo, ésta no es posible sin una correcta política de fomento y facilitación de iniciativas particulares por parte del Estado. Así, se pasa a analizar la situación de América Latina a la luz de la legislación y las experiencias internacionales.*

**PALABRAS CLAVE:** Servicios públicos, infraestructura, inversión, América Latina, participación civil

\* El presente artículo tiene como título original "The experience of semi-formal infrastructure in developing countries: Proposals for Brazil and Latin America". La traducción fue realizada por Diana Milberg Garrido Lecca, miembro de la Comisión de Contenido de THĒMIS.

\*\* Abogado. Magíster en Derecho (LL.M). Candidato a Doctorado en Filosofía por la Facultad de Derecho de la Universidad de Sao Paulo.

## I. NUEVOS ACERCAMIENTOS A LAS TEORÍAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL *NEW PUBLIC MANAGEMENT* Y EL REGRESO DEL ROL PRINCIPAL DEL ESTADO

En las últimas décadas, se ha suscitado un intenso proceso de cambio en cuanto a la administración pública de diversos países alrededor del mundo. Es fundamental tomar aquel dato en consideración para, a partir de ello, poder analizar el compromiso directo de la sociedad civil —y de los ciudadanos en general— en lo que respecta a proyectos de infraestructura pública que le sean de interés.

La Nueva Visión de la Administración Pública es presentada por Sunfeld<sup>1</sup> a través de su **Teoría de los Antagonismos**, la cual propone que la Ley administrativa, como regla, debe lidiar con dicotomías, entre las cuales se identifica la existencia de efectos contrapuestos entre el interés público y el interés privado. Este concepto sería un reflejo de teorías previas que buscaban enfatizar la discusión tan sólo sobre una base institucional, omitiendo la dinámica innegable que se va presentando en las relaciones entre lo público y lo privado, principalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Así, la Nueva Administración Pública debe llevar a cabo una actividad que sincretice de mejor modo los puntos clásicos que versan sobre el manejo de la gestión y del mercado, para así poder aliviar las tensiones entre el Estado y el mercado que han caracterizado al siglo XXI, según Lagos<sup>2</sup>.

En relación al concepto presentado anteriormente, Oliveira subraya la importancia de las acciones públicas; las cuales, para poder tener mayores éxitos, deben ser guiadas por una mayor coordinación entre los sectores públicos y privados, tomando como base la normativa

de cada país<sup>3</sup>. Bajo esta idea, podemos afirmar que en este proceso de sincretismo, la administración pública incorporó algunos principios típicos y características de compañías privadas, cuyo alcance va más allá del cumplimiento formal de los objetivos trazados, pues también se busca producir resultados tangibles.

La idea de la gestión pública va a seguir esta tendencia, donde el concepto de gobernanza parece seguir las líneas de lo que concibe Oliveira como tal: La **efectividad de la acción gubernamental**<sup>4</sup>. Por ello, la administración pública ya no es tan sólo un mero simulacro o ensayo institucional, y es así que los agentes deben empezar a preocuparse por las metas que se presentan a los ciudadanos. Como postula Lagos<sup>5</sup>, en países donde el crecimiento económico se haya estabilizado, la preocupación debe pasar a tener como foco central la adecuada gestión de las políticas públicas, la cual debe ser definida por los ciudadanos, sea de manera directa o indirecta. Propone, asimismo, que en realidad serán aquellas políticas que tienen un fuerte atractivo social las que constituirán piezas clave en el desarrollo de este proceso.

En este contexto planteado sobre la gobernanza y la gestión, resalta la **pluralidad de proveedores de servicios públicos**, como mencionan Sano y Abrucio<sup>6</sup>, lo cual incrementa el rango de estructuras contractuales de la administración pública. Bajo aquel escenario, a un individuo ya no le preocuparía si un servicio es proporcionado, o no, por el Estado. En otras palabras, aquel individuo ya no se cuestionaría por la naturaleza legal de los proveedores de servicios. De la misma manera, el Estado —basándose en el concepto relacional— estaría preocupándose sólo por compartir las tareas, según el llamado *institutional leadership*<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> SUNFELD, Carlos Ari. "O direito administrativo entre os clips e os negócios". En: SANTOS DE ARAGÃO, Alexandre y Floriano DE AZEVEDO MARQUES NETO (Coordinadores). "Direito administrativo e seus novos paradigmas". Belo Horizonte: Fórum. 2008. pp. 87-89.

<sup>2</sup> LAGOS, Ricardo. "The Chilean Way: A look at social democracy in the 21st century". En: Harvard International Review 32. 2011. pp. 17-21. En: <http://hir.harvard.edu/the-united-nations/the-chilean-way>.

<sup>3</sup> DE OLIVEIRA, Gustavo Justino. "Constitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/98, das Organizações Sociais: comentários à Medida Cautelar da ADIn nº 1.923-DF, do Supremo Tribunal Federal". En: Revista de Direito do Terceiro Setor. Belo Horizonte. 2007. p. 202.

<sup>4</sup> DE OLIVEIRA, Gustavo Justino. "Contrato de gestão". Sao Paulo: RT. 2008. p. 26.

<sup>5</sup> LAGOS, Ricardo. Op. cit. Loc. cit.

<sup>6</sup> SANO, Hinorobu y Fernando Luiz ABRUCIO. "Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde de São Paulo". En: Revista de Administração de Empresas - RAE 48. Sao Paulo: FGV. 2008. p. 66.

<sup>7</sup> NIETO, Alejandro. "El desgobierno de lo público". Barcelona: Ariel. 2008; MENDOZA, Xavier y Alfred VERNIS. "El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas". En: LONGO, Francisco y Tamyko YSA (Editores). "Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI". Barcelona: Bellaterra. 2008. p. 53.

Longo<sup>8</sup> ha creado una clasificación sumamente interesante respecto del tema que está siendo tratado: El autor establece cinco áreas de apoyo para una verdadera y estable gobernabilidad en el sector público. Tales son: (i) Las instituciones políticas; (ii) las instituciones judiciales; (iii) la administración pública; (iv) el mercado; y, (v) la sociedad civil. En relación con la sociedad civil, cuyos intereses crecientes están aflorando ahora más que nunca, debemos determinar que las acciones de otros agentes en infraestructura pública serán ciertamente diferentes de aquellos en otras áreas de interés público, tales como salud y educación. En estos últimos casos, uno puede cuestionar si el Estado debería, o no, tener un rol en proveer tales servicios.

En cuanto al caso de infraestructura, es común que el Estado esté más propenso a proveer tales servicios, pues tienen una **responsabilidad pública en cuanto a su ejecución**, como propone Gonçalves<sup>9</sup>. Asimismo, el Estado tiene la responsabilidad de establecer y predefinir estos estándares en la provisión de servicios por el sector privado. Debido a la necesidad de prominencia por parte del Estado en cuanto a infraestructura pública, el rol del sector privado será siempre “indizado” por la actividad del Estado. En el caso del involucramiento de la sociedad civil, ello será importante para definir la situación en la cual el Estado ignora proveer infraestructura, y por ello, podría crearse un espacio para un sector de inversiones semi-formales en infraestructura pública, especialmente aquellos con gran impacto social sobre las comunidades.

### Un nuevo concepto para privatización y el desarrollo de nuevos compromisos enfocados en infraestructura pública

La primera opción para buscar alternativas para nuevos actos de políticas públicas es reconocer

el carácter y el rol indispensable del Estado, y el agotamiento de su habilidad para proveer servicios públicos en un contexto moderno de gran demanda para alcanzar estas necesidades<sup>10</sup>. Recién a partir de ello, la hipótesis de la participación de la sociedad civil en cuanto a infraestructura de servicios es posible.

Este nuevo modo de participación puede ser visto, y a su vez, nominarse como “privatización”, tal y como propone Di Pietro<sup>11</sup>. En casos como el del Brasil, es fundamental que se tome con sumo cuidado el término **privatización**, pues tal palabra suele generar una gran reacción negativa, políticamente. Es por ello que se prefiere utilizar en ciertos contextos términos como “sistemas alternativos de servicios públicos” o “asociaciones público-privadas”, pues de tal modo se buscaría mitigar las inclinaciones negativas relacionadas con la privatización. Por lo explicado anteriormente, se suele evadir utilizar tal término; sin embargo, se suelen terminar integrando todos los demás términos relacionados a privatización, con tal género. Esta idea es usualmente expuesta por expertos, tales como Graeme Hodge and Carsten Greve<sup>12</sup>.

Bajo una visión *strictu sensu*, la ola de privatizaciones del siglo XIX es asociada con un movimiento decreciente de la intervención estatal en el ámbito económico, aliviando la sobrecarga en el sector público. No obstante, ha evolucionado recientemente hacia otros ámbitos y definiciones, lo que lleva a comprobar que es un término en construcción y formación creciente, que incorpora diversas formas de intervención privada en obligaciones estatales, bajo una visión mucho más amplia de la que se tenía de las privatizaciones veinte años atrás<sup>13</sup>. La sociedad civil, en esta nueva “ola”, toma mayor fuerza, representando así uno de los novedosos métodos de privatización, donde actividades usualmente consideradas

<sup>8</sup> LONGO, Francisco. “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana”. En: Revista del CLAD: Reforma y Democracia 46. 2010. pp. 81-82.

