



DOCUMENTOS

PARTICIPACION CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

37

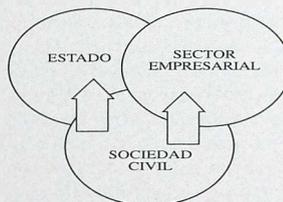
Por: Gabriel Siri

1. Aspectos Conceptuales

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en proyectos del estado y del sector empresarial privado constituye el vínculo operacional principal entre estos tres grandes sectores en que puede clasificarse la sociedad. Proyectos con participación comunitaria contribuyen a establecer y, en algunos casos, a institucionalizar el dialogo entre estos sectores –y permiten aunar esfuerzos en el logro de objetivos comunes. La participación comunitaria: i) da por resultado proyectos mejores y más sostenibles, ii) contribuye a la reforma del Estado, haciéndolo más efectivo y democrático, iii) vuelve más sólido y equitativo el desarrollo del mercado y, iv) fortalece a la propia sociedad civil.

Gabriel Siri
preparó este
documento
bajo consultoría
del Banco
Interamericano
de Desarrollo

PROYECTOS PARTICIPATIVOS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL SECTOR PUBLICO Y EN EL SECTOR EMPRESARIAL PRIVADO CONSTITUYEN LOS PRINCIPALES VINCULOS ENTRE LOS TRES SECTORES DE LA SOCIEDAD.



2. Qué se logra con la participación

La participación presupone la toma de conciencia de una comunidad que con su propio esfuerzo puede resolver gran parte de sus problemas sociales y económicos. La participación es mucho más que una actividad puntual de cooperación de la población en la ejecución de un proyecto gubernamental, mediante la cual se logran beneficios cuantificables. Se trata más bien de un cambio de actitud

DOCUMENTOS

38



conducente a llevar una comunidad de una situación de aislamiento pasivo y dependiente a un proceso de acción conjunta organizada. Es por ello que los beneficios que ésta genera se miden no solo en términos de "valor agregado" sino en cambios cualitativos, en particular, en el desarrollo institucional de las organizaciones de la sociedad civil y en la ampliación de la capacidad de autogestión de las comunidades.

En los párrafos que siguen se enumeran sucintamente los beneficios que genera la participación tanto para los proyectos de desarrollo como para el Estado, el sector empresarial, y la propia sociedad civil. Como ejemplos de las ganancias que pueden obtenerse, se incluyen en cada sección recuadros ilustrativos de experiencias exitosas de participación. Los ejemplos corresponden a algunos de los estudios de caso que fueron preparados para el Seminario sobre Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, en marzo de 1998, con ocasión de la XXXIX Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID.

i) Aumento de la eficiencia, efectividad, y sostenibilidad de los proyectos

La participación de los beneficiarios en la identificación, ejecución, y monitoreo de un proyecto conducen a que la comunidad se sienta dueña de la obra. Cuando una comunidad hace suyo un proyecto –eso es, cuando los vecinos entienden de qué se trata y respaldan su ejecución– la efectividad de la operación mejora y aumentan las posibilidades de que los beneficios que ésta genera sean sustentables. Por otra parte, aportes directos de los beneficiarios a un proyecto constituyen recursos adicionales a las asignaciones de gasto público.

Asimismo, la participación de los vecinos de una comunidad en la selección y conceptualización de un proyecto tiende a orientarlo hacia necesidades reales. Ello es de particular importancia, dado que las carencias más apremiantes de las comunidades pobres frecuentemente se dan en áreas poco atendidas por los gobiernos (por ejemplo, en el sector informal, en localidades aisladas, en pequeños proyectos que requieren atención directa, etc.). El adecuar la oferta de proyectos a las demandas de las comunidades mediante la participación de futuros beneficiarios, es un instrumento de tecnología social que la participación comunitaria ha introducido en años recientes en muchas de las operaciones de inversión pública de los gobiernos latinoamericanos.

Cabe señalar que la obra pública con participación de la sociedad civil es generalmente más intensiva de mano de obra, y en particular, de mano de obra poco calificada. Dado que el desempleo –y el subempleo– de la población pobre es generalmente alto, proyectos participativos tienden a mitigar uno de los problemas socioeconómicos más apremiantes de la región. Las contribuciones de las comunidades en términos de mano de obra (el factor relativamente más abundante para los pobres) se transforman en capital físico (el factor más escaso).



