

**BERNARDO KLIKSBERG**

# ¿CÓMO IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA?

Clave estratégica para enfrentar la exclusión y la desigualdad, y devolver dignidad

UNA PUBLICACIÓN DE LA RED LATINOAMERICANA DE  
UNIVERSIDADES POR EL EMPRENDEDURISMO SOCIAL



Una Publicación de la Red Latinoamericana de Universidades por el Emprendedurismo  
Social – REDUNES [www.redunes.org](http://www.redunes.org)  
© 2015



Autor: BERNARDO KLIKSBERG  
Coordinación de edición: Dalia Silberstein

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro sin el permiso previo por escrito del autor.

## **CONTENIDOS**

**INTRODUCCION DEL AUTOR. Urge potenciar la participación comunitaria. Más participación comunitaria, más equidad.**

**1. ¿Quién le teme a la participación?**

**2. Seis tesis no convencionales sobre la participación comunitaria.**

**3. Estrategias y metodologías para promover la participación social en el desarrollo e implementación de políticas públicas para enfrentar las inequidades en salud.**

**4. ¿Cómo avanzar la participación en américa latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas.**

**5. ¿Por qué la cultura es clave para el desarrollo?**

**6. UNA OBSERVACION FINAL DEL AUTOR. ¿Es viable aumentar la participación?**

**ADENDA. El Voluntariado. 140 Millones Ayudando A Los Demás.**

## Introduccion

### URGE POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA MÁS PARTICIPACIÓN COMUNITARIA, MÁS EQUIDAD

Bernardo Kliksberg\*

La escalada de las desigualdades prosigue en el mundo actual. Según el informe 2014 sobre los “ultraricos” de la Unión de Bancos Suizos, los que tienen más de 30 millones de dólares cada uno son solo el 0.004 por ciento de la población del mundo, pero su patrimonio es mayor que dos veces el Producto Bruto interno(PBI) de Estados Unidos, primera economía del mundo. Solo en propiedades tienen más que el PBI de la India.

El 1% más rico es dueño ya del 48% del Producto Bruto Mundial. Del otro lado, el 80% de la población mundial solo tiene el 5.5%, De acuerdo a las previsiones de OXFAM Internacional, si no hay cambios importantes, en el 2018, el 1% tendrá el 54% del PBI del mundo.

Uno de los tanto ejemplos de que puede significar eso en la práctica. Wolfers (The New York Times, 17/3/2015) llama la atención sobre una investigación del Institute for Policy Studies. Muestra que lo que se pagó por bonos (compensaciones especiales) en Wall Street en el 2014, doblo el total de todo lo que ganan los asalariados del país que trabajan full time por el salario mínimo federal. De un lado, las finanzas, los 178.000 que trabajan en ellas recibieron un total en bonos de 28000 millones de dólares.

Del otro lado, el millón de empleados que trabajan bajo salario mínimo, todos juntos, recibieron 15.000 millones. Los primeros solo en bonos, y en una ciudad, un promedio de 172.860 dólares anuales, los segundos a nivel de todo el país, un promedio de 15 ,000 dólares. Las mismas tendencias se dan hoy en muchos países.

En América Latina, las altas desigualdades han sido centrales en la reproducción de la pobreza. Tiene a pesar de mejoras en algunos países, uno de los peores índices de distribución del ingreso, un Gini 0.527. Duplica el de los países escandinavos. A pesar del progresos 167 millones el 28% de la población son pobres, y entre ellos 74 millones, un 12% están en indigencia. En Centroamérica 1025 personas, el 0.041% de la población de la zona, tienen 137.000 millones de dólares, más que producto bruto de la región. En el otro extremo, a una región que exporta alimentos en gran cantidad, el 18% 7,7 millones están con hambre. Guatemala (14.8 millones de habitantes) tiene 235 ultraricos, con una fortuna promedio individual de 122 millones de dólares. El 48% de los niños sufren de desnutrición. Honduras

---

\* Presidente y Fundador de la Red Latinoamericana de Universidades por el Emprendedurismo Social. Director Académico del Congreso Internacional de Responsabilidad Social. Presidente del Centro Nacional de Responsabilidad Social Empresarial de la Universidad de Buenos Aires. Asesor Principal de la Dirección Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Autor de 63 obras traducidas a múltiples idiomas. La TV (Canal Encuentro/Mulata Films) ha filmado una serie sobre sus ideas “EL INFORME KLIKSBERG. ESCANDALOS ETICOS”, que se está exhibiendo en siete países de la región y en YOUTUBE, y fue nominada al Premio máximo de la TV mundial, el EMMY Internacional. Su más reciente obra, “Ética para empresarios” (traducida al inglés y al chino). Entre otras tareas voluntarias, Asesor Principal de TECHO.

(7.8 millones de habitantes) tiene 215 ultraricos con 139 millones de dólares cada uno. Más del 60% de la población está en pobreza.

Un estudio del Fondo Monetario Internacional, premiado por esa institución, (Mulas y Frences, 2015) dice que el ascenso continuo de las desigualdades en las remuneraciones tiene razones muy concretas. Señala: "una mayor globalización financiera y el desempleo se asocian a una mayor diferencia de salarios" En cambio considera que "la mayor sindicalización en la industria, la mayor formación de los trabajadores, y el mayor gasto del Estado" ayudan a reducir la brecha. Subraya que: "Al reducir la influencia de los empleados en las decisiones de las empresas el debilitamiento de los sindicatos permitió aumentar la parte de las rentas constituidas por las remuneraciones de la alta dirección y de los accionistas".

Algunas de las recomendaciones principales del informe, son sindicatos fuertes, y Estado del Bienestar. Como se puede avanzar en esas direcciones, bajo la avalancha mediática permanente que descalifica a ambos?

En la historia reciente, la participación ha sido una de las pocas vías reequilibradoras de la desigualdad. Ha generado las organizaciones de los trabajadores, y ha sido vital en la existencia de políticas públicas protectoras de los más débiles, y habilitadoras de sus derechos básicos. Al mismo tiempo ha sido decisiva en las reformas sociales adelantadas en varios países de América Latina en los años recientes.

Sin una sociedad civil, más densa en organizaciones, y más activa en exigir derechos, esas reformas hubieran sido imposibles, o no sostenibles. Esa sociedad movilizadora, en muchos casos a través de la participación, fue la base de apoyo de cambios como los producidos en los 8 años de Lula, que sacaron 35 millones de personas de la pobreza, los 8 años del Frente Amplio que redujeron la pobreza del 39 al 13% en el Uruguay, o la universalización de la jubilación a los adultos mayores (97%) y la protección a todos los niños pobres a través del Programa Asignación Universal (cobertura 3.6 millones de niños) en la Argentina, o la alfabetización universal de la población indígena en Bolivia (declarada libre de analfabetismo por la Unesco).

Como se puede hacer para potenciar la participación que fue decisiva en esos cambios, en la región y en el mundo?

Así como es un camino fundamental para bajar inequidad, también lo es en la posibilidad de que el emprendedurismo social, una tan positiva fuerza de mejoramiento de la situación de los excluidos, pueda pasar de proyectos micro de sostenibilidad difícil a otros en gran escala, y alta capacidad de autosustentabilidad.

Si los proyectos de los emprendedores sociales, tienen una base participativa amplia se fortalece su sostenibilidad por la misma comunidad. La participación dispara la movilización de su capital social. Con su impulso hay más probabilidades de que los proyectos puedan escalar, y llegar a sectores más vastos.

Esta obra trata esencialmente de los aprendizajes que pueden extraerse de múltiples experiencias de participación en la región y el planeta, respecto a cómo avanzarla, y enfrentar los obstáculos y resistencias que la frenan.

El autor revisa críticamente las miradas convencionales sobre la participación, muestra su papel proequidad, examina un caso concreto, la participación en la planificación, diseño e implementación de políticas de salud, examina como la participación moviliza y construye capital social, y encara los argumentos de los adversarios de la participación. Se concluye con algunas reflexiones de conjunto, y se agrega una adenda con una visión de una fuerza creciente en el planeta que combina participación y emprendedurismo social, el voluntariado.

La lucha por ampliar los espacios participativos, es central para impulsar cambios que saquen de la exclusión, a los 1200 millones de personas en pobreza extrema, los 805 millones en hambre severa, y sin agua potable, los 1400 millones sin energía eléctrica, los 2400 millones sin instalaciones sanitarias.

El Papa Francisco advirtió “no podemos tolerar durante más tiempo que los mercados financieros gobiernen la suerte de los pueblos en lugar de ayudarlos, o que unos pocos prosperen recurriendo a la especulación financiera, mientras muchos otros sufren duramente las consecuencias”. El Papa pide continuamente se deje a los pueblos participar. Uno de sus predecesores el Papa Juan XXIII, explicaba que los seres humanos han nacido para la participación.

Sus voces deben ser atentamente escuchadas. Urge colocar en el centro de la agenda pública, como movilizar la participación, motor de cambios a favor de los desfavorecidos, y de sociedades más humanas.

## Capítulo 1

### ¿QUIÉN LE TEME A LA PARTICIPACIÓN?

#### I. Aquí Estamos, Escúchenos

La participación está cambiando la gran agenda política de las sociedades.

Era fijada normalmente por los grandes intereses económicos y por los medios masivos de comunicación. Ya no más.

Berlusconi concentraba todos esos poderes al mismo tiempo. Es el hombre más rico de Italia, asimismo el dueño de los principales medios del país, y puso ambas condiciones a trabajar diariamente para alcanzar el poder.

A pesar de las acusaciones de corrupción, las dolce vita y los juicios, su dominio sobre los medios le permitió controlar la opinión pública y mantener el poder a pesar de todo.

El comienzo de su caída se inició con el ascenso de un poder mediático paralelo. Los jóvenes se lanzaron a la Internet masivamente a construir una contraoferta.

Instalaron en Internet espacios propios, entre ellos humorísticos sobre el premier, compitiendo y superando con frecuencia a los espacios de la red tradicional de medios.

Ello fue clave en la derrota masiva de Berlusconi en un referéndum.

En los acontecimientos que se suceden en Grecia, surgió un movimiento inesperado. La receta ortodoxa Den Plirono "No pagamos" (ver *Febbro, Página 12*, 11 /11/11).

No está ligado a ninguna fuerza política, es un movimiento de base, de desobediencia civil, que no está dispuesto a pagar los nuevos gravámenes en una situación de recesión severa con una caída del producto bruto de 20 por ciento en los dos últimos años y presiona para que el Estado siga cumpliendo con sus deberes elementales, de proporcionar a la población servicios públicos básicos gratuitos.

En México un poeta célebre, Javier Sicilia, cuyo hijo fue asesinado por las mafias fundó el "Movimiento para la paz". Viene recorriendo todo México encabezando una marcha cada vez más seguido.

Dice respecto a los jóvenes marginados reclutados o que intenta reclutar el narcotráfico: “Debemos ver dónde nacieron, qué pasó y qué está pasando con el tejido social para hacer que estos niños no terminen volviéndose criminales. Y qué está faltando en nuestra sociedad, y dentro del Estado que impide la formación de hombres dignos de respeto”.

En estos casos, y en muchos otros en desarrollo, la gente, el pueblo, está exigiendo ser escuchada, a través de formas inéditas de participación.

## **II. La Participación Gran Reequilibrador De Las Desigualdades**

La participación juega en las actuales realidades múltiples roles reequilibradores, en un mundo sumido en grandes desequilibrios económicos, sociales y políticos.

La participación es, ante todo, un fin en sí mismo. Implica respetar la misma naturaleza del ser humano, que reclama participar.

El papa Juan XXIII, Juan el Bueno, destacó especialmente su papel fundamental en el vital campo del trabajo.

En su pionera encíclica *Mater et Magistra* (1961) afirma: “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”.

Es, por otra parte, el pilar de una democracia real.

En las de alta intensidad, como las escandinavas, hay una sociedad civil articulada, mandatos precisos a los representantes electos, un estrecho y continuo contacto entre ellos y sus representados, canales abiertos para hacerles llegar la opinión ciudadana, rendición de cuentas permanente, métodos activos de control social y otras vías que aseguran la atención permanente a los reclamos de la sociedad.

Asimismo, la participación de las mujeres es plena. Según el World Economic Forum (2011) los cuatro países líderes del mundo en este tema son Suecia, Noruega, Finlandia, y Dinamarca.

En las democracias de baja intensidad, el ejercicio de la participación está acotado. La sociedad civil es fragmentada y débil. Participa a través de votaciones cada varios años para designar al presidente y el Congreso. Luego los contactos son limitados, las rendiciones de cuenta intermitentes, y no hay canales

orgánicos de participación continua.

La insatisfacción con la gestión no tiene cómo canalizarse hasta que puede explotar.

En América Latina, 12 presidentes fueron expulsados del cargo entre 1993 y el 2005 antes de terminar su mandato, por protestas participativas masivas.

La ciudadanía, sin otros caminos, llevó a las calles su disconformidad por que no cumplían sus mandatos, no reducían la pobreza ni la desigualdad, sino que la aumentaban, y en muchos casos había corrupción.

Desde Color de Mello en Brasil, pasando entre otros por Mahud en Ecuador, Sánchez de Lozada en Bolivia, De la Rúa en Argentina y otros, la participación reequilibró el mal funcionamiento de la democracia.

Hoy la ciudadanía exige democracia de alta intensidad. El Latinobarómetro 2011 destaca especialmente lo que llama “el síndrome chileno”.

Como muestra, según los indicadores macroeconómicos, tradicionales todo anda bien. Sin embargo, hay insatisfacciones sociales muy profundas que implosionaron.

Cuando se pregunta en la encuesta “¿su país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o está gobernado para el bien de todo el pueblo?”, la respuesta “para el bien de todo el pueblo” cayó en Chile en un 26 por ciento entre el 2010 y el 2011. En Argentina subió en un 12 por ciento en similar período.

Las protestas encabezadas por los estudiantes chilenos contra las desigualdades en educación, fueron hechas suyas según las encuestas por cerca del 90 por ciento de la población, y la popularidad del actual gobierno cayó a pique.

Por otra parte, las nuevas metodologías participatorias mismas, han sido revalorizadas por la población en América Latina. En el Latinobarómetro (2009), el 63 por ciento piensa que “las marchas, protestas y manifestaciones en la calle son normales en democracia”, el 59 por ciento que son “indispensables para que las demandas sean escuchadas” y el 56 por ciento “que es una manera que tienen hoy los jóvenes de sentirse parte de algo”.

La vigorización de la participación está teniendo resultados muy concretos en América Latina. Ha llevado los grandes temas sociales al centro de la agenda y ha impulsado una elevación sustancial de la asignación de recursos a ellos.

De acuerdo a los datos de Cepal (2010), el gasto público social pasó del 12,3 por ciento del Producto Interno Bruto regional en 1990-91 al 18,4 por ciento, en el 2007-2008. Su significación en el gasto público total ascendió en ese periodo del 45 al 65 por ciento del mismo.

