

¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas*

Bernardo Kliksberg

I. Participación, ¿consenso o moda?

En los 12 procesos electorales que se desarrollaron en América Latina entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006, virtualmente todos los candidatos con posibilidades prometieron más participación a la ciudadanía, y se esmeraron en incluir el tema con frecuencia en sus discursos y sus programas de gobierno. Ello va desde propuestas muy elaboradas e integrales como la de la nueva presidenta de Chile, Michelle Bachelet, que ha prometido trabajar por un “Gobierno Ciudadano”, hasta los ofrecimientos de más información y transparencia.

Tras este aparente consenso hay realidades muy concretas. La presión de la ciudadanía de la región por participación crece todos los días. Se expresa en las encuestas, donde los gestos autoritarios o la falta de comunicación son inmediatamente registrados en bajas de popularidad, y en las protestas masivas cuando la distancia entre las promesas de los gobiernos y las realidades son relevantes, o las necesidades no atendidas de gran envergadura.

Sin embargo, aun cuando ha habido avances significativos, sigue existiendo una brecha importante entre el aparente consenso del liderazgo político y la ciudadanía sobre la participación, y los hechos. Las intenciones participativas encuentran en el camino obstáculos importantes y resistencias considerables.

Ello reafirma continuamente las múltiples frustraciones que la ciudadanía ha tenido ante los grandes anuncios de participación que se transformaron después en prácticas clientelares o intentos de manipulación.

Por ende, cabe plantearse si el nuevo impulso a la participación de inicios del siglo XXI tendrá sólo el significado de una moda transitoria, o si empiezan a aparecer las precondiciones necesarias para que la participación se instale sólidamente en el contexto histórico latinoamericano.

Este trabajo tratará de dar respuesta a esta pregunta central. Explorar este interrogante e identificar condiciones favorables a la participación puede aportar al debate a fondo sobre el tema, y sumar elementos para la elaboración de políticas orgánicas que potencien esas condiciones.

Para cumplir estos objetivos, el trabajo procurará en primer lugar poner a foco algunas de las principales tendencias de cambio que se observan actualmente en el contexto de la región. En segundo lugar, tratará de mostrar el rol particular que puede cumplir la participación en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas. En tercer término, reseñará y extraerá lecciones de experiencias participativas ejemplares de la región. A continuación, identificará obstáculos y resistencias. Finalmente, con base en todo lo anterior, señalará algunos prerequisites para una participación efectiva en la región, y reflexionará sobre sus perspectivas.

II. El nuevo contexto latinoamericano

En el último quinquenio el continente viene experimentando cambios de gran significación que están modificando aspectos sustanciales del perfil de sociedad heredado de las décadas de los 80 y 90.

Avanzan fuertemente los procesos de democratización. Sociedades civiles cada vez más activas y articuladas están exigiendo una reforma de nuevo cuño del sistema político y del Estado.

Recibido: 27-10-2006. Aceptado: 15-01-2007.

* Una versión inicial de este trabajo fue preparada por el autor para la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo de las Naciones Unidas, y presentada en el panel organizado por dicha División en el XI Congreso Internacional del CLAD realizado en Guatemala, Noviembre 2006.

Quieren sistemas electorales que den plena garantía al ciudadano y que le permitan un rol más activo. Presionan por mejorar la representatividad de los liderazgos políticos y por el establecimiento de canales por los que rindan cuenta continua.

Impulsan un nuevo perfil de Estado, volcado en la gran deuda social de la región, descentralizado hacia las regiones y los municipios, transparente, gestionado profesionalmente, con un servicio civil de carrera, con instancias de control de todo orden, combate activo a la corrupción, y con amplios espacios para la participación.

La visión de la ciudadanía está superando numerosas falacias derivadas del pensamiento economicista ultra ortodoxo predominante en las dos décadas anteriores. La idea de que había que prescindir del Estado, minimizarlo y confiar todo al mercado, está dejando lugar a una concepción que apunta a una alianza entre un Estado capaz y con sensibilidad social, unas empresas socialmente responsables, y una sociedad civil plenamente movilizada.

Por otra parte, las nuevas y vigorosas demandas tienen una de sus bases de sustentación en vigorosos procesos de fortalecimiento de la sociedad civil. Crecen las organizaciones constituidas desde abajo por iniciativa de los ciudadanos. Está aumentando el interés entre las nuevas generaciones por formar parte de dichas organizaciones. Según estima el Instituto de Servicio Global (2004) de la Universidad de Washington, St. Louis (EE. UU.), hay actualmente en la región no menos de un millón de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Los principales campos en los que actúan son: desarrollo comunitario, educación y capacitación, participación cívica, salud, necesidades básicas, medio ambiente, derechos humanos, procesos de paz y servicios de emergencia.

Según los estimados de la Universidad Johns Hopkins (Salamon ...[et al], 2003), en países como Argentina y Brasil las OSC generan entre el 2 y el 3% del PIB anual. Ilustra su afirmación en la sociedad el hecho de que en la región, en lugar de llamarse organizaciones no gubernamentales (ONG), se ha cambiado esa definición, que es por negación, lo que no son, por otra asertiva, organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Uno de los tantos campos en donde han crecido las OSC es el de la presión sobre los poderes públicos por información. Cunill (2006) da cuenta precisa de los avances: “Existen observatorios ciudadanos que publican en la prensa interrogantes dirigidos a las autoridades con el propósito de propiciar la rendición de cuentas en torno a las políticas públicas (vg. Observatorio Ciudadano de la Educación, México), o a los resultados del análisis de la gestión municipal (vg. Laboratorio de Observación de la Gestión Urbana, LOGU, en Cali, Colombia). Incluso, hay ONGs (vg. Transparencia en la Administración de los Estados, Argentina) que están desarrollando sistemas para el seguimiento de las contrataciones del Estado por Internet. Comienzan a operar, además, agrupaciones de ONGs en pos de la transparencia gubernamental (vg. Foro Social para la Transparencia, en Argentina) y movimientos gremiales con este mismo propósito (vg. Movimiento en Defensa da Etica e Eficacia do Fisco Paulista, en Brasil). Transparencia Internacional y el Proyecto Responsabilidad Anti-Corrupción en las Américas constituyen, a su vez, ejemplos de acciones de amplio alcance de monitoreo efectuado por la sociedad civil, con apoyo de agencias internacionales”.

Al mismo tiempo que se han desenvuelto estos esperanzadores y positivos desarrollos en materia de democratización, las economías latinoamericanas han tenido buenas tasas de crecimiento en los dos últimos años. El producto bruto creció en el 2004 en un 5,9%, en el 2005 en un 4,3%, y se anticipa en el 2006 un aumento del 4,1%. La región se ha visto favorecida, entre otros aspectos, por la activación de las economías desarrolladas y de la economía mundial, por aumentos importantes en los precios de las materias primas que exporta, y por el impacto de China en la demanda.

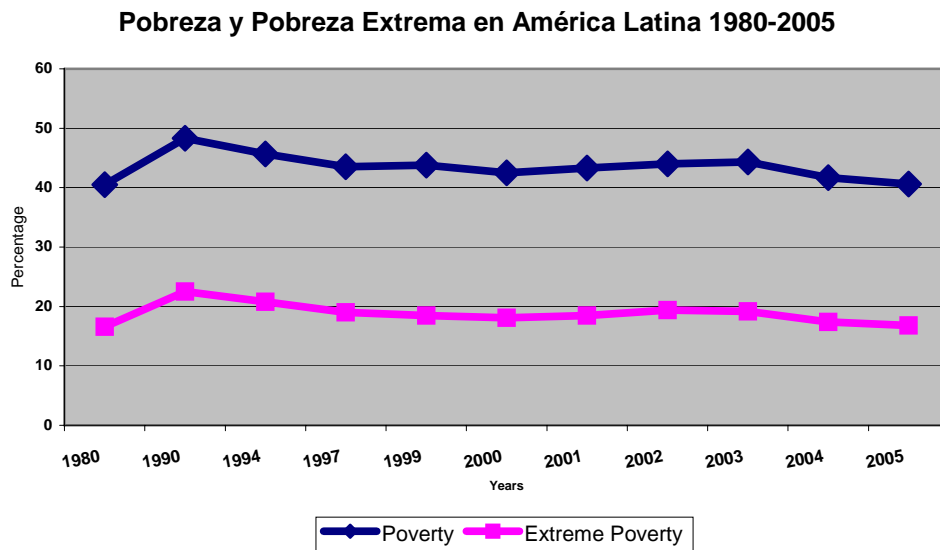
También la han beneficiado sobremanera las remesas migratorias, aporte que no se hallaba previsto en las proyecciones económicas convencionales. La explosión migratoria que llevó a más de 10 millones de latinoamericanos en los últimos 10 años a pasar a vivir en EE. UU. y otros países desarrollados generó un fenómeno muy especial. Envían a sus familias en sus países de origen, 200 a

300 dólares, ocho veces por año. Ello sumó en el 2004, 45.000 millones de dólares; en el 2005, 55.000 millones de dólares y se prevé llegue en el 2006 a 60.000 millones. Es la principal fuente de ingresos de divisas, superando los préstamos y la cooperación internacional. Significan del 15 al 30% del Producto Interno Bruto en países como El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Guatemala, Haití y otros. Aun en economías tan poderosas como la de México constituyen la segunda fuente de ingresos después del petróleo.

Sin embargo, no obstante estos avances políticos y económicos, y de su excepcional potencial de recursos naturales (materias primas estratégicas, fuentes de energía barata, 30% de las aguas puras del planeta, grandes posibilidades agropecuarias, etc.), América Latina presenta agudos problemas sociales.

Los altos niveles de pobreza y pobreza extrema han permanecido estacionados. No han descendido significativamente a pesar incluso del crecimiento económico de los últimos años, como puede observarse en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1



Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina. 1996-2005

Como se observa, en los últimos 25 años ambas curvas, la de pobreza y la de pobreza extrema, están estancadas. Dado que la población creció, ello implica que el número de pobres y pobres extremos aumentó. Las cifras se reflejan en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Evolución de la pobreza en América Latina. 1980-2005
(porcentaje de la población)

Año	Pobreza extrema		Pobreza total	
	% de la población	N° de personas (en miles)	% de la población	N° de personas (en miles)
1980	16,6	60.127	40,5	146.695
2000	18,1	94.650	42,5	222.245
2001	18,5	98.177	43,3	229.787
2002	19,4	104.450	44,0	236.897
2003	19,2	104.847	44,3	241.914
2004	17,4	96.348	41,7	230.904
2005	16,8	94.306	40,6	227.906

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina. 1996-2005.

En 1980 había 146 millones de pobres en América Latina, entre ellos 60 millones de pobres extremos. En el 2005, los pobres eran 228 millones y los pobres extremos 94 millones.

Estas cifras reflejan los profundos atrasos de la región en cuanto a conseguir las metas del milenio en áreas clave como reducción de la pobreza extrema, mortalidad materna, finalización de escuela primaria, saneamiento y sostenibilidad del medio ambiente.

Los costos de estos altísimos niveles de exclusión social son muy elevados en términos de pérdida de la cohesión social y tensión al interior de las sociedades. Chocan directamente con una democratización cada vez más incluyente, movilizadora por las luchas ciudadanas, y niveles de pobreza que no conciben con el potencial económico de la región, y tampoco con su producto bruto per cápita.

Este “volcán social latente” ha estado detrás del hecho de que 14 presidentes latinoamericanos han debido dejar su cargo antes del tiempo fijado desde 1993. Los procesos fueron diversos y propios de cada país, pero en general no han sido expulsados por golpes militares, sino por amplias protestas de la sociedad civil. Tras ellas, la fuerza impulsora central fue el sentimiento de que estaban defraudando sus promesas, e incumpliendo con garantizar las necesidades básicas.