En suma, los proyectos funcionan mejor cuando su ejecución y operación dependen no solo del apoyo del Estado sino de la colaboración de la comunidad beneficiada. La sola asignación de recursos públicos no garantiza que los proyectos van a ser mantenidos y puestos en operación adecuadamente. El apoyo de la población local es conducente a aumentar la eficiencia en la ejecución de una obra y esencial para asegurar su sostenibilidad.

Existe amplia evidencia de que esta conclusión es válida. Los estudios de caso presentados por el BID al Seminario de Cartagena sugieren que

el alto contenido de participación de la sociedad civil ha tenido que ver con el éxito de estos proyectos. Los diversos estudios que se han hecho sobre los fondos de inversión social en América Latina también llegan a los mismos resultados. Posiblemente el estudio cuantitativo más extenso sobre la contribución que la participación de los beneficiarios genera en proyectos de desarrollo, es el análisis estadístico de 121 proyectos rurales de suministro de agua en 48 países que realizó el Banco Mundial en 1994. Los resultados del estudio demuestran que los beneficios que añade la participación son estadísticamente significativos. La participación contribuye sustancialmente a mantener los sistemas en buena condición, a ampliar los beneficios económicos globales, a aumentar el porcentaje de población cubierta, y es el factor más importante en explicar la calidad de la implementación de los proyectos.

Proyectos manejados por ONG demostraron ser los más exitosos

i) Fundación para la Promoción de la Salud, "FUNDASALUD", Venezuela

La iniciativa constituye una alianza entre el gobierno regional y la sociedad civil, creada con el propósito de mejorar los servicios de salud en el estado de Lara. El estudio de caso analiza uno de los programas de FUNDASALUD (los centros ambulatorios) en que los vecinos de la comunidad contribuyen activamente en la prestación de servicios. La fundación fue creada en 1990 bajo el liderazgo de un médico privado, y funciona con métodos operativos de una empresa privada. Su diseño responde a la transformación del modelo estatal tradicional de prestación de servicios que está dándose hoy día en América Latina –hacia un modelo menos centralizado, más orientado a atender las demandas de los beneficiarios, y más abierto a la participación de la sociedad civil.

El estudio de caso compara los resultados de distintos centros ambulatorios de salud, con o sin el componente de participación, y evidencia que la contribución de la comunidad mejora significativamente el mantenimiento de los servicios, promueve una mayor asistencia a los centros ambulatorios y baja el costo por paciente atendido a menos de la mitad. La opinión de los beneficiarios sobre la calidad de los servicios que prestan los centros y sobre el personal médico es muy

DOCUMENTOS

favorable. Cabe señalar que los centros médicos son atendidos principalmente por mujeres y sirven también mayormente a mujeres.

ii) Educación con Participación de la Comunidad, "EDUCO", El Salvador

EDUCO es un programa gubernamental creado en 1991 con el objetivo de ampliar la cobertura de la educación parvularia y básica en las comunidades rurales más pobres del país. El nuevo sistema educativo rural ha logrado ya presencia en casi todos los municipios del país. El programa está enmarcado dentro de políticas gubernamentales de descentralización y de asignación prioritaria del presupuesto social a la educación básica. Como indica su nombre, el eje central de esta iniciativa es la participación comunitaria en el proceso educativo. EDUCO está bajo el control de una asociación de padres de familia que es responsable de administrar los servicios —incluyendo la contratación maestros— en las distintas localidades. El programa ha recibido fuerte apoyo de organismos financieros internacionales.

Los resultados del programa evidencian que la cobertura, la eficiencia y la efectividad de la educación parvularia y primaria tienden a aumentar en la medida que los padres de familia se involucran en el manejo de las escuelas. La participación ha generado en las comunidades un sentimiento de "pertenencia" del programa y las ha acercado a las escuelas. Los padres y madres de familia no solo participan en el funcionamiento de las escuelas sino que se involucran más en la educación de sus hijos, y valoran más la educación como mecanismo para abrir oportunidades de ascenso económico y bienestar social. Asimismo el programa está contribuyendo a transformar a las comunidades, aumentando su capacidad de acción organizada y su sentido de responsabilidad.

iii) Fortalecimiento de la propia sociedad civil

Los beneficios que la participación genera van más allá de los productos tangibles que resultan de los proyectos. Resultados en términos de autoestima, confianza en capacidades propias, consolidación de redes de apoyo mutuo, etc. vienen a satisfacer intereses no menos importantes para las comunidades.