<sup>9</sup> GONÇALVES, Pedro. “Entidades privadas com poderes públicos”. Coimbra: Almedina. 2005. pp. 165-169.

<sup>10</sup> DE FRANCO, Augusto. “Terceiro setor: A nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento”. Brasília: AED. 2003. p. 47.

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. “Parcerias na administração pública: Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas”. Quinta edición. Sao Paulo: Atlas. 2005. pp. 24-27 y 37-38.

<sup>12</sup> HODGE, Graeme y Carsten GREVE. “Public-Private Partnerships: an international performance review”. En: Public Administration Review 67. 2007. p. 547.

<sup>13</sup> LOPES QUEIROZ, João Eduardo. “Principais aspectos jurídicos da privatização”. En: MARTINS, José Eduardo; LOPES, João Eduardo y Marcia Walquiria BATISTA (Coordinadores). “Curso de direito administrativo económico”. Volumen III. Sao Paulo: Malheiros. 2006. pp. 71 y 110.

como transferibles (tales como materia de justicia y defensa nacional), quedan bajo la exclusiva supervisión del Estado. Sin embargo, algunas actividades sociales o económicas están comenzando a ser provistas por particulares, especialmente en contextos donde el Estado y su presencia son evidentemente insuficientes.

A partir, principalmente, del desarrollo de las privatizaciones en los años noventa, comenzó a tomar forma una nueva “cultura” que centraba su atención en reformas del Estado, a través de métodos que busquen delegar y transferir bienes públicos, y otros servicios y responsabilidades al sector privado. La imposición de este enfoque en los años que siguieron, la cual dejó poco lugar para consideraciones que versasen sobre nuevas inversiones públicas, eventualmente generó un retardo en la provisión de servicios, en particular de infraestructura. Sin embargo, aquello último está comenzando a ser observado desde comienzos de la segunda década de este siglo en Latinoamérica, principalmente en el Brasil.

Las teorías que tratan sobre administración pública deberían mantenerse fieles al clásico argumento sobre las limitaciones presupuestales, para así excluirse del retraso en el desarrollo de proyectos de infraestructura. El sector privado tampoco debería sentirse inclinado a invertir en proyectos que no son económicamente viables, dado que ello usualmente genera asumir el riesgo del negocio. Así, es usualmente visto como un punto muerto sin esperanza en el sector de infraestructura.

Es por ello que el modelo previamente expuesto, a pesar de no haber entrado en crisis como se supuso, fue insuficiente para resolver las cuestiones particulares. La sociedad civil podría volverse una alternativa para estas labores en la administración pública posmoderna, a través de organizaciones que se enfoquen en perseguir el interés público<sup>14</sup>, generando una nueva visión sobre el rol tan fundamental que juega la sociedad civil. Franco<sup>15</sup> establece que la sociedad civil es —o debe ser— una realidad del tipo socialmente autónoma que se desli-

gue e independice del Estado y de las dinámicas del mercado. Es por ello que se subraya que sería un adecuado punto intermedio entre los ámbitos públicos y privados.

No obstante, el involucramiento de la sociedad civil en tales tareas es aún un punto de controversia entre los expertos, particularmente aquellos que se encuentran bajo una mirada parcializada sobre la provisión de servicios públicos por el Estado, lo cual lleva al rechazo de cualquier otro involucramiento fuera de la interferencia directa del sector público. La participación en asuntos públicos es vista como una de las múltiples facetas de al activismo civil que emerge como una alternativa a la ineficiencia de las políticas e instituciones, debido a que no cumplen con la demanda de servicios públicos de los particulares. Sin embargo, Nogueira<sup>16</sup> expone que la participación es una dicotomía, pues por un lado es vista como la fuente de los problemas en la gobernanza (por ejemplo, cuando una política pública específica es cuestionada); y por otro lado, la sociedad civil está aprisionada y encajonada por un Estado disfuncional que no logra cumplir con sus demandas más básicas. Las recientes revueltas (junio 2012) en el Brasil fueron una evidente prueba de que la sociedad civil está demandando mejores servicios públicos, lo cual, además, comprueba la dicotomía presentada anteriormente.

Entonces, puede que sea notoria que la falta de confianza mutua fue responsable de la evolución de los Estados hacia tendencias paternalistas, las cuales han demarcado claramente las limitaciones de los ámbitos público y privado, como resultado de que las empresas privadas y la sociedad civil no sean consideradas como capaces de poder satisfacer las expectativas y necesidades públicas. Esta mirada propone, asimismo, que sólo el Estado debería tomar control de esas necesidades, bajo la premisa de que “gobernar es sinónimo de gastar e invertir”. Fue, precisamente, la figura del Estado paternalista<sup>17</sup> la que caracterizó la historia de los Estados modernos. El Estado no estaba convencido de que los particulares po-

<sup>14</sup> MORALES, Carlos Antonio. “Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: Aspectos gerais”. En: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria CUNILL GRAU (Coordinadores). “O público não-estatal na reforma do Estado”. Rio de Janeiro: FGV. 1999. p. 67.

<sup>15</sup> DE FRANCO, Augusto. Op. cit. p. 18.

<sup>16</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. “Um Estado para a sociedade civil”. Sao Paulo: Cortez. 2004. pp. 102-107.

<sup>17</sup> MENDOZA, Xavier y Alfred VERNIS. “El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas”. En: LONGO, Francisco y Tamyko YSA (Editores). Op. cit. pp. 45-46.

drían proveer tales servicios, lo que repercutió en reactivar la intervención pública directa en algunos casos, o bajo el control de la Ley pública, cuando es delegado o transferido a empresas privadas<sup>18</sup>.

## II. SUBSIDIARIEDAD EN LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

A raíz de las privatizaciones y la nueva concepción hacia las funciones del Estado, ello combinado con un reajuste de la política fiscal y el control de la deuda pública, surgieron diversas concepciones de las funciones que debía cumplir el Estado<sup>19</sup>. El concepto de Estado **cooperativo** debería ser analizado y definido a la raíz de la participación del sector privado en labores gubernamentales, junto al Estado **subsidiario**, y conectado a una relación estrecha entre el Estado y la sociedad. Mendes<sup>20</sup> señala que es importante tomar en cuenta el *community principle* que, a nuestro modo de ver, está intrínsecamente relacionado a la subsidiariedad, debido a que involucra dos obligaciones políticas: La “horizontal” entre los ciudadanos y la “vertical” entre los ciudadanos y el Estado<sup>21</sup>.

El principio de subsidiariedad –calificado en el Tratado de Maastricht como restringido al sector público– sirve para evadir cualquier concepto equívoco de superioridad del Estado sobre la sociedad. Por ello, la idea de que el

gobierno no es sólo un sinónimo para el gasto público comienza a cobrar mayor importancia. A pesar de que la gobernanza está también gastando e invirtiendo, ésta depende, en gran medida, de la habilidad del Estado de guiar la provisión de estos servicios, y aún más, para aumentar la disponibilidad de los recursos públicos y privados para poder alcanzar expectativas sociales de modo satisfactorio<sup>22</sup>. En Europa, este principio emergió sobre la base y necesidad de redefinir el enfoque existente, llevando a restringir el gasto público y la reforma del Estado “paternalista” para así, poder actuar directamente en la distribución de competencias gubernamentales<sup>23</sup>.

En opinión de Moreira Neto<sup>24</sup>, el principio sirvió como una **delegación social** de servicios públicos a la sociedad civil, con el respectivo control y supervisión por autoridades públicas. No obstante, algunas tareas del ámbito público están aún restringidas por la presencia del Estado, mayormente porque, debido a su naturaleza institucional, requieren exclusividad, lo que genera imposibilidad de delegación. Tal es el caso de tareas relacionadas a defensa nacional, promulgación legislativa y materias de justicia<sup>25</sup>. Oosterom<sup>26</sup> también desarrolla esta dicotomía a través de conceptos **de base** o actividades **soberanas**, los cuales pueden ser sólo provistos por el gobierno, además de actividades no esenciales que el gobierno usualmente provee<sup>27</sup>.

<sup>18</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. “Principios de derecho administrativo general”. Segunda edición. Madrid: lustel. 2009. pp. 349-350.

<sup>19</sup> MENDOZA, Xavier y Alfred VERNIS. Op. cit. pp. 47-48.

<sup>20</sup> MENDES, Luiz Carlos Abreu. “Estado e terceiro setor”. En: Revista do Serviço Público 50. Brasília. 1999. p. 86.

<sup>21</sup> Basado en una visión más clásica, con origen a partir de concepciones de la Iglesia Católica en el siglo XIX, el Estado debería respetar los derechos de los individuos, además de asistir –mediante intervención pública– para que los mismos individuos puedan satisfacer sus necesidades individuales. En el siglo XX, reapareció el concepto como pieza clave en este proceso. Así, nace un concepto moderno de subsidiariedad que ayudó a reducir el espacio entre el Estado y la sociedad, conectándolos íntimamente y transfiriendo algunas responsabilidades a la sociedad civil para proveer servicios públicos. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. pp. 33 y siguientes; GABARDO, Emerson. “Interesse público e subsidiariedade: O Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal”. Belo Horizonte: Fórum. 2009. pp. 216 y siguientes; MEDAUAR, Odete. “O direito administrativo em evolução”. Segunda edición. Sao Paulo: RT. 2003. pp. 113-114.