Al mismo tiempo, la búsqueda afanosa por la población de alternativas políticas que le aseguren respuestas en estos planos básicos, ha dado lugar al pronunciado giro político en muchos países de vastos sectores hacia gobiernos con fuerte perfil de reformismo social a favor de los pobres. Los partidos políticos tradicionales han sido desplazados en diversos casos por esta nueva ola de partidos o movimientos alternativos.

La región se mueve en ese contexto de más democracia, mejor macroeconomía, y estancamiento social agudo, con altas tensiones políticas, fuertes márgenes de ingobernabilidad democrática, y un giro político pronunciado hacia gobiernos de fuerte corte social.

Pero falta incluir en el cuadro un factor fundamental, esencial para entender el papel particular que esta región puede cumplir en el desarrollo de la participación: se trata de la desigualdad.

III. El papel de la participación en la región más desigual del planeta

¿Cómo se explica que un continente con condiciones naturales tan privilegiadas como las de América Latina tenga una pobreza persistente de tanta profundidad? ¿Cómo se explica que en América Latina, a pesar de crecer la economía, la pobreza se reduce muy poco, y en algunos países la pobreza se ha demostrado casi inelástica ante el crecimiento? ¿Cómo se explica la discrepancia entre el producto bruto per cápita de la región y sus niveles de pobreza propios de regiones con un producto per cápita mucho menor?

Una de las causas centrales de esta “pobreza persistente y paradójica” está en las pronunciadas desigualdades que cruzan todos los aspectos de las estructuras económicas y sociales de la región.

América Latina es efectivamente la región más desigual del planeta. Mientras los coeficientes Gini de distribución del ingreso son de 0,25 a 0,30 en los países nórdicos, en América Latina los duplican, son en su mayoría de 0,50 a 0,60.

El Cuadro N° 3 refleja las disparidades de la región en relación con países como Italia y EE. UU. que es el más desigual de los desarrollados.

Cuadro N° 3
Indicadores de desigualdad para algunos de
los países de América Latina, Estados Unidos e Italia

	<i>Coefficiente de Gini</i>	<i>Porcentaje del 10% superior en el ingreso total</i>	<i>Porcentaje del 10% inferior en el ingreso total</i>	<i>Relación entre los ingresos del décimo decil y el primer decil</i>
Brasil (2001)	59,0	47,2%	2,6%	54,4
Colombia (1999)	57,6	46,5%	2,7%	57,8
Chile (2000)	57,1	47,0%	3,4%	40,6
México (2000)	54,6	43,1%	3,1%	45,0
Argentina (2000)	52,2	38,9%	3,1%	39,1
Jamaica (1999)	52,0	40,1%	3,4%	36,5
República Dominicana (1997)	49,7	38,6%	4,0%	28,4
Uruguay (2000)	44,6	33,5%	4,8%	18,9
Estados Unidos (1997)	40,8	30,5%	5,2%	16,9
Italia (1998)	36,0	27,4%	6,0%	14,4
Costa Rica (2000)	48,8	34,8%	4,2%	25,1
El Salvador (2002)	52,5			
Guatemala (2000)	54,2	46,8%	2,4%	63,3
Honduras (2002)	58,8			
Nicaragua	57,9			
Panamá	51,5			

Fuente: Banco Mundial (2004) y CEPAL (2003).

Mientras que las distancias entre el 10% más rico y el 10% más pobre eran en Italia de 14 a 1, y en EE. UU. de 17 a 1, llegaban a 54 a 1 en Brasil, 59 a 1 en Colombia, y 63 a 1 en Guatemala.

Las desigualdades no se dan sólo en los ingresos, recorren todas las áreas. Por ejemplo, los coeficientes Gini de distribución de la tierra en América Latina son mucho peores que los de ingresos. Mientras que el anterior es de 0,59, el Gini de la tierra es de 0,81. Es mucho más elevado que el del Sudeste Asiático, 0,56, y el de Europa Occidental 0,57.

Con progresos, el acceso a la educación y a la salud es, asimismo, muy desigual. La región ha alcanzado más de un 90% de matriculación en la escuela primaria, pero como consecuencia de la pobreza, la desarticulación familiar (en la que la pobreza incide fuertemente), y la gran amplitud del trabajo infantil, sólo se gradúa en secundaria un 40%. En el 20% más pobre la cifra baja mucho más: sólo es el 12%. El 88% de los estudiantes pobres deserta antes de terminar la escuela primaria o la secundaria. La deserción primaria es 14 veces mayor en el 20% más pobre que en el más rico.

En la población indígena, 40 millones, la disparidad es mucho mayor. Así, en Guatemala, donde más del 60% de la población es indígena, el analfabetismo es en la población no indígena del 20% y en la indígena del 48%.

También es dispar el acceso a la educación de la población de color. En Brasil, uno de cada diez jóvenes blancos termina la universidad. En cambio la finaliza uno de cada 50 afroamericanos.

Con avances en los promedios generales, las disparidades en salud son muy marcadas. La mortalidad infantil es cinco veces mayor en el 20% más pobre que en el más rico en Bolivia y Perú,

tres veces mayor en Brasil, República Dominicana, Paraguay y Guatemala. La mortalidad materna indígena en México es tres veces mayor que la elevada mortalidad materna promedio.

A las desigualdades anteriores se suma la inequidad en el acceso al crédito. El 95% de las empresas son pequeñas y medianas, y generan gran parte del empleo: 160 millones de trabajos, pero sólo reciben el 5% del crédito que otorga el sistema financiero.

Son muy marcadas las desigualdades según el lugar de residencia. Las tasas de pobreza extrema rural superan ampliamente las tasas urbanas, y alcanzan a más de la mitad de la población en países como Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.

También la región presencia un rápido crecimiento de una nueva inequidad, la brecha digital. El acceso a la *web* es muy diferente entre los distintos sectores sociales. En un país como Argentina, por ejemplo, uno de los más evolucionados en ese plano, según la CEPAL (2003), en el 7% más rico de la población accedía a Internet el 80%, en el 58% más pobre sólo el 10%.

Todas las desigualdades anteriores interaccionan reforzándose las unas a las otras y creando círculos perversos de inequidad. Los niños pobres no terminan estudios primarios, luego no consiguen más que trabajos marginales y mal pagados, no tienen protección social, y tienden a formar familias que reproducen las condiciones de pobreza iniciales.

Por otra parte, las grandes desigualdades congelan la movilidad social, con lo que traen desesperanza e impotencia.

Todo ello tiene a su vez reflejo en términos de participación en la toma de decisiones. Las debilidades socioeconómicas severas significan carencia de información, de educación, de acceso a redes influyentes, contactos limitados, todo lo cual lleva a pobreza en materia de poder. Se generan así asimetrías de poder que refuerzan las asimetrías socioeconómicas, e inversamente.

Ello tiene impactos en múltiples planos. Son muy sugerentes los análisis recientes de la Universidad de Harvard respecto a las correlaciones econométricas entre desigualdad y corrupción. Jong-Sung You y Sanjeev Khagram (2004) estudiaron dichas correlaciones en más de 100 países y constataron una relación robusta.

Su análisis indica que en sociedades muy polarizadas por la desigualdad amplios sectores tienen limitada información, poca capacidad de organización, y son débiles para monitorear a los grupos minoritarios que concentran los ingresos. En las élites, a su vez, este cuadro de poder concentrado con poco control social puede generar incentivos hacia prácticas corruptas porque crea una situación de cuasi impunidad.

Ello incidiría en el hecho de que en los países más desiguales la corrupción en los altos niveles es mayor. Muchos países latinoamericanos y africanos son evidencia fuerte de esta hipótesis.

Por otra parte, el estudio echa por tierra la hipótesis de que la corrupción tiene que ver con Estados grandes, y que se reduciría al minimizar el Estado. Muestra que, por el contrario, la corrupción es mucho menor en Estados fuertes, con políticas públicas activas y una extendida red de servicios a la población.

Tal es el caso de los países nórdicos. El Estado está actuando como un gran igualador de oportunidades básicas al asegurar educación, salud, crédito y otros bienes públicos a todos por igual. Ello crea condiciones para sociedades civiles empoderadas que, a su vez, van a seguir muy de cerca la acción del Estado, y se crea un juego de poder equilibrado.

En América Latina, los agudos niveles de desigualdad instalan dinámicas que llevan a una reproducción continua de la desigualdad. Ella a su vez impide que la pobreza pueda reducirse aun con crecimiento económico.

Lo ha constatado con fuerza un importante informe de la ONU conducido por Ocampo (United Nations, 2005): “La convicción de muchos años de que el crecimiento es la fuerza fundamental para reducir la pobreza es cada vez más cuestionada. Hay una creciente evidencia que el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza es significativamente menor cuando la desigualdad

aumenta que cuando declina. Por otra parte, si el crecimiento contribuye a hacer crecer la desigualdad, la pobreza puede empeorar -si no en términos absolutos, por lo menos en términos relativos, al encontrarse los pobres peor en términos comparativos”.

¿Cómo romper esta “trampa de hierro”? Se necesitan políticas públicas muy activas y bien gerenciadas que abran efectivamente oportunidades para todos garantizando salud, educación de buena calidad, acceso a la tierra, que apoyen la pequeña y mediana empresa, permitan el acceso a créditos a los microemprendedores, posibiliten la extensión del acceso a Internet, y otras semejantes¹.

La protección universal a la salud debería ser un elemento central porque, además de ser un derecho fundamental, sin ella no hay posibilidad de empleabilidad, ni inserción laboral, ni productividad.

Se necesita asimismo una gran concertación entre Estado, empresas y sociedad civil en torno a mejorar la equidad.

En este marco, un gran dinamizador de este tipo de políticas y estas concertaciones puede ser la participación.

América Latina tiene hoy bien claro que sus niveles de desigualdad actuales son inadmisibles. En efecto, según lo insinúa la encuesta LatinBarómetro (2001), para nueve de cada diez latinoamericanos los niveles de desigualdad actuales son “muy injustos” o “injustos”.

En sociedades democráticas, la participación en todas las áreas clave aparece como la gran vía para expresar esta disconformidad, y propulsar que la democratización política sea acompañada por una efectiva democratización económica y social.

La participación puede desatar círculos virtuosos en el sentido de que a más participación, haya políticas públicas más sensibles, se eleve fuertemente la inversión social, se erradique la corrupción, y ello implique más oportunidades para los más pobres, que a su vez, empoderados, tendrán mejores condiciones para participar.

Se puede advertir la existencia de correlaciones significativas entre sociedades con gran actividad participativa, alta equidad, y una inversión social importante, y por el contrario, como en América Latina, las inequidades y la debilidad participativa vienen acompañadas de un débil gasto social, que a su vez contribuye a reproducirlas.

Véase en el Cuadro N° 4 la inversión social comparada en diversas regiones.

Cuadro N° 4

Gastos en seguridad social en el mundo como porcentaje del Producto Interno Bruto (1990-1996)

	Pensiones (1)	Salud (2)	Otros (3)	Total del gasto social (4)
África	1,4	1,7	1,2	4,3
Asia	3,0	2,7	0,7	6,4
Europa	12,1	6,3	6,4	24,8
Latinoamérica y el Caribe	2,1	2,8	3,9	8,8
Norteamérica	7,1	7,5	2,0	16,6
Oceanía	4,9	5,6	5,6	16,1

Notas: (1) Gastos cubren pensión de vejez, invalidez y de sobrevivientes. (2) Servicios del cuidado médico cubren servicios de salud. (3) Otros gastos cubren accidentes de trabajo, enfermedad, familia, vivienda, y beneficios de asistencia social en efectivo y en bienes, incluyendo gastos administrativos. (4) Total del gasto social cubre pensiones, cuidado médico y otros aspectos.