La Participación crea conciencia en las comunidades del potencial que tienen para transformar aspiraciones legítimas en realizaciones concretas. A través del proceso de concepción y ejecución de proyectos, una comunidad amplía su capacidad gerencial y operativa para resolver problemas por cuenta propia. La práctica de hallar soluciones a problemas fomenta la organización de las comunidades y consolida liderazgos incipientes. En suma, la participación contribuye a transformar comunidades acostumbradas a depender del Estado en motores de su propio desarrollo.

Por otra parte, la intermediación en proyectos participativos proporciona a las organizaciones de la sociedad civil financiamiento para sus gastos de operación y posibilidades de adquirir capacitación —y de esta manera contribuye a asegurar su sobrevivencia. Las ONG generalmente requieren de subsidios para su sostenimiento, y su capacidad de obtener recursos suele ser el factor que limita el alcance de sus operaciones. El Estado ha sido una fuente importante de financiamiento para servicios que prestan las ONG en la ejecución de proyectos. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil han recibido tradicionalmente fuerte apoyo de la comunidad internacional, tanto en términos de fondos concesionarios por parte de gobiernos y de instituciones financieras internacionales, como de ayudas de "pueblo a pueblo" provenientes de ONG externas, grupos religiosos, etc. Algunos países donantes han utilizado

extensamente este canal de financiamiento como instrumento para llegar más directamente a los pobres. Al mismo tiempo, la comunidad internacional ha proporcionado respaldo político a organizaciones de la sociedad civil y ha fomentado su participación en proyectos del Estado y del sector empresarial moderno.

Durante la presente década, el financiamiento de donantes externos a las ONG ha caído significativamente, precisamente en un período en que la sociedad civil ha adquirido mayores responsabilidades en la prestación de servicios públicos. Por ello, después de una fase de extraordinaria expansión, las ONG están atravesando una etapa crítica de restricciones financieras.

Cabe subrayar que algunas operaciones del Estado y del sector empresarial están explícitamente dirigidas a apoyar la acción cívica autónoma de las organizaciones de la sociedad civil. Sus objetivos se centran en aumentar la capacidad institucional de la sociedad civil – más que en realizaciones de obra física. Un proyecto explícitamente dedicado a fomentar el desarrollo de la sociedad civil organizada es el Centro Mexicano para la Filantropía, el cual está patrocinado por el sector empresarial privado (véase recuadro a continuación).

Centro Mexicano para la Filantropía, "CEMEFI", México

El Centro fue creado en 1988 con los siguientes objetivos: i) fomentar una cultura de cooperación ("mira por los demás") en la población mexicana y, en especial, una mayor responsabilidad social en el sector corporativo; y ii) promover el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. CEMEFI opera en las áreas de investigación, promoción, y desarrollo institucional, y ha establecido mecanismos amplios de intercambio de información. La institución tiene reconocido prestigio como centro de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil, y entre éstas y los empresarios, las autoridades gubernamentales, y la prensa.

Los beneficios que genera el Centro se miden en función de logros en el fortalecimiento de la sociedad civil y en el establecimiento de lazos de cooperación entre diversos sectores de la sociedad. Además de generar beneficios en términos del desarrollo de una cultura de altruismo al interior del sector corporativo de la sociedad mexicana, el Centro ha tenido considerable éxito en acercar a la sociedad civil organizada al gobierno y al sector empresarial privado.

ii) Apoyo a la reforma del Estado y al desarrollo de la democracia participativa

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones con respecto a los proyectos del Estado es en sí un ejercicio de democracia participativa y a la vez es conducente a aumentar su intervención en otros aspectos del proceso democrático. Cuando una comunidad sale de una situación de apatía y dependencia y entra en un proceso de acción cívica, amplía paralelamente su interés por entrar en una dimensión social y política más amplia. El caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre ilustra muy bien la transformación profunda que puede sufrir una municipalidad cuando se le da voz a la comunidad.

Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil.

Fundado en 1989, el programa, busca aumentar la participación de la población en la asignación de los gastos de inversión del presupuesto municipal de Porto Alegre. La iniciativa es manejada por un "consejo" informal, independiente del gobierno. La población ejerce control sobre los procedimientos administrativos, el manejo de recursos, y en general, el desempeño del aparato gubernamental en

DOCUMENTOS

42

este campo. Sin embargo, el objetivo del programa no es reducir el espacio público sino volverlo más transparente y efectivo. El programa tiende a generar una mayor equidad distributiva, transfiriendo recursos recaudados en localidades de mayor ingreso de la municipalidad hacia inversiones en barrios pobres. El paradigma central del programa es el respecto a la libertad de asociación de la población y a su derecho a plantear demandas en función de intereses propios.