<sup>22</sup> MENDOZA, Xavier y Alfred VERNIS. Op. cit. pp. 53-54.

<sup>23</sup> GABARDO, Emerson. Op. cit. p. 232.

<sup>24</sup> MOREIRA NIETO, Diogo de Figueiredo. “Curso de direito administrativo”. Decimoquinta edición. Rio de Janeiro: Forense. 2009. p. 612.

<sup>25</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. “La intervención administrativa”. Segunda edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1994. p. 23.

<sup>26</sup> OOSTEROM, Win. “O futuro da prestação de serviços públicos: Atendendo às expectativas do cidadão”. En: LINS, João y Paulo MIRÓN (Coordinadores). “Gestão pública: Melhores práticas”. Sao Paulo: Quartier Latin. 2009. p. 69.

<sup>27</sup> El último no previene acciones de terceros.

En el nuevo modelo del **Estado subsidiario**, Cassagne<sup>28</sup> explica la formación de esta estructura binaria de funciones no delegadas, donde una parte tiene un nivel superior en políticas y gobierno y la otra tiene una función de **suministrar** en cuanto al sector privado, en ámbitos tales como salud, educación, transporte y otros servicios públicos. Es por ello que la transferencia a particulares es posible también.

Para la inversión en infraestructura pública por la sociedad civil, el principio de subsidiariedad debe forjarse bajo otra definición cuando se le compara con sectores tales como salud y educación, cuando están más enfocados en derechos sociales. Es difícil afirmar que la sociedad civil debería tomar más fuerza en sectores como infraestructura, debido a que tiene gran cantidad de características estratégicas, lo que justifica una mayor provisión por el Estado. Por otra parte, esta provisión por parte del Estado requiere gran cantidad de inversiones y una gran disponibilidad de capital intensivo, lo que obstaculiza la participación de la sociedad civil. El Estado usualmente permanece como el principal proveedor de los ciudadanos en ocupaciones públicas, y como receptor de demanda de la sociedad civil. La Constitución del Brasil es un claro caso de una normativa que está guiada principalmente por deberes del Estado, no deberes de la sociedad. En línea con ello, la subsidiariedad aparecería entonces como una nueva posibilidad de administración pública para permitir que el sector privado pueda realizar actividades de modo complementario o sustitutivo, y ya no sólo por delegación<sup>29</sup>.

Tomando en cuenta el papel del Estado en el sector de infraestructura, nosotros calculamos, en primera instancia, que la participa-

ción de la sociedad civil debería ser promovida tan sólo cuando hay **interdependencia**. En tal contexto, la sociedad civil y el Estado reconocen que, independientemente, sus acciones podrían ser insuficientes para satisfacer las políticas públicas<sup>30</sup>. Éste es el *motto* del concepto de subsidiariedad, donde la discusión del proveedor de servicios tiene menor relevancia cuando un sector, u otro, es suficientemente eficaz en proveer servicios como los explicados a la sociedad.

Las formas de organización propuestas por la sociedad civil serán de gran importancia en un contexto de crisis fiscal en Estados modernos, donde se suscita un claro agotamiento en la provisión de servicios. Los ciudadanos deben empezar a formar, dentro de organizaciones por parte de la sociedad civil, nuevas alternativas en el abastecimiento de los servicios. Para ello, es clave que el Estado demuestre a los ciudadanos que el éxito de algunas actividades no depende exclusivamente de su propia iniciativa<sup>31</sup>.

### El tercer sector en infraestructura pública

El tercer sector, como explica Oosterom<sup>32</sup>, se creó para maximizar el bienestar de los ciudadanos mediante la satisfacción de sus necesidades, utilizando el contacto estrecho que tienen organizaciones independientes con los ciudadanos, y además recogiendo sugerencias para mejorar las condiciones de la sociedad. Entonces, bajo una definición propuesta por el *Draft Bill para el Third Sector Legal Regulation*, al tercer sector en infraestructura se le debe considerar como un grupo voluntario de entidades no lucrativas<sup>33</sup> de Derecho Privado que llevan a cabo actividades en el ámbito de salvaguardia (especialmente para derechos colectivos), o que tienen actividades de inte-

<sup>28</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. Op. cit. pp. 109-110 y 118-119.

<sup>29</sup> Acá no utilizamos el término “delegación” en el sentido de un acto administrativo, como la contratación pública, las concesiones, la rentabilidad, entre otros.

<sup>30</sup> LONGO, Francisco. Op. cit. p. 92.

<sup>31</sup> MORALES, Carlos Antonio. Op. cit. pp. 66-67 y 73-75.

<sup>32</sup> OOSTEROM, Win. Op. cit. p. 75.

<sup>33</sup> Acá el término “no lucrativas” se utiliza de modo que se deje de lado los aspectos teóricos en cuanto a su uso como sinónimo del tercer sector. No obstante, Gidron, Kramer y Salamon buscan esclarecer ello, pues utilizan el término alejándose de connotaciones tales como “entidades no lucrativas” o “voluntarias”. Entonces, estas entidades buscan: (i) Separar la Constitución del Estado, (ii) no tener intención de lucro a primera vista, (iii) llevar a cabo sus propios procedimientos para la autogestión, y (iv) servir para algún propósito público. GIDRON, Benjamin; KRAMER, Ralph y Lester SALAMÓN. “Government and the Third Sector in comparative perspective: allies or adversaries?” En: GIDRON, Benjamin; KRAMER, Ralph y Lester SALAMÓN (Editores). “Government and the Third Sector”. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1992. p. 3.

rés o utilidad pública<sup>34</sup>. Daniels y Trebilcock<sup>35</sup> estudiaban la posibilidad de acción de estas organizaciones en infraestructura por una lista de arreglos que pueden ser concebidos en este caso, poniendo en realce el papel de operaciones sin fines de lucro a través de organizaciones comunitarias.

El rol de una sociedad civil organizada no es un obstáculo para las actividades económicas, tal como propone Morales<sup>36</sup> en relación con la crítica de los expertos hacia el excesivo apego al término “propósito no lucrativo” de las instituciones<sup>37</sup>. Ello no debe ser confundido con la rentabilidad generada en la economía con respecto a la actividad *per se* que es llevada a cabo. En tal sentido, la provisión de infraestructura por estas organizaciones, tales como agua, electricidad o caminos, se empieza a vislumbrar posible. A pesar de que también pueda ser considerada una actividad económica, puede que tal sea o no rentable, según el modelo de servicio que se esté aplicando. Por ejemplo, de llevarse a cabo una concesión o una asociación público-privada, la provisión sí podría considerarse como rentable. Sin embargo, mediante un tercer sector, no sería una actividad rentable.

Franco<sup>38</sup> propone un interesante cuestionamiento respecto de la participación del tercer sector en diferentes áreas de política pública, incluyendo infraestructura, y no sólo en áreas sociales. Él reconoce que es posible, pero sólo si hay una inversión de valores dentro de la propia administración pública y las políticas de la nación. En el caso del Brasil, hay múltiples obstáculos para que pueda llevarse a cabo tal participación.

Mendes<sup>39</sup> postula una mirada más tradicional respecto de la participación del tercer sector, con especial enfoque en organizaciones sociales, estrictamente en cuanto a actividades del tipo sociales. Este punto de vista es forjado a partir del “Plan Maestro para la Reforma del Estado”, creado en 1995 por el Ministerio de Administración y Reforma del Estado<sup>40</sup>. Por ende, estos **servicios no exclusivos**, relacionados a derechos fundamentales, podrían ser suministrados por esta nueva industria, mientras que la **producción de bienes y servicios para el mercado** –como infraestructura pública– no podrían ser delegados mediante la privatización<sup>41</sup>.

Podemos asumir que el gobierno necesita llevar a cabo trabajos públicos –tales como la construcción de calles– a gran escala, en casos específicos. En tales casos, es posible proveer servicios haciendo uso de la Ley Federal de Concesiones (Ley 8,987/1995), ofreciendo concesiones por construcción. Por otro lado, situándonos en un contexto donde hay necesidad de renovar algún camino, ¿sería justificada una concesión? Consideramos que la respuesta más adecuada es decir que no es tal el caso, pues tiene mayor sentido proveer el servicio mediante adquisiciones públicas, las cuales son reguladas por la Ley de Adquisiciones Públicas. Este tipo de operaciones públicas, especialmente en países en desarrollo, muy a menudo están sujetas a retrasos u omisiones. En tales casos, consideramos que existe una oportunidad para que la sociedad civil se involucre en pequeños proyectos que estén conectados a necesidades urgentes, como las que serán desarrolladas a continuación.

<sup>34</sup> BRASIL. “Estado democrático de direito e Terceiro Setor”. En: Série Pensando o Direito 16. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. 2009. p. 74.

<sup>35</sup> DANIELS, Ronald y Michael TREBILCOCK. “Private provision of public infrastructure: an organizational analysis of the next privatization frontier”. En: University of Toronto Law Journal 46. 1996. p. 379.

<sup>36</sup> MORALES, Carlos Antonio. Op. cit. p. 67.