Fuente: Ver <http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/protection/socfas/research/stat/table14.htm>. Las medias regionales son ponderadas por el producto nacional bruto calculado en función de la paridad de poder adquisitivo.

La inversión social europea triplica la de América Latina. La de Oceanía y América del Norte la duplican. En un componente clave como el de salud, el gasto latinoamericano no llega al 3% del Producto Interno Bruto. En muchos países no llega al 2% o lo supera muy poco.

El reforzamiento de la participación puede presionar por una inversión social a la altura de la brecha social gigantesca de la región. Pero cabe preguntarse, ¿es ello posible fiscalmente?

La presión fiscal de la región es limitada en términos internacionales comparativos, tal como se observa en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
Presión fiscal, 2003

	Ingresos fiscales en porcentaje del PIB
Unión Europea	40,6
OCDE	36,3
EE. UU.	26,4
América Latina	16,8

Fuente: CEPAL (2005).

La presión fiscal latinoamericana es menos de la mitad de la de la Unión Europea y de la de los países desarrollados. Consiguientemente, los recursos disponibles para políticas públicas democratizadoras son limitados.

A ello se suma el hecho de que el sistema fiscal es agudamente regresivo. Más de la mitad de la recaudación proviene de impuestos al consumo (10%), sólo una quinta parte (3,6%) son impuestos a la renta y el patrimonio, y el resto es carga por seguridad social (3,2%). Esta regresividad contribuye a aumentar la desigualdad. La región tiene, como consecuencia, Estados con serias limitaciones y un financiamiento inequitativo de sus recursos.

Entre tantos otros casos, en un país como Guatemala, los ingresos estatales representan 9% del Producto Interno Bruto. El país tiene un 48% de los niños menores de 5 años de edad desnutridos. Se necesita en este caso, como en muchos otros, una recomposición de los ingresos fiscales que, junto a su gestión con los mejores criterios gerenciales, pueda enfrentar dramas de esta magnitud. Un paso muy relevante fue la creación hace dos años, a pesar de las restricciones, de una Secretaría de Seguridad Alimentaria para encarar la desnutrición.

Las asimetrías de poder y de la participación se hallan entre las causas de estas reglas de juego fiscales obstructoras de un desarrollo sostenible. Un fortalecimiento a fondo de la participación puede presionar por un nuevo pacto fiscal acorde con las verdaderas prioridades de los países.

En países latinoamericanos donde una ciudadanía empoderada presionó en estas direcciones, se produjeron círculos virtuosos y se logró reducir la pobreza. En años recientes ello se dio en Chile y Argentina.

La dictadura militar chilena duplicó la pobreza a pesar de las altas tasas de crecimiento económico. Pasó del 20 al 40% de la población. Los gobiernos democráticos, apoyados por una ciudadanía muy activa, se empeñaron en combatirla como prioridad, hicieron nuevos acuerdos fiscales, y recuperaron la inversión en sectores sociales clave, entre ellos educación y salud. Hoy la pobreza es menor al 20%. La nueva presidenta Michelle Bachelet ha indicado que en sus cuatro años de gestión, poniendo en marcha su visión de un Gobierno Ciudadano basado en la participación y en responder a las prioridades de la gente, se propone entre otros proyectos universalizar el acceso a las casas cunas y jardines infantiles, ampliar la cobertura en salud, reformar el sistema de pensiones, y mejorar las villas y los barrios. Su objetivo final es crear un sólido sistema de protección social universal.

El presidente Kirchner inició su gestión en la Argentina con un 58% de pobreza, heredada de las políticas neoliberales rígidas aplicadas en los 90 que triplicaron la pobreza e hicieron saltar el coeficiente Gini. Las demandas ciudadanas por enfrentar la pobreza como prioridad se expresaron de múltiples maneras; la gestión presidencial respondió activamente a ellas, y a su vez la ciudadanía apoyó

decididamente las políticas adoptadas. Ellas fueron desde la renegociación de la deuda externa hasta la duplicación de la inversión en educación y salud. Actualmente la pobreza es de 31% y la equidad ha mejorado. Siguen siendo cifras desafiantes pero las mejoras son evidentes.

Costa Rica es el país latinoamericano que ha tenido una verdadera política de Estado en esta materia. Desde la disolución de las fuerzas armadas en 1948, la participación popular masiva ha determinado un proyecto consensuado de inversión en gran escala en educación y salud, a pesar de ser un país pobre en recursos naturales. La equidad es alta, y la pobreza, la mitad de la cifra de la región (20% vs. 41%).

En los tres casos la participación ha impulsado y protegido los procesos de cambio, ha equilibrado la sociedad, ha llevado a reducir la pobreza y, en definitiva, a conseguir excelentes resultados económicos. Chile mantiene un alto crecimiento económico: 6,1% en el 2004 y 6% en el 2005; Argentina es el país que más crece en la región después de Venezuela: 9% en el 2004 y 8,6% en el 2005; y Costa Rica ha logrado conformar un pujante sector de alta tecnología. Ha sido elegida, dada su estabilidad social y su nivel educativo, por inversiones tecnológicas de punta, produce el 22% de todo el *software* que sale del continente, y ocupa el tercer lugar mundial en “*outsourcing*” luego de India y China.

La participación es deseable en cualquier contexto histórico. Cumple finalidades múltiples para el “desarrollo como ampliación de la libertad”, como lo mostró Amartya Sen, pero en el caso específico de América Latina, la más desigual de todas las regiones, es una llave maestra para que los pueblos recuperen su voz, las sociedades se reequilibren, y se creen condiciones para enfrentar los intolerables niveles de pobreza actuales².

IV. ¿La participación es viable en América Latina? Revisión de algunas experiencias que son referencia internacional

En casi todos los países de la región ha habido experiencias significativas de participación popular en la última década. Hemos seleccionado para su comentario tres de ellas que son consideradas unánimemente altamente exitosas, han demostrado sostenibilidad en el tiempo, y han atraído la atención internacional como verdaderos laboratorios de participación cuyas lecciones pueden interesar al mundo entero. Se trata de las experiencias del presupuesto municipal participativo en Porto Alegre, Brasil, de la construcción y gestión de un municipio autogestionario en Villa El Salvador, Perú, y de las excelentes prácticas de gobernabilidad y gestión en la ciudad de Rosario, Argentina.

Porto Alegre: la ciudadanía gestionando el presupuesto

Iniciada en 1989, la experiencia de presupuesto municipal participativo continúa con pleno vigor en el 2006, y se ha convertido en un hito de referencia obligado a nivel mundial en la materia. Hábitat II de la ONU la escogió como una de las 42 mejores experiencias de gestión urbana del mundo, y el Programa de Gestión Urbana de la ONU para América Latina, como una de las 22 mejores prácticas de gestión pública.

La ciudad, con 1.300.000 habitantes, presentaba serios problemas sociales, una población importante viviendo en “favelas”, y un ambiente muy crítico hacia la gestión municipal por sus ineficiencias y episodios de corrupción.

La nueva gestión del Partido de los Trabajadores (PT) decidió lanzar una experiencia pionera, orientada a tratar de generar una nueva relación Estado-sociedad a través de la participación masiva de la ciudadanía en las decisiones sobre la asignación de los recursos para inversiones del municipio.

La intención era promover entre los habitantes la idea de que podían incidir muy fuertemente en la toma de decisiones del municipio, y a través de ello conformar una administración realmente representativa de las mayorías, y cerrar el paso a la cooptación usual de la gestión por intereses particulares.

Como explica Tarso Genro (2005), uno de los creadores de la experiencia y alcalde de la ciudad en el segundo período de su implementación: “No se trató simplemente de incentivar la participación popular... En realidad fue creado un nuevo centro de decisiones que junto con el Poder Ejecutivo y el Legislativo, democratizaron efectivamente la acción política e integraron a los ciudadanos comunes en un nuevo ‘espacio público’. Un espacio público no tradicional que le dio potencia al ejercicio de los derechos de la ciudadanía e instó a los ciudadanos a ser más exigentes y críticos”.

La voluntad pro participativa no quedó en el discurso. Se hizo un muy imaginativo esfuerzo para diseñar mecanismos sustantivos de participación y control popular. Se crearon 16 distritos en donde se reunían los ciudadanos a decidir las prioridades locales, y cinco comisiones temáticas que discutían prioridades con la visión de los problemas globales de la ciudad. Los participantes elegían sus representantes ante el Consejo de Presupuesto Participativo, que llevaría a través de instancias sucesivas sus decisiones al presupuesto final de la ciudad.

Esto implicaba crear todo un espacio público no estatal en el que la sociedad cogestionaba el presupuesto. Por otra parte, ese mismo espacio era de rendición de cuentas, de cómo se cumplían las decisiones adoptadas en el ejercicio anterior.

El sistema permitía pasar del perfil tecnocrático usual de un presupuesto hecho por la tecnocracia municipal desde sus oficinas, a un presupuesto “vivo” en cuyo proceso de formación intervenían los actores reales.

El presupuesto participativo preveía un calendario anual con diversos ciclos de planificación, discusión e información. Estaba contemplado incluso que los representantes electos por los vecinos para integrar el Consejo de Presupuesto Participativo siguieran un curso de formación sobre presupuesto público para poder cumplir a plenitud con sus responsabilidades.

Los criterios fijados para la toma de decisiones eran progresivos. La asignación de recursos a cada distrito debía estar guiada por su población, por los déficit de servicios y de infraestructura en el barrio, y por las prioridades temáticas fijadas.

Los primeros años de implementación fueron difíciles. La población acudió masivamente a demandar, y los recursos del municipio eran muy limitados. Se produjo inicialmente un efecto frustración, pero el municipio emprendió una gran reforma tributaria para incrementar su recaudación.

La participación popular en la que estaba apoyado le permitió hacerlo con éxito. Allí pudo empezar a concretar las prioridades fijadas por la población al inicio. Ello multiplicó el interés ciudadano y posibilitó profundizar el proceso.

Genro (2005) describe: “A partir del final del segundo año de gobierno, el Presupuesto Participativo ya se diseñó como un nuevo hecho político, estructurador de una nueva relación política del Estado con la sociedad en Porto Alegre. Con las obras apareciendo, con la información que circulaba ‘boca a boca’ y también con la información dirigida a través de un programa de TV, orientado por la Coordinación de Comunicación Social de la Alcaldía, las comunidades comenzaron a tener conciencia de que ‘valía la pena ir al Presupuesto’. La ciudad comenzó a tener conciencia de que el gobierno realmente reconocía en sus ciudadanos la fuente de sus decisiones más importantes. ‘Algo de nuevo’ en la manera de gobernar estaba efectivamente ocurriendo”.

Un rasgo muy especial de la experiencia fue la decisión política de mantener el presupuesto participativo como autónomo, tratando de que el proceso respondiera a la sociedad y no se convirtiera en una dependencia del municipio. Otro fue verlo como un proceso abierto a ser perfeccionado permanentemente según los aprendizajes obtenidos en la práctica.

Entre otras modificaciones en el camino se fueron afinando cada vez más los criterios de representatividad para garantizar la legitimidad de los representantes, y dar plena cabida a las nuevas asociaciones de la sociedad civil que nacieran.

La experiencia arrojó resultados de gran significación para todos los actores. Para la ciudad significó una mejor utilización de los recursos limitados. Las evaluaciones indican que la reasignación

de recursos con base en las prioridades fijadas a través del proceso participativo, llevaron a un aumento notable de la matrícula escolar, el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación de áreas pobres, y las facilidades para las pequeñas y medianas empresas.

Para las instituciones municipales, el reto de un diálogo permanente con una comunidad movilizada creó una instancia potente de evaluación del desempeño, de análisis de las rutinas, y un incentivo para la mejora de los procedimientos y las políticas. El control social actuó como un catalizador del mejoramiento de la gestión municipal.