Quizás la contribución más importante de la intervención de la comunidad es la mayor "focalización" del gasto público hacia necesidades reales de la población. La iniciativa ha logrado involucrar a la comunidad en la solución de los problemas de desarrollo del municipio e incorporar a la población en un proceso de democracia participativa. Por otra parte, la participación activa de la comunidad ha promovido el establecimiento de reglas transparentes para el manejo del presupuesto municipal, y una mayor vigilancia de la gestión pública por parte de la población conducente a evitar el clientelismo y la corrupción.



Asimismo, las organizaciones de base que responden al voto de sus miembros (e.g., "grassroots organizations", asociaciones gremiales, comunidades indígenas, etc.) son pequeños núcleos de práctica democrática que movilizan a las comunidades alrededor de intereses comunes y defensa de derechos. El desarrollo de la democracia participativa es un objetivo importante en sí y un componente esencial de la reforma del Estado. El estudio pionero de Robert Putnam, *Making Democracy Work* (1993) concluye que a mayor grado de acción cívica organizada, mejor la calidad del gobierno.

Por otra parte, la acción cívica crea las condiciones –y a la vez, las presiones– conducentes al establecimiento de un verdadero estado de derecho. Asimismo, proyectos con participación comunitaria estimulan el "control social" de la población sobre el ejercicio público. No obstante que la acción cívica funciona por naturaleza fuera de la política partidista, sí crea un contrapeso a la estructura de poder del Estado. La población aprende a expresar su opinión con relación a las acciones del Estado que afectan sus intereses, a demandar transparencia en la administración pública, y a poner en descubierto prácticas de corrupción.

En algunos casos los esquemas participativos tienen como objetivo apoyar procesos de pacificación y hacer más viable la gobernabilidad de los países –condición indispensable para consolidar un programa de desarrollo. Las comunidades están más dispuestas a respaldar programas gubernamentales cuando comprenden su razón de ser y han participado en su formulación. A la vez, los proyectos con participación comunitaria constituyen mecanismos para ventilar y resolver conflictos de intereses en un clima de racionalidad y pragmatismo. Las comunidades aprenden no solo a demandar derechos sino a aceptar responsabilidades.

El proceso de desarrollo de la democracia participativa se está dando en gran
Marzo-Abril 1999, N.º 9

entorno**DOCUMENTOS**

43

con la premisa hoy día generalmente aceptada de "subsidiaridad" del Estado con respecto a actividades que puede hacer mejor el sector privado o las organizaciones de la sociedad civil. El principio de subsidiaridad entraña la toma de decisiones al más bajo nivel razonable. No obstante, algunas decisiones sobre la política económica y social de los gobiernos son indelegables. Asimismo, ciertos aspectos de las decisiones sobre proyectos necesariamente tienen que mantenerse a nivel central (e.g., sistemas integrados de proyectos).

Como resultado de las políticas gubernamentales de descentralización, se está dando en la región una redistribución de las esferas de influencia de los distintos sectores de la sociedad. En general, la tendencia ha sido una de apropiación por parte de las organizaciones de la sociedad civil —y del sector empresarial privado— de espacios tradicionalmente considerados dentro de la esfera del Estado. La descentralización se refiere no solo a la toma de decisiones sobre programas y presupuestos públicos sino también a la transferencia de responsabilidades a la ciudadanía y a la sociedad civil organizada. La tendencia ha sido de exigir más a las comunidades en términos de trabajo voluntario, contribuciones para sufragar inversiones, y tarifas a los usuarios de los servicios.

Finalmente, cabe subrayar que la participación ciudadana en las operaciones del Estado es conducente a políticas más equitativas de recaudación y de gasto público y, en general, a políticas gubernamentales orientadas a promover igualdad de oportunidades para la población. Más aún, el diálogo de las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno contribuye a despertar conciencia sobre el problema de la pobreza en los países y a abrir nuevas avenidas de acción. El proceso tiende a crear una opinión pública informada y a incitar una mayor responsabilidad por parte del Estado. Así, la participación comunitaria puede jugar un papel catalítico importante en la ampliación del alcance de la acción social gubernamental.

iv) Fortalecimiento del desarrollo del sector empresarial privado

Tradicionalmente, las alianzas entre la sociedad civil y el sector empresarial privado han estado orientadas a ampliar y mejorar servicios sociales y humanitarios. Hoy día, sin embargo, los proyectos participativos frecuentemente buscan aumentar la productividad y el poder adquisitivo del sector privado pobre, la creación de más productores y más compradores, y en general la ampliación de la base empresarial y comercial.