<sup>37</sup> Gidron, Kramer and Salamon critican la visión común que se tiene de la relación entre el gobierno y el tercer sector, como una relación donde existe un juego de competencia. Esta idea es sumamente apoyada por muchas escuelas filosóficas y doctrinas católicas. Empero, lo más controversial, que a veces es necesario subrayar, está relacionado a la teoría de la economía de mercado, pues sostiene que las organizaciones sin fines de lucro surgen como resultado del fracaso de los gobiernos democráticos, y entonces el tercer sector aparece para llenar el vacío. GIDRON, Benjamin; KRAMER, Ralph y Lester SALAMÓN. Op. cit. pp. 5-8.

<sup>38</sup> ABREU MENDES, Luiz Carlos. Op. cit.

<sup>39</sup> ABREU MENDES, Luiz Carlos. Op. cit. pp. 73 y 80.

<sup>40</sup> Hoy en día, estas tareas son responsabilidad del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión.

<sup>41</sup> Empero, preferimos la opinión previamente mencionada por Franco, pues consideramos que va más acorde con la realidad del involucramiento de la sociedad civil en las actividades de interés público. Algunas actividades, tales como la producción de bienes y servicios, van a depender de cómo son considerados por el gobierno.

Para poder concluir esta idea, debe mencionarse que existen algunos **modelos** de gobierno que crean relaciones con un tercer sector: El modelo de **dominio del gobierno**, donde el Estado es el principal financista en proveer los servicios; el del **dominio del tercer sector**, donde los que principalmente financian y proveen los servicios son organizaciones sin fines de lucro; el **dual**, donde tanto el gobierno como el tercer sector financian y proporcionan los servicios pero de forma separada; y finalmente el modelo **colaborativo**, donde trabajan ambos actores de manera coordinada, y ya no separada<sup>42</sup>. Nosotros entendemos el modelo del papel que juega la sociedad civil en cuanto a la infraestructura en Latinoamérica a partir del último modelo explicado. El sistema legal brasileiro, sin embargo, no hace mención alguna a esta hipótesis, negando e imposibilitando este tipo de modelo.

Después del Plan Maestro para la reforma del Estado, el sistema legal brasileiro empezó a llevar a cabo un proceso de regulación del tercer sector, originando las leyes federales 9,637/1998 y 9,790/1999. La primera ley regulaba las Organizaciones Sociales, mientras que la segunda regulaba la Organización de Sociedad Civil por el Interés Público. La fuerte puesta en práctica de la primera se dejó sentir claramente en Sao Paulo, pero no con el objetivo de reforzar el involucramiento del sector privado en el sector social<sup>43</sup>. Gabardo<sup>44</sup> explica que el problema actualmente –que ha estado en debate constante– es la falta de supervisión y control para recibir los fondos, lo cual ha sido un punto importante de crítica, pues puede reforzar la corrupción del país.

El instrumento de ley pública que formaliza este tipo de “sociedad” es llamado **contrato de gerencia** [*management contract*]. No obstante, bajo nuestro punto de vista, la Ley 9,637/1998 no permite contratos administrativos para las organizaciones sociales en cuanto al suministro de infraestructura. El contrato administrativo es definido como una no-trans-

ferencia de propiedad de los bienes públicos y servicios en favor de un ente privado<sup>45</sup>. En el caso de la segunda ley explicada, el **plazo societario** es un instrumento ejecutado para este acuerdo colaborativo. La Ley 9,790/1999 puede demostrar que una Organización de Sociedad Civil por el Interés Público puede manejar un proyecto de infraestructura, debido a la posibilidad que ofrece el artículo 3, subsección VII. Tal artículo dice que una Organización de Sociedad Civil por el Interés Público puede “promover el desarrollo económico y social”.

No obstante, consideramos que esta categoría de participación no puede fácilmente satisfacer este requerimiento, pues puede ser una materia de litigio a futuro. Éste es el motivo por el cual no es recomendado calificar una entidad o asociación que quiere promover los servicios de infraestructura como Organización de Sociedad Civil para Interés Público.

Es por ello que proponemos un nuevo modelo para el involucramiento de la sociedad civil en la elaboración y desarrollo de infraestructura pública en el Brasil. Debido a la falta de regulación para Organizaciones Sociales y Organización de Sociedad Civil por el Interés Público, otras organizaciones civiles podrían hacerse cargo de tales labores mediante diversos modelos de organizaciones. El rol de la sociedad civil involucra muchas otras modalidades que no están limitadas a los ya mencionados y específicamente contemplados por el sistema legal brasileiro. Más aún, en cuanto a la obtención de fondos y financiamientos, no existe una regla que prevenga o impida acuerdos de leyes públicas con entidades como las anteriormente mencionadas, con la finalidad de obtener transferencias o subvenciones para proyectos de infraestructura pública.

En el artículo 1 del Decreto Federal 6,170/2007 se desarrolla (basado en el artículo 10 del Decreto Ley 200/1967 y regulado seguidamente por el Orden Ministerial conjunta MP/MF/MCT 127/2008<sup>1</sup>, en conjunto con el artículo 48

<sup>42</sup> GIDRON, Benjamin; KRAMER, Ralph y Lester SALAMÓN. Op. cit. pp. 16-20.

<sup>43</sup> SANO, Hinorobu y Fernando Luiz ABRUCIO. Op. cit. p. 72.

<sup>44</sup> GABARDO, Emerson. Op. cit. p. 148.

<sup>45</sup> “The management contract is defined as a non-transferring of public goods property or services authority to a private entity”. DE OLIVEIRA, Gustavo Justino. “Contrato de gestão”. p. 287.

<sup>1</sup> Nota del Traductor: La Orden Ministerial conjunta o Interministerial involucra al Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda y Ministério da Ciência e Tecnologia, que equivaldrían a los ministerios de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (funciones similares a la Presidencia del Consejo de Ministros peruana), de Economía y de Ciencias y Tecnología.

del Decreto Federal 93,872/1986) cómo es posible entablar acuerdos con la Administración Pública Federal brasilera siendo una organización privada sin fines de lucro. Como consecuencia, las entidades de sociedad civil están permitidas de acceder a concesiones públicas para algunos proyectos de infraestructura, pues algunas secciones de la normativa, tales como el artículo 116 de la Ley de Adquisiciones Públicas y el artículo 25 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, están referidas, expresamente, a cooperación intergubernamental, el cual no es el caso.

En relación con la última dificultad mencionada, en mayo del 2000 se vetó la subsección II del primer párrafo del artículo 25 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual tenía un requerimiento previo para asignar tales intenciones a través de un pacto acordado, con la justificación de que no podría establecer límites que podrían causar daño a programas de transferencias gubernamentales. Más aún, no hay barreras legales para que un legislador –por Ley de Presupuesto y medios de enmienda parlamentaria–, otorgue recursos públicos a una sociedad civil en particular, para que ésta pueda suministrar servicios de infraestructura (artículo 166, párrafo 2 y 4 de la Constitución Federal).

Una de las propuestas es invertir en estos sectores a través de organizaciones públicas. Como afirma Morales<sup>46</sup>, aquellas organizaciones no cobran a los usuarios por los servicios prestados. En este caso, los fondos deberían crecer por medio de donaciones espontáneas de privados o del presupuesto público, mediante transferencia del gobierno al sector privado<sup>47</sup>. Empero, como mencionado anteriormente, existe un problema sobre la calificación de éstas asociaciones por la regulación del tercer sector en el Brasil. Es por ello que la mejor recomendación es que tal transferencia gubernamental sea regulada por la Ley del Presupuesto, de manera anual.

Lo mencionado anteriormente nos impulsó a concluir que para invertir en proyectos de infraestructura, las relaciones deberían ser guiadas por asociaciones locales, pues así se podría establecer como fin el satisfacer los intereses correspondientes.

Proyectos a gran escala o aquellos que sean considerados de “interés público nacional”, no son viables para el tercer sector, en la medida que la rentabilidad del proyecto es más frecuente en estos casos. Este hecho puede justificar, en gran medida, las asociaciones

<sup>46</sup> MORALES, Carlos Antonio. Op .cit. pp. 70 y 76.