Asimismo, la participación masiva de la ciudadanía inhibió o dificultó en extremo las prácticas corruptas y el clientelismo.

Para los ciudadanos, hubo un crecimiento fundamental de su capital social.

Todo ello es muy bien captado en la rigurosa evaluación efectuada por Zander Navarro (1998) para el BID. Señala que: “Los ciudadanos de Porto Alegre han tenido oportunidad de pasar por un proceso plenamente participativo a través de haber:

- expresado su comprensión de los problemas cruciales que enfrenta la ciudad;
- establecido prioridades de los problemas que merecen más inmediata atención;
- seleccionado las prioridades y generado soluciones prácticas;
- tenido oportunidad de comparar con las soluciones creadas en otras regiones de la ciudad y en otros grupos de temas;
- tomado la decisión definitiva sobre la aprobación, o no, del plan de inversiones; y
- revisado los éxitos y fracasos del programa de inversiones para mejorar sus criterios para el año siguiente”.

Todas estas experiencias de los ciudadanos realizadas de modo constante dispararon su capital social. Así mejoraron su asociatividad, confianza mutua, civismo y los valores éticos predominantes.

También los ciudadanos tuvieron en la experiencia la posibilidad de una buena lectura de cuáles pueden ser los límites de experiencias locales. De Souza (1998), uno de los directivos de la experiencia en la gestión Genro, explica: “Es preciso comprender que la experiencia del Presupuesto Participativo trasciende el proceso de gestión pública y de planificación democrática. Es también un elemento de toma de conciencia y de despertar de la ciudadanía.

En el transcurso de estos diez años, la población ha descubierto que hay problemas que no se pueden resolver en el marco de una gestión municipal. Las cuestiones de sanidad, de educación, de vivienda, de protección social, de creación de empleo, de renta, etc., dependen, para su resolución estructural, de políticas macroeconómicas y fiscales fijadas al nivel de los estados miembros o del Estado Federal, en las Asambleas Legislativas y en el Congreso Nacional.

De este modo, la población ha comprendido que no es suficiente con hacer correcciones en el presupuesto del estado y de la Unión, que hay que atreverse a ir más allá. Es preciso incorporar sus reivindicaciones en luchas más prolongadas para transformar profundamente las estructuras de la sociedad brasileña”.

Un nuevo gobierno municipal de otros partidos, surgido de las elecciones del 2004, siguió fortaleciendo el presupuesto participativo, pero puso en marcha junto a él, una reforma del Estado y de sus relaciones con la sociedad de muy amplios alcances que denominó: la “gobernanza solidaria local”.

La llamó gobernanza porque “está basada en la asociación entre el gobierno y la sociedad para estimular la participación social, y el emprendedurismo de los ciudadanos”; solidaria porque promueve “la cooperación y la ayuda mutua entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y las personas”; y local porque es una experiencia descentralizada en “regiones, barrios y villas”.

La iniciativa creó nuevos instrumentos, entre ellos el Portal de Gestión, que ofrece toda la información en línea sobre la gestión de gobierno, el Observatorio de la Ciudad, con el mapa barrio por barrio de desigualdades sociales, asociaciones comunitarias, oferta de servicios públicos, etc., y el Blog de la Gobernanza, espacio interactivo público. Para dar apoyo a todas las iniciativas, la ciudad espera

capacitar con la UNESCO, para fines del 2008, a 13.000 agentes voluntarios que actuarán en 82 barrios y 478 villas, y espera tener para fines del 2007, 700 ONGs capacitadas en gestión de proyectos y captación de recursos.

Por otra parte, hacia el interior de la administración pública la iniciativa fomenta la intersectorialidad. En cada una de las regiones del Presupuesto Municipal Participativo se han constituido Comités Gestores Locales, donde todos los órganos municipales trabajan integradamente buscando soluciones efectivas.

¿A dónde va la experiencia? Uno de sus principales creadores, Cezar Busatto, secretario de Coordinación Política y Gobernanza Local de la ciudad, reflexiona (2006): “No sabemos. Acreditamos que la distribución del poder ejercido con cada vez más personas, además de ampliar la participación y la libre manifestación de las redes sociales, lleva al perfeccionamiento de las relaciones democráticas. (...) Al incentivar la participación de las personas en la construcción de proyectos de futuro para sus propias comunidades, ellas se emancipan. Sus palabras son oídas, debatidas, sus ideas se amplían, sus propuestas se perfeccionan. Crece su involucramiento, su sentido de pertenencia, su identidad”.

Villa El Salvador: la construcción de un municipio autogestionario

En 1971, 50.000 pobres peruanos, en su mayoría llegados de los Andes, crearon en un arenal desierto en las afueras de Lima, la Villa El Salvador. En la exposición permanente de fotografías de la Villa, puede verse que vivían en carpas, carecían de todo, su suelo era la arena.

Hoy, Villa El Salvador es una ciudad de 400.000 habitantes, una colmena de actividad agrícola, industrial, comercial y de servicios, con logros excepcionales que le han valido algunas de las mayores distinciones mundiales. Recibió el Premio de las Naciones Unidas a la Ciudad Mensajera de la Paz, el Premio de la UNESCO a la experiencia más desafiante de educación popular, el Premio Príncipe de Asturias a la Concordia, el Premio Nacional de Urbanismo del Perú por su diseño humano, y muchos otros. Se suceden los estudios sobre cómo, partiendo de la nada, sin ningún capital físico ni financiero, y sin ayuda alguna, esa comunidad logró metas fundamentales para su población.

A fines de 1989, en sólo 18 años, contaba con 50.000 viviendas, el 68% con materiales nobles. 38.000 de ellas fueron construidas por los mismos pobladores. También habían levantado con su esfuerzo 2.800.000 metros cuadrados de calles de tierra afirmada, y construido 60 locales comunales, 64 centros educativos y 32 bibliotecas populares. A ello se sumaban 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, centros de salud comunitarios, una red de farmacias, y una red vial interna con cuatro rutas principales, y avenidas perpendiculares. Habían plantado medio millón de árboles.

La tasa de matriculación en primaria era del 98% y en secundaria del 90%, cifras mucho mejores a las de los promedios nacionales. La organización de la comunidad para la salud preventiva, el control de embarazos y las vacunaciones hizo descender la tasa de mortalidad infantil al 67 por mil frente al 88 al 95 por mil nacional. Después, Villa El Salvador había de construir un parque industrial para microempresas, exportar a la Unión Europea, convertirse en la industria de muebles modelo del Perú, y muchos otros logros.

Fue indicativo del proyecto de sociedad que se propusieron los fundadores el hecho de que antes que nada, todavía viviendo en las chozas, construyeron escuelas para los niños. Michel Azcueta, el primero y varias veces alcalde de la Villa, narra (Zapata, 1996): “Desde la instalación misma, la población se organizó para que se construyeran escuelas y los niños no perdieran el año escolar. Se formaron 12 comités proescuela en los primeros tres meses y se inició la construcción de muchas aulas en un esfuerzo que, mirado a la distancia, parece enorme y que no se entiende sin acudir a una explicación sobre sus motivaciones subjetivas. Se empezó a dictar clases en aulas que usaban esteras como paredes, las que se impermeabilizaban con plásticos para mínimamente combatir el frío invernal, mientras que el suelo era de tierra apenas afirmada, y los escasos ladrillos fueron reservados para ser

usados como precarios bancos por los niños. Estas aulas fueron construidas en jornadas colectivas dominicales, con un entusiasmo y febrilidad que han dejado un recuerdo imborrable entre sus protagonistas”.

En la base de los logros de esta población humilde que se convirtió en un actor histórico decisivo de su propio destino, y en un actor relevante del Perú, se halla la apelación, desde el día inicial, a la participación popular. En 1973 se creó la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES) que había de ser una fuerza esencial en las luchas de la comunidad. Se instalaron 4.000 unidades organizacionales donde todos los pobladores enfrentaban juntos los diversos problemas. Muchísimos miembros de la Villa hicieron experiencias de liderazgo en esa organización abierta. En 1983 se creó la Federación Popular de mujeres de Villa El Salvador.

Esta línea de trabajo de democracia directa y participación activa acompañó toda la historia de la Villa. En el 2001 fue el primer municipio del Perú en incorporar el Presupuesto Municipal Participativo, y llegó a asignarle el 35% de los recursos presupuestarios totales.

La experiencia pasó por diversas etapas, encontró obstáculos y hubo errores en su gestión en diversos momentos, pero continúa con todo vigor.

Con dificultades enormes, como el hostigamiento de gobiernos que veían en la Villa un freno a sus juegos clientelares, o una experiencia conflictiva con las políticas neoliberales, y el ataque de los grupos terroristas que asesinaron a su alcaldesa, a regidores y líderes, Villa El Salvador ha demostrado una excepcional capacidad de sustentación.

En un país donde el 48% de la población está en pobreza, y el 20% en indigencia, con cifras aún mayores en la población indígena de donde vienen muchos de los fundadores de la Villa, la situación de la Villa destaca. Se trata de una comunidad dinámica, con pobreza pero digna, que cubre las necesidades básicas, garantiza educación y salud, y promueve fuentes de trabajo.

En Villa El Salvador 2006 se entrega un permiso para funcionamiento de una nueva empresa en 24 horas, una partida de nacimiento en 10 minutos. Ha sido declarada Ciudad Productiva, y tiene todo orden de incentivos para las microempresas. Está estableciendo la Universidad Nacional Tecnológica del Cono Sur para formar productivamente a las nuevas generaciones y alentar los emprendedores. En cada uno de sus colegios, los niños eligen entre ellos alcaldes y regidores escolares. Ellos deciden en consulta con sus representados sobre el presupuesto para inversiones que les asigna el municipio. Este proceso continuo los va formando en prácticas de ciudadanía concretas desde la más temprana edad, y desarrolla sus capacidades para la participación.

El nuevo Plan Integral de Desarrollo al 2021 de la Villa, basado en un amplio proceso participativo, se propone avanzar en seis ejes: 1) educación con equidad y calidad, cultura e identidad; 2) ciudad saludable; 3) desarrollo económico; 4) modernización de la ciudad; 5) seguridad ciudadana y cultura de paz; y 6) democracia participativa y ciudadanía.

Detrás del Plan y de toda la gesta de Villa El Salvador, que llevó al Papa Juan Pablo II cuando visitó Villa El Salvador en 1985 y ofició una misa para millones a decir “en Villa El Salvador hay hambre de Dios”, se halla una concepción avanzada del desarrollo.

El nuevo Plan se autodescribe del siguiente modo (Villa El Salvador, 2006): “El Plan se ubica en la perspectiva del desarrollo humano, es decir, concebimos el desarrollo como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y libertad de las personas. En ese sentido, recuperan importancia temas de la agenda local, hasta ahora poco atendidos, como la lucha contra la pobreza y violencia familiar. Entender el desarrollo como un proceso de liberación nos pone en ruta de los Objetivos del Milenio propuesto por las Naciones Unidas, y adoptado por el Perú, para reducir la pobreza en el mundo en los próximos 15 años. Este proceso también nos ha permitido reafirmar la participación social y la equidad de género, entendida como igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y varones, como ejes transversales del PIDCVES. De igual modo, el Plan se inscribe en el largo proceso de descentralización de Lima Metropolitana y su apuesta por la integración y fortalecimiento de la Asociación de

Municipalidades del Área Sur de Lima. En ese sentido, el PIDCVES dialoga con el Plan de Desarrollo de Lima Sur, también en proceso de actualización”.

La experiencia de Villa El Salvador, donde una población indígena pasa de las carpas a la construcción de un municipio que es referencia mundial, indica claramente que la participación, el eje sobre el que se construyó la experiencia, es un constructor formidable de capital social, y que puede ser la fuerza impulsora de esfuerzos humanos de esta envergadura y resultados.