La participación reequilibró socialmente y potenció a presidentes comprometidos consistentemente con la agenda social que cambiaron las prioridades presupuestarias e introdujeron programas que por su cobertura, recursos e impactos son totalmente inéditos en la región, como Bolsa Familia en Brasil, Asignación Universal por Hijo en la Argentina, y el Plan Ceibal en Uruguay.

### **III. La Participación En Acción**

La participación siempre tuvo en América Latina una legitimidad de carácter moral. Desde amplios sectores se planteó con toda frecuencia como un derecho básico de todo ser humano, con apoyo en las cosmovisiones religiosas y éticas predominantes en la región.

También tuvo continuamente una legitimidad política. Es una vía afín con la propuesta histórica libertaria de los padres de las naciones de la región y con el apego consistente de la misma al ideal democrático.

Ahora se agregan a dichas legitimidades otras de carácter diferente, que no excluyen las anteriores sino que se suman a ellas. La participación tiene una legitimidad social, y gerencial. Lleva a una mejor gestión de las políticas y programas públicos y sociales. Los programas sociales en donde la comunidad asistida interviene en su diseño, gestión, y monitoreo y evaluación son mucho más eficientes y erradican la corrupción y el clientelismo.

Las experiencias internacionales y regionales muestran categóricamente, que llevar adelante programas con base en la participación de las comunidades, fortalecer su capital social, su articulación, libera el potencial de iniciativa comunitario e individual y promueve el acceso igualitario a los ingresos y los servicios.

En América Latina numerosas experiencias en marcha indican que la participación comunitaria puede arrojar resultados muy superiores. Entre ellas Villa El Salvador en el Perú, el Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre –Brasil pionero mundial en este campo–, las escuelas de campesinos pobres autogestionadas en El Salvador (Educo), el Programa un Techo para mi País hoy en 19 países de la región, y otras.

Estas experiencias tienen, a pesar de su diversidad, dado que corresponden a realidades muy diferentes y han operado en campos muy variados, ciertas características comunes.

En primer lugar, en todos los casos puede encontrarse que se intentó poner en marcha formas de participación “real”, no “simulaciones de participación”. La apelación no fue como se ha dado con tanta frecuencia a consultas erráticas o coyunturales, o a recibir opiniones después no tenidas en cuenta, sino efectivamente se diseñaron modalidades organizacionales que facilitaron y estimularon la participación activa y continua.

En segundo término, en todos los casos ha habido un respeto por aspectos como la historia, cultura e idiosincrasia de la población. No se “impusieron” formas de participación de laboratorio, sino que se intentó construir modalidades que fueran coherentes con esos aspectos.

En tercer término, todas estas experiencias, que son de largo aliento, tuvieron como un marco subyacente un proyecto en términos de valores, de perfil de sociedad a lograr, de formas de convivencia diaria por las que se estaba optando.

Frente a los resultados que da la participación de la comunidad, sus ventajas comparativas, y su legitimidad gerencial, ¿cómo se explica su limitado avance en la región?

#### **IV. La Participación Enfrenta Fuertes Resistencias E Intereses**

En el “discurso” la participación ha triunfado en América Latina. Se escuchan permanentemente desde los más altos niveles gubernamentales, y de grupos de gran peso en la sociedad, referencias a la necesidad de incrementar la participación, a su deseabilidad para una sociedad democrática, a su tradición histórica en cada sociedad.

En los hechos, los avances en participación comunitaria muestran una gran brecha con el declaracionismo al respecto.

Tiene explicaciones. La participación ciudadana y comunitaria implica profundos cambios en las correlaciones de poder, y el acceso real a recursos y oportunidades.

En el pensamiento predominante en las elites de la región, que en sociedades tan asimétricas han tenido incidencia decisiva en las decisiones hay, desde ya con excepciones, importantes resistencias.

Por otra parte, ese pensamiento permea con frecuencia a amplios sectores de la población que tienden a absorber la mirada del mundo que ofrece. Hay una cultura antiparticipatoria fuertemente subyacente en la región. Algunos de sus núcleos esenciales son los que siguen.

## **El pensamiento único**

La idea de que en economía hay un solo camino, las políticas ortodoxas rígidas, fue asumida por gran parte de las elites 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.

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 antitéticas 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.

## **El clientelismo**

Sectores significativos de las elites 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 la exacerbación de las xenofobias.

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.

### **La visión tecnocrática**

Con frecuencia en la región liderazgos políticos avanzados, recogiendo el mensaje de la ciudadanía, han dictado leyes o puesto en marcha políticas destinadas a basarse 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 implica 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.

Es un proceso de naturaleza social compleja donde hay que cambiar actitudes, correlaciones de poder, lograr el “ownership” 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.

### **La desvalorización de los desfavorecidos**

Tras la resistencia a la participación de las elites y los tecnócratas existe, en muchos casos, algo aún más profundo, que es la persistencia de una cultura discriminatoria.

Perciben a los sectores sociales excluidos, o en pobreza, desde el prejuicio.

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 el que en definitiva 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, en definitiva, un prejuicio más raigal sobre su misma condición humana que los inhabilitaría para participar como iguales.

Allí se cumple la conocida ley sociológica de la “profecía que se autorealiza”. 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 que, 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.

## **Es el poder**

En la excelente y rigurosa evaluación que Zander Navarro (2005) realizó de la experiencia de Porto Alegre, se autoplanteó una pregunta central: ¿la experiencia es trasplantable 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”.

Se podría pensar que quienes comparten el poder a través de la participación lo pierden en parte, mientras que los que la rehúyen tienen más poder. Paradojalmente, 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 de los Trabajadores de Lula, que introdujo el presupuesto participativo, ganó varios periodos electorales sucesivos y finalmente perdió ante un frente cuya propuesta era profundizar aún más la participación. El ideólogo del Presupuesto Municipal Participativo Tarso Genro, es hoy el Gobernador de todo el Estado de Rio Grande Do Sul.

## **V. La Participación, Base Del Cambio**

Para que pueda impulsarse la participación y superar “murallas” como las mencionadas, debe haber un proyecto transformador, y un liderazgo político orientado a la inclusión de todos.

Si el proyecto como 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, en unos pocos, y no acceso de las grandes mayorías.

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 tendrá condiciones para su desarrollo.

Al mismo tiempo, es imprescindible, es un pilar fundamental para enfrentar los intereses que no quieren cambios transformadores, y que se tratan de mantener congelada la historia, porque forman parte del 1 por ciento beneficiado al que se refieren los indignados del mundo.

Algunos de sus lemas el 15 de octubre pasado cuando se realizaron manifestaciones simultáneas en nombre del 99 por ciento en 952 ciudades de 82 países aludían centralmente al tema de la participación.

Decían: “Toman decisiones sobre nosotros, pero sin nosotros”, “sino nos dejan sonar, no los dejaremos dormir”, “no somos antisistema, el sistema es antinosotros”.

América Latina requiere urgentemente de “poderes reequilibradores” al ser la región más desigual de todas.

Hoy se abre una perspectiva única para la participación. Los nuevos modelos en construcción en países como la mayoría de los del Unasur requieren para su profundización y sustentabilidad del fortalecimiento de la participación. La ciudadanía es su destinatario final, y la única que les permitirá enfrentar los intereses del status quo.

La participación ya no es más como en los orientados para beneficiar las cuotas de las elites, un entrometido en la fiesta, sino el actor principal de la historia.

Pero además es necesario recolocar éticamente la lucha por la participación.

No es una concesión, sino un derecho fundamental del ser humano que debería ser respetado en toda sociedad existente. Hace a su misma dignidad.

## Capítulo 2

### SEIS TESIS NO CONVENCIONALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

#### I. La Participación En El Centro Del Escenario

Hasta hace pocos años la participación comunitaria en el desarrollo económico y social era un tema altamente polémico, objeto de fuertes controversias, fácilmente susceptible de rápidos etiquetamientos ideológicos. Una de sus descalificaciones más frecuentes era considerarla integrante del reino de las “utopías” sin sentido de realidad. Actualmente se está transformando en un nuevo consenso. Gran parte de los organismos internacionales de mayor peso están adoptando la participación como estrategia de acción en sus declaraciones, proyectos, e incluso en diversos casos están institucionalizándola como política oficial. Entre ellos, el Banco Mundial publicó en 1996 un libro “maestro” sobre participación. Señala que presenta “la nueva dirección que el Banco está tomando en apoyo de la participación”, y resalta que “la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión”. Su Departamento de Políticas preparó estrategias y un Plan de Acción a largo plazo en donde se formulan lineamientos muy concretos. Entre ellos, que el Banco fortalecerá las iniciativas de los prestatarios que fomenten la incorporación de los métodos participativos en el desarrollo, que la participación de la comunidad será un aspecto explícito del diálogo con el país y de las Estrategias de Ayuda al país, y que el Banco fomentará y financiará asistencia técnica que fortalezca el involucramiento de la gente de escasos recursos y otros afectados por el proyecto. Ya desde años anteriores el sistema de las Naciones Unidas había integrado la promoción de la participación como un eje de sus programas de cooperación técnica en el campo económico y social. Los informes sobre Desarrollo Humano que viene publicando desde 1990 y que examinan problemas sociales fundamentales del planeta, indican en todos los casos a la participación como una estrategia imprescindible en el abordaje de los mismos. El Banco Interamericano de Desarrollo editó en 1997 un Libro de Consulta sobre Participación. En su Introducción se indica que “La participación no es simplemente una idea sino una nueva forma de cooperación para el desarrollo en la década del 90”. Se destaca el peso que se proyecta asignarle. “La participación en el desarrollo y su práctica reflejan una transformación en la manera de encarar el desarrollo a través de los programas y proyectos del Banco”. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) (1993) reconoce que la “participación más amplia de todas las personas es el principal factor para fortalecer la cooperación para el desarrollo”. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1993) destaca que: “La participación es un elemento esencial del desarrollo humano” y que la gente “desea avances permanentes hacia una participación total”.

Otros organismos de cooperación internacional globales, regionales, subregionales y nacionales están sumándose al nuevo consenso. Pero el proceso no se limita a los dadores de cooperación y préstamos para el desarrollo. Va mucho más lejos. En las sociedades latinoamericanas se está dando un crecimiento continuo de abajo hacia arriba de la presión por estructuras participatorias, y una exigencia en aumento sobre el grado de genuinidad de las mismas. La población demanda participar, y entre otros aspectos una de las causas centrales de su interés y apoyo a los procesos de descentralización en curso, se halla en que entrevé que ellos pueden ampliar las posibilidades de participación si son adecuadamente ejecutados.

Como todos los cambios significativos en la percepción de la realidad, esta relectura de la participación como una estrategia maestra de desarrollo tiene anclajes profundos en necesidades que surgen de la realidad. América Latina inicio el siglo XXI con un cuadro social extremadamente delicado.

El panorama de pobreza e iniquidad pronunciada inadmisible en un sistema democrático como el que ha alcanzado la región después de largas luchas, y bloqueador del desarrollo, reclama respuestas urgentes e imaginativas. Ha sido el motor fundamental del nuevo interés surgido en torno de la participación comunitaria. La experiencia muchas veces frustrada o de resultados limitados en las políticas y proyectos de enfrentamiento de la pobreza, ha dejado como uno de sus saldos favorables la constatación de que en la participación comunitaria puede haber potencialidades de gran consideración para obtener logros significativos y al mismo tiempo mejorar la equidad.

La participación siempre tuvo en América Latina una legitimidad de carácter moral. Desde amplios sectores se planteó con toda frecuencia como un derecho básico de todo ser humano, con apoyo en las cosmovisiones religiosas y éticas predominantes en la región. También tuvo continuamente una legitimidad política. Es una vía afín con la propuesta histórica libertaria de los padres de las naciones de la región, y con el apego consistente de la misma al ideal democrático. Ahora se agrega a dichas legitimidades otra de carácter diferente, que no excluye las anteriores sino se suma a ellas. La participación tiene una legitimidad macroeconómica y gerencial. Es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación a las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas. Ello pone la discusión sobre la participación en un encuadre diferente al de décadas anteriores. No se trata de una discusión entre utópicos y antiutópicos, sino de poner al servicio de los severos problemas sociales que hoy agobian a buena parte de la población, los instrumentos más efectivos, y allí aparece la participación, no como imposición de algún sector, sino como "oportunidad".

Como toda oportunidad, su movilización efectiva enfrenta fuertes resistencias de diversa índole. Su presencia es evidente observando la vasta brecha que separa en América Latina el "discurso" sobre la participación de las realidades de implementación concreta de la misma. En el discurso el consenso

parece total, y la voluntad de llevarla adelante potente. En la realidad el discurso no ha sido acompañado por procesos serios y sistemáticos de implementación. Esa distancia tiene entre sus causas principales la presencia silenciosa de bloqueos considerables al avance de la participación.

Este trabajo procura aportar a la reflexión abierta que es imprescindible llevar a cabo en la región hoy para ayudar a que las promesas de la participación comunitaria puedan hacerse realidad en beneficio de los amplios sectores desfavorecidos de la región. Para ello plantea una serie de tesis sobre aspectos claves del tema. Tratan de poner a foco en qué consiste la nueva legitimidad de la participación, resaltar cómo forma parte de un movimiento más general de replanteo de la misma en la gerencia de avanzada, identificar algunas de las principales resistencias subterráneas a la participación, y sugerir estrategias para encararlas.

El objetivo de fondo no es exhaustivizar ninguno de los temas planteados, sino ayudar a construir una agenda de discusión históricamente actualizada sobre la materia, y estimular el análisis colectivo de la misma.

## **II. Primera Tesis: LA PARTICIPACION DA RESULTADOS**

Según enseña la experiencia concreta, promover y poner en marcha modelos participativos genuinos, significa en definitiva gerenciar con excelencia. La participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas.

Uno de los estudios más significativos al respecto fue el llevado a cabo por el Banco Mundial sobre 121 proyectos de dotación de agua potable a zonas rurales llevados a cabo en 49 países de Asia, Africa y América Latina (1994). Los proyectos estaban apoyados por 18 agencias internacionales. Se seleccionó el agua como tema central de la evaluación, por cuanto la falta de acceso a agua potable es un problema que afecta a vastos sectores de población pobre, tiene el más alto rango de importancia, y hay una larga historia de programas en esa área.