<sup>47</sup> Las organizaciones asociativas, con meta de alcanzar diversos fines, requieren de recursos financieros para satisfacer sus necesidades. El régimen jurídico general les otorga la capacidad de auto-financiación, o exigir la asistencia de los ingresos públicos de las transferencias del gobierno. El autofinanciamiento puede ocurrir a través de donaciones de empresas privadas dispuestas a promover las actividades de la entidad o por la contribución de sus propios miembros. En relación de financiación pública, Santamaría Pastor explica que el gobierno que presta ayuda y servicio –es decir, los ingresos por transferencias públicas a las actividades públicas del sector privado– debe estar sujeto a la legalidad presupuestaria en España. Debido a los principios de la distribución equitativa de los recursos públicos y la eficiencia del gasto (artículo 31.2 Constitución Europea), habrá un control efectivo del gasto público, que frustra la arbitrariedad en la asignación de estos fondos por una autoridad pública. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. pp. 356-357. Esta actividad sería, de hecho, una de las características de la actividad administrativa de prestación o acogida - en este caso, la transferencia de los ingresos públicos para fomentar las iniciativas sin ánimo de lucro del sector privado. Según el autor español, este tipo se conoce comúnmente como la concesión, cuyo concepto de la Ley General de Subvenciones española (artículo 2.1 de la Ley 38/2003.) es: “La donación de dinero en efectivo con la calificación para promover los objetivos o actividades de interés público”. Es decir, como concepto *lato sensu* de las ayudas públicas, la subvención es una donación (sin contrapartida directa) en efectivo (no se puede representar ventajas) calificado (por un propósito específico) y con un objetivo claro (para fomentar la actividad de interés público). Un factor de dominación financiera esencial es que debe haber fondos presupuestarios para su cumplimiento, ya que crea la obligación para el gobierno en relación con los ingresos públicos, según Santamaría Pastor. Morales señala que este es un proceso que crea un equilibrio entre la autonomía y la responsabilidad en el uso de los ingresos públicos. Siempre existirá el problema de cómo gestionar estos recursos de manera que no son captados por las entidades rentistas privadas (para su propio beneficio o para algunos grupos de interés) y, por otro lado, con la restricción de la autonomía de estas entidades. ¿Cuál es su principal ventaja, es decir, siendo las normas estatales burocráticas “externos” para la prestación de estos servicios públicos con más libertad? El mensaje, afirma el autor, es que el sector público debe estar sujeto a los límites y las normas relativas a las transferencias del gobierno a las organizaciones (Morales). Por lo tanto, siempre será necesario algún tipo de control - ya que el ejercicio de este control no afecta a la actividad de estas organizaciones. Y es precisamente la falta de un marco normativo referente a los recursos presupuestarios transferidos al tercer sector que causa los problemas antes mencionados de control y uso de los ingresos públicos. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. pp. 365-366; MORALES, Carlos Antonio. Op. cit. pp. 78 y 82.

público-privadas como marco de inversiones mixtas en infraestructura, además de otras posibilidades, tales como concesiones o permisos suministrados por la Ley 8,987/1995.

### III. EL INVOLUCRAMIENTO DIRECTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROVISIONISMO DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

#### A. La legitimidad de la sociedad civil y su participación en infraestructura

La idea de un involucramiento directo de la sociedad civil en el Brasil no es reciente, pues hay evidencias de asociaciones durante la época pre-imperial brasilera entre, precisamente, el Estado y la sociedad civil. Este concepto ha resurgido actualmente y ha recobrado fuerza, pues ahora tiene mayor influencia gracias al contexto actual de crisis dentro del Estado y su provisión a la sociedad. En 1814, los gobernadores de las capitanías tenían alguna responsabilidad con trabajos públicos y, de acuerdo a los registros históricos de tal año, el Gobernador del Estado de Pernambuco empezó trabajos en Puerto Recife mediante contribuciones “voluntarias” por parte de la población.

De igual manera, Campos<sup>48</sup> considera que la iniciativa que trata sobre la creación del “Viaducto del té” en Sao Paulo fue forjada por una asociación de inversores, quienes comenzaron a cobrar por cruzar el valle de Anhangabaú. Esto también sucedió en Campinas y Santos, con iniciativas similares por parte de privados. Ello es tan sólo uno de los múltiples ejemplos de tales iniciativas, inspiradas por el concepto de asociaciones privadas en los Estados Unidos; esta misma idea era postulada por el ingeniero Antonio Francisco de Paula Souza, importante propulsor del desarrollo de la infraestructura brasilera y de la red de ferrocarriles, en ese tiempo.

Es por ello que los expertos usualmente afirman que, en la historia brasilera de planea-

miento, el tema central es la **participación de grupos sociales**. Inclusive con el deseo de algunos nacionalistas (desde épocas imperiales) de desarrollar infraestructura voluntariamente en la recientemente creada nación, lo que predominaba eran las concesiones sin un criterio definido, generando que las iniciativas voluntarias se fueran dejando de lado conforme avanzaba el tiempo<sup>49</sup>.

Todo este reciente proceso de cambio en la administración pública ha suscitado una nueva cultura administrativa dentro del país, en conexión con la provisión de servicios públicos. Los expertos portugueses demuestran que el cambio de asignación de funciones públicas a entidades privadas ha expuesto la tendencia moderna de **compartir responsabilidades** entre el Estado y la sociedad civil, en contraposición a lo que sucedía antes, cuando las definiciones de los intereses públicos y los asuntos privados eran incomunicables. Este concepto ha evolucionado hacia una mayor interrelación entre el interés público y el interés de los privados<sup>50</sup>.

Por el concepto de **Estado de activación**, el ciudadano puede ir más allá de la idea establecida de ser un mero utilizador o consumidor de los servicios públicos. Empiezan a comportarse ya como actor principal en el desarrollo del proceso, buscando satisfacer el interés público. El Estado va a disfrutar del llamado “potencial endógeno de la sociedad”, para así poder “[...] confiarle a proveedores privados nuevas tareas y responsabilidades (del ámbito privado) y poner al Estado en una posición de garante (*garantstellung*), pues es ahora responsable de una nueva labor de regulación pública”<sup>51</sup>. Los expertos brasileros, en línea con lo anterior, indican que hay un cambio sutil en la forma más básica de ver las actividades públicas, donde la preocupación fundamental es un cambio **desde** la administración pública **hacia** la sociedad civil<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> DE CAMPOS, Cristina. “Ferrovias e saneamento em São Paulo: O engenheiro Antonio Francisco de Paula Souza e a construção da rede de infra-estrutura territorial e urbana paulista, 1870-1893”. Tesis (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Sao Paulo. 2007. pp. 129-130 y 373-376.

<sup>49</sup> LIMA NETO, Oswaldo y Anísio BRASILEIRO. “Transporte no Brasil: História e reflexões”. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes/GEIPOT. Recife: Ed. Universitária da UFPE. 2001. p. 467-468.

<sup>50</sup> GABARDO, Emerson. Op. cit. p. 113; GONÇALVES, Pedro. Op. cit. pp. 139-145.

<sup>51</sup> GONÇALVES, Pedro. Op. cit. pp. 150-151 y 161.

<sup>52</sup> OOSTEROM, Win. Op. cit. p. 48 y siguientes; GABARDO, Emerson. Op. cit. p. 115.

En nuestra opinión, la legitimidad de la participación de la sociedad civil en cuanto a infraestructura, es implícitamente expuesta en la Constitución brasilera, de acuerdo con el artículo 1, subsección II, el cual coloca a la ciudadanía como el fundamento de la República Federal del Brasil. Silva<sup>53</sup> añade que la **representación** es una de las características de la ciudadanía, y ésta también debería ser considerada en **el proceso de integración y de toma de decisiones**. Así, el mero hecho de que la infraestructura sea un sector particular dentro la actividad económica no impide que puedan darse acciones de la población a favor de su propio desarrollo y el desarrollo de la comunidad.

Es bajo esta óptica que la actividad de las organizaciones de sociedad civil se vuelve legitimada por la Constitución. Por ejemplo, la sociedad civil no puede ser organizada por una asociación sin fines de lucro buscando yacimientos petroleros porque es un monopolio garantizado por el gobierno federal, cuya explotación está regulada por disposiciones específicas cuando el mercado está en juego. No obstante, por el principio de subsidiariedad, nada previene a la sociedad de organizarse y tomar las riendas de ciertos servicios, tales como recuperación de calles en un distrito en particular. Empero, esta idea es tan sólo una hipótesis que no excluye otros posibles arreglos. Algunas veces, inclusive la comunidad de negocios puede organizar las iniciativas de infraestructura para propósitos no lucrativos, con el apoyo de la sociedad civil, tal y como propone Peterson<sup>54</sup>, en los casos de Cleveland, Ohio y California.

Entonces, la sociedad civil ocupa un rol fundamental en este proceso, ya que puede involucrarse directamente en infraestructura con sus propios recursos y en transferencias de ingresos de gobierno, u otros arreglos. En el siguiente capítulo, será establecida una nueva forma de involucramiento en países en desarrollo, de una manera menos formal de finan-

ciamiento para infraestructura pública y con menos involucramiento del Estado.

## B. Financiamiento de infraestructuras para un sector semi-formal

Se suele concebir que, para la elaboración de trabajos de infraestructura, el Estado debe financiar tales proyectos a través de recaudación de impuestos y otros fondos que deben pagar los individuos. Lo mencionado sería un concepto clásico para una realidad tal como la de Europa Occidental. No obstante, se pueden ver excepciones cuando se analizan todos los casos más a fondo. Al estudiar la "Autopista Maya" —el Sacbeob—, Shaw<sup>55</sup> identifica que ciertas civilizaciones también tenían, y aún tienen, autopistas operadas por privados, como clubes, organizaciones religiosas o inclusive instituciones académicas. La construcción de las autopistas mayas siguió la misma forma y características que hoy se conocen e implementan en algunos casos, pues estaba guiada por los intereses de las comunidades que querían conectarse entre sí.

Es aún más importante saber que en esta nueva forma de enfocar las obras públicas está presente una cultura **asociativa**, la cual trabaja independientemente de la necesidad de solventar los servicios por parte del Estado, como sucede en países tales como Estados Unidos. Por el contrario, en el Brasil hay una presencia de **patronazgo político**, el cual se plasma como un sistema recíproco e interdependiente para la distribución de favores. Ello, históricamente, ha sido una dificultad para el desarrollo de una cultura asociativa en el país, la cual recién va a empezar a sembrar sus raíces a partir de la segunda mitad del siglo veinte<sup>56</sup>. Ello significa que los expertos tienden a enfatizar el papel de la sociedad civil en relación a la tradición del sistema legal de cada país, pues en los países del *Civil Law* es más probable que cuenten con un Estado "proveedor"; en los países del *Common Law*, el Estado usualmente interviene en menor

<sup>53</sup> DA SILVA, José Afonso. "Comentário contextual à Constituição". Sexta edición. Sao Paulo: Malheiros. 2009. pp. 35-36.