Rosario: un modelo de ciudad incluyente, sostenido y participativo

Una gestión municipal renovadora encabezada por los alcaldes Hermes Binner y Miguel Lifschitz ha desarrollado en Rosario, la tercera ciudad en población de Argentina, una experiencia de construcción de una gestión local basada en la participación comunitaria que ha tenido resultados de gran efectividad. El Proyecto Feria de Gobernabilidad Local para América Latina, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, distinguió en el 2003 a Rosario como una de las ciudades mejor gestionadas del continente con base en un amplio número de parámetros.

La experiencia se inició en los 90 en condiciones muy particulares. Argentina vivió durante esa década la hegemonía del llamado con frecuencia “pensamiento único”. Las recetas económicas ortodoxas dominaron la toma de decisiones públicas, y fueron difundidas intensamente entre la población.

Se llevó adelante un proceso de desplazamiento del Estado de la gran mayoría de sus roles, reducción indiscriminada de su planta de funcionarios, desmantelamiento de numerosos organismos clave, y privatización a ultranza por principio al margen de las contradicciones y complejidades de cada caso. En sólo tres años, de 1990 a 1992, el número de funcionarios públicos se redujo de 670.000 a 364.000. A fines de los 90, el gasto público representaba sólo el 16,11% del Producto Interno Bruto.

La ciudad de Rosario, con un millón de habitantes, presentaba gravísimos problemas de desocupación, pobreza, exclusión social, y una aguda tensión. El nuevo gobierno municipal liderado por Hermes Binner, dirigente de un partido minoritario en el país (el Partido Socialista), que sólo había ganado la alcaldía en dicha ciudad, emprendió un proyecto que estaba en una dirección totalmente diferente a lo que sucedía a nivel nacional. En lugar de descartar al Estado como actor relevante y privatizar sus funciones, procuró reformarlo profundamente y convertirlo en un Estado Municipal orientado a la inclusión social activa, eficiente, con alto nivel de profesionalidad, y totalmente interrelacionado con la ciudadanía a través de formas múltiples de participación popular.

El actual intendente de la ciudad, Miguel Lifschitz, define así las líneas del intento (PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario, 2005): “Cuando las modas aconsejaban dejar a los individuos librados a su suerte -que, la historia demostró, es la peor de las suertes-, desde Rosario decidimos trabajar por el fortalecimiento del Estado, para asegurar los derechos humanos más esenciales. Paralelamente, abrimos las puertas del Estado a los ciudadanos y a las instituciones, dándoles un lugar en el diseño de políticas y en el control creciente sobre el gobierno, para garantizar el pluralismo y la transparencia de la gestión”.

En Rosario se construyó, paso a paso, una institucionalidad renovadora. La de un Estado ligado directamente a las prioridades de los ciudadanos, y cogestionado por ellos.

Entre los instrumentos principales generados estuvieron los siguientes:

1. *Plan Estratégico Local*. Estableció la visión de ciudad y las prioridades para la inversión público-privada, producto de amplias consultas e intercambios con las principales organizaciones de la sociedad,

El Plan ha sido un instrumento maestro de orientación de las políticas públicas, pero, por sobre todo, ha sido valiosísima la relación de trabajo conjunto que desencadenó con la sociedad. En lugar de un Estado que planifica de arriba hacia abajo, se creó un equipo en donde la Intendencia lidera un esfuerzo colectivo de gestión de la ciudad en dirección al modelo de ciudad planteado.

El Plan Estratégico Rosario estableció como visión de ciudad la siguiente: “Rosario, una ciudad con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, sustentada en el trabajo y la creación, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro en el Mercosur”.

El Plan identificó cinco líneas de trabajo para avanzar esta visión de ciudad: construir la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración, y la Ciudad de la Creación.

2. *Énfasis en los niños.* El Plan Estratégico percibe a la ciudad como una ciudad que debe pensarse desde los más débiles, como son los niños. Por ello plantea: “La igualdad que importa es la que importe a los niños. Lo que importa a los niños tiene que ver más bien con el acceso a espacios verdes, bibliotecas, campos deportivos, cursos de violín, y todo aquello que puede servir para el desarrollo de su potencial humano”.

Entre las concreciones del Municipio en este campo se hallan el Programa Crecer y el Tríptico de la Infancia: Granja de la Infancia, Jardín de los Niños e Isla de los Inventos. También la creación única de los Consejos de los Niños, en donde niños elegidos por los otros niños aconsejan, fabrican ideas e inventan en una práctica de valor formador incalculable. González (2005) cuenta: “Retomemos la feliz iniciativa de los chicos del Primer Consejo de Rosario (1998) de declarar el Día del Juego y la Convivencia, e instar a los sectores públicos y privados a “parar” unas horas para recordar que “jugar y convivir” son la democracia en verbo.

Tantos jugaron, participaron, debatieron, tantos lazos se actualizaron ese día de octubre que en definitiva los niños políticos de los Consejos habían encontrado una de las formas de participación más poderosas y eficaces del mundo: el juego (los chicos lo saben porque es el modo en que conocen el mundo, y nosotros lo sabemos porque la historia nos lo dice, pero lo olvidamos rápidamente).

La gestión municipal descubre en este acontecimiento una muestra de la utopía posible, una manera extraordinaria de apropiación del espacio público por los ciudadanos, una forma de creación colectiva”.

3. *Descentralización del Estado.* En Rosario se fue más lejos de lo convencional en los intentos de descentralización urbana.

No se trató simplemente de abrir oficinas de atención al ciudadano en los diversos distritos de la ciudad. Se adoptó como principio que los servicios se debían ofrecer desde el lugar más cercano al ciudadano, y se crearon Centros Municipales de Distrito. Son Centros que cumplen los siguientes roles simultáneos (Riveros, 2005):

- “Un centro administrativo y de servicios, que facilita la resolución de trámites y la prestación de servicios públicos.
- Un centro comunitario, que da cabida a una multiplicidad de programas y actividades administrativas, de servicios, de desarrollo social, cultural, productivo.
- Un centro de coordinación entre las diferentes áreas municipales para ese territorio particular.
- Un centro de participación ciudadana, lugar de encuentro entre las distintas organizaciones o entidades barriales”.

4. *Presupuesto participativo.* Siguió las modalidades de Porto Alegre y de otras experiencias semejantes, con mejoras para adecuarlo plenamente a las características de Rosario y llevarlo a cada rincón de la ciudad. A ello sumó una experiencia renovadora: el Presupuesto Participativo Joven. Los jóvenes de cada distrito eligieron representantes que en asambleas identificaron los proyectos que entendían debían formar parte del presupuesto participativo del distrito. Ello permitió agregar al presupuesto una mirada desde las inquietudes, intereses y visión de la sociedad de los jóvenes. Al mismo tiempo, esta práctica se convirtió en una escuela de desarrollo democrático de los mismos jóvenes.

En el 2004 se sumó otra mirada adicional: la de la perspectiva de género. Se adoptó todo orden de medidas para garantizar la participación plena de las mujeres en todo el ejercicio del presupuesto participativo. Entre ellas, la mitad de los miembros del Consejo del Presupuesto debían ser mujeres.

5. *Plan urbano participativo*. Elabora las acciones de planificación urbana por distrito con el consenso de las diversas instituciones y organizaciones de cada barrio.

6. *Política de salud cogestionada*. El sistema de salud de la ciudad es reconocido nacional e internacionalmente por su efectividad. La salud se convirtió en una prioridad central en Rosario. Pasó de representar menos del 8% del presupuesto municipal en 1989, hasta el 25% hoy en día. La mortalidad infantil bajó de 25,9 por mil en 1988 a 11,4 en el 2003. Las consultas en hospitales se elevaron en un 108%, las consultas en los centros de salud, en un 314%, niveles muy superiores al crecimiento demográfico de la ciudad.

Los pilares del sistema de excelencia de salud pública montado por el Municipio han sido la descentralización y la participación.

Inspirado en concepciones de avanzada de la medicina, se propone trabajar junto con la comunidad en la prevención.

La ciudad se transformó en un Municipio Saludable, donde la comunidad entera está trabajando en los grandes medios de prevención en salud, como la protección del ambiente, la nutrición saludable, el ejercicio físico, la recreación y la seguridad vial.

7. *Gestión asociada del Estado con otros actores sociales*, como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

8. *Mecanismos participativos múltiples*. Se planificó crear diversos canales para dar todas las posibilidades a la participación ciudadana, entre ellos audiencias públicas, consejos consultivos distritales, consultas populares e iniciativas populares.

Todas éstas y otras direcciones de trabajo tuvieron como el eje común el desafío asumido colectivamente de construir una ciudad con rostro humano. La participación fue la constructora de esta gran concertación. Ella, a su vez, fue la base de legitimidad que permitió al gobierno municipal hacer los grandes cambios realizados y en marcha.

V. Lecciones de las experiencias exitosas

¿Qué lecciones de conjunto pueden sacarse de Porto Alegre, Villa El Salvador y Rosario que puedan apuntalar el fortalecimiento de la participación popular en la región?

Son tres experiencias bien disímiles en contextos nacionales muy diferentes. Una, en un país-continente como Brasil, es la experiencia de un Estado Municipal que abre una vía inédita en la historia del país y del continente, con un presupuesto municipal participativo, y ahora, junto a él, con la Gobernanza Solidaria Local que cambia totalmente el estilo de relaciones entre Estado y sociedad.

Otra, Villa El Salvador, es una experiencia pura de la sociedad civil, en donde en una sociedad que ha discriminado fuertemente a sus indígenas, ellos levantan de la nada un municipio modelo cuyos logros se convierten en referencia mundial.

La tercera, Rosario, es una ciudad que adopta una dirección contra los vientos predominantes que reducían al Estado a un rol mínimo, y ayuda colectivamente a construir un municipio con políticas públicas totalmente activas, y que establece un modelo de cogestión integral con la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar de las diferencias históricas y de las especificidades, hay ciertos aspectos comunes muy relevantes.

a) *La participación se mostró como una estrategia maestra para reducir la desigualdad*. En primer lugar, en los tres casos el contexto era de agudas polarizaciones sociales. Brasil es uno de los países más desiguales del planeta; Perú tiene un altísimo coeficiente Gini pero además marcadas discriminaciones hacia la población indígena; Argentina se convirtió en los 90 en una sociedad

totalmente inequitativa, y las políticas económicas aplicadas convirtieron en nuevos pobres a amplios sectores de las clases medias.

En esas condiciones, y en el marco favorable que implicaba una lucha permanente por la profundización de la democracia en los tres países, las tres experiencias movilizaron a fondo la participación ciudadana, y ella actuó como un gran igualador social.

Los profundos desequilibrios de poder económico, discriminaciones y asimetría política, desaparecieron al interior de las experiencias por la integración igualitaria a través de la participación. Todos pudieron informarse, analizar y tomar parte en decisiones clave para el destino de sus municipios. El resultado fue políticas democratizadoras, a favor de los más débiles, que redujeron sensiblemente los desequilibrios dentro de lo que estaba al alcance de marcos municipales.

El municipio se concentró, en los tres casos, en generar bienes públicos como salud, educación, atención especial a los niños, espacios para microempresas, y muchos otros, que redujeron los costos de vida de los pobres, mejoraron su educación y empleabilidad, y les abrieron posibilidades de inclusión social.

Se corroboró la tesis anteriormente planteada: cuando hay mucha desigualdad como en América Latina, la región más desigual de todas, la participación es una gran fuerza que puede corregir los sesgos de políticas marcadas por los intereses de los grupos de mayor poder, haciendo sentir el peso de las legítimas prioridades de las mayorías débiles.