DOCUMENTOS

44

Proyectos que vinculan a la sociedad civil organizada con el sector empresarial privado están generalmente "focalizados" hacia el gran sector informal de los países –el cual absorbe más de la mitad del empleo en la región. El sector informal se extiende por todo el territorio de los países y constituye la principal fuente de ingresos de subsistencia para los pobres. Incrementos en el empleo y en las remuneraciones al trabajo en este sector pueden generar– además de beneficios en términos de mayor consumo –aumentos substanciales de los ahorros e inversiones de los pobres. La exigua participación de los sectores pobres en el proceso de formación de capital es una de las características del subdesarrollo de los países. Las inversiones en la pequeña producción o comercio tienen la ventaja de que la cadena de ingresos y gastos que generan los recursos tiende a permanecer en mayor grado en manos de la población pobre. Asimismo, el "multiplicador" del ingreso es más grande que en el caso de inversiones en la gran empresa, en parte debido a que éstas tienen un contenido de importación mucho mayor.

Cabe señalar que la práctica de acción cívica comunitaria contribuye al desarrollo del llamado "capital Social", eso es, sentido de responsabilidad social y respeto a la ley, relaciones personales más igualitarias, mayor confianza y mesura entre agentes económicos, voluntad para establecer y compartir redes horizontales de información, etc. Al mismo tiempo, la participación de la sociedad civil en actividades del sector empresarial privado puede servir de vehículo para introducir en el mercado las virtudes que caracterizan ese capital social. Poner el acento en un clima de solidaridad horizontal –manteniendo a la vez la disciplina que impone la competencia del mercado– ha demostrado ser conducente a un patrón de crecimiento productivo que es no solo más equitativo sino más sostenible. El estudio de Putnam (op.cit.) evidencia que las tradiciones cívicas pueden tener efectos muy positivos sobre el desarrollo económico, el bienestar social, y el desempeño institucional: "tanto los estados como los mercados funcionan mejor en un ambiente de acción cívica".

Ferias de Consumo Familiar "CECOSESOLA", Venezuela

El programa fue creado en Barquisimeto en el año 1984. La iniciativa asocia a grupos de productores y consumidores, con grupos de tenderos en mercados (ferias) de productos agrícolas e industriales de consumo popular. Las Ferias de Consumo Familiar están vinculadas al movimiento cooperativo y a algunas de las más grandes ONG de Venezuela. El programa enfatiza el desarrollo de una cultura solidaria y busca al mismo tiempo la eficiencia económica mediante la disciplina del mercado. Las ferias son administrativamente y financieramente autónomas y, no obstante que mantienen vínculos estrechos con diversos organismos públicos, son plenamente independientes del control del Estado.

Con base a medidas de solidaridad y eficiencia, el programa beneficia a productores chicos (brindándoles un mercado estable a precios garantizados y un mayor acceso al crédito), a consumidores de bajos ingresos (mediante ahorros en la compra de bienes de consumo popular), y a trabajadores en los mercados (mediante mejores sueldos). Los recursos invertidos en el programa alcanzan altos rendimientos económicos y sociales.

3. La participación en la práctica

Como indicado en la sección anterior, la práctica de participación se "aprende haciendo", eso es, en el proceso mismo de escoger alternativas, hacer obras, prestar servicios, gestionar apoyos del gobierno o de agentes externos, etc. El manejo de programas y el logro temprano de resultados concretos mantiene el interés de una comunidad y contribuye a desarrollar capacidad institucional operativa.

Una comunidad participa cuando percibe que los beneficios que va a recibir de un proyecto son mayores que sus costos en términos de tiempo y contribuciones directas e indirectas. El beneficiario también espera que las promesas que se le hace en términos de recursos, materiales, capacitación, etc., se cumplan. Es también esencial como condición de base el establecimiento por parte del Estado de un ambiente favorable para las iniciativas de las comunidades. Sin embargo, la experiencia confirma que la participación no surge espontáneamente sino que es generada por líderes –frecuentemente no formales– que conciben y concretan iniciativas de proyectos. El liderazgo es un factor subyacente a toda la experiencia exitosa de participación; detrás de cada esquema participativo se encuentran siempre unos cuantos individuos que lo llevan adelante.