<sup>54</sup> PETERSON, George. "Is public infrastructure undersupplied?". En: Conference series - Federal Reserve Bank of Boston. 1990. p. 128.

<sup>55</sup> SHAW, Justine. "Roads to ruins: The role of Sacbeob in ancient Maya society". En: ALCOCK, Susan; BODEL, John y Richard TALBERT (Editores). "Highways, byways, and road systems in the Pre-Modern World". West Sussex: John Wiley & Sons. 2012. p. 134-135.

<sup>56</sup> MENDES, Luiz Carlos Abreu. Op. cit. pp. 75-76.

medida en cuanto a materia de mercado y la propia sociedad civil<sup>57</sup>.

La importante lección de vida que nos deja John Metcalf nos lleva a una ejemplificación más clara de la participación privada en asuntos públicos, pues él fue un hombre ciego que construía caminos, por sí solo, en Inglaterra, alrededor del siglo XVIII. Él mismo exploraba y estudiaba la zona, y calculaba cuánto se debía construir, creando así un sistema económico y eficiente que ayudaba en la construcción y mantenimiento de diversos caminos<sup>58</sup>. La obra de Mao Zedong, el Gran Santo Adelante —a pesar de no ser un ejemplo relevante por disputas respecto a su política de desarrollo industrial—, también es una muestra de este sistema, pues requería que campesinos realizaran trabajos obligatorios para la construcción de obras públicas<sup>59</sup>.

La premisa mencionada anteriormente induce que algunas industrias de infraestructura tienden a no ser viables económicamente para los sectores privados, que no querrán invertir en negocios que no les favorezca económicamente, a pesar del impacto positivo que tales puedan tener en la sociedad. Asimismo, la inversión se concentraría en las zonas más favorecidas de la región a expensas de las más pobres. Con la finalidad de ejemplificar lo indicado, podemos ver el caso de Manila, en las Filipinas, y analizar su sistema de provisión de agua. Al momento de concesionarse este servicio público, la concesión se dividió en dos: Una con costos más bajos para las partes más

ricas de la ciudad, y otra con costos más elevados para las zonas más pobres. Ello se debe a que las regiones menos favorecidas pueden representar mayores riesgos y costos para el proveedor del negocio, tal como riesgo de déficit, por ejemplo. El Estado, muchas veces, no está presente en países en vías de desarrollo, por lo que no llega a satisfacer las necesidades. En otros casos, puede suscitarse que el propio mercado no esté interesado en participar en los proyectos, debido al bajo potencial económico que tienen y los bajos ingresos que le generaría. Como vemos en el caso de infraestructura rural, los usuarios y posibles inversores interesados en dar tal provisión deberían participar en la formulación y planeamiento de los proyectos, incluyendo el permiso otorgado a la sociedad civil para participar en la operación y mantenimiento de infraestructura<sup>60</sup>.

La OCDE<sup>11,61</sup>, consciente de tales aspectos, recientemente resaltó que, en Latinoamérica, este tipo de asociación entre Estado y sociedad civil —representada por organizaciones sin fines de lucro— puede impulsar una nueva forma de “pensamiento creativo”, enlazada con la provisión de servicios públicos esenciales. Empero, con excepción de México y Chile, la región no ha ido utilizando esta forma de subcontratación de un servicio externo, en contraste con países en vías de desarrollo<sup>62</sup>.

Por ende, la hipótesis que este artículo sugiere es que la sociedad civil se organiza a sí misma y, de manera parcial, provee y financia estos proyectos. En tal sentido, Chandavarkar<sup>63</sup> da

<sup>57</sup> GIDRON, Benjamin; KRAMER, Ralph y Lester SALAMÓN. Op. cit. p. 15.

<sup>58</sup> MANTOUX, Paul Joseph. “The Industrial Revolution in the eighteenth century: An outline of the beginnings of the modern factory system in England”. Traducción de Sonia Rangel. Sao Paulo: HUCITEC/Editora da UNESP. p. 100.

<sup>59</sup> KISSINGER, Henry. “On China”. Traducción de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva. 2011. p. 188.

<sup>60</sup> BANCO MUNDIAL. “Cómo responder al desafío de la infraestructura en América Latina y el Caribe”. Washington: Banco Mundial. 1995. pp. 56-57; KOPPENJAN, Joop y Bert ENSERINK. “Public-Private Partnership in urban infrastructures: reconciling private sector participation and sustainability”. En: Public Administration Review 69. 2009. p. 287.

<sup>11</sup> Nota del Traductor: OECD, por sus siglas en inglés, es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. En inglés es Organization for Economic Co-operation and Development.

<sup>61</sup> OECD DEVELOPMENT CENTRE. “Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for development”. Paris: OECD Publishing. 2011. p. 58-59. En: [http://www.itdweb.org/taxinequalityconference/documents/background/TRANSFORMING\\_STATE\\_DEVELOPMENT\\_OCDE.pdf](http://www.itdweb.org/taxinequalityconference/documents/background/TRANSFORMING_STATE_DEVELOPMENT_OCDE.pdf). Fuente consultada el 22 de mayo del 2013.

<sup>62</sup> En el caso de proyecto de transposición del río São Francisco, en Brasil, el diálogo constante con la población se señala como nueva herramienta para una participación más estrecha público-privada. Empero, no se menciona fomentar los arreglos institucionales para la prestación y financiación de las infraestructuras, cuyo ejemplo sirve sólo como ejemplo de esta nueva tendencia.

<sup>63</sup> CHANDAVARKAR, Anand. “Infrastructure finance: Issues, institutions and policies”. En: World Bank Policy Research Working Paper 1374. 1994. p. 34.

una propuesta con respecto a qué sectores semi-formales o informales son los que proveen tales servicios, pues eso es lo que sucede en países en vías de desarrollo. El marco de tal forma de organización es bastante simple, pues una comunidad, organización no gubernamental o asociación local promueve la provisión y el financiamiento de algunos proyectos sin el apoyo del gobierno, aunque sí con su supervisión, como sucede en los casos de autopistas o sistemas de desagüe. Ello es posible gracias a medios de cobro de impuestos informales sobre su propia comunidad, para poder así satisfacer pequeñas necesidades infraestructurales en tales lugares, que de otra manera no serían solventadas pues el gobierno no les presta atención. A pesar de que las transferencias gubernamentales podrían ser posibles en un segundo momento, se vuelven dispensables. Así, Chandavarkar cita los ejemplos de Karachi (Orangi District) y Lima; en éste último caso, el sector informal fue responsable por aproximadamente 93% del sistema de transporte urbano.

En el Brasil, sin embargo, la hipótesis sólo podría ser concebida vía una concesión del transporte público a empresas privadas, de acuerdo al artículo 30, subsección V de la Constitución Federal. Más aún, esto no correspondería formalmente a inversión en infraestructura, pues es un servicio público, a pesar de haber sido relación con infraestructura urbana por tales propósitos.

Por otro lado, en Nigeria hay una asociación similar entre el Ministerio de Agricultura, Recursos de Agua y Desarrollo Rural con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], la cual tiene el apoyo de la sociedad civil en cuanto al financiamiento y mantenimiento del abastecimiento de agua. También puede destacarse el caso de Sudáfri-

ca, específicamente en la provincia de Limpopo, en cuanto a la transferencia de programas de irrigación a una administración del tipo local. Adicionalmente, en tal país las municipalidades recaudaban los impuestos y, de tales, se utilizaban honorarios para implementar servicios tales como agua, sanidad, electricidad y recojo de basura. Para la mejora de tales servicios, se creó el iGoli 2002 —un plan de tres años— que impulsaba a entidades semi-independientes a proveer servicios públicos<sup>64</sup>.

Otro tipo de iniciativa con mayor participación del Estado, —en cuyo caso el término “semi-formal” puede ser bastante adecuado— puede verse reflejado en la Community-Led Infrastructure Finance Facility [CLIFF], un fondo mantenido por el Reino Unido y Suecia que busca dar soporte a las iniciativas comunitarias en barrios bajos de India, con la finalidad de mejorar la infraestructura local. Además, para dar asistencia a los locales, el CLIFF también provee “créditos puente” para aumentar las inversiones en infraestructura, con una posterior compensación del gobierno. El CLIFF trata con organizaciones comunitarias enfocadas en asistir a la mismas comunidades<sup>65</sup>. Un ejemplo es el CLIFF Community Sanitation in Maharashtra and Tamil Nadu, cuyo proyecto ofrecía recursos para Samudaya Nirman Sahayak (SSNS)—el lado sin fines de lucro de la Society for the Promotion of Area Resource Centres (SPARC). Es por ello que, como dice Kenny and Lavanchy<sup>66</sup>, “[e]l gobierno local suministraba conexiones de agua y desagüe, acceso a tierra y fondos para las construcciones. Es así que el SSNS fue responsable por la construcción y manejo de tales proyectos; inclusive, en muchos casos los propios habitantes de barrios bajos construían por sí mismos los baños”.