Desde ya ello, que funcionó con fuerza en el nivel local, tiene otra complejidad y dificultades a nivel nacional, pero el camino parece tener plena validez. Así, los países más igualitarios del mundo como los nórdicos se caracterizan por la presencia de dosis inéditas de participación ciudadana.

b) Para movilizar la participación se necesita un proyecto político de real intención democratizadora en lo político, en lo económico y en lo social. En los tres casos, la marcha hacia los logros tuvo que pasar por resistencias y dificultades enormes. Sólo la existencia de un proyecto político coherente, centrado en la inclusión social, la equidad, y el desarrollo pleno de la ciudadanía pudo enfrentar y superar las diversas coyunturas difíciles, sin que las experiencias naufragaran bajo su peso.

En Porto Alegre y Rosario fueron los proyectos políticos de partidos de clara tendencia reformadora; en Villa El Salvador fue el proyecto social-humanista de una comunidad organizada. La consistencia de esos proyectos fue un pilar en la continuidad de las experiencias que cumplen ya 17 años en Porto Alegre y Rosario, y 35 en Villa El Salvador.

c) Las experiencias de participación democratizadora se transforman de proyectos de un partido o sector en proyectos colectivos. En Porto Alegre, la ciudad hizo suyo el Presupuesto Municipal Participativo. Sus beneficios eran para todos, y para la ciudad en su conjunto. A tal punto que reiteró su apoyo en tres oportunidades al partido que inició el proyecto, y finalmente en la última, cuando dio su votación a otras corrientes partidarias, las mismas asumieron como suyo el presupuesto participativo, y trataron de profundizar las vías que había instalado.

En Villa El Salvador se sucedieron alcaldes de diverso signo político, pero el carácter básico del proyecto permaneció inalterado.

En Rosario, como el partido que llevó adelante el proyecto era totalmente minoritario a nivel nacional, se dio la paradoja que la misma población votaba para presidente del país a los candidatos de partidos mayoritarios y consistentemente, durante tres períodos, para intendente de la ciudad al partido que condujo el proyecto de renovación integral de la ciudad.

d) Es fundamental el capital cultural y social existente. Los recursos financieros son muy importantes para montar experiencias avanzadas. También contar con infraestructura, capital fijo, recursos naturales y otros bienes de capital. Pero hay una forma de capital que es la decisiva, y que fue la que inclinó la balanza a favor del éxito de la experiencia en estos casos: el capital cultural y social de la comunidad.

En Porto Alegre la experiencia no surgió de la nada, sino de un tejido social muy rico en experiencias asociativas. Lo describe Zander Navarro (1998): “La historia asociativa de Porto Alegre se asemeja bastante a la de Rio Grande do Sul, sin duda el estado de la Federación que ostenta la mayor vitalidad organizativa, inclusive en sus áreas rurales. Ya en 1956 un decreto municipal abrió las puertas a diversos consejos y asociaciones comunitarias, posteriormente hermanadas en la Federación Riograndense de las Asociaciones Comunitarias y de Barrios (FRACAB), fundada en 1959, y con una activa actuación, particularmente entre fines de los años setenta y mediados de la década siguiente.

En 1979, la Federación ya contaba con 65 asociaciones afiliadas, sólo en Porto Alegre. En 1983 se fundó la UAMPA (Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre), un consorcio de organizaciones fuertemente politizado, que reflejaba la liberalización política del país durante la primera parte de esa década. La Unión estuvo intensamente involucrada en varias áreas de conflicto y de disputas, tales como viviendas populares, acceso a la educación, oferta de servicios de salud en los barrios más pobres, y derechos humanos, entre otras de menor envergadura. De acuerdo con diversas estimaciones, existirían actualmente en Porto Alegre alrededor de 500 asociaciones comunitarias, cifra que aun pudiendo ser algo exagerada, ubica a la ciudad como una de las más dinámicas del país, en términos asociativos”.

En Villa El Salvador los indígenas que bajaron de los Andes peruanos y crearon la Villa carecían de todo bien material pero tenían detrás suyo miles de años de cultura indígena, en la que las tradiciones asociativas eran de una fuerza singular. Venían de viejas civilizaciones que habían creado instituciones modelo con el Ayllu peruano, y toda una cultura de la propiedad comunal. En ellas se apoyaron, e incluso en algunos de sus notables desarrollos tecnológicos como las lagunas de oxidación de los Incas que permitían transformar los desechos en abonos.

En Rosario la ciudad tenía una tradición social avanzada. Por muchos años, a pesar de las diversas vicisitudes históricas, los idearios sociales habían tenido fuerte peso en la población, y la utopía social estaba muy anclada en su cultura.

e) *Es decisivo el modelo organizacional y la calidad de la gerencia social.* Probablemente, aun cuando se hubieran dado componentes como los anteriores, voluntad política, un proyecto, capital social, interés colectivo, las experiencias podían haber fracasado si no hubiera habido un modelo organizativo apropiado y gerencia social de excelencia. Como ha señalado Sulbrandt (2006), la verdadera política pública no es la que está en el papel, sino la post-gerencia, la que queda después de la implementación. Las mejores intenciones de participación, si luego se opta por estilos organizacionales burocráticos o paternalistas, pueden transformarse en todo lo contrario de lo que se quería. Los propósitos más genuinos de concertar con la comunidad y consultarla, pueden estrellarse si se usan métodos de gestión verticales, y que compartimentalizan.

En los tres casos hubo un gran esfuerzo de creación de modelos *ad hoc* que rompían con todo lo existente, y que demostraron ser los acertados.

En Porto Alegre, una sofisticada y compleja armazón de reuniones, asambleas, ciclos de programación y ciclos de rendición de cuentas convirtieron la participación colectiva en el presupuesto en una realidad factible.

En Villa El Salvador, un funcionamiento de democracia directa a través de asambleas, unidades organizacionales múltiples, liderazgo rotativo, información colectiva continua, permitieron la integración a la experiencia de la gran mayoría de la comunidad.

En Rosario, un entramado de consultas y deliberaciones entre Estado y sociedad a todos los niveles para numerosísimos aspectos, generaron redes, espacios de diálogo, reconocimiento mutuo y un gran clima de confianza.

f) *Lo más importante es el proceso democratizador en sí.* En todos los casos los logros son formidables. Mejoró drásticamente el nivel de vida de la gente, de las familias, y la calidad de la ciudad. Todo ello dentro de las restricciones ya enfatizadas anteriormente de una ciudad dentro de un

país. Sin embargo, lo más importante fueron los aprendizajes, experiencias, y empoderamiento colectivo de la sociedad, y fundamentalmente de sus sectores excluidos como consecuencia de la apelación sincera, real y abierta a la participación y a la creación de condiciones propicias para ello.

En los tres casos creció muy fuertemente el capital social de la sociedad. Las diferentes dimensiones del capital social: la confianza, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica y los valores éticos positivos, se multiplicaron.

La comunidad es ahora mucho más consciente, articulada, informada, y su autoestima se ha fortalecido significativamente. Está en condiciones de sostener las experiencias como lo ha hecho, y también de insertarse de modo activo en el escenario nacional como un actor activo a favor de los cambios requeridos para que la pobreza persistente y los altísimos niveles de desigualdad sean enfrentados adecuadamente.

VI. ¿Por qué no avanza más la participación?

Las experiencias exitosas analizadas indican que la participación es viable en América Latina cuando se da una serie de condiciones. Pero cabe preguntarse, ¿por qué a pesar de los procesos democratizadores en marcha, el amplio consenso social que hay sobre ella, la unanimidad en el discurso político, los numerosos intentos de leyes y normas para propulsarla, y los muy concretos beneficios que aporta a la lucha por el desarrollo, por qué no avanza más rápida y sostenidamente?

Es posible detectar que en el pensamiento predominante en las élites de la región que han tenido incidencia decisiva en las decisiones, hay, aunque con excepciones, importantes resistencias. Por otra parte, ese pensamiento permea con frecuencia a amplios sectores de la población que tienden a absorber la mirada de mundo que ofrece. Hay una cultura antiparticipativa fuertemente subyacente en la región a pesar de todos los otros avances. Algunos de sus núcleos esenciales son los que se presentan esquemáticamente a continuación³.

a) *El pensamiento único.* La idea de que en economía hay un solo camino, las políticas ortodoxas rígidas, fue asumida por gran parte de las élites de la región en los 80 y 90, y se expresó en políticas económicas concretas, que ya han sido juzgadas por los hechos.

El crecimiento que ofrecían fue muy débil; el supuesto “derrame” que sacaría de la pobreza a los pobres no funcionó y la pobreza aumentó; la industria y el comercio nacional fueron minimizados en el proceso; el Estado, semidesarticulado; se perdió capacidad de decisión autónoma en economía; y la desigualdad estalló. La población reaccionó con la ola de cambios políticos, en muchos casos tumultuosos, que se produjeron en los últimos años.

El pensamiento único no sólo preveía recetas económicas; tras él hay subyacente toda una visión de la sociedad. Se la percibe como una sociedad básicamente individualista, donde las personas ante todo son “*homo economicus*” que luchan entre sí en el mercado por ganar terreno, cuya orientación central es maximizar el lucro; donde, como fuera resumido siglos antes por los antecesores del neoliberalismo, “el egoísmo privado conducirá al bienestar colectivo”.

En esa visión de sociedad, la cooperación, la solidaridad y la participación no tienen lugar mayor. Son antiéticas con los incentivos de mercado que se procura impulsar. Son vistas como obstáculos o rigideces porque entorpecen la lucha por la supervivencia de los más aptos que la concepción general propicia.

La red social en la que se piensa es una de productores y consumidores atomizados, enfocados al lucro, orientados a superar al rival, que sólo se asocian en combinaciones dirigidas a oligopolizar, monopolizar o pelear contra las combinaciones rivales en mejores condiciones. No hay en general afectos, sino intereses que se negocian.

Por otra parte, esa sociedad atomizada es el espacio social ideal para ser objeto pasivo de políticas muy duras, que generan un grupo limitado de ganadores y una multitud de perdedores. En este tejido social débil y deshecho será difícil que los perdedores puedan organizarse y resistirlas.

La visión economicista y atómico de la sociedad excluye la participación, que, por el contrario, propone pasar de la atomización a la integración de esfuerzos, del egoísmo personal a la cooperación, y de la lucha despiadada a las sinergias.

b) *El clientelismo*. Sectores significativos de las élites han desarrollado todo un aparato elaborado de prácticas clientelistas que opera en un ciclo político que se ha repetido una y otra vez.

Las aplican, en primer lugar, para atraer el apoyo de los sectores con menos información y más desorientados de la sociedad hacia propuestas ilusorias o ambiguas, de neto sello demagógico. Son así típicas las consignas que han utilizado en el campo de la seguridad pública presentándolo como un simple problema policial que se resuelve con un hombre de mano dura, o en el de la pobreza prometiendo metas generales, sin ingresar en planes concretos.

Después las utilizan para sostener gestiones de gobierno que no producían mejoras reales en la vida de la población. El “circo” tendía a reemplazar a los hechos. Por último, han apelado casi con desesperación al clientelismo bajo todas sus formas, desde las más primarias como la compra de votos, hasta otras más sofisticadas como la captación de líderes populares, o la conformación de intereses creados de todo orden, para tratar de perpetuar su poder.

El clientelismo tiene uno de sus enemigos más formidables en la participación genuina de la población. Es todo lo contrario de lo anterior; significa la comunidad pensando y decidiendo sola qué es lo que más le conviene. Tratando de no ser utilizada para agendas que no son las suyas, y no conformándose con meras promesas, sino manteniendo un control social permanente sobre la implementación de las políticas.

Las prácticas clientelares han obstaculizado, por todas las formas posibles, el desarrollo de formas reales de participación. Son directamente contradictorias con la imposición encubierta de la voluntad de un grupo reducido sobre las mayorías para sus propios propósitos, que significa el clientelismo.

c) *La visión tecnocrática*. Con frecuencia, en la región, liderazgos políticos avanzados que recogen el mensaje de la ciudadanía han dictado leyes o puesto en marcha políticas basadas en la participación, especialmente en el campo social. Sin embargo, en diversos casos, la implementación de los procesos respectivos ha caído en manos de grupos que leen la realidad desde una perspectiva unilateralmente tecnocrática.