Cabe subrayar que la mujer desempeña una función clave en la movilización de las comunidades alrededor de proyectos de desarrollo. No solo constituye el vehículo central en la transmisión intergeneracional del capital humano (en educación y salud), sino ha demostrado tener gran capacidad para organizar formas asociativas de participación popular en actividades productivas y comerciales. La energía social de acción comunitaria a nivel micro es generada en gran medida por mujeres.

La participación de los vecinos de una comunidad en proyectos del Estado o del sector empresarial privado de ordinario se realiza con el apoyo y la intermediación de organizaciones de la sociedad civil. Frecuentemente estas organizaciones constituyen los principales mecanismos para generar iniciativas de interés social, movilizar demandas locales, y educir energías y capacidades latentes en las comunidades. El ámbito de acción de algunas de estas organizaciones trasciende objetivos de satisfacción de necesidades materiales inmediatas de las comunidades y se centra en abogar por transformaciones sociales y económicas que inciden sobre el bienestar de toda la sociedad. La acción cívica a este nivel generalmente entraña la coordinación entre sí de actividades de ONG, grupos de presión, organizaciones populares, etc., e inclusive han surgido iniciativas por generar una identidad colectiva (por ejemplo, en el campo del medio ambiente). Sin embargo, entrar en esta esfera de acción no significa que las organizaciones se vuelvan protagonistas de actividades de política partidista o corporaciones con fines de lucro. Ciertamente, algunas de ellas operan bajo directrices políticas o se dedican a maximizar ganancias. No obstante, corresponde a las organizaciones de la sociedad civil basar su modalidad de acción y la influencia que pueden ejercer en su carácter cívico y pluralista –no burocrático ni corporativo– y evitar integrarse al Estado o al sector empresarial.

La existencia de un gran número de organizaciones cívicas en una región crea un contexto fecundo para el surgimiento de esquemas participativos. No es casual, por ejemplo, que el estado de Lara en Venezuela, donde se ha desarrollado el Programa de FUNDASALUD y las Ferias de Consumo Familiar (véase recuadros en las páginas 8 y 16), cuente con la mayor concentración de organizaciones cooperativas en el país. Ciertamente, el aprovechamiento de la capacidad de las ONG para desarrollar y acompañar iniciativas comunitarias ha dado por resultado mejores

DOCUMENTOS



proyectos y mayor desarrollo institucional de la sociedad civil. Cabe señalar, sin embargo, que las ONG tienen agendas propias que no necesariamente coinciden con los requerimientos más urgentes de las comunidades— en último término son éstas las que les corresponden tomar las decisiones que tocan a su propio desarrollo.

Al respecto, es importante hacer la distinción entre ONG y organizaciones de "membresía" (controladas por sus miembros). Las primeras funcionan frecuentemente como intermediarias en la organización de la participación de las comunidades y como ejecutoras de proyectos de prestación de servicios. Las

ONG suelen contar con personal profesional calificado y estrategias propias para alcanzar resultados. Por el contrario, las organizaciones de base (o "grassroots organizations") están constituidas y lideradas por vecinos de las comunidades y representan directamente sus intereses. Cabe señalar que no son los más pobres entre los pobres que tienden a formar parte de esquemas participativos, ni tampoco son los pobres los que se benefician en mayor medida. Es por ello que los procesos participativos frecuentemente incluye programas de extensión ("outreach") diseñados para incorporar a los pobres y lograr que ellos reciban el grueso de los beneficios generados por los proyectos.

La forma en que la sociedad civil participa en alianzas con otros sectores de la sociedad es distinta según si se trata de proyectos en que el Estado es el principal protagonista, o en proyectos relacionados con el sector empresarial:

i) En proyectos gubernamentales de obra pública y de prestación de servicios, el proceso frecuentemente se da a nivel de los gobiernos locales. Generalmente, la participación se limita a la consulta con los vecinos de una localidad sobre la conveniencia de llevar adelante un determinado proyecto, y a gestionar contribuciones en términos de insumos para la ejecución y el mantenimiento de las obras (eso es, trabajo voluntario, aportes de materiales, o contribuciones financieras).

Hoy en día, sin embargo, la sociedad civil comienza a participar mayormente en la selección y supervisión de los proyectos. El aporte más valioso que puede prestar una comunidad es su conocimiento y vivencia de las condiciones y problemas locales. Ello justifica el interés de las organizaciones de base en participar no sólo en la ejecución de las operaciones sino en la toma de decisiones sobre su conceptualización y en otras fases tempranas del ciclo de proyectos — inclusive en establecer un diálogo con el gobierno sobre la formulación y evaluación de las políticas sociales, y en la asignación de recursos. Sin embargo, en la práctica, la participación de la sociedad civil ha llegado muy poco a los niveles decisivos de la política social del Estado.