La investigación recogió data sistemática sobre dichos proyectos, y realizó análisis cuantitativos y análisis cualitativos comparativos entre ellos. Al mismo tiempo efectuó exámenes de la evolución de los proyectos durante períodos en algunos casos superiores a diez años. Se estudiaron 140 variables, y se introdujeron diversas precauciones metodológicas para evitar efectos “halo” y otros posibles sesgos. Los resultados finales pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

Efectividad según los niveles de participación de la comunidad  
en proyectos rurales de Agua

| Variable                              | Grado de Participación de los Beneficiarios |             |             |             |                    |
|---------------------------------------|---------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
|                                       |                                             | Bajo        | Mediano     | Alto        | TOTAL de proyectos |
| Grado de efectividad de los proyectos | Bajo                                        | 21          | 6           | 0           | 27<br>(22%)        |
|                                       | Mediano                                     | 15          | 34          | 5           | 54<br>(45%)        |
|                                       | Alto                                        | 1           | 18          | 21          | 40<br>(33%)        |
| TOTAL de Proyectos                    |                                             | 37<br>(31%) | 58<br>(48%) | 26<br>(21%) | 121<br>(100%)      |

Fuente: Deepa Narayan. *The contribution of People's Participation: 121 Rural Water Supply Projects*. World Bank, 1994

Como se observa, el cuadro clasifica a los proyectos según el nivel de participación de los beneficiarios en proyectos de baja, mediana y alta participación. A su vez cruza esa clasificación con otra que es la identificación de los proyectos que tuvieron baja, mediana y alta efectividad en términos de las metas buscadas. En los proyectos con baja participación sólo el 3% tuvieron alta efectividad mientras en los proyectos con mediana participación el 31% tuvo alta efectividad, es decir, se multiplicó por 10 la efectividad. En los proyectos con alta participación la efectividad llega a su tope, el 81% de los proyectos tuvieron alta efectividad. El grado de efectividad alcanzada multiplica por 27 al obtenido en los de baja participación, y por 2,6 al de los proyectos con mediana participación.

La participación de la comunidad cambió radicalmente los grados de logro de metas de los proyectos.

Según indica la investigación, algunos de sus resultados fueron:

- el mantenimiento de los sistemas de agua instalados en buenas condiciones (factor crucial en esta materia)
- la extensión del porcentaje de población alcanzada
- la mayor igualdad en el acceso
- beneficios económicos generales
- beneficios ambientales

Por otra parte, señalan los investigadores, la participación fue un factor fundamental de empoderamiento de la comunidad. Influyó fuertemente en:

- la adquisición por parte de los miembros de la comunidad de nuevas habilidades organizacionales y de destrezas relacionadas con el manejo del agua.
- el fortalecimiento de la organización comunitaria.

Los resultados indican que la participación no debe limitarse a algunas etapas del proyecto. La efectividad aumenta cuando está presente en todo el ciclo del proyecto. Por ello los serios problemas que encuentran los proyectos de agua que son diseñados sin consulta a los beneficiarios y en los que se espera después que la comunidad no consultada se hará responsable por su operación y mantenimiento.

El cambio en la aplicación de la participación generó variaciones sustanciales a lo largo de la vida de los proyectos. Entre otros casos examinados, en su fase 1 el proyecto del Aguthi Bank en Kenya fue conducido sin la participación de la comunidad. Estuvo plagado de problemas, demoras en la construcción, sobre costos, y desacuerdo sobre los métodos de pago de los consumidores, y tuvo que paralizarse. Fue rediseñado y los líderes locales se auto organizaron en el Aguthi Water Committee. Trabajando con el equipo del proyecto movilizaron el apoyo de la comunidad. Ella comenzó a contribuir con trabajo y aportes económicos. Desarrollada de ese modo, la fase 2 del proyecto se completó en tiempo y dentro del presupuesto fijado. La comunidad paga las tarifas mensuales acordadas por el servicio, y el mantenimiento del sistema y co gestiona ambos con el Gobierno. En Timor, Indonesia, el programa Wanita, Air Dan Sanitasi se propuso ayudar a que grupos de la comunidad fundaran y administraran su propio sistema de agua. Se formaron grupos pero los equipos gubernamentales demoraban en llegar. Los grupos incrementaron su participación y comenzaron a operar solos. Negociaron derechos de agua con un grupo vecino, consiguieron material de construcción, y construyeron tanques de agua con una limitada asistencia técnica.

La opción por la participación en lugar de otras modalidades posibles se considera asimismo la causa determinante del éxito en el Proyecto de Agua Rural del Banco Mundial en el Paraguay. Se ayudó a fortalecer una agencia gubernamental SENASA que tuvo la misión de promover en cada comunidad la creación de juntas y acordar con ellas contratos para la construcción y mantenimiento de los sistemas de agua. Se eligió esa alternativa que llevaría más tiempo en lugar de la de contratar una empresa externa que llevara adelante en corto plazo las construcciones. Los resultados convalidaron la elección. El Proyecto excedió las expectativas. Las comunidades contribuyeron con el 21% de los costos totales de construcción (un 6% más que los estimados originales) y el proyecto sirve a 20.000 personas más que las originalmente estimadas. La operación y el mantenimiento son satisfactorios. Las juntas comunitarias

están bien motivadas, manejan los sistemas satisfactoriamente, cumplen con los compromisos financieros, y tienen limitados problemas en recoger las contribuciones.

Dharam Gai (1989) llega a similares conclusiones a las de la investigación mencionada examinando nueve experiencias de participación popular en el trabajo con comunidades rurales pobres. Algunas se refieren a crédito para los pobres como la difundida del Grameen Bank, otras a organización de pequeños productores, grupos de autoayuda y ayuda mutua. Indica el investigador que en todos ellos, la efectividad es muy alta, y además es muy significativa la contribución al mejoramiento de la equidad. Resalta:

Estas experiencias demuestran que una modalidad de desarrollo arraigada en organizaciones populares de participación, al mismo tiempo que permite la plena iniciativa individual y de grupos, promueve una distribución relativamente igualitaria de los ingresos y el acceso a los servicios y medios comunes□.

En América Latina numerosas experiencias en marcha indican que la participación comunitaria puede arrojar resultados fuera del alcance de otros tipos de abordajes en los campos más disímiles. Tres de ellas, consideradas casos exitosos ejemplares y actualmente referencia internacional, han sido examinadas en este libro (El capital social y la cultura. Las dimensiones postergadas del desarrollo). Villa El Salvador en el Perú, las Ferias de Consumo Familiar en Venezuela, y el Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre, Brasil.

Las experiencias presentadas tienen, a pesar de su diversidad, dado que corresponden a realidades muy diferentes y han operado en campos muy variados, ciertas características comunes. En primer lugar, en todos los casos puede encontrarse que se intentó poner en marcha formas de participación “real”, no “simulaciones de participación”. La apelación no fue como se ha dado con tanta frecuencia a consultas erráticas o coyunturales, o a recibir opiniones después no tenidas en cuenta. sino efectivamente se diseñaron modalidades organizacionales que facilitaron, y estimularon la participación activa y continua. En segundo término, en todos los casos ha habido un respeto por aspectos como la historia, cultura e idiosincrasia de la población. No se “impusieron” formas de participación de laboratorio, sino que se intentó construir modalidades que fueran coherentes con esos aspectos. En tercer término, todas estas experiencias, que son de largo aliento, tuvieron como un marco subyacente un proyecto en términos de valores, de perfil de sociedad a lograr, de formas de convivencia diaria por las que se estaba optando.

¿Por qué la participación da resultados superiores? Ese es el objetivo de análisis de la siguiente tesis del trabajo.

### III. Segunda Tesis. LA PARTICIPACION TIENE VENTAJAS COMPARATIVAS

Los mejores resultados de los modelos participativos en el campo de los programas sociales, no son mágicos. Derivan de bases muy concretas. En general, los programas en esta materia, independientemente de sus metas específicas como bajar deserción en primaria, mejorar inmunizaciones, suministrar agua, prestar crédito a familias pobres, etc., tienen lo que se podría denominar “suprametas” que les son comunes y que enmarcan a las metas específicas. Se desea que los programas sean eficientes, es decir, hagan un uso optimizante de recursos usualmente escasos, que contribuyan a mejorar la equidad, punto crucial en América Latina, como se ha destacado actualmente la región más desigual del mundo, y que generen sostenibilidad, favorezcan la conformación de capacidades que fortalezcan la posibilidad de que la comunidad pueda seguir adelante con ellos en el tiempo.

Lograr este tipo de metas requiere un abordaje organizacional acorde con su particular estructura. Por otra parte, la tarea no estará cumplida maximizando una sola de las suprametas. Debe tratar de lograr el mayor efecto de conjunto posible en los tres campos. Así, como ha sucedido en diversos casos si se hace un uso eficiente de recursos, y se alcanzan los objetivos, pero al mismo tiempo la metodología empleada es de carácter netamente vertical, los efectos pueden ser regresivos en términos de desarrollo de las capacidades de la comunidad, y las metas alcanzadas tendrán una vida limitada. Son usuales los proyectos de desarrollo social en donde se obtiene un nivel significativo de metas durante la duración del período del préstamo o la cooperación externa, pero al finalizar la misma, los logros retroceden rápidamente. Señala al respecto un análisis de la acción del Banco Mundial (Blustein, Washington Post, 1996): “evaluaciones internas indican que más de la mitad de sus proyectos, es incierto o improbable, sean ‘sostenibles’. Ello significa que después que se han completado – un proceso que toma usualmente cinco o seis años – es posible que no sigan dando beneficios significativos a los países receptores”.

Tampoco la meta de equidad es de obtención lineal. No basta tener la intención de asignar recursos a través de los proyectos a grupos desfavorecidos. Si los modelos organizacionales empleados tienen características que sólo permiten el acceso real a dichos recursos a sectores de determinados niveles de calificación y capacitación previa, los programas pueden ser cooptados por dichos sectores. Es frecuente el caso de programas para pobres, cuyas complejidades administrativas de acceso, llevan a que grupos de clase media se conviertan en sus principales beneficiarios.

Las dificultades reseñadas y otras identificables indican que debe haber una estrecha coherencia entre las metas de eficiencia, equidad y sostenibilidad, y el “estilo organizacional” empleado. Es esa la base práctica de la que surgen las ventajas comparativas de los modelos participativos genuinos. Sus rasgos estructurales son los más acordes con el logro combinado de las “suprametas”.

En cada una de las etapas usuales de los programas: diseño, gestión, monitoreo, control, evaluación, la participación comunitaria añade “plus” prácticos, y limita los riesgos usuales.

En la elaboración del programa social, la comunidad puede ser la fuente más precisa de detección de necesidades relevantes y de priorización de las mismas. Es quien más conocimiento cierto tiene sobre sus déficits y la urgencia relativa de los mismos. Asimismo puede hacer aportes decisivos sobre múltiples aspectos requeridos para un diseño exitoso, como las dificultades que pueden encontrarse en el plano cultural, y a su vez las “oportunidades” que pueden derivar de la cultura local.

Su integración a la gestión del programa logrará diversos efectos en términos de efectividad organizacional. Puede poner en movimiento la generación de ideas innovativas. Permitirá rescatar en favor del proyecto elementos de las tradiciones y la sabiduría acumulada por la comunidad que pueden ser aportes valiosos. Asegurará bases para una “gerencia adaptativa”. La experiencia de los programas sociales demuestra que ese es el tipo de gerencia más acorde a los mismos. Continuamente se presentan situaciones nuevas en muchos casos inesperadas, y se necesitan respuestas gerenciales sobre la marcha. En gerencia adaptativa el momento del diseño y el de la acción deben acercarse al máximo. Para lograr resultados efectivos de la acción, el diseño debe reajustarse continuamente en base a los emergentes. La comunidad puede posibilitar la gestión adaptativa suministrando en tiempo real continuos “feedbacks” sobre qué está sucediendo en la realidad, e incluso agregando constantemente información que puede ayudar a evitar situaciones luego difíciles de manejar.

En materia de control del buen funcionamiento del programa, y de prevención de la corrupción, el aporte de la participación comunitaria organizada puede ser insustituible. El control social obligará a la transparencia permanente, significará un seguro contra desvíos, permitirá tener idea a tiempo de desarrollos indeseables a efectos de actuar sobre los mismos.

Finalmente, los jueces más indicados para evaluar los efectos reales de los programas sociales son sus destinatarios. Las metodologías modernas de evaluación participativa, y de investigación acción permiten que la comunidad de modo orgánico indique resultados efectivamente obtenidos, deficiencias, efectos inesperados favorables y desfavorables, y elementos claves para diseños futuros.

No utilizar los modelos participativos significará “costos de oportunidad” en todos los aspectos organizativos planteados. Pero además favorecerá la generación de “costos directos” que atentarán contra el cumplimiento de las metas como los siguientes, identificados por el Grupo de Desarrollo Participativo del Banco Mundial (1994):

- una falta de apoyo y de sentido de propiedad que impide el aprovechamiento de los servicios, reduce la continuidad del beneficio y limita la recuperación de los costos del proyecto;
- un sentido de indiferencia y dependencia del Estado donde los ciudadanos ven que tienen poca o ninguna voz en su propio desarrollo;
- malestar y resentimiento cuando los proyectos o políticas son impuestos; y limitación del aprendizaje y la creación de nuevas alternativas por parte de los actores claves;
- costos financieros, de tiempo y oportunidad adecuada que el Banco y los actores claves intercambiaron, se identifiquen mutuamente y se comprometan unos con otros;
- dificultad para asegurar que los actores claves y sus prioridades reales están expresados apropiadamente por las personas que los representan;
- el riesgo de ahondar diferencias y conflictos preexistentes entre subgrupos de interesados con diferentes prioridades e intereses;
- generar expectativas imposibles de cumplir; y
- las elites poderosas y más organizadas pueden tomar el poder y excluir a la gente de escasos recursos y a los grupos marginados.

Todos los “plus” de la participación comunitaria señalados y otros añadibles aportan fuertemente a la eficiencia organizacional. Pero su efecto combinado va mucho más de ello. Tienen impactos extensos y profundos en materia de sostenibilidad y equidad.

En cuanto a la sostenibilidad, al crearse condiciones favorables para ello a través de la participación, la comunidad puede desarrollar el sentimiento de “ownership”, de propiedad del proyecto, hacerlo realmente suyo. Ello movilizará sus energías y esfuerzos para que el mismo avance, y creará una conciencia de protección de sus concreciones. La participación asimismo posibilitará condiciones para que la comunidad aprenda, se ejercite en el planeamiento y la gestión, y vea crecer sus capacidades. Se fortalecerá entonces su posibilidad de sostener el proyecto.

Todos los elementos mencionados potenciarán la autoestima individual y colectiva. Ello puede desencadenar energías y capacidades latentes en gran escala.

La experiencia permite constatar el valor para la sostenibilidad del abordaje participatorio. A partir de ella, resalta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (1993):

“Para que el desarrollo sea sostenible, las personas de los países interesados deben ser los ‘dueños’ de sus políticas y programas de desarrollo”.

Los riesgos en materia de que los programas no mejoren la equidad pueden ser considerables. En la visión de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) (1994):

“El beneficio de los proyectos de desarrollo llegaba generalmente más a los que estaban en mejores condiciones, a los ubicados en áreas accesibles y a los que tenían mejor acceso a la información”.