Para los “tecnócratas puros” la participación es básicamente una dilación. Ellos creen que podrían llevar adelante los mismos programas sin las “pérdidas de tiempo” que implican la consulta y la deliberación continua con la comunidad. Por otra parte, ella significa el riesgo de que su visión tecnocrática de cómo deben hacerse las cosas pueda ser testada por las comunidades pobres y puesta en tela de juicio, lo que no están dispuestos a aceptar.

La combinación de purismo tecnocrático y soberbia de los que creen que saben, se combina además con la concepción de que la participación es un proceso organizativo más. Bastaría planificarlo, establecer procedimientos y rutinas, fijar manuales de normas, y debería funcionar.

Desde ya que se requiere utilizar el mejor instrumental técnico disponible, pero ello no basta porque es un proceso de naturaleza social compleja donde hay que cambiar actitudes, correlaciones de poder, lograr el “ownership”, es decir que las comunidades lo hagan realmente suyo, y otros cambios estructurales.

Los arreglos técnicos no bastan. Se requiere desde su inicio el involucramiento de los actores, su sentimiento de que el proceso es real y no declamativo, su percepción de que efectivamente podrán incidir, su visión de que producirá beneficios reales a la comunidad, y su capacitación para que puedan usar adecuadamente los canales pensados en conjunto.

Eso es, por ejemplo, lo que sucedió en Porto Alegre. Tras la desconfianza profunda de los dos primeros años, con limitados resultados, cuando la comunidad advirtió luego que a través del

presupuesto municipal participativo podía influir de verdad y cambiar efectivamente las asignaciones de recursos, entonces participó.

d) *La desvalorización de los desfavorecidos.* Tras la resistencia a la participación en las élites y en los tecnócratas existe, en muchos casos, algo aun más profundo, que es la persistencia de una cultura discriminatoria.

Perciben a los sectores sociales excluidos, o en pobreza, desde el prejuicio. Las encuestas lo han detectado con frecuencia en América Latina respecto a los indígenas, la población de color, y otros grupos minoritarios empobrecidos. También respecto a la propia figura del pobre. En muchos casos, es la actitud con que se percibe a la mujer desde “el machismo” de tanta vigencia en la región.

Si se parte de la descalificación silenciosa del otro por ser indígena, negro o mujer pobre, es difícil que se puedan organizar las condiciones para un proceso de participación real.

Tácitamente, el pensamiento prevalente en los planificadores de la participación será que estará destinada al fracaso por las supuestas carencias congénitas de la población a la que se invita a participar. Tras la reiterada descalificación porque “no tienen educación” se oculta un prejuicio más raigal sobre su misma condición humana que los inhabilitaría para participar como iguales. En el mejor de los casos deberían ser tutorados muy estrictamente para limitar sus “disfuncionalidades naturales”.

Allí se cumple la conocida ley de la sociología de la “profecía que se autorrealiza”. Las comunidades desfavorecidas son muy sensibles al prejuicio, lo intuyen claramente, se pone en cuestión su misma autoestima, sienten que su cultura y sus personas son desvalorizadas, además sienten en definitiva que son manipulados porque no se cree realmente en ellos y su potencial de avance. Ingresan entonces en simulaciones de participación pero sin comprometerse, o se rebelan abiertamente.

En resumen, se crean condiciones como para que efectivamente no participen y después, finalmente, el ciclo se cerrará cuando los directores de las experiencias les adjudiquen la culpa por el fracaso de la participación.

La profecía se habrá cumplido.

e) *Es el poder amigo, el poder.* En la rigurosa evaluación que Zander Navarro (2005) realizó de la experiencia de Porto Alegre se planteó una pregunta central: ¿es trasplantable la experiencia a otras realidades? Su respuesta es: “El requisito previo más importante y decisivo que se debe tener en cuenta para emprender un proceso participativo social, es que las autoridades locales deben tener una fuerte voluntad política para compartir con sus electores una proporción considerable del poder que detentan. En el papel, esta disposición política parece lógica y muy atractiva para aquellos que detentan el poder. Sin embargo, en la práctica, es una faceta rara de la política. No convencidos por lo general, quienes detentan el poder aceptan, cuando mucho, la participación consultiva y, en realidad, no comparten el proceso decisorio”.

Eso es efectivamente lo que sucedió en Porto Alegre, Villa El Salvador, Rosario, y en otros casos.

En realidad no se trata de compartir, porque el poder en una democracia sólo pertenece a la comunidad; ella selecciona representantes para que lo ejerzan. Si los representantes abren los canales que se abrieron en esas experiencias, el lazo representados-representantes se mantiene activo todo el tiempo, y todo el proceso es pleno en contenidos democratizadores.

Si, por el contrario, quienes han recibido el poder quieren utilizarlo para fines que pueden alejarse o ser directamente conflictivos con los de la comunidad, o desean sesgarlos a los intereses de sectores elitistas, la participación es para ellos un enemigo formidable. No sólo porque puede disputarles su agenda, sino porque es una especie de “entrometido no deseado” permanente en su gestión, con su potencial de fiscalización social y exigencia continua de cuentas.

La democracia ha evolucionado en el planeta desde sus formas puramente electorales hasta modelos cada vez más activos. Hoy se distingue entre democracias de alta intensidad, donde los ciudadanos participan vigorosamente por múltiples canales; democracias de mediana intensidad, con

participaciones significativas pero acotadas; y democracias de baja intensidad, donde sólo hay una delegación electoral cada tantos años.

Los líderes que aspiren a una democracia de alta intensidad verán como un aliado a la participación, los que deseen una democracia más formal que real la verán como un adversario. Ello sucede a diario en América Latina.

Se podría pensar que quienes comparten el poder a través de la participación lo pierden en parte, mientras que los que la rehuyen tienen más poder. Paradójicamente, las experiencias de la región han demostrado lo contrario. Quienes lo comparten logran que el poder total disponible para realizar cambios importantes aumente, y el poder se haga sustentable. En Porto Alegre, el partido que introdujo el presupuesto participativo ganó varios períodos electorales sucesivos y finalmente perdió ante un frente cuya propuesta era profundizar aun más la participación. En Rosario, el partido proparticipación se ha impuesto por amplio margen en tres elecciones sucesivas.

Por el contrario, quienes se apoderan del poder y cierran puertas a la participación tienen un potencial enorme de conflicto con la población. En cuanto comienzan a incumplir las expectativas y el mandato, su credibilidad y legitimidad se erosiona, y el poder disponible se reduce. Crece la ingobernabilidad. Ello ha sucedido en la última década con frecuencia en la región.

¿Por qué no progresa más rápido la participación? La acción conjunta del pensamiento único, el clientelismo, la visión tecnocrática, las culturas de la discriminación, y la tentación del apoderamiento del poder han sido algunas de las concepciones que, hechas suyas por sectores de la élite y tecnocráticos, por líderes cooptados para ellos y asumidas inconscientemente por algunos sectores de la población, han construido una muralla para las mejores intenciones participativas.

VII. Prerrequisitos para una participación efectiva en América Latina

¿Cuáles son las condiciones para que pueda enfrentarse la “muralla” y, en general, dar impulso sostenido a la participación en América Latina?

Osmani (2006) plantea agudamente que hay dos tendencias en la literatura internacional al respecto. Una enfatiza que el tema no es técnico sino que supone la creación de “poderes equilibradores”, de mecanismos que reduzcan las “ventajas de poder de los usuales actores sociales poderosos”.

La otra tendencia resalta la importancia que se realicen todos los derechos cívico-políticos porque no se podría crear el poder equilibrador necesario sin derechos como el de la libre expresión, información, igual acceso a la justicia y otros. También se resalta que los pobres deben tener un mínimo de seguridad económica para que pueda esperarse se involucren en actividades orientadas a la construcción de poderes equilibradores.

En el caso de América Latina, claramente cuanto más progreso haya en el plano de la democratización y sus contenidos de igualación de derechos cívico-políticos, más factible se hace promover la participación. Por otra parte, también ella se beneficiaría sobremanera si los pobres tuvieran aseguradas sus necesidades básicas.

¿Significa ello que deba esperarse a reunir estas condiciones para entonces hablar de participación en la región?

Si tratamos de aprender de las experiencias latinoamericanas, las más pujantes no han esperado esas ventajas absolutamente útiles, pero en muchos casos distantes en el tiempo.

Las comunidades de base que las impulsaron en casi todos los casos, directa o indirectamente, se autopercebieron como sujetos activos que podían cambiar la realidad, e hicieron los máximos esfuerzos en autoorganizarse. A veces tuvieron la ayuda de organizaciones de la sociedad civil, otras no. En muchos casos su desconfianza inicial del Estado fue importante, y las estructuras burocráticas tradicionales tampoco tuvieron mayor interés en ellas.

En el proceso de autoorganización generaron participación en su interior, el proceso tuvo realizaciones y ellas lo retroalimentaron, fueron fortificándolo, y al asumir niveles crecientes de conciencia comunitaria y de su poder de influir, lucharon por ampliar sus derechos políticos y por obtener apoyos para mejorar sus condiciones económicas.

La lección en América Latina de experiencias de participación en escalas importantes como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, las Escuelas EDUCO de campesinos pobres en El Salvador, las madres del Vaso de Leche en Perú, la Villa El Salvador en el Perú, y otras, es que lo más importante de todo es, como se destacó anteriormente, el mismo proceso de autoorganizarse y comenzar a participar colectivamente. En él los pobres readquieren la estima perdida, revalorizan su cultura y recuperan confianza en sus fuerzas.

Carlos Franco (1992), prominente sociólogo peruano y agudo analista de Villa El Salvador, explica que es típico que cuando se le preguntaba a un habitante del municipio de dónde era, no contestaba mencionando el pequeño poblado de los Andes donde había nacido, sino decía “soy de Villa”. Estaban diciendo que ellos habían creado la Villa, una experiencia reconocida mundialmente, pero en el camino la Villa los había recreado a ellos.

El estudio en gran escala del Banco Mundial sobre 60.000 pobres de 60 países, “Las voces de los pobres” (Narayan ...[et al], 2000), llega a conclusiones similares. Cuando se les preguntó a los pobres en qué medida creían en diversas organizaciones de la sociedad, la credibilidad de la mayor parte de las organizaciones era muy baja. En el segundo lugar de su lista de credibilidad figuraban las iglesias porque trabajan junto a ellos por sus problemas, y en el primer lugar, las organizaciones de la propia comunidad.

Era comprensible. En el estudio explican que lo que más les duele de la pobreza es la desvalorización. El hecho de ser mirados y tratados por los demás como personas de una categoría inferior, como una especie de subhumanos. En las organizaciones de la propia comunidad recobran su autoestima individual y colectiva.

Por eso en la Villa, describe Franco (1992), “cuando se asiste con alguna frecuencia a reuniones de pobladores y se conversa con los fundadores de la comunidad o sus dirigentes, no resulta difícil advertir expresiones recurrentes de autoconfianza colectiva, certidumbres sobre su disposición de un poder organizado, una cierta creencia en las capacidades de la comunidad para proponerse objetivos y unirse para su logro”.

La idea de que la participación es en sí misma una precondition para la participación porque genera en el proceso los incentivos e impulsos, ¿será sólo aplicable a nivel de experiencias acotadas?

Aparentemente no, porque el mismo camino parecen haber seguido algunos de los grandes cambios políticos que se observan en la región. Las 14 presidencias que fueron interrumpidas entre 1993 y el 2005 lo fueron bajo múltiples formas por movimientos de participación creciente de la ciudadanía. En algunos casos esos movimientos crecieron en el mismo proceso y finalmente lograron asumir gran parte del poder, como sucedió con la población indígena en Bolivia, y con el ascenso político de la población indígena en Ecuador.