Un esquema frecuentemente utilizado por los gobiernos es dar por contrato parte o la totalidad de la ejecución de operaciones de interés social a ONG calificadas. Las ONG han demostrado ser buenas intermediarias en tareas de capacitación, en la

prestación de servicios de salud primaria y en el manejo de crédito orientado al pequeño comercio y a la microempresa. Las ONG están por vocación natural cerca de la población pobre y tienen la necesaria flexibilidad e independencia para acompañar la ejecución de pequeños proyectos con alto contenido comunitario. Es así que los esquemas de prestación de servicios que se establecen con la contribución de ONG resultan ser en muchos casos mejores que los que ofrecen las agencias ejecutoras gubernamentales tradicionales.

Hoy día se comienza a ver la labor de las ONG, y en general las iniciativas de las organizaciones comunitarias, no como una alternativa a la acción del gobierno, ni como simples manifestaciones de autodefensa de la sociedad para contrarrestar impactos negativos de políticas de ajuste estructural, sino como un complemento valioso a la acción del Estado, que le permite realizar más plenamente su responsabilidad social. Ello responde en parte a que la mayoría de los gobiernos locales –particularmente en las poblaciones muy pobres– no tienen la capacidad financiera y organizativa necesaria para absorber las responsabilidades que conlleva la descentralización del aparato estatal– en particular, el hacerse cargo de la prestación de servicios sociales. En estas circunstancias se vuelve valioso y oportuno el apoyo que pueden proporcionar las ONG y las organizaciones de base de la sociedad civil.

Una alianza "Estado-Sociedad Civil" presupone la adopción de un programa de políticas gubernamentales articulado con un proceso activo de participación comunitaria. Ello requiere, en primer lugar, una decisión política de permitir y dar buena acogida al desarrollo de la acción cívica independiente –de manera análoga como lo hace el Gobierno con el sector empresarial privado moderno. El Estado puede colaborar creando las condiciones para que el proceso se dé (eliminando obstáculos legales y de hecho, y toda discriminación) y apoyando "desde afuera" su desarrollo, e incorporando en el diseño de sus programas la contribución que puede ofrecer la participación comunitaria. De ordinario, la cooperación se lleva a cabo a través del proceso mismo de ejecución de proyectos de gasto público. Las agencias gubernamentales no tienen la competencia para organizar directamente a las comunidades– y este tipo de intervención corre el riesgo de politizarse. Obviamente, en último término, le corresponde a las comunidades ser protagonistas de su propia organización.

ii) En proyectos de la sociedad civil vinculados con el sector empresarial privado, generalmente se trata de alianzas en que organizaciones de la sociedad civil ayudan a movilizar al sector privado pobre para alcanzar mayores niveles de bienestar. La iniciativa suele venir de ONG o de fundaciones patrocinadas por empresarios motivados por objetivos altruistas. Las organizaciones de la comunidad internacional también han jugado un papel importante en la concepción y en el financiamiento de esta clase de operación.

Muchas de las iniciativas surgieron durante la década pasada como respuesta a la crisis económica que sufrió la región. A operaciones dirigidas a suplir serios deterioros en la prestación de servicios sociales, le siguieron proyectos orientados a aumentar los ingresos de sectores pobres y desarrollar su potencial para producir y comerciar. El apoyo a la expansión de la producción del sector privado pobre vino a llenar un vacío importante en un área que los gobiernos atienden muy poco.

Algunos de estos esquemas participativos están orientados al desarrollo del gran sector informal de los países –donde están los pobres– y a vincularlo con los sectores productivos y comerciales modernos. El pequeño y micro productor puede

DOCUMENTOS

48

sacar ventaja de contratos con empresas grandes que generan demandas de insumos intermedios y transfieren tecnología, y con agencias exportadoras con experiencia en la comercialización a nivel internacional. De esta manera, la microempresa puede compartir los beneficios que en algunos aspectos ha generado el proceso de globalización que está dándose en los sectores modernos de las economías de la región.