La participación comunitaria en todas las etapas de los proyectos, ese pensar la lógica del proyecto desde las percepciones y la cultura de los pobres, los acercará mucho más a sus realidades y reducirá riesgos como los señalados.

Al mismo tiempo, la participación en sí como proceso social cambia a sus mismos actores. Potencia a los grupos desfavorecidos, hace crecer su confianza en sus propias capacidades, y contribuye a su articulación. Todos estos elementos los colocan en mejor situación para luchar por sus derechos e influir de modo efectivo.

Este conjunto de ventajas comparativas son las que operan detrás de la superioridad observable en las experiencias con participación respecto a los modelos organizacionales de corte tradicional de tipo jerárquico o paternalista.

Las ventajas son reconocidas como tales actualmente por un consenso muy amplio en otros campos organizacionales, como se podrá observar en la tesis siguiente.

#### **IV. Tercera Tesis. LA PARTICIPACION ES UN NUCLEO CENTRAL DE LA GERENCIA DEL NUEVO SIGLO**

La revalorización de la participación en el campo social se inscribe en un proceso más generalizado donde están cambiando fuertemente las percepciones respecto a los aportes de la participación a la gerencia.

Está en plena marcha a inicios del siglo XXI un cambio de paradigma de extensas implicancias en cómo obtener eficiencia en las organizaciones. Las ideas que dominaron la gerencia durante casi todo el siglo pasado, y siguen ejerciendo una influencia determinante en América Latina, asociaban gerencia de calidad, con aspectos como organigramas precisos, división de funciones, manuales de cargos, descripción de tareas detalladas, procedimientos, formularios. La visión era que “ordenando” formalmente la organización, y poniendo bajo control de las normas y procesos la mayor parte de su funcionamiento, se obtendrían resultados exitosos.

El análisis científico de algunas de las organizaciones con mejores resultados actuales indica que los estilos gerenciales que han adoptado se hallan totalmente distantes del paradigma tradicional. Estudios pioneros como los de Kotter en Harvard (1989) y Mintzberg (1996) en la Universidad McGill en Canadá, coinciden en identificar que el éxito se asocia con factores como capacidades para el análisis sistemático del contexto y sus tendencias, detección de los problemas estratégicos, comunicaciones activas, horizontalidad, participación, potenciación de las capacidades de la organización, construcción de redes de contactos, y otros semejantes. Se ha descrito la transición paradigmática en desarrollo como el “paso de la administración a la gerencia”<sup>†</sup>.

Como ha sucedido normalmente en la historia, los cambios de paradigma no se dan a instancias exclusivamente de personas. Tienen que ver con modificaciones profundas en la realidad que plantean nuevas demandas. Efectivamente, ha habido en las décadas recientes transformaciones estructurales en el contexto histórico que plantearon exigencias cualitativamente diferentes a la gerencia de organizaciones. Los cambios simultáneos en dimensiones fundamentales de la realidad, como las tecnologías, la geopolítica, la geoeconomía, y otros producidos en períodos cortos y en medio de un sistema mundial cada vez más interconectado, generaron un contexto de umbrales de complejidad inéditos. Uno de sus rasgos centrales es grados de incertidumbre pronunciados. Los impactos sobre la gerencia son múltiples. Entre ellos, gran parte de las variables del contexto pueden afectar en cualquier momento a la mayor parte de las organizaciones. Sus contextos son ahora, como se dice en gestión estratégica, “un mundo de entrometidos” donde variables intrusas de todo orden aparecen sorpresivamente e influyen. Asimismo, el tiempo ha mutado sus características. En gerencia tradicional se entrenaba a proyectar las realidades pasadas, y a tomar decisiones en base a esas proyecciones. Se extrapolaban cifras presupuestarias, participaciones en el mercado, etc. Actualmente, en una época donde las tasas de cambio de la realidad son ultraaceleradas, el pasado puede ser una guía engañosa. El presente difiere radicalmente del pasado. A su vez, el futuro no se halla a gran distancia, como sucedía antes. El presente se transforma muy velozmente, convirtiéndose rápidamente en futuro. Las fronteras entre ambos son cada vez más cercanas. La gerencia no puede apoyarse en la proyección del pasado, ni en cuidadosas planificaciones de mediano y largo plazo. Tiene que ser fuertemente adaptativa, y tener gran capacidad de innovar.

El medio sumariamente descrito exige otro tipo de diseños organizacionales, de estilos gerenciales, y de habilidades en los miembros de la organización. Las organizaciones que han logrado desenvolverlos están a la vanguardia en logros en diversos campos. La imagen ideal de la organización mutó. No es más la de organización rigurosamente ordenada, la necesidad pasa por la creación de “organizaciones

---

<sup>†</sup> El autor analiza detalladamente el tema en su obra "El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial" (13ª edic., Editorial Norma, 1994).

inteligentes”, con capacidad de tener una relación estrecha con el contexto, entender las “señales de la realidad” y actuar en consecuencia. Para ello deben ser necesariamente “organizaciones que aprenden”. Entre sus capacidades esenciales estará la de saber “gerenciar conocimiento”. Este tipo de organizaciones no son viables sin un personal comprometido. La inteligencia, el aprendizaje, la administración del conocimiento, la innovación, no se hallan al alcance de una persona por mayores que sean sus calidades. Sólo pueden ser generadas desde el conjunto del personal, operando a través de equipos de trabajo. Peter Drucker (1993) plantea agudamente: “El líder del pasado era una persona que sabía cómo ordenar. El del futuro tiene que saber cómo preguntar”. Necesita imprescindiblemente de los otros. Como resalta Goldsmith (1996), entre las habilidades de los ejecutivos exitosos se hallan ahora las de escuchar, hacer “feed back” continuo, no caer en el usual sesgo de las estructuras jerárquicas tradicionales de “matar” al que dice la verdad, sino por el contrario estimularla, reflexionar.

El modelo deseado para el siglo XXI es el de: organizaciones inteligentes, que aprenden, adaptativas, innovadoras. Buscando caminos para construirlas, gerentes, expertos e investigadores llegaron permanentemente en los últimos años a la participación. Estudios pioneros como los de Tannenbaum (1974) ya arrojaban evidencias al respecto. Analizando empresas jerárquicas y participativas en diversos países se observó significativas correlaciones entre altos grados de participación y mayores niveles de satisfacción, mayor motivación laboral, e incluso menor frecuencia de síntomas de úlcera. Walton (1995) indica que desde los 70 diversas empresas emprendieron lo que llama “la estrategia del compromiso” tratando de lograr el involucramiento activo de su personal. Menciona entre ellas plantas de la General Foods, General Motors, Procter and Gamble, Cummings Engine. Los beneficios para la productividad eran muy claros. En Japón surgieron los círculos de calidad, basados en la idea de capitalizar los aportes que en cada sector de la empresa podían hacer los operarios al mejoramiento de las tareas que allí se realizaban. Se realizaban en horas de trabajo, eran alentados fuertemente, tenían incentivos. Se estimó que aportaron cerca del 60% de las mejoras de productividad de la empresa japonesa durante un extenso período de tiempo. Constituían una forma básica de participación. Actualmente la participación es convocada gerencialmente desde llamados de orden más sofisticado. Así se plantea que un motor de la organización es la “visión compartida”. Peter Senge (1992) la considera un instrumento eje para la productividad. Crea una sensación de vínculo común, da coherencia a las actividades, inspira. Estudiando equipos con alto desempeño, Maslow (1965) ya había anticipado que uno de sus rasgos esenciales era la visión compartida.

En esos equipos de excepción anotó:

“La tarea ya no estaba separada del yo...sino que él se identificaba tanto con la tarea, que ya no se podía definir el verdadero yo sin incluir esa tarea”.

Se requiere, asimismo, la participación para crear un ambiente altamente deseado hoy en gerencia avanzada: un clima de confianza. Las mediciones indican fuertes correlaciones entre clima de confianza y rendimiento y, al revés, entre percepción del personal de que se desconfía de él, y reducción del rendimiento. El esquema básico de la administración tradicional de corte vertical está fundado en la presunción de que se debe desconfiar del personal, y ello es captado por el mismo. A su vez la confianza tiene doble vía. El personal debe sentir que puede confiar en la organización. Que aspectos como, por ejemplo, los ascensos, y el acceso a oportunidades, estarán regulados por criterios objetivos.

La creación de “confianza” necesita participación. Ese es su hábitat natural.

Por otra parte, se aspira hoy a una alta tasa de innovación. Sin ella no hay en los mercados actuales, competitividad. Las investigaciones demuestran que la tasa de innovación es mayor en los trabajos en equipos interdepartamentales, lo que significa estructuras horizontalizadas. También indican en forma consistente que algunas de las innovaciones más importantes en el mundo organizacional en los últimos años se han dado en el marco de lo que llaman “grupos calientes”. Se trata de grupos reducidos, autogestionados, con un desafío importante, cabalmente participativos (Leavitt, Lipman-Blumen, 1995).

Diversos analistas describen el panorama de la organización del futuro con visiones que prevén altos contenidos participativos. Para Jackman (1986) “Las organizaciones en el futuro se basarán fuertemente en la autogestión de sus miembros”. Peters (1988) dice que: “las organizaciones utilizan equipos multifuncionales y organizan cada función en 10 a 30 personas en grupos autogestionados”. Para Wilpert (1984) “La participación en el trabajo organizacional será un tema central...en todos los países industrializados o en industrialización”.

La búsqueda de eficiencia apelando a la participación forma parte básica también de experiencias de vanguardia en la gestión pública. Kernaghan (1992) reseña la amplia experiencia de los Gobiernos Canadienses. La idea clave de diversas experiencias exitosas que se están realizando con participación de los funcionarios en los servicios públicos canadienses “es liberar el talento de los empleados cambiando la cultura de la organización por una que involucre y faculte más y cambiando la estructura de la organización por medio del uso de grupos de trabajo facultados”. La participación que se busca no es sólo la de los empleados individualmente, sino en equipo reestructurándose así toda la conformación de la organización tradicional. En base a 68 casos de experiencias participativas en el sector público canadiense en los últimos años el autor elabora una vívida reconstrucción de cómo evolucionaron los procesos participatorios que por su agudeza transcribimos integralmente a continuación:

“Al comienzo del proceso la organización tiene las siguientes características: la mayoría de los gerentes operan siguiendo el estilo de mando y cumplimiento pero por lo menos algunos apoyan la participación

de los empleados y el trabajo en grupo; un pequeño porcentaje de empleados participa en actividades de grupo; sólo existen planes generales no específicos para incrementar la participación de los empleados; la forma y el número de sugerencias de los empleados han sido relativamente estables durante los últimos años; y las mejoras al ambiente de la organización y a las prácticas de manejo de recursos humanos resultan de las sugerencias y quejas de los empleados. Las etapas siguientes del proceso muestran un paso gradual hacia una organización facultada. Hacia el final de este proceso, se ha logrado una transformación notable". Según observa el investigador, al transformar la organización de un modelo jerárquico tradicional, a un modelo participativo, se da paso a una organización con las siguientes características:

- "La administración usa métodos innovativos y efectivos para incrementar la participación de los empleados y el trabajo en equipo; existe un alto nivel de confianza y respeto entre los empleados, entre los gerentes y entre empleados y gerentes.
- Surge una cooperación entre los grupos que realizan diferentes funciones en toda la organización para satisfacer las necesidades de los clientes de una manera más efectiva.
- Las tendencias hacia la participación en equipo y otras formas de participación de los empleados permiten que los empleados hagan más sugerencias y aumente el número de sugerencias aceptadas.
- Los empleados se sienten fuertemente facultados; existe un sentimiento de propiedad grupal sobre los procesos de trabajo, los empleados muestran un orgullo personal por la calidad del trabajo y el sindicato y la administración cooperan para mejorar la calidad.
- El poder, las retribuciones, la información y el conocimiento se llevan hasta los niveles más bajos factibles; el facultamiento de los empleados conduce a una nivelación sustancial de la organización.
- Las mejoras que resultan de la participación de los empleados se hacen evidentes en los sistemas, procesos, productos y servicios.
- Un proceso de encuesta formal regular determina los niveles de satisfacción de los empleados, se emprenden acciones de seguimiento para mejorar las prácticas de manejo de recursos humanos y los planes futuros determinan cómo sostener el momentum y el entusiasmo".

Las experiencias participativas canadienses arrojaron múltiples beneficios. Entre ellos: mejor productividad, moral más alta, reducción de costos, mejor servicio a los clientes, más innovación y creatividad, reducción en el ausentismo y la rotación de personal. Una ventaja adicional de las organizaciones abiertas a la participación, es que demuestran tener una mayor capacidad de atracción de personal calificado y capaz. El proyecto laboral global que brindan, les da superioridad competitiva en el reclutamiento respecto a organizaciones de corte tradicional.

Schelp (1988) refiere un interesante caso en el servicio público en Suecia. El enfoque participatorio fue aplicado en profundidad a la comunidad en la prevención de accidentes en municipios rurales. Se hizo tomar conciencia a la comunidad de que los resultados de salud en esta área no dependían de los servicios de salud sino, sobre todo, de la acción preventiva conjunta de la misma comunidad realizada incluso en los hogares. Las principales causas de este tipo de accidentes no eran prevenibles desde afuera de la comunidad sino sólo desde su interior. Se crearon grupos de trabajo comunitarios que asumieron responsabilidades crecientes en la labor preventiva a los que se dio pleno apoyo, y se realizó desde ellos una tarea de difusión amplia sobre los patrones de accidentes más frecuentes, y las políticas necesarias para prevenirlos. Al cumplirse tres años de la experiencia la tasa de accidentes había decrecido en un 30%. Por otra parte, el número de miembros de la comunidad interesados en participar ascendió considerablemente. En la estrategia empleada, el sector público transfirió a la comunidad conocimientos y experiencia. La misma a través de sus organizaciones básicas: ONGs, empresas, sindicatos, individuos, asumió el peso de la acción.

Sander (1994) destaca el potencial de la participación en un campo muy relevante, el mejoramiento de la gestión educativa. Señala que se hace necesario en esta área “pasar de la evaluación crítica de la realidad organizacional y administrativa en la educación, a propuestas concretar de acción”. En su visión “la estrategia más efectiva para hacerle frente a ese desafío, es la participación”.

Extrayendo conclusiones en este campo Mintzberg (1996) llama la atención sobre que en definitiva los servicios en salud y educación “nunca pueden ser mejores que las personas que los suministran”. Se hace necesario “liberar” el potencial de esas personas. La participación claramente aporta a ello.

Como se observa, tanto en el campo gerencial empresarial como en el público, las indicaciones hacia la participación tienen fuerza creciente. Participación es hoy una estrategia maestra de la gerencia de excelencia.

Frente a los resultados que da la participación comunitaria, sus ventajas comparativas, y su legitimidad gerencial, ¿cómo se explica su limitado avance en la región?

A dicho problema está dedicada la siguiente tesis.