Por ende, aparece como una primera condición básica para la participación en América Latina la movilización de los mismos pobres. Ella, a su vez, está supeditada a una segunda condición. Esa movilización no se produjo en ningún lugar en el vacío. Tiene que haber un importante capital cultural y social previo favorable a ella.

Como ya se refirió, Porto Alegre tiene ese capital. Allí nacieron algunos de los primeros movimientos ambientalistas del Brasil; se ha destacado como ciudad amiga de los niños; tiene una larga tradición de asociativismo. También lo tienen los aymaras que son la base de los movimientos sociales que ahora son poder en Bolivia. Es una de las civilizaciones más antiguas del género humano. Tiene como la incaica, la quechua y otras de los Andes peruanos, una profunda sabiduría de vida.

Practica una relación armoniosa con la naturaleza, tiene valores pro cooperación, exalta la idea de la propiedad comunal.

Bajo diversas formas y contenidos pueden encontrarse bases significativas de confianza intracomunitaria, capacidad de asociatividad, conciencia cívica, cultivo de la familia, valores éticos aplicados en la vida cotidiana, es decir de las principales dimensiones del capital social en las más significativas experiencias participativas de la región.

América Latina tiene raíces importantes de este orden producto de sus civilizaciones indígenas, sus gestas libertarias, sus migraciones europeas portadoras de valores e ideales. Ella ha posibilitado la existencia de una dinámica sociedad civil, el desarrollo del voluntariado, una creación cultural de gran envergadura. La literatura latinoamericana se ha convertido en una de las más visitadas del planeta porque refleja esta riqueza cultural.

En los períodos más duros recientes, como la noche negra de las horrorosas dictaduras militares del Cono Sur en los 70, a pesar de que destruyeron todas las formas de participación y trataron de atomizar la sociedad, encontraron una resistencia cultural y social excepcional en esa sociedad civil. La protesta se expresó a través del teatro, las revistas humorísticas, el arte y creativas manifestaciones emanadas del capital social.

Junto a poner en marcha la participación y el capital social, otra precondition fundamental es, como se mencionó, que haya un liderazgo político que tenga un proyecto nacional inclusivo, para todos.

Si el proyecto, como lo fue en los 90, es de supuesta modernización, no importa los costos en términos de exclusión y dolarización; la participación será un estorbo. Ese proyecto requiere concentración del poder y no equilibrios de poder.

Si el proyecto, como aparece en muchos países al impulso de los reclamos ciudadanos actuales, es de crecimiento compartido, desarrollo sostenible, inclusión universal, la participación es una vía regia para crear bases sociales firmes de apoyo al mismo.

Otra precondition es contar con los instrumentos organizacionales para hacer real la participación. Es necesario generar instituciones y modelos organizacionales acordes con ella. Que refuercen la transversalidad, y las relaciones horizontales en lugar del verticalismo. Que afiancen el trabajo en equipo en lugar de las figuras providenciales. Hoy gran parte de la gerencia del siglo XXI va en esa dirección en diversos ámbitos, porque se ha verificado una y otra vez que las organizaciones en donde hay involucramiento son las únicas que pueden transformarse en organizaciones que aprenden, son las de mayores niveles de productividad, son las más aptas para la innovación tecnológica.

Muchas veces en la región se ha tratado de hacer participación utilizando modelos organizaciones piramidales cuyo contenido es justamente el opuesto.

Otro punto es asegurar la representatividad en el proceso de participación. Los mecanismos de selección de delegados, representantes y líderes deben ser transparentes, confiables y de la mayor calidad.

Una característica central de un modelo realmente participativo será que en sí mismo deberá ser una escuela de aprendizaje. Deberá nutrirse con capacitación permanente para hacerlo cada vez mejor partiendo de los errores y aprendizajes cotidianos.

Otra precondition es que la participación sea vista no sólo en su dimensión política, económica y social, sino en lo que implica éticamente. Es ante todo no una concesión, sino un derecho fundamental del ser humano que debería ser respetado en toda sociedad existente. Hace a su misma dignidad humana. Se requiere que la sociedad en su conjunto asuma la participación como uno de sus valores éticos. Ése es el rango que tiene en algunas de las sociedades más avanzadas del planeta como las nórdicas.

Se requiere por último, en esta nómina desde ya incompleta, una gran concertación social para movilizar la participación. No debe darse por tácita o asegurada, ni tomarse como una bandera

sectorial; es una causa que va a permitir movilizar al máximo el potencial productivo, cultural y humano de toda la sociedad. Esa liberación del potencial de la sociedad es en definitiva un objetivo final de cualquier sociedad, y la estrategia más poderosa para hacerla progresar, insertarla competitivamente en las nuevas realidades económicas y asegurar la sustentación de su desarrollo.

VIII. Perspectivas de la participación en la región

América Latina requiere urgentemente de “poderes reequilibradores”. En una región de tan elevadas desigualdades, difícilmente se logrará reducir de modo efectivo la pobreza y obtener un desarrollo integrado si no se reequilibra el acceso al poder para que el mismo asuma como una prioridad central el enfrentamiento de la pobreza y el acceso a oportunidades para todos.

Hoy eso no es una proposición de un grupo de personas de buenos deseos, sino que es una exigencia de las grandes mayorías que reclaman, por vía de la democracia, el único modelo en que América Latina cree: un desarrollo más sostenible y equitativo.

La exigencia es apremiante. Según los resultados del último LatinBarómetro (2005), “un 75% de los trabajadores de la región están preocupados de quedar sin trabajo en los próximos 12 meses”. Ese porcentaje no cambia desde el 2002 a pesar del crecimiento económico de los últimos dos años. Por otra parte, la inquietud es muy fundada. En un 59% de los hogares una persona ha estado desempleada en los últimos 12 meses.

La participación es, como se ha visto en este trabajo, una gran promesa de reequilibramiento social y de desarrollo.

La región cuenta con precondiciones favorables para que la participación despegue. Tiene significativas experiencias exitosas, un amplio capital social, hay nuevos liderazgos políticos con proyectos inclusivos. Sin embargo, para evitar el peso del pensamiento único, de la tradición de prácticas clientelares, del tecnocratismo, de la tendencia a desvalorizar a los desfavorecidos, y de las simples resistencias a democratizar el poder, será necesario que la participación se incorpore a la gran agenda de las luchas populares.

También que se avance en la estructuración de nuevos diseños organizacionales y herramientas de acción que puedan dar sólido piso organizacional a la implementación de los proyectos participativos. Con frecuencia, la región ha hecho en este campo “más de lo mismo”, cayendo en errores reiterados. Tiene que innovar y aprender de la gerencia social de excelencia que generaron Porto Alegre, Villa, Rosario, y muchas otras experiencias.

Por último, es imprescindible recolocar éticamente esta lucha. Es la lucha por un derecho humano central. Hace a la naturaleza del ser humano. Lo veía con claridad Juan XXIII (1961) cuando en Mater et Magistra decía que “en la naturaleza de los hombres se halla involucrada la exigencia de que en el desenvolvimiento de su actividad productora tengan posibilidad de empeñar la propia responsabilidad y perfeccionar el propio ser”.

Notas

¹ El tema de las políticas necesarias es tratado con detalle en Kliksberg (2004).

² Sen (2002) muestra que en realidad es difícil hablar de libertad en condiciones de alta desigualdad. Señala: “La retórica de la libertad ha sido ampliamente utilizada por muchos pensadores que han demostrado relativamente poco interés por la equidad. (...) Sin embargo, resulta difícil entender una perspectiva de libertad que no tenga a la equidad como elemento central. Si la libertad es realmente importante, no puede ser correcto reservarla solamente para unos pocos elegidos. (...) La desigualdad es una preocupación central en la perspectiva de la libertad”.

³ El autor profundiza el tema en “¿Cómo poner en marcha la participación? Seis tesis no convencionales”, incluido en Kliksberg (2006).

Bibliografía

- Banco Mundial (2004), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, Banco Mundial.
- Busatto, Cezar (2006), A experiência de participação democrática em Porto Alegre e a governança solidária local, Porto Alegre, mimeo.
- CEPAL (1999), “América Latina: proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025”, en *Boletín Demográfico*, N° 63, Santiago.
- CEPAL (2003), *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, Santiago, CEPAL.
- CEPAL y Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL y Organización Iberoamericana de la Juventud (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, Santiago, CEPAL, OIJ.
- Cunill Grau, Nuria (2006), “La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?”, en *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Francisco Mezones (ed.), Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala, Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- De Souza, Ubiratan (1998), La experiencia de Porto Alegre, <http://www.demopunk.net/sp/sp/direct/porto/porto2.html>.
- Franco, Carlos (1992), “Imágenes de Villa El Salvador”, en *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, Bernardo Kliksberg (comp.), PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano.
- Genro, Tarso (2005), “El presupuesto participativo y el Estado”, en *La agenda ética pendiente de América Latina*, Bernardo Kliksberg (comp.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, BID.
- González, Chiqui (2005), “Una ciudad con ojos de niño”, en *Políticas para la gobernabilidad*, PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario (eds.), Rosario, PNUD.
- Juan XXIII (1961), *Carta Encíclica Mater et Magistra*, Buenos Aires, Librería Católica Acción.
- Kliksberg, Bernardo (2004), *Hacia una economía con rostro humano*, México, Fondo de Cultura Económica, 9. ed.
- _____ (2006), “¿Cómo poner en marcha la participación? Seis tesis no convencionales”, en *Más ética, más desarrollo*, Bernardo Kliksberg (ed.), Buenos Aires, Editorial Temas, 8. ed.
- LatinBarómetro (2005), *Informe 1995-2005*, Santiago, LatinBarómetro.
- Narayan, Deepa ...[et al] (2000), *Voices of the Poor*, Washington, World Bank.
- Navarro, Zander (1998), “La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-98)”, en *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*, Washington, BID.
- _____ (2005), “Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil”, en *Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina*, Isabel Licha (ed.), Washington, BID.
- Osmani, S. R. (2006), World Public Sector Report, New York, United Nations. Department of Technical Cooperation for Development, mimeo.
- PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario (eds.) (2005), *Políticas para la gobernabilidad*, Rosario, PNUD.
- Riveros, Héctor (2005), “Las condiciones de gobernabilidad de la experiencia Rosario”, en *Políticas para la gobernabilidad*, PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario (eds.), Rosario, PNUD.
- Salamon, Lester M.; Sokolowski, S. Wojciech; y List, Regina (2003), *Global Civil Society: an Overview*, Baltimore, The Johns Hopkins University. Institute for Policy Studies. Center for Civil Society Studies (The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project).
- Sen, Amartya (2002), “¿Qué impacto puede tener la ética?”, en *Ética y desarrollo: la relación marginada*, Bernardo Kliksberg (comp.), Buenos Aires, El Ateneo.

- Sulbrandt, José (2006), *Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales*, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- United Nations (2005), *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*, New York, United Nations. Department of Economic and Social Affairs.
- Universidad de Washington. Centro para el Desarrollo Social. Instituto de Servicio Global (2004), “Voluntariado juvenil y servicio cívico en América Latina y el Caribe: una posible estrategia del desarrollo económico y social. Antecedentes para una agenda de investigación”, St. Louis, Centro para el Desarrollo Social.
- Villa El Salvador (2006), Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2021, Villa El Salvador, mimeo.
- You, Jon-Sung y Khagram, Sanjeev (2004), *Inequality and Corruption*, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government (Faculty Research Working Papers Series).
- Zapata, Antonio (1996), *Sociedad y poder local: la comunidad de Villa El Salvador, 1971-1996: testimonios y reflexiones de un actor*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.