La alianza "sector empresarial-sociedad civil" presupone una actitud positiva de parte de los empresarios –la cual entraña una visión de más largo plazo. El acercamiento del sector informal productivo al mercado formal resulta beneficioso no solo para los sectores pobres de la población sino también para hacer viable el crecimiento sostenido sector empresarial moderno– mediante la expansión del mercado interno y el fortalecimiento de la cohesión del tejido social. Es así que el apoyo por esta vía de la comunidad internacional a la población pobre de los países contribuye también, de hecho, a un desarrollo más sólido y sostenible de los sectores modernos de las economías.

4. Apoyo del BID al proceso de participación y al fortalecimiento de la sociedad civil

En años recientes el Banco ha aumentado considerablemente su apoyo a proyectos con participación de la sociedad civil. Las actividades del Banco en este campo incluyen las siguientes actividades:

i) El programa de Pequeños Proyectos (iniciado por el Banco en 1978) y el Fondo Multilateral de Inversiones (establecido en 1992) tienen entre sus objetivos principales la ampliación de la participación comunitaria y el fortalecimiento de la capacidad de organizaciones intermediarias. Estos programas han contribuido a abrir el diálogo del BID con las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil (e.g., en el campo del apoyo a la microempresa) y han dado presencia institucional al Banco en las comunidades pobres de los países.

ii) Varias operaciones innovadoras en que las propias organizaciones comunitarias asumen la función de ejecutores. Por ejemplo, el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala (DECOPAZ) y el Programa de Apoyo a la Inversión y Gerencial Social en Venezuela (PAIS). El Banco ha venido apoyando también el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, organización orientada a promover los derechos de los pueblos indígenas y a ampliar su capacidad para forjar su propio camino de desarrollo.

iii) Un amplio programa de operaciones en apoyo a los fondos de inversión social. Los fondos han sido pioneros en incorporar la participación de los vecinos de las comunidades en algunas etapas del ciclo de ejecución de los proyectos. Asimismo, muchos de los fondos han sabido aprovechar como intermediarias a organizaciones de la sociedad civil y, en algunos casos, han fomentado directamente su desarrollo.

iv) El Banco considera que los graves problemas que confrontan los países con relación al medio ambiente no tienen solución sin la colaboración de la población local. Por ello exige que en sus operaciones de préstamo se tomen en cuenta los intereses de la población que va a verse afectada –incluyendo a la población pobre más vulnerable y a las comunidades indígenas. Más aún, el Banco considera que revertir el deterioro ecológico requiere el desarrollo de una cultura ambiental en la

población, para lo cual es indispensable el concurso de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan de cerca con las comunidades.

v) Mediante estudios, talleres, y reuniones de autoridades y expertos, el Banco ha apoyado el intercambio de experiencias y la concertación de acciones en este campo. A partir de 1994 ha llevado a cabo una serie de consultas para promover consensos entre las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno, y el sector empresarial privado. Asimismo, el Banco ha patrocinado estudios de mapeo de las organizaciones de la sociedad civil con el objeto de identificar su capacidad de apoyo al proceso de desarrollo de los países.

El Banco Interamericano de Desarrollo puede ampliar su función catalizadora en apoyo de los procesos de participación de la sociedad civil mediante las siguientes líneas de acción:

i) En consulta con los gobiernos, incorporar mayormente en el diseño de las operaciones del Banco la participación de los beneficiarios en el ciclo de ejecución de los proyectos. En enero de 1997, el Banco publicó el Libro de Consulta sobre Participación. El documento constituye una herramienta para el uso del personal del Banco que trabaja en la incorporación de la participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de proyectos, y en la formulación de planes de desarrollo.

ii) Apoyar esquemas participativos en que la sociedad civil se asocia con el sector empresarial privado. Para ello el Banco ha abierto un diálogo con instituciones filantrópicas del sector privado en los países y con otras organizaciones que trabajan en este campo.

iii) Ampliar el trato con las organizaciones de la sociedad civil y apoyar su desarrollo, respetando su autonomía y sus métodos de operación. Aprovechar el potencial que éstas ofrecen para acompañar y promover iniciativas de las comunidades.

iv) Incorporar el tema de la participación de la sociedad civil en los estudios de países y en el diálogo del Banco con los gobiernos—evidentemente tomando en cuenta las especificidades de las diferentes condiciones nacionales.

v) Cooperar con otras instituciones financieras, países donantes, y ONG internacionales a fin de asegurar la coordinación de los programas de apoyo de la comunidad internacional en este campo. Utilizar las operaciones de crédito y de cooperación técnica a los países como instrumento catalizado para movilizar recursos externos adicionales.