## **V. Cuarta Tesis. LA PARTICIPACION ENFRENTA FUERTES RESISTENCIAS E INTERESES**

En el "discurso" la participación ha triunfado en América Latina. Se escuchan permanentemente desde los más altos niveles gubernamentales, y de grupos de gran peso en la sociedad, referencias a la necesidad de incrementar la participación, a su deseabilidad para una sociedad democrática, a su tradición histórica en cada sociedad. A diferencia de décadas cercanas, casi no se escuchan voces que explícitamente se opongan a la participación. Sin embargo, la realidad no pasa solamente por el discurso. En los hechos, los avances en participación comunitaria muestran una gran brecha con el declaracionismo al respecto. Las investigaciones que se han internado en la práctica de la participación han encontrado con frecuencia, llamados a participar que no se plasman en apertura efectiva de puertas, experiencias iniciadas con amplias promesas pero que se quedan en el "título" inicial, frustraciones pronunciadas de numerosas comunidades.

La brecha tiene explicaciones. La participación comunitaria es en definitiva un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal es esperable que genere resistencias, y que al vulnerar intereses instalados los mismos desarrollen estrategias de obstaculización.

Es fundamental poco a foco de donde provienen las principales trabas a su avance, para poder diseñar políticas adecuadas de superación de las mismas.

Entre ellas, en nómina no taxativa, se hallan que las que sumariamente se presentan a continuación.

### **A. El eficientismo cortoplacista**

Una resistencia primaria a la participación es la de cuestionarla en términos de costos, y tiempo. El razonamiento explícito plantea que montar un proyecto con componentes participativos implica toda una serie de operaciones adicionales a su mera ejecución directa, que significan costos económicos. Al mismo tiempo se resalta que los tiempos de implementación se extenderán inevitablemente por la intervención de los actores comunitarios. Generará costos y alargará los plazos.

El razonamiento demuestra pronunciadas debilidades cuando se sugiere un análisis que exceda el cortoplacismo. En una primera impresión efectivamente en muchos proyectos habrá nuevos costos por la participación, y los plazos serán más extensos. ¿Pero cuál es el impacto de estas "cargas adicionales"

en el mediano y largo plazo? La alternativa real no es entre efectividad a corto plazo, y efectividad con mayores costos a largo plazo.

La evidencia ha demostrado sistemáticamente que los logros cortoplacistas tienen desventajas pronunciadas. Por lo pronto como se ha destacado una de las metas centrales en proyectos sociales, la sostenibilidad del proyecto, se resiente agudamente con esos planteos. Como ya se destacó, las evaluaciones internas practicadas al respecto por organizaciones como el Banco Mundial son casi terminantes. Un porcentaje significativo de proyectos, evaluados con indicadores apropiados, no pasan el test de sostenibilidad. La actividad se desarrolló de tal modo que terminada la cooperación del organismo externo a la comunidad, no han quedado bases para que la comunidad se sienta estimulada o esté capacitada para seguir sosteniendo el proyecto. La efectividad de corto plazo se transforma allí en altos niveles de ineffectividad a mediano y largo plazo.

Por otra parte el razonamiento eficientista, implica cuantiosos "costos de oportunidad". Los extensos beneficios potenciales derivados de la participación comunitaria y reseñados en las secciones anteriores no se producirán. Véase por ejemplo entre muchos otros el caso del Proyecto PRODEL en Nicaragua (1998). Su objetivo era movilizar pequeños proyectos de infraestructura y equipamiento urbano. Se optó por realizarlo bajo un modelo de cogestión con la comunidad. Las evaluaciones realizadas indican que con ella los costos directos de construcción y mantenimiento preventivo de estas obras fueron hasta un 20% inferiores a costos de proyectos similares ejecutados por los gobiernos locales sin participación comunitaria. Entre otros aspectos la ciudadanía aportó al proyecto 132.000 días de trabajo voluntario.

## **B. El reduccionismo economicista**

Otra línea de razonamiento coherente con la anterior percibe todo el tema del diseño y ejecución de programas sociales desde categorías de análisis puramente económicas. Las relaciones que importan son de costo/beneficio medido en términos económicos. Los actores se hallarían motivados por cálculos microeconómicos puros, y persiguen básicamente la maximización de su interés personal. Lograr que produzcan, sería un tema de meros "incentivos materiales" que produzcan. Las evaluaciones desde este enfoque sólo perciben los productos medibles con unidades económicas. Muchos de los aspectos de la participación comunitaria no ingresan por tanto en este marco de ubicación frente a la realidad. Ella genera productos como el ascenso de la autoestima, y la confianza en las fuerzas de la comunidad que escapan a este razonamiento. Las motivaciones a las que apela como responsabilidad colectiva, visión compartida, valores de solidaridad, no tienen que ver con los incentivos economicistas. Las evaluaciones no tienen en cuenta los avances en aspectos como cohesión social, clima de confianza, y grado de organización.

Al desconocer todos estos factores el economicismo priva a la participación de "legitimidad". Es una especie de ejercicio de personas poco prácticas, o soñadoras sin conexión con la realidad. Sin embargo, los hechos indican lo contrario. Los factores excluidos, forman parte central de la naturaleza misma del ser humano. Cuando se niegan hay sensación de opresión, y las personas se resisten a aportar utilizando múltiples estrategias. Cuando facilitan en cambio, dichos factores, pueden ser un motor poderoso de productividad.

Amartya Sen (1987) realiza sugerentes anotaciones sobre los errores que implica el economicismo. Señala que "la exclusión de todas las motivaciones y valoraciones diferentes de las extremadamente estrechas del interés personal es difícil de justificar en términos de valor predictivo, y parece tener también un soporte empírico dudoso". Los seres humanos tienen otros tipos de comportamiento - indica - éticamente influidos como entre ellos: sienten simpatía por otros, se comprometen con causas, se comprometen con ciertas reglas de conducta, tienen lealtades, tienen interdependencias. "Los fríos tipos racionales llenan nuestros libros de texto pero el mundo es más rico". Los seres humanos hacen errores, experimentan, están confusos, hay Hamlets, Mcbeths, Lears, Otellos.

### **C. El predominio de la cultura organizacional formal**

Un paradigma antes reseñado ha dominado el pensamiento organizativo en la región, la visión formalista. Para ella el orden, la jerarquía, el mando, los procesos formalmente regulados, y una percepción verticalista y autoritaria de la organización son las claves de la eficiencia. Como lo detectara Robert Merton (1964), en este enfoque el orden, que es un medio, tiende a transformarse en un fin en sí mismo. En este tipo de organizaciones se produce una traslación de valor de los fines a las rutinas. El cumplimiento de la rutina está por encima de lo sustantivo.

Esa cultura lee como "heterodoxa" e intolerable la participación. Está basada en la cooperación, la horizontalidad, la flexibilidad, la gerencia adaptativa, la visión clara de cuáles son los fines y la subordinación a ellos de los procesos organizativos. El choque entre ambas culturas es inevitable. Cuando se encomienda a organizaciones de tradición burocrática y vertical poner en marcha proyectos participativos, las resistencias serán innúmeras, y se expresarán por múltiples vías. Pondrán obstáculos infinitos, asfixiarán a fuerza de rutinas los intentos, cerrarán las puertas a las iniciativas, desmotivarán continuamente a los actores comunitarios. Estarán en definitiva esperando inconscientemente el fracaso de la experiencia participatoria para convalidar desde él su propio modelo burocrático formal.

#### **D. La subestimación de los pobres**

En diversas oportunidades sectores directivos y profesionales de las organizaciones que deben llevar a cabo proyectos por vías participatorias, tienen una concepción desvalorizante de las capacidades de las comunidades pobres. Creen que serán incapaces de integrarse a los procesos de diseño, gestión, control, y evaluación. Que no pueden aportar mayormente por su debilidad educativa y cultural. Que necesitaran períodos muy largos para salir de su pobreza. Que sus liderazgos son primitivos, que sus tradiciones son atrasadas, que su saber acumulado es una carga.

Cuando se parte de una concepción de este orden se está poniendo en marcha la conocida ley sociológica de "la profecía que se autorealiza". Se desconfiará de las comunidades en todas las etapas del proceso, se les limitarán las opciones reales para participar, se tendrá un sesgo pronunciado a sustituir su participación por órdenes de "arriba hacia abajo" para hacer "funcionar" las cosas. Asimismo la subvaloración será captada rápidamente por la comunidad, y ello creará una distancia infranqueable entre ella y los encargados de promover su participación. Todas estas condiciones crearán una situación en donde la participación estará condenada a fracasar. Después con frecuencia aparece en las "elites ilustradas" que condujeron la experiencia la coartada racionalizadora. Argumentarán que las comunidades no tenían interés en participar, y por eso la experiencia no operó. En realidad ellos crearon fuertes incentivos para que perdieran el interés.

La idea de "capital social" rompe categóricamente con estos mitos sobre las comunidades pobres. Una comunidad puede carecer de recursos económicos, pero siempre tiene capital social. Las comunidades pobres tienen normalmente todos los elementos constituyentes del capital social: valores compartidos, cultura, tradiciones, sabiduría acumulada, redes de solidaridad, expectativas de comportamiento recíproco. Cuando logran movilizar ese capital social los resultados pueden ser tan importantes como los observados en este trabajo en Villa El Salvador del Perú, o las Ferias de Consumo Familiar de Venezuela.

#### **E. La tendencia a la manipulación de la comunidad**

Un poderoso obstáculo al avance de la participación se halla en los intentos reiterados en la realidad latinoamericana de "coparla" para fines de determinados grupos. El clientelismo es una de las formas favoritas que adopta la manipulación. Allí el discurso ofrece promesas muy amplias de participación para ganar apoyos temporarios. Luego las realidades son muy pobres en participación real. Incluso sistemáticamente en los intentos manipulatorios se trata de relegar a los líderes auténticos de la comunidad, y de impedir que surjan líderes genuinos. Se procura asimismo crear "líderes a dedo" que puedan ser en definitiva un punto de apoyo para el proyecto manipulatorio. Cuando la comunidad percibe

las intenciones reales, se produce un enorme efecto de frustración. Los efectos son graves. No sólo la comunidad resistiéndose dejará de participar, y la experiencia fracasará, sino que habrá quedado fuertemente predispuesta en contra de cualquier intento posterior aun cuando sea genuino.

## **F. El problema del poder**

La investigación antes mencionada de Narayan sobre los proyectos rurales de dotación de agua, constata la presencia como obstáculos a la participación de muchos de los mencionados. Indica que entre los problemas identificados se hallaron: la resistencia a dar el control sobre los detalles de la implementación, la falta de incentivos para una orientación hacia la comunidad, la falta de interés en invertir en el desarrollo de las capacidades de la comunidad.

A estos y otros obstáculos mencionables, corresponde sumarle un obstáculo formidable muchas veces subyacente detrás de los anteriores.

Mary Racelis (1994) indica que un eje central en participación es "el conferimiento de poder al pueblo en lugar de perpetuar las relaciones generadores de dependencia tan características de los enfoques de la cima a la base". La idea es compartir realmente el poder. Esto es lo que sucedió en la exitosa experiencia del presupuesto municipal participativo de Porto Alegre. Según refiere Zander Navarro (1998) no sólo redistribuyó los fondos públicos de un modo más equitativo instalando un patrón más justo que priorizó a los pobres sino estableció un nuevo marco de relaciones políticas. La comunidad efectivamente fue investida del poder de decidir, y se pusieron a su disposición mecanismos concretos de deliberación para ejercerlo que ella misma fue enriqueciendo con su práctica. El investigador se pregunta si esa experiencia es trasladable a otros municipios. Su respuesta destaca que "el requisito más importante y decisivo a tenerse en cuenta es que las autoridades locales deben tener la firme voluntad política de compartir partes de su poder con sus constituyentes".

Un obstáculo fundamental en el camino a la movilización de la participación es si existe una voluntad en ese orden. Si hay disposición realmente a compartir el poder.

A veces ella no existe. El proyecto que se está llevando a cabo está ligado a ciertos fines de algunos sectores, y dar participación real podría obstaculizarlo. En otras ocasiones, el cálculo es que disminuiría el poder que tendrían las autoridades.

Sin embargo, con participación los efectos podrían ser muy diferentes. En alta gerencia el llamado de investigadores como John Kotter de la Universidad de Harvard a organizaciones empresariales más abiertas a la influencia de sus integrantes despertó inicialmente muy fuertes resistencias en el liderazgo

empresarial tradicional. Pero después de años de lanzado, el autor indica que la experiencia real fue en sentido opuesto. Quienes compartieron el poder organizacional, actualizaron de ese modo en aspectos claves su organización, incrementaron la innovatividad y la productividad, y aumentaron entonces el “poder total disponible” de la misma. Quienes se encerraron y no aceptaron compartir, fueron los dueños absolutos de organizaciones cada vez menos competitivas, por lo tanto de un “poder total” en reducción.

Experiencias como las de Porto Alegre y otras sugieren que procesos semejantes se dan en el campo de la participación comunitaria. Las autoridades municipales que desarrollaron en Porto Alegre un proyecto genuinamente participativo recibieron un apoyo creciente y cada vez más generalizado de toda la población de la ciudad, que percibió que toda la ciudad mejoraba. Sus bases reales de poder no disminuyeron compartiéndolo, sino aumentaron, y fueron reelectas en varias oportunidades.

¿Cómo enfrentar las importantes resistencias y obstáculos a la participación reseñados, y otros agregables?

## **VI. Quinta Tesis. SE REQUIEREN POLITICAS Y ESTRATEGIAS ORGANICAS Y ACTIVAS PARA HACER AVANZAR LA PARTICIPACION**

Los avances en participación comunitaria sufren permanentemente el embate de obstáculos y resistencias como los señalados. Pero existen también en los procesos históricos actuales de la región importantes fuerzas en pro de dichos avances. Los trascendentales progresos realizados por la región en el campo de la democratización crean un marco objetivo de condiciones proparticipación.

En la América Latina actual hay una vigorosa presión de la población por que la democracia conseguida a través de largas luchas adquiera características cada vez más activas. Se aspira a reemplazar la “democracia pasiva” por una “democracia inteligente” donde el ciudadano esté ampliamente informado, tenga múltiples canales para hacer llegar continuamente sus puntos de vista- no sólo la elección cada tantos años de las autoridades máximas - y ejerza una influencia real constante sobre la gestión de los asuntos públicos. Se están desarrollando positivos y crecientes procesos de fortalecimiento de la sociedad civil. Aumenta a diario el número de organizaciones de base, mejora su capacidad de acción, se está enriqueciendo el tejido social.

Todo este medio ambiente en cambio crea actitudes y percepciones culturales que ven a la participación de la comunidad como una de las vías principales para activar la democracia en los hechos concretos.

Junto a ello, las urgencias sociales latinoamericanas son extensas, y profundas. La región presenta aun amplios sectores de la población sin agua potable, y sin instalaciones sanitarias mínimas. Tiene una significativa población desnutrida, lo que va a significar severas consecuencias. La deserción escolar es elevada. Las tasas de desocupación juvenil son muy altas.