De acuerdo con Bird<sup>67</sup>, los participantes de estos proyectos pueden involucrarse en el su-

<sup>64</sup> AYOGU, Melvin. “Before Prebendalism: a positive analysis of core infrastructure investment in a developing fiscal federalism”. En: *African Development Review* 11. 1999. p. 177; TANNERFELDT, Göran y Per LJUNG. “More urban, less poor: an introduction to urban development and management”. Londres: Earthscan. 2006. p.119; VELDWISCH, Gert Jan. “Local governance issues after irrigation management transfer: a case study from Limpopo Province, South Africa”. En: PERRET, Sylvain; FAROLFI, Stefano y Rashid HASSAN (Editores). “Water governance for sustainable development”. Londres: Sterling: Earthscan. 2006. pp. 75-91; JOHANNESBURG METROPOLITAN MUNICIPALITY. “Annual Report 2002. Chapter 3: Governance”. 2002. pp. 18. En: [http://www.joburg-archive.co.za/city\\_vision/AnnualReport02Ch3.pdf](http://www.joburg-archive.co.za/city_vision/AnnualReport02Ch3.pdf). Consulta: 14 de julio del 2011; BOADWAY, Robin y Anwar SHAH. “Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance”. Nueva York: Cambridge University Press. 2009. p. 434.

<sup>65</sup> TANNERFELDT, Göran y Per LJUNG. Op. cit. p. 121. Box 18.

<sup>66</sup> KENNY, James y René LAVANCHY. “Emerging Partnerships: top 40 PPPs in emerging markets”. Londres: IFC/Infrastructure Journal/PPIAF. 2013. p. 21.

<sup>67</sup> BIRD, Richard. “Decentralizing infrastructure: for good or for ill?”. En: Policy Research Working Paper 1258. Washington: World Bank. 1994. p. 6.

ministro de infraestructura mejorada, debido a que el gobierno suele ignorar las inversiones en estos proyectos comunitarios. El Proyecto Orangi Pilot en Karachi se fundó a raíz del análisis de una región densamente habitada —aunque con carencias de infraestructura económica y social— en donde los ciudadanos decidieron que era fundamental promover las inversiones en el sistema de desagües, hospitales y colegios en tales localidades.

Particularmente en el caso peruano, el sector semi-formal llevó a cabo intensas acciones a través de asociaciones locales, quienes financiaban proyectos de carreteras y de sistemas de desagüe, mediante el cobro informal de impuestos. Como postula Bird<sup>68</sup>, basándose en los estudios realizados por Hernando de Soto, el mecanismo de **leyes extralegales** es sumamente útil para estos pequeños proyectos de infraestructuras, que nacen como iniciativas que no son cubiertas por el gobierno.

Otros ejemplos dados por Koppenjan y por Enserink<sup>69</sup> pueden ser analizados a partir de casos en múltiples países. En la ciudad de Guatemala, por ejemplo, existen más de dos mil comunidades y empresas privadas operando en el sector de sanidad. Asimismo, en la municipalidad de San Pedro Almolonga, son los habitantes quienes se encargan del manejo de residuos sólidos que producen. En Addis Ababa, Etiopía, existen ejemplos de este tipo de organizaciones comunitarias también. En Buenos Aires, Argentina, Aguas Argentinas involucraba simultáneamente a la sociedad local en la construcción de infraestructura en las localidades más humildes. En Abidjan, Costa de Marfil, existe la posibilidad de otorgar licencias para operación a los operadores privados y asociaciones, con la finalidad de llevar agua a las comunidades más pobres. De modo similar, en otros lugares como Jakarta, Indonesia y Ho Chi Minh, Vietnam, los individuos pueden revender agua a otros vecindarios, cobrándoles por el consumo adicional. Más aún, en Puerto Príncipe, Haití, existe la posibilidad de colocar “*meters masters*” alrededor de cierta

área, y el costo de tal proyecto es solventado por una organización local. La ventaja es que, al involucrar directamente a las localidades, se va construyendo un mayor compromiso con estas infraestructuras, lo que asegura su sostenimiento a través del tiempo<sup>70</sup>.

Otras propuestas para el involucramiento de la sociedad civil, en cuanto a proyectos de infraestructura, están relacionadas con la seguridad y bienestar de la comunidad; por ejemplo, dependiendo de cómo la infraestructura es concebida, tendrá un impacto directo en la seguridad de la región. En tal sentido, los expertos buscan una mayor participación en las decisiones que les rodean, incluyendo acciones activas en un lugar público<sup>71</sup>. A pesar de que este acercamiento está más relacionado con infraestructura social, tales como parques y centros deportivos, puede inclusive ser relacionado con otras infraestructuras económicas como pistas o iluminación.

Consecuentemente, este mecanismo es utilizado típicamente para satisfacer una demanda local para proyectos de pequeña escala, que suelen ser pasados por alto por las instituciones formales del gobierno. Es importante recalcar, sin embargo, que el éxito de este método depende en gran parte del monitoreo y cooperación de las autoridades locales, pues ha sido demostrado que en el caso de Orangi, el mayor obstáculo se debió a que el gobierno falló en mantener los sistemas de desagüe financiados por la comunidad informal. Ello valida y comprueba la importancia que tiene que los sectores formales e informales trabajen de modo complementario y cooperativa<sup>72</sup>.

En suma, uno de los factores más importantes que respalda el éxito de este modo de promover infraestructura, es que hay un “efecto rebote”, pues la organización de este tipo de proyectos repercute positivamente en las actividades productivas de la comunidad. Ello es esencial a largo plazo, para poder evitar falta de interés en estos proyectos debido a la mala planificación que se identifica en la fase

<sup>68</sup> BIRD, Richard. Op. cit. p. 7.

<sup>69</sup> KOPPENJAN, Joop F. M. y Bert ENSERINK. Op. cit. p. 291.

<sup>70</sup> TANNERFELDT, Göran y Per LJUNG. Op. cit. p. 122.

<sup>71</sup> ACEVEDO RUBILAR, Alexis Andrés. “Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana”. Santiago de Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. 2010. p. 66.

<sup>72</sup> CHANDAVARKAR, Anand. Op. cit. pp. 34-35.

de ejecución. En línea con ello, Hehl<sup>73</sup> decía que, en realidad, los residentes locales podrían tomar decisiones en cuanto a su propia infraestructura. No obstante, advierte que las comunidades locales y grupos de interés sólo estarán en condiciones de tomar responsabilidades sobre la base de una visión urbana integral, lo que depende en gran parte del apoyo que les otorguen organizaciones estatales mejor estructuradas.

Estos grupos de interés, con influencia y legitimidad popular, pueden estimular “grupos de presión” para infraestructura o “clubs de infraestructura”<sup>74</sup>. La creación de este tipo de grupos se encuentra relacionada al **grado de coincidencia de objetivos** entre la sociedad y el gobierno. Por ejemplo, un proyecto puede ser común para la sociedad y gobierno, y ambos deben tener responsabilidades conjuntas para él<sup>75</sup>. Se puede concluir que el hecho de que la sociedad civil tome cargo de estos pequeños proyectos no significa necesariamente que el Estado no tenga la obligación de promover y desarrollar dichos proyectos, como parte de un proyecto más amplio.

Es importante acordarse que esta nueva aproximación, con el gran número de actores que participan en infraestructura, requiere de control y supervisión del sector formal a lo largo del tiempo, a pesar de que puede producir efectos inmediatos. Más aún, Oosterom<sup>76</sup> resalta la importancia de la **innovación y continua mejora** en este tipo de proyectos, pues ambas características constituyen elementos importantes en el desarrollo del sec-

tor privado, los cuales podrían ser transferidos exitosamente al desarrollo de servicios públicos.

### C. El involucramiento directo de los beneficiarios de los proyectos

La definición de “beneficiarios” es dada por la identificación del interés público subyacente a determinada acción estatal, la que podría llevar al mejoramiento de condiciones en tales comunidades<sup>77</sup>. Si el interés público no es adecuadamente identificado, no significa que las organizaciones locales no puedan actuar en actividades de interés propio, tomando en consideración que tales acciones no produzcan daños para otros. Un ejemplo negativo de esta “privatización” de infraestructura es el “cierre” de una calle, práctica que tiende a ocurrir en algunas áreas pertenecientes a grandes ciudades, donde el uso de la vía pública se vuelve exclusivo a ciertas personas, sin contarse con ningún tipo de autorización.

Como explica Kessides<sup>78</sup>, los hogares pueden ser estimulados y alentados a promover las pequeñas reparaciones a través de mecanismos de microcrédito u otros medios con el fin de fomentar este tipo de inversión contratado externamente sobre el interés de los mismos. La autora, además, ilustra esta hipótesis con servicios relacionados a asuntos internos: En este caso, pequeños arreglos en diversas calles de un barrio, llevados a cabo por una organización local, podrían ser considerados como prestaciones accesorias a las principales inversiones en infraestructura. También ayuda identificar el in-

73 HEHL, Rainer. “Infrastruktur als sozialer Entwicklungsmotor: ‘Eau et gaz à tous les étages’”. En: LEPIK, Andres. “Moderators of change: Architektur, die hilft”. Ostfildern: Hatje Cantz. 2011. p. 166.