La unidad familiar sufre el peso de la pobreza, y se destruyen numerosas familias.

Encarar los difíciles problemas señalados requerirá políticas públicas renovadas, donde asoma la necesidad de concebir diseños de políticas que articulen estrechamente lo económico y lo social, y dar alta prioridad a agresivas políticas sociales. La instrumentación de nuevas políticas y programas requiere imaginación gerencial. Se necesitan modelos no tradicionales de mayor efectividad. Allí la participación comunitaria como se ilustra en las secciones previas del trabajo da resultados, y tiene ventajas comparativas.

Estas y otras demandas y fuerzas proparticipación deben ser movilizadas para afrontar las resistencias y obstáculos. Se requiere a tal fin diseñar y poner en práctica políticas y estrategias apropiadas para dar la "pelea por la participación".

Entre ellas:

- a. Hay una vasta tarea de investigación a realizar en la materia. Es necesario apuntalar la acción con estudios sistemáticos sobre los factores a tener en cuenta para aprovechar el potencial de la capacitación, y poder solucionar los problemas inevitables que aparecerán en sus procesos de ejecución.

Así en la investigación realizada por el Banco Mundial sobre proyectos rurales de dotación de agua (Narayan 1994) se concluye del análisis de los 121 proyectos examinados que entre los factores favorables al éxito de la participación se hallan los siguientes:

- i. en cuanto a los beneficiarios de los proyectos
  - se obtenga el compromiso de los beneficiarios previamente a la implementación del proyecto;
  - incide el grado de organización de los beneficiarios.
- ii. en cuanto a las agencias ejecutoras de los proyectos
  - deben hacer del avance de la participación una meta central de sus proyectos;

- consiguientemente debe haber un monitoreo sistemático de cómo están adelantado las "metas de participación comunitaria";
- son indicados los incentivos y reconocimientos por iniciativas de miembros de la organización que aporten al avance de la participación;
- la agencia debe tener fuerte orientación a aprovechar el conocimiento de la comunidad;
- debe asimismo orientarse consistentemente a invertir en la capacitación de la comunidad.

Estudios de este orden, y muchos otros necesarios como los relativos a las diversas modalidades organizacionales existentes en participación, sus ventajas y limitaciones, pueden contribuir a crear un fondo de conocimientos al respecto que fortalecerá la acción concreta.

- b. Debe realizarse una tarea continuada de "aprendizaje" de las experiencias exitosas de la región. Es muy limitada la tarea de documentación de dichas experiencias, y revisión de sus enseñanzas. Hay en ese "rescate del conocimiento acumulado" una amplia línea de trabajo a seguir.
- c. Se debe apoyar la realización de nuevas experiencias innovadoras en este campo. La participación significa una experimentación social compleja. Trabaja con variables multifacéticas culturales, ambientales, organizacionales, económicas, financieras, políticas, demográficas, etc. Es abierta para el desarrollo de innovaciones en todas sus etapas, que luego pueden ser aprovechadas colectivamente. Pero se requiere para ello, como en otros campos, políticas de apoyo a la realización de experiencias innovadoras.

Así por ejemplo entre otros casos en el Gobierno del Canadá, el Premio 1991 a la Administración innovadora en el área pública fue dedicado al tema: "Participación: empleados, gerentes, organizaciones". La existencia de un premio de esta índole motivó 68 presentaciones de experiencias de todos los niveles del gobierno canadiense.

Las enseñanzas derivadas de las mismas han dado lugar a múltiples análisis, que a su vez están retroalimentando a otras experiencias y proyectos.

- d. Es necesario forjar una gran alianza estratégica en torno de la participación. Diversos actores sociales tienen alto interés en su avance. Normalmente sus esfuerzos son aislados. Su articulación a niveles sectoriales y nacionales puede dar fuerza renovada a la acción. Entre ellos aparecen actores como los Municipios, las organizaciones no gubernamentales, universidades,

asociaciones vecinales, comunidades religiosas que trabajan en el campo social, diversos organismos internacionales, y desde ya las comunidades desfavorecidas.

El trabajo conjunto de estos y otros sectores para impulsar la participación, proteger experiencias en marcha, buscar comprometer sectores cada vez más amplios, obtener recursos en su apoyo, fortalecer la investigación, y otros planos de acción puede mejorar significativamente las condiciones para su aplicabilidad.

- e. Un punto central a encarar, que puede ser uno de los ejes de trabajo de la alianza estratégica, es la generación de conciencia pública respecto a las ventajas de la participación. Es necesario procurar que el tema trascienda la discusión de los especialistas, y se convierta en una cuestión de la agenda pública dadas sus implicancias de todo orden. Se requiere una tarea intensiva con medios masivos de comunicación sobre la materia. Asimismo nutrir la discusión con información detallada sobre todos los aspectos: potencial, dificultades esperables, experiencias internacionales, enseñanzas de las experiencias realizadas y en marcha. Dada la genuinidad de la propuesta de la participación una opinión pública informada al respecto puede ser un activo factor en su favor.

## **VII. Sexta Tesis. LA PARTICIPACION SE HALLA EN LA NATURALEZA MISMA DEL SER HUMANO**

El Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas centrado en participación (1993) señala:

"Una participación mayor de la población no es más una vaga ideología basada en los buenos deseos de unos pocos idealistas. Se ha convertido en un imperativo - una condición de supervivencia".

Este es claramente el caso de la participación en América latina. Tanto en el campo general de fortalecimiento de los procesos de democratización, como en el de enfrentar los graves problemas sociales que afectan duramente a la mayor parte de la población.

En la identidad básica del ser humano, se halla la necesidad de la participación. Un profundo conocedor del tema, Juan XXIII, resaltó en su encíclica *Mater et Magistra* (1961) que el designio divino ha creado a los seres humanos de tal modo 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". El involucramiento es una exigencia interna de la naturaleza misma del ser humano.

La participación comunitaria es un instrumento potente como se ha marcado en este trabajo, pero nunca debe perderse de vista que es al mismo tiempo un fin en sí mismo. Hace a la naturaleza del ser humano participar.

La participación eleva su dignidad y le abre posibilidades de desarrollo y realización. Trabajar por la participación es en definitiva hacerlo por restituir a los desfavorecidos de América Latina uno de los derechos humanos más básicos, que con frecuencia – silenciosamente - les ha sido conculcado.

### Capítulo 3

## ESTRATEGIAS Y METODOLOGÍAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LAS INEQUIDADES EN SALUD

### I. Introducción

La Comisión Mundial sobre Determinantes Sociales de la Salud creada por la Organización Mundial de la Salud significó un salto paradigmático en términos de salud Pública. Oficializó la ampliación sustancial de la agenda tradicional de comprensión, y acción en la materia, al incorporar a ella temas ajenos en principio al sector salud, pero de gran impacto en los resultados finales.

Entre las consecuencias conceptuales y prácticas de este salto paradigmático están las que destaca Mirta Roses Periago Directora de la Organización Panamericana de la Salud (2010):

*“La salud tiene que estar en todas las políticas públicas, incluso en las de infraestructura o seguridad porque las causas externas como violencia o accidentes tienen gran impacto en la salud. Es importante tanto el estado de bienestar que define la salud, como los determinantes: agua potable, nutrición, educación, vivienda, empleo, seguridad pública. Si tiene todo eso, un 70% de su salud está bien”.*

Para trabajar por mejorar las gruesas inequidades que hoy se presentan en los determinantes se hace necesario formular políticas públicas de nuevo cuño, en donde lo primero sea efectivamente la gente, pero al mismo tiempo concitar el apoyo resuelto de la sociedad civil.

Como resalta Birch (OMS, 2010) hay ejemplos muy elocuentes de como la sociedad civil puede presionar por cambios como las protestas contra la privatización del agua en Guatemala, o la participación en la Campaña “Nueve para mí” en Nueva Delhi, que llamaba a invertir el 9% del Producto Interno Bruto de la India en Salud y Educación.

Esa participación y presión pueden ser decisivas. Roses (2010) pone a foco algunas de sus virtudes: “lleva a que el tema tenga gran visibilidad política y mediática...Sin ese valor y sin esa vigilancia de la población no se van a cumplir las metas para el 2015”.

La participación no llueve, hay que promoverla activamente. Puede ser manipulada, desnaturalizada, convertirse en instrumentos de intereses corporativos, o puede ser una estrategia maestra para lograr hacer avanzar la equidad en salud.

Subraya Pellegrini (2002): “La promoción del empoderamiento y el fortalecimiento del capital social vienen siendo consideradas como estrategias fundamentales para superar las desigualdades y la pobreza y, en consecuencia mejorar la situación de salud, particularmente de los pobres y excluidos”.

Este documento se propone aportar al debate tan necesario sobre la participación social en salud en diversos momentos de análisis.

En primer lugar se presenta el contexto internacional marcado por profundas inequidades. En segundo lugar se reflexiona sobre cómo se pueden enfrentar las desigualdades en salud, y el rol que puede jugar en ello la participación.

En un tercer momento se identifican los potenciales de la participación. En el cuarto se indagan resistencias y obstáculos que surgen de su práctica, y que se hallan detrás de la amplia brecha entre el discurso y las realidades.

Por último en base a todos los desarrollos anteriores, se proponen recomendaciones estratégicas y metodologías para fortalecer la participación.

En todos los casos por las limitaciones fijadas a este trabajo, se analizan los temas a nivel exploratorio. El objetivo central es enriquecer la agenda usual de tratamiento del tema, y aportar a fecundar el debate colectivo.

## **II. Acerca De Oportunidades E Inequidades**

Las revoluciones científico-tecnológicas han ampliado totalmente las oportunidades para el género humano. Las rupturas epistemológicas, los cambios paradigmáticos, los progresos simultáneos en áreas múltiples como entre otras genética, la biología molecular, la biotecnología, la nanotecnología, las comunicaciones, la informática, la robótica, las ciencias de los materiales, la microelectrónica, han posibilitado incrementar decisivamente la capacidad de producir bienes y servicios, y poner al alcance una extensión considerable de la esperanza de vida.

Sin embargo, los beneficios de estos tan positivos desarrollos llegan solo a algunos sectores del planeta. Así la distancia en la esperanza de vida entre los países ricos, y los países pobres, supera los 40 años. Con avances de gran significación en campos como la vacunación, la extensión de los enfermos de SIDA que reciben terapia anti-retroviral, la reducción de las muertes por malaria, el descenso de la

tuberculosis y otros, el estado de la salud pública no admite triunfalismos. Hay un largo camino a recorrer.

Algunas de las metas principales del milenio en salud están en riesgo. El objetivo de reducir en dos tercios el número de niños que mueren antes de los cinco años de edad, difícilmente se alcance.

Significa bajar la tasa del 10% a 3%. En el 2010 la tasa había mejorado pero estaba en 7.2%. Morían anualmente 8.1 millones de niños, avance importante, pero distante de la meta.

Otra meta del milenio planteó reducir en tres cuartos para el 2015 la mortalidad materna. Bajarla de 480 muertes de madres cada 100.000 nacidos vivos, a 120. Ha habido progresos importantes pero se está a distancia.

En el 2010 la OMS en su informe “Trends in maternal mortality: 1990 to 2008” estimaba que la tasa de reducción en mortalidad materna era del 2.3% anual a distancia del 5.5% necesario para cumplir las metas. Perekieron en el 2010, 350.000 madres durante el embarazo o el parto. El 98% en países en desarrollo.

Las dificultades para alcanzar estas metas son otra ilustración de que la salud, no depende solamente de la eficiencia de los sistemas de salud. La salud en general, y la esperanza de vida son un producto final, de una serie de determinantes sociales.

Como lo resalta Margaret Chan, la Directora de la OMS, (2010) es necesario “modelar los factores sociales y políticos que se han convertido en los determinantes últimos de la salud”.

Entre ellos se hallan, los niveles de pobreza, el desempleo, la educación, el acceso a alimentos, a agua potable e instalaciones sanitarias, la vivienda, el acceso a información, los grados de protección social, la inversión social, la inversión en salud pública y la vulnerabilidad frente al cambio climático.

En el mundo actual hay recursos muy importantes para afrontar las carencias en todos estos planos, y otros, pero al mismo tiempo es un mundo donde se están disparando las desigualdades.

Chan (2010) destaca para el campo de la salud que: “a pesar de todos los progresos las brechas en ingresos, oportunidades, y resultados de salud mundiales son actualmente las mayores que en ningún tiempo de la historia reciente”.

Las cifras indican desniveles enormes en determinantes sociales de la salud básicos, entre diversos estratos del planeta.

En un mundo que puede alimentar perfectamente a toda su población más de 1000 millones, sufren hambre.

El aumento del precio de los alimentos, 35.4% según el índice de la FAO entre junio 2010-Enero 2011, agravó el problema.

El Relator de la ONU para el derecho a la alimentación Olivier Schutter (2011) plantea “producimos suficiente para alimentar el mundo, si los mercados funcionasen bien y la gente tuviera la capacidad adquisitiva para comprar los alimentos disponibles no habría hambre”. Concluye: “El hambre es un problema político, de justicia social, no técnico de producción”.

1400 millones de personas carecen de electricidad. El total de energía eléctrica que consumen los 800 millones que viven en el Sub-Sahara, es el mismo que utilizan los 19 millones de personas que residen en el Estado de New York.

Se estima que por carecer de energía, 2700 millones de personas cocinan de modo semiprimitivo, contaminándose, y contaminando sus entornos.

1.200 millones de personas no tienen acceso a agua potable, 1.900.000 personas mueren anualmente por falta de ella. Los niños que deben ir a buscar agua pierden 443 millones de días escolares por ello. 2.600 millones de personas no cuentan con un inodoro y sistemas de saneamiento.

Diversos efectos del cambio climático, como el calentamiento global, (9 de los últimos 10 años fueron los más calientes desde 1880 cuando se empezó a medir la temperatura del globo) y el aumento de las lluvias han creado condiciones propicias al aumento del dengue, el cólera, la fiebre amarilla, y los hantavirus entre otras enfermedades.

Crece las muertes causadas por sus impactos, y los “refugiados climáticos” ya se estiman en 50 millones. Los niveles de vulnerabilidad son totalmente diferentes entre los habitantes de centros urbanos de países ricos, y los de países pobres. Por cada persona afectada en un país rico, hay 80 en los países pobres.

Todas estas brechas en determinantes sociales de la salud, están fuertemente incididas por la disparada general de las desigualdades que caracteriza este tiempo histórico, que fue agudizada por la crisis económica mundial iniciada en Wall Street en el 2008.

El 1% de la población mundial tiene actualmente el 43% de los activos del mundo. Si se toma el 10% más rico, posee el 83% de los activos. Del otro lado, el 50% de ingresos más bajos, tiene solo el 2% de los activos.

La distribución de los ingresos ha empeorado incluso en los países líderes de la economía mundial. En Estados Unidos el coeficiente de Gini se elevó de 0.34% en los 80 a 0.38 a mediados de los 2000. En Alemania de 0.26 a 0.30, y en China de 0.28 a 0.40.

América Latina a pesa de progresos en algunos países, como Brasil y Argentina, sigue siendo la región con el peor Gini. Mientras que la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre es en Noruega de 6.1 veces y en España de 10.3, en América Latina supera las 30 veces. En el 2009 era en Colombia de 60.4 y en Honduras de 59.4.

El avance de las desigualdades ha sido agudo en la primera economía del mundo, la americana. Según el New York Times el 1% más rico tenía en 1979, el 9% del ingreso nacional. En el 2007, era el 23.5%. De acuerdo a Economic Policy Institute, el 1% más rico tenía 10 veces más que el 90% en 1980, en el 2006 era 20 veces más.

El 0.1% más rico pasó en ese período de 20 veces más que el 90% en 1980, a 80 veces más en el 2006.

Los efectos regresivos de las desigualdades son múltiples. En una obra reciente Wilkinson y Pickett "El nivel del espíritu: porque la igualdad es beneficiosa para todos" (2010), comprueban que la mayor desigualdad es causante de más criminalidad, mayor mortalidad infantil, más obesidad, más embarazo adolescente, mayor discriminación de género y menor esperanza de vida.

Birdsall y Londono (1997) han demostrado que en el caso de América Latina el crecimiento entre inicios de los 70 y mediados de los 90, bajo las políticas aplicadas por las dictaduras militares, y los modelos ortodoxos, fue responsable del 50% del aumento de la pobreza.

En Estados Unidos Levine y Dijk (2010) verificaron que las desigualdades atentán contra la familia. Aumentan la tasa de divorcios, y llevan a que las familias se muden a áreas más lejanas de sus trabajos para bajar costos, lo que eleva las horas invertidas en viajar, y reduce las dedicables a la familia.

Un prominente economista Robert Frank (Cornell University, 2010) señala: “No hay evidencia que las mayores desigualdades mejoren el crecimiento o la vida de nadie. Si, los ricos pueden comprar ahora mansiones más grandes, y hacer fiestas más costosas. Pero ello no parece hacerlos más felices”. Destaca que entre otros daños “en nuestra economía un efecto de las desigualdades ha sido robar a los graduados más talentosos hacia el campo de las finanzas en Wall Street”.

Las altas desigualdades atentan contra el crecimiento, sustentabilidad, y la inclusión. Generan “trampas de pobreza”, reducen los mercados internos, bajan la capacidad nacional de ahorro, promueven diferencias sustanciales en la cobertura y la calidad de la educación, degradan la cohesión social, promueven la criminalidad.

Contribuyen asimismo sustancialmente a las inequidades en salud. Golpean duramente los determinantes de la salud creando “destinos de salud” diferenciados. Lo hacen en forma directa a través de su impacto sobre los determinantes básicos como los alimentos, el agua, la sanidad, la electricidad, la vulnerabilidad climática, el acceso al trabajo, a la educación, y la información, y otros.

Crean un mundo en donde como lo describió la Comisión sobre determinantes de la salud de la OMS (2008):

“La esperanza de una vida de una niña que nazca hoy puede ser de 80 años si nace en determinados países, o de 45 años si nace en otros”.

¿Cómo pueden enfrentarse las inequidades en salud?. ¿Qué rol puede jugar la participación ciudadana en general, y la participación en salud en ello?

### **III. ENCARANDO LAS INEQUIDADES**

El enfoque de determinantes sociales de la salud permite razonar la producción de salud o de enfermedad como un tema complejo y amplio en el que múltiples factores externos a los sistemas de atención generan en estrecha interacción un resultado final.

Las condiciones económicas, educativas, medioambientales, culturales, políticas, y otras inciden en las biología individuales, y llevan a consecuencias en términos de salud.

Ello es lo que hace posible que se puedan observar desniveles extremos en una misma ciudad, como los siguientes:

- En el área de Calton, en la ciudad de Glasgow, Escocia, la esperanza de vida es de 54 años. En cambio en el área cercana de Lenzie, East Dunbartshire, es de 82 años (Comisión de Determinantes Sociales de la Salud, OMS, 2008).
- En el barrio marginal de Embakasi en Nairobi, mueren antes de cumplir 5 años de edad, 254 de cada mil niños. En toda la ciudad de Nairobi el promedio es de 62 (Centro de Desarrollo de la Salud, OMS, 2008).
- En el Municipio de San Pedro Garza Garcia, en la Ciudad de Monterrey en México la mortalidad infantil era en el 2010 de 18.4. En esa misma ciudad en tres municipios la duplicaba, General Zaragoza, 37.9, Mier y Noriega 37.5, y Rayones 36 (Rodríguez Ramírez, TEC, 2011).

La salud no está determinada mecánicamente por factores como el ingreso personal como lo hace notar Amartya Sen (2010):

*“Por ejemplo el ambiente epidemiológico en el que vive una persona puede tener un significativo impacto sobre la morbilidad y la mortalidad. El acceso a los servicios de salud y la naturaleza del seguro médico tanto público como privado, son algunas de las influencias más importantes sobre la vida y la muerte. Igual ocurre con los otros servicios sociales incluyendo la educación básica y el orden y disciplina de la vida urbana al igual que el acceso al conocimiento médico moderno”.*

Sen concluye: “Lo que se discute no es la irrelevancia de variables económicas como los ingresos personales (que no son ciertamente irrelevantes) sino su grave inconveniencia para captar muchas de las influencias causales sobre la calidad de vida y las posibilidades de supervivencia de las personas”.

Muchas de esas “influencias causales”, están fuertemente incididas por factores como en primer término la política pública, a la que se suman el capital social, el grado de responsabilidad social de las empresas, y los niveles de participación ciudadana.

La consecuencia del enfoque de determinantes sociales, probado de continuo por la evidencia empírica, es que las políticas de salud deberían tener un foco importante en los mismos. Ello tiene implicancias prácticas de la más alta relevancia.

Lo subraya con precisión la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2008):

*“El enfoque propone enfocarse en acciones de salud orientadas a incrementar las capacidades del Estado al nivel nacional, y local, empoderar a la población dándole voz y rol en la preparación de las*

*políticas públicas, y cultivar un enfoque intersectorial de consenso y acciones sinérgicas, entre los gobiernos, el sector privado, y la sociedad civil”.*

La política pública tiene una voz fundamental en fortalecer determinantes sociales pro salud, o permitir que operen activamente los creadores de riesgos severos en salud.

Sen formula en su orientador trabajo sobre la mortalidad como indicador económico clave, una hipótesis muy ilustrativa.

Analiza las tasas de mortalidad por décadas en Inglaterra entre 1901 y 1960. Los momentos en que más bajaron fue en las décadas en las que se dieron la primera y la segunda guerra mundial.

Muestra que la explicación de este sorprendente resultado está en políticas públicas muy activas derivadas del mismo esfuerzo bélico. Entre ellas, el mejoramiento de la prestación pública de servicios de salud y alimentación en esas décadas. Se redujo el consumo de alimentos per cápita pero aumentó el acceso a ellos porque se compartieron más equitativamente, a través de la intervención estatal, bajando la desnutrición.

Por otra parte se estableció en Inglaterra en la década 1941-51 el Servicio Nacional de Salud.

A similares conclusiones llegan otras investigaciones. Así Bidani y Ravallion (1997) examinando 35 países en desarrollo encuentran una correlación positiva entre gasto público en salud, y esperanza de vida y reducción de la mortalidad infantil. Gupta, Verhoeven, y Tiongson (1999), probaron que el gasto en atención primaria está asociado con la baja de las tasas de mortalidad infantil. Sulbrandt (2010) examinando los éxitos en salud pública de Costa Rica, se basa entre otros factores en que el gasto público en salud ha representado en los últimos 30 años cerca de un 6% del producto interno bruto, proporción mayor a la de la gran mayoría de los países de América Latina. Según los datos de CEPAL (2010) era en el 2009, del 6.6%. En Perú estaba en el 1% (2008), en Guatemala en el 1.4%, en Colombia en el 2.2%, en República Dominicana en el 2.4%, y en México el 3.1%.

Las indicaciones para políticas públicas activas en salud y una inversión importante, también surgen de los desajustes que produce dejar el tema al mercado. Como lo señalara Musgrave (1996) sintetizando diversas investigaciones:

*“Mientras que ninguna de las razones para la intervención del Estado es solamente para el sector de salud, ciertas fallas del mercado son peores aquí que en otras áreas de la economía”.*

Los Gobiernos no dan de por sí la debida priorización a asignar recursos para la salud. Una investigación en Harvard (Chunling Lu, y otros 2010), mostró que el crecimiento en el producto bruto per cápita en países de bajos ingresos, no llevó a un aumento significativo en el gasto público en salud, entre 1995 y el 2006.

Una de las razones que explica estas actitudes es la asunción de la visión ortodoxa de que primero se deben volcar todos los esfuerzos al crecimiento, y luego vendrá el momento de la salud y la educación.

La amplia investigación realizada por la OMS con la conducción de Jeffrey Sachs (OMS, 2002) sobre las relaciones entre desarrollo y salud destruyó esta visión “piloto automático”.

La inversión sostenida en salud como así también en educación, fue un prerrequisito del desarrollo, en las economías más exitosas en décadas recientes, y no un ex post.

La investigación halló así que la mejora en la ingesta nutritiva en Inglaterra y Francia en los siglos 19 y 20 fue determinante en el ascenso de su productividad laboral, y el aumento del producto bruto per capital. En Africa al revés. La no inversión en temas fundamentales como la malaria, llevó a una pérdida en el producto bruto que se estima de 100.000 millones de dólares.

La misma terminología empleada usualmente debería ser cambiada. Destinar recursos públicos a salud no es un “gasto”. Bien gerenciados son para las sociedades una de las inversiones de más alta rentabilidad que pueden hacer.

Según el estudio de la OMS ella puede generar una tasa de retorno sobre la inversión del 600%.

La incidencia decisiva de una inversión pública sostenida en salud puede observarse no solo al nivel macro sino en experiencias sociales avanzadas de la sociedad como el Grameen Bank.

El Banco de los pobres creado por el Premio Nobel de la Paz Muhammad Yunus ha mejorado la situación de sus más de 8 millones de prestatarios en Bangladesh, y se ha replicado en decenas de países.

Una evaluación (Todd, 1996) encontró que había beneficiarios del Grameen que después de 10 años de préstamos seguían en la pobreza. La causa común en la mayoría de los casos era un tema externo al Banco, la salud.

Un integrante de la familia, en un país de débil protección en salud pública, había tenido una enfermedad seria. Ello obligo a la familia a vender sus bienes para procurar asistencia médica.

En el 2007, la lista de los que menos invertían en salud pública estaba encabezada por las dictaduras de Myanmar (1.9% del Producto Bruto), y Guinea Ecuatorial (2.1%) (País petrolero). Ambos figuran entre los países con peor mortalidad infantil del mundo. En Guinea Ecuatorial mueren 90.1 niños por cada 1000 nacidos vivos, y en Myanmar 63.4.

Figuran asimismo entre los países que menos invierten en salud pública de algunos de los principales países petroleros todos con regímenes autoritarios. Tales los caso de: Kuwait 2.2% del Producto Bruto, Oman 2.4%, Libia 2.7%, Emiratos Árabes Unidos, 2.7%, Arabia Saudita 3.4%, Bahrein 3.7%, Qatar (3.8%).

No es posible en estos países argumentar que no hay recursos para invertir en salud. Se verifica lo señalado por diversas investigaciones. La cuestión es la relevancia que se otorga a la salud, y a la gente en general. Por menos recursos que haya siempre habrá un tema de cómo se priorizan.

Por otra parte como bien destaca Amartya Sen, los servicios de salud requieren fuertes insumos de mano de obra, y en los países pobres, los costos respectivos son mucho menores que en los ricos.

¿De qué depende que haya políticas públicas que prioricen correctamente a la salud?. Un factor central es la participación en todas sus formas.

La presencia activa de la ciudadanía en los procesos de formación de las políticas públicas exigiendo que las necesidades básicas de la gente sean prioridad, su monitoreo para que ello se cumpla, su juicio evaluador, implican una presión continua que es vital para la mejora de la calidad de la política pública. Esa presión democrática ha incidido fuertemente en el ascenso de los presupuestos de salud en diversos países latinoamericanos en los años recientes.

Después de las décadas donde predominó, el debilitamiento del Estado, la idea de que el mercado resolvería mágicamente los problemas, y la teoría del derrame que suponía que el crecimiento solo sacaría a los pobres de la pobreza, la opinión pública de la región frustrada por el agravamiento de la pobreza, las desigualdades, y la exclusión aprendió la lección.

Reclama más política pública, y de la mejor calidad. Así según el Latinobarómetro, una abrumadora mayoría considera que algunos de los grandes determinantes sociales de la salud deberían estar en

manos del Estado. El 86% considera que ello debería suceder con la Educación, el 85% con la salud pública, el 83% con el agua potable.

Junto a esa participación general muy influyente en las tendencias hacia el crecimiento del gasto social en la región, hay diversas formas de participación que pueden fortalecer sobremanera a la salud pública. Así entre ellas la participación de las comunidades en el diseño de las políticas y programas de salud, la movilización de su capital social para campañas de salud, la organización de la comunidad para prevención en salud, el control social para evitar la corrupción y el clientelismo.

Ya la declaración de Alma Atta (1978) planteó que: “la gente tiene el derecho y el deber de participar individual y colectivamente en el planeamiento e implementación del cuidado de su salud”.

¿En qué consisten las virtualidades de la participación comunitaria en la práctica?. ¿Por qué es una forma superior de organización?.

#### **IV. Potencialidades De La Participación**

La participación es ante todo un fin en sí mismo. Implica un respeto profundo a la misma naturaleza del humano. En sus obras Amartya Sen ha planteado que el verdadero desarrollo es aquel que lleva a la ampliación continua de la libertad, concepto que hoy preside los más calificados esfuerzos por el desarrollo. La participación es una dimensión fundamental del ejercicio de la libertad, y de su fortalecimiento.

El Papa Juan XXIII destacó especialmente sus vínculos con las calidades más básicas del ser humano. Señala en su *Mater et Magistra* (1961): “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”.

La necesidad de la participación se halla en la identidad humana misma, y es el camino al crecimiento, y el perfeccionamiento.

Es por ende, como lo ha planteado Alma Atta un derecho esencial, de base ética.

Es por otra base el pilar de un sistema democrático. Cuando se clasifica actualmente a las democracias, en de alta, mediana, o baja intensidad, un criterio diferenciador clave, está dado por los niveles de participación que posibilitan y alientan.