74 VOGL, Ingrid. “Public Relations für Infrastruktur – Kommunikation mit langem Atem”. En: BOBIK, Michael. “Infrastruktur - Motor nachhaltiger Wirtschaft”. Viena: Linde. 2009. p. 133.

75 MENDOZA, Xavier y Alfred VERNIS. Op. cit. p. 52.

76 OOSTEROM, Win. Op. cit. pp. 78-79.

77 En el contexto europeo, el artículo 39 de la Regulación de la Unión Europea otorga una definición en cuanto al contenido de grandes proyectos. Formalmente, se requiere llenar un anexo XXI, el cual es un formulario de solicitud para la confirmación de la asistencia en los artículos 39 a 41 del Reglamento. Es interesante notar que el formulario requiere especificaciones de los beneficiarios de los proyectos. Cabe lugar a mencionar que el Proyecto Struma Motorway en Bulgaria, que tenía recursos importantes del Cohesion Fund como proyecto prioritario de Trans-European Transport Network (según Roadtraffic-Technology). Aunque este ejemplo no sirva para ejemplificar financiamiento semi-formal, sí sirve como referente empírico para identificar beneficiarios de los proyectos de infraestructura. ROADTRAFFIC-TECHNOLOGY. “European Commission approves funding for major Bulgarian motorway project”. 2013. En: <http://www.roadtraffic-technology.com/news/newseuropean-commission-approves-funding-major-bulgarian-motorway-project>. Fuente consultada el 14 de marzo del 2013.

78 KESSIDES, Christine. “World Bank experience with the provision of infrastructures services for the urban poor: preliminary identifications and review of best practices”. Washington: Environmentally Sustainable Development Staff - Transportation, Water and Urban Development Department. 1997. p. 38.

terés de individuos en cuanto a tales iniciativas. Indonesia y las Filipinas tienen programas que impulsan a las comunidades a invertir en pequeños proyectos auxiliares o secundarios. Un ejemplo ilustrativo puede mostrarse en el caso del mantenimiento rural de las pistas en Indonesia, pues en este caso usualmente una compañía privada o un grupo de granjeros dispuestos a vender su producción por una carretera local o rural a una más regional, nacional o primaria, se compromete la responsabilidad del mantenimiento de dicha carretera comarcal ante la sociedad y el Estado<sup>79</sup>. El mismo fenómeno ocurre en India con el servicio de agua potable en áreas rurales, donde la comunidad ayuda a manejar y supervisar los sistemas, además de cubrir los costos de operación y mantenimiento<sup>80</sup>.

Respecto del Brasil, podemos extraer algunos modelos de este tipo de asociación, aunque no desde esta perspectiva. El sistema actual de transporte semi-formal de pasajeros en el área metropolitana de Sao Paulo es una de estas formas de asociación; la sociedad civil busca organizarse a sí misma y abastecer la deficiencia en el transporte diario de pasajeros en la región. Kessides<sup>81</sup> recalca que el Proyecto Técnico de Asistencia para la Sanidad en Zonas de Bajos Ingresos (en adelante, PAT-Prosanear), llevado a cabo por el Banco Federal de Ahorros del Brasil, también tiene características similares al programa Orangi. Este programa brasileiro, por ende, se apropia de la iniciativa de las comunidades de bajos ingresos, el cual cuenta con el apoyo de la sociedad civil. La autora considera que es una excelente alternativa a los sistemas tradicionales que no logran abarcar los niveles más bajos de la población en el mediano plazo.

En cuanto al programa PAT-Prosanear, se define como una iniciativa conjunta del Banco Internacional para Reconstrucción y Desarrollo para alcanzar apoyo técnico y financiero,

mediante financiación espontánea, con la finalidad de desarrollar el *Local Integrated Development Plans* (LIDP) para los Estados, Distritos Federales y Municipales. No es un financiamiento infraestructural llevado a cabo por un sector semi-formal. Empero, demuestra una preocupación por necesidades locales y la importancia de la participación de la sociedad civil en tal proceso<sup>82</sup>.

Kessides<sup>83</sup> hace notar que la expansión de tales programas tiene obstáculos que van más allá del problema de la insuficiencia de recursos públicos. Según ella, los obstáculos están más relacionados a problemas políticos e institucionales. Así, es requerido un cambio de manejo público, desde su filosofía hasta sus políticas, para poder compensar las demandas y la inexistencia del Estado.

Al final, como ya menciona Oliveira<sup>84</sup>, el uso de la sociedad civil para promover infraestructura es tan sólo **uno** de los diversos modos de inversiones en el sector por arreglos públicos-privados, y además es sumamente inusual. Cualquier objeción que pudiese enfrentarse a este arreglo, es generalmente originada en teorías del manejo público, y no tanto por asuntos legales.

Como se ha tratado en este artículo, aunque el sistema legal brasileiro no lleva a cabo la posibilidad de un tercer sector, no hay una regulación que impida la estimulación de inversiones por estructuras semi-formales conjuntamente con todas las formas de financiamiento público. Lo mencionado anteriormente corresponde al artículo 174, párrafo 2 de la Constitución Federal, y demuestra una preferencia constitucional hacia las asociaciones y otras formas de cooperación. Incluso si no es la "herramienta" más común, las leyes de presupuesto, esencialmente las Leyes pauta del presupuesto, pueden ayudar a este proceso de regulación.

<sup>79</sup> BIRD, Richard. Op. cit. p. 23.

<sup>80</sup> BOADWAY, Robin y Anwar SHAH. Op. cit. p. 420.

<sup>81</sup> KESSIDES, Christine. Op. cit. pp. ii-iii.

<sup>82</sup> CAIXA ECONOMICA FEDERAL. "Homepage". En: [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/estadual/programas\\_desenvolvimento\\_urbano/saneamento\\_ambiental/pat/saiba\\_mais.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/estadual/programas_desenvolvimento_urbano/saneamento_ambiental/pat/saiba_mais.asp). Fuente consultada el 21 de mayo del 2013.

<sup>83</sup> KESSIDES, Christine. Op. cit. p. vii.

<sup>84</sup> DE OLIVEIRA, Gustavo Justino. "Constitucionalidade da Lei Federal 9.637/98, das Organizações Sociais: comentários à Medida Cautelar da ADIn 1.923-DF, do Supremo Tribunal Federal". p. 203.

#### IV. CONCLUSIÓN

Este trabajo enfoca la cuestión sobre la infraestructura de los países de un modo más social que económico. Como premisa base para esta línea de pensamiento, debemos resaltar que ha ocurrido una revolución en décadas recientes en cuanto a teorías de administración pública. Ha sido comprobado que algunos principios tradicionales relacionados a la provisión por parte del gobierno, necesitaban ser revisados para así poder incluir modos y caminos alternativos para alcanzar un concepto real de gobernanza en el sector público. Como consecuencia, la sociedad civil tiene, hoy, un papel fundamental en cuanto a la cooperación con autoridades públicas para que el gobierno y la sociedad puedan actuar de modo coordinado y complementario. Así, podrán avanzar juntos a una misma meta: El fomento de acciones e inversiones en diversos sectores de interés público y social.

En este contexto, aumenta la posibilidad de que la sociedad civil empeece a dar sustento a pequeños y específicos proyectos de infraestructura pública, para así poder alcanzar las demandas que el Estado no está previendo, o lo está haciendo pero de manera insatisfactoria. Por ende, proyectos locales pueden empezar a surgir como alternativas para satisfacer estas demandas. Este tipo de financiamiento por un sector semi-formal es concebido especialmente para contextos tales como países en vías de desarrollo, donde los Estados no son autosuficientes para la realización de sus labores públicas. Latinoamérica, y en especial el Brasil, están estrechamente vinculados con este concepto, debido a su uniformidad en cuestiones clave de política pública y el fracaso del Estado para dar una provisión directa. Entonces, es una propuesta que debe ser to-

mada en cuenta por la región para poder así tratar de lograr reducir las desigualdades económicas y sociales existentes.

Es posible ilustrar algunos ejemplos. En el caso de transporte, trabajos públicos como la restauración de calles o caminos, construcción de paradas de bus, caminos para las bicicletas; en cuanto a sanidad, pequeños trabajos públicos de sistemas locales que interconectan el abastecimiento local de agua y tuberías con centrales; cuando de infraestructura de energía trata, la construcción de postes de luz para llevar electricidad a las comunidades que carecen de este servicio público.

Estos son algunos de los casos que utilizan las organizaciones de sociedad civil para proyectos de infraestructura secundarios, que podrían incluir muchos otros casos de acuerdo a las peculiaridades del sitio. Esta iniciativa puede implementarse ya sea con financiamientos públicos transferidos a entidades locales, o con contribuciones locales voluntarias y no obligatorias. Ello expande aún más el rango de posibilidades para inversiones en infraestructura. Actualmente, está volviéndose común en el sector artístico como una nueva forma de financiamiento llamada *crowd funding* o “financiamiento popular”, en donde existen efectos colectivos hacia una causa común, usualmente a través del Internet. No sólo para esta hipótesis, sino además para el *crowd funding*, ha sido previsto para agraciarse a víctimas de desastres naturales, quienes usualmente pierden sus bienes como causa de las catástrofes. El acto de pensar alternativas para mejorar la infraestructura parece ser algo que sólo busca incrementar el abastecimiento de estos bienes públicos para llegar a satisfacer las necesidades de comunidades locales y pobres.