En las de alta intensidad, como entre otras las nórdicas hay un denso tejido social, una sociedad civil articulada, superación de la discriminación de género en los cargos políticos, mandatos precisos a los representantes electos, un estrecho y continuo contacto entre ellos y sus representados, canales abiertos para hacerles llegar la opinión ciudadana, rendición de cuentas permanente, métodos activos de control social, y otras vías que aseguran la atención permanente a los reclamos de la sociedad.

En las democracias de baja intensidad, el ejercicio de la participación está acotado. La sociedad civil es fragmentada y débil. Participa a través de las votaciones cada varios años para designar las más altas autoridades presidenciales, y los Congresos.

Los contactos son luego limitados, las rendiciones de cuentas intermitentes, no hay canales orgánicos de participación continua. Puede haber altos niveles de insatisfacción con la gestión que no tienen como canalizarse.

En regiones como América Latina hay actualmente un gran esfuerzo histórico en diversos países, por pasar de democracias de baja intensidad, a las de mediana y alta. La encuesta Latinobarómetro (2009) encontró que la ciudadanía está votando en porcentajes en aumento, y al mismo tiempo está dando espacio a nuevas formas de participación política de carácter no convencional. El 63% piensa que “las marchas, protestas y manifestaciones en la calle son normales en democracia, el 59% que son “indispensables para que las demandas sean escuchadas” y el 56% “que es una manera que tienen hoy los jóvenes de sentirse parte de algo”.

Ello se está reflejando en las áreas sociales. Después de los fracasos de las recetas ortodoxas en los 90, y los altísimos niveles de exclusión que generaron, hay un proceso de revigorización de las sociedades civiles, y de crecimiento de su organización, bajo una agenda donde lo social tiene un lugar prominente.

La sociedad presiona a través de formas inéditas de participación, como son las que se dan en el espacio virtual, y en el físico, por políticas públicas más sensibles a esta agenda.

Lo social ha ocupado un lugar central en las elecciones presidenciales, regionales, y locales, en el Continente en la última década.

La presión en ascenso por reformas sociales, ha resultado entre otras expresiones en una elevación importante del gasto público social. Según CEPAL (2010) ha pasado del 12.3% del Producto Interno Bruto regional en 1990-91, al 18.4% del mismo en el 2007- 2008. Asimismo aumentó su peso en el gasto público total en ese periodo del 45% al 65%del mismo.

Osmaini (2006) plantea respecto a estos roles de la participación observables a nivel mundial que una parte importante de la literatura internacional sobre el tema resalta su rol en la creación de “poderes equilibradores”, de mecanismos que reducen las “ventajas de poder de los usuales actores sociales poderosos”.

Junto a su legitimidad ética, y política, la participación tiene actualmente una legitimidad en términos de gestión. Produce mejores resultados que los métodos tradicionales. Sus ventajas comparativas son marcadas en múltiples campos, de acuerdo a la evidencia empírica.

Veamos sucintamente algunas de ellas, en la teoría gerencial moderna, el sector público, la gestión social, y el desarrollo del capital social.

### ***A. La Participación Es La Base De Los Modelos Gerenciales Más Avanzados***

La gerencia siglo XXI de todo orden de organizaciones privadas, y públicas, se desenvuelve en el mundo globalizado en un contexto signado por una explosión de alta complejidad. Las interrelaciones se multiplican, y crean nuevos patrones de interdependencia en muchos casos inéditos.

El pionero de las ciencias de la complejidad el Premio Nobel Ilya Prigogine describió la situación señalando que la mayor parte de las estructuras actuales son “estructuras disipativas de final abierto”.

Están en estado de fluidez, y los grados de impredecibilidad son elevadísimos.

La complejidad ha generado umbrales de incertidumbre desconocidos. La mayor parte de los grandes cambios históricos registrados en los años recientes, desde la crisis económica mundial iniciada en Wall Street en el 2008, hasta las protestas masivas en el mundo árabe, no fueron anticipadas por ningún observatorio de análisis del futuro.

Gerenciar en tiempos de globalización, complejidad e incertidumbre, es una tarea muy exigente.

Es muy difícil tener éxito si se repiten las fórmulas que lo han alcanzado en el pasado, porque las características de los tiempos históricos han cambiado fuertemente. Los pasados tienden a ser una mala guía porque no se repiten.

Por otra parte el futuro no se halla a gran distancia. La celeridad de los cambios se multiplica, y el presente se transforma rápidamente en futuro. La gerencia tiene que buscar cómo lograr pensar estratégicamente.

Las variables que debe considerar no son ahora solo las internas de la organización, o de sus contextos inmediatos, sino muchas otras que tienen que ver con las posibles incidencias de los desarrollos en el mundo globalizado, que hoy se producen en tiempos muy breves.

Respondiendo a estas realidades ha surgido la necesidad de crear “organizaciones inteligentes”.

Deben ser capaces de leer las señales de la realidad, y de aprender continuamente. En ellas tiene un rol significativo la gerencia del conocimiento. Por otra parte, deben tener una nítida orientación a la innovación para no quedar descolocadas ante contextos tan cambiantes.

Todo ello no podrá hacerse si la organización no se convierte en un verdadero equipo de trabajo. Se necesita el concurso pleno de sus miembros, y la promoción de un clima de confianza entre la alta dirección y ellos. Así en lugar de “liquidar” las opiniones que difieran de las percepciones predominantes, se debe alentar el pensamiento creativo.

La participación es decisiva para generar organizaciones de este tipo. Una estrategia clave para promoverla es la idea de “visión compartida”. Involucra la clarificación permanente de hacia dónde va la organización, y el reajuste continuo de la misión y las estrategias en tiempo de acuerdo a los datos de la realidad.

Todo ello demanda una fuerte transformación de los estilos gerenciales. Los modelos jerárquicos tradicionales, no permiten crear confianza, no alientan la innovación, y tienden a aislar a los más altos niveles.

Ya Peter Druker había predicho (1993) “El líder del pasado era una persona que sabía ordenar. El del futuro tiene que saber cómo preguntar”.

Es ilustrativo que algunas de las innovaciones más relevantes en los últimos tiempos, se dieron en ámbitos como los “círculos de calidad” iniciados en el Japón y generadores de muchos de los avances en productividad en dicho país, y los “grupos calientes” establecidos por organizaciones de punta como Microsoft, y otras. Se trata de grupos auto gestionados, de tamaño reducido, con retos concretos importantes a cumplir. En ambos casos la línea central es apoyarse la participación.

### ***B. La Participación Puede Mejorar La Eficiencia Del Sector Público***

El camino hacia una administración pública renovada pasa por la participación.

Por una parte la experiencia comparada indica que las reformas del Estados, o sus organizaciones más exitosas son aquellas que han integrado a los propios funcionarios en el proceso de analizar sus fortalezas y debilidades y llegar a propuestas fundadas. Asimismo que han incorporado a diversos actores sociales en el esfuerzo de reforma.

Por otro lado, la participación ciudadana ha sido el eje de algunas de los casos ejemplares de mejoramiento de la gestión pública recientes.

Así sucedió con la idea de presupuesto participativo, nacida en el Municipio de Porto Alegre en el Brasil en 1989, y difundida después a centenares de municipios en diversos países.

Se pidió a los ciudadanos participen en la asignación del presupuesto para inversiones del municipio. No fue en este caso, una mera invitación general, sino se diseñó un sistema orgánico para que esa participación se pudiera dar, y tuviera peso real en la toma de decisiones.

Se crearon 16 distritos en donde se reunían los ciudadanos a decidir las prioridades locales, y cinco comisiones temáticas que discutían prioridades sobre problemas globales de la ciudad. Se estableció un calendario anual con diversos ciclos de planificación, discusión e información.

Una rigurosa evaluación (Zander Navarro, 1998) muestra como la participación funcionó activamente:

*“Los ciudadanos de Porto Alegre han tenido oportunidad de pasar por un proceso plenamente participativos 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 practicas*
- *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 fracaso del programas de inversiones para mejorar sus criterios para el año siguiente”*

Las mejoras en la gestión municipal fueron muy concretas, y Porto Alegre se transformó en una referencia internacional. Pero además como señala Tarso Genro, ex Alcalde de la Ciudad (2005):

*“En realidad fue creado un nuevo centro de decisiones que junto con el Poder Ejecutivo y el Legislativo democratizaron efectivamente a la acción política e integraron a los ciudadanos comunes en un nuevo espacio público”.*

Una vía explorada limitadamente pero de la que mucho puede esperarse es la participación de los mismos funcionarios públicos en la gestión.

Entre otras son significativas al respecto experiencias canadienses (1).

Se dirigieron a modificar las estructuras organizacionales tradicionales, creando grupos de trabajos facultados. Se buscaba con ello no solo la participación individual de los funcionarios, sino la de equipos. Entre las mejoras que se observaron se hallan: un aumento del clima de confianza interno, cooperación entre grupos de diversas áreas para satisfacer mejor las necesidades de los ciudadanos, aumento notables de sugerencias, orgullo personal por la calidad del trabajo. Todo ello llevo a: mayor productividad, moral más alta, reducción de costos, mejor servicio, y disminución del ausentismo y la rotación.

### **C. La Participación Clave De Una Gerencia Social De Calidad**

La gestión de programas sociales tiene marcadas especificidades respecto a la gestión en otras áreas del sector público, y a la gerencia de empresas privadas. Si bien hay cuestiones gerenciales comunes, hay singularidades que deben ser tenidas en cuenta para alcanzar resultados.

Algunas de ellas derivan de sus metas. Se propone normalmente cumplir eficientemente con los objetivos específicos del programa, optimizando el uso de recursos, pero al mismo tiempo crear condiciones para la sostenibilidad del mismo, y mejorar efectivamente la equidad.

En diversos casos, los programas han logrado la primera dimensión, pero no las otras. Su sostenibilidad ha sido comprometida por el tipo de gerencia ejercido que no ha empoderado a las comunidades beneficiadas.

Existe también el riesgo de que los programas sean cooptados por sectores de estratos medios diferentes a los pobres que eran sus destinatarios originales, y los grados de inequidad aumenten.

Por otra parte la gerencia social requiere articular diversos actores porque los temas que enfrenta, expresiones de la pobreza y la exclusión tienen causas múltiples. Debe concertar Ministerios, Regiones, Municipios, organizaciones de la sociedad civil, responsabilidad social de la empresa privada, y las

mismas comunidades desfavorecidas. Se necesita llevar adelante una gestión interorganizacional compleja.

Asimismo, los programas sociales tienen que operar en medios donde las condiciones pueden cambiar permanentemente. La vulnerabilidad de la población asistida, que hace que modificaciones externas pueden incidir fuertemente, lleva una volatilidad en la situación. Se requiere llevar adelante una “gerencia adaptativa”, que vaya rediseñando sus objetivos, y políticas en función de lo que efectivamente está sucediendo.

Para construir un estilo gerencial que maximice eficiencia, sostenibilidad y equidad, practique gestión organizacional, y lleve adelante una gerencia adaptativa, resulta imprescindible según lo evidencia la experiencia, lograr la participación de las comunidades a las que van dirigidos los programas.

Los programas más exitosos tienden a ser basados en esa participación. Beneficia la gestión en todas las etapas del ciclo del proyecto.

La comunidad puede aportar a su diseño. Es quien mejor conoce sus necesidades y prioridades reales. También puede integrar al mismo las variables culturales que son centrales como fuente de posibles resistencias, o de oportunidades. Su presencia en la gestión, reportando continuamente sobre lo que efectivamente sucede, es esencial para una gerencia adaptativa que pueda rediseñar sus planes sobre la marcha en función de los emergentes de la realidad.

El control social comunitario es un instrumento potente para evitar la corrupción en todas sus formas o el desvío de recursos.

La comunidad es también una posibilidad efectiva de evaluación de los resultados e impactos alcanzados, y una fuente insustituible de lecciones aprendidas.

Su movilización participativa a fondo en todas estas etapas puede crear el buscado “ownership” fundamental para la sostenibilidad. Si la comunidad hace suyo el proyecto, tratará de protegerlo y asegurar sus metas.

#### ***D. La Participación Crea Capital Social***

La participación comunitaria no solo beneficia las metas. Si se lleva cabo adecuadamente es una vía de acción, que por sí sola desarrolla el capital social de la comunidad.

Los aspectos centrales de ese capital conformado por los grados de confianza, la capacidad de asociatividad, el compromiso cívico, y los valores éticos positivos (2) crecen con la participación. Ella potencia a las comunidades pobres, aumenta la conciencia de sus capacidades, aumenta su autoestima, y mejora sus posibilidades de articulación.

En el caso del presupuesto municipal participativo de Porto Alegre resalta la evaluación antes mencionada (Zander Navarro, 1998):

*“La mejoras materiales son sin embargo solo una parte de los beneficios que la Ciudad de Porto Alegre experimentó. El proceso participativo ha tenido también un impacto inconmensurable en la capacidad de los ciudadanos de enfrentar problemas juntos como comunidad y de trabajar colectivamente para mejorar la calidad de la administración pública, y por consiguiente la calidad de vida”.*

Entre otras, se ha llevado a cabo en Puerto Rico durante el Gobierno de Sila Calderón, el Programa de Comunidades Especiales, un amplio programa social que procuró beneficiar a 500.000 habitantes pobres. Estuvo fundado en la idea de hacer crecer el capital social de la comunidad, con apoyo en la participación comunitaria. Las evaluaciones de UNESCO (Kliksberg y Rivera, CLACSO, 2007) mostraron un aumento sustancial del mismo.

Ya Albert Hirschman (1986) había señalado pioneramente que a diferencia de otras formas de capital que se consumen con su uso, el capital social es el único que crece cuanto más se moviliza. Afirio: “El amor o el civismo no son recursos limitados o fijos, como pueden ser otros factores de producción; son recursos cuya disponibilidad lejos de disminuir aumenta con su empleo”

La participación comunitaria es una herramienta maestra de movilización de las diversas dimensiones del capital social.

El capital social influye en múltiples aspectos. Las investigaciones han demostrado que entre ellos incide en el crecimiento económico, la productividad microeconómica, la calidad de la burocracia, el rendimiento educativo, y la prevención de la criminalidad.

Tiene alto peso en la salud pública. Entre otros estudios los realizados por Kawachi, Kennedy y Lochner en la Escuela de salud pública de Harvard (1997) midieron las relaciones entre el capital social representado por los grados de confianza, y la mortalidad en 39 Estados de USA.

Cuanto menor es el grado de confianza entre los ciudadanos mayor es la tasa de mortalidad promedio.

Una tercera variable interviniente es según los investigadores el nivel de desigualdad, Si ella es alta daña el capital social, y la confianza, y ello afecta la salud.

A pesar de las virtualidades múltiples de la participación comunitaria, y de su aceptación generalizada en el discurso se observa una pronunciada brecha entre dicho discurso, y las realidades de la participación.

En el camino a implementarla tanto en la participación comunitaria en general, como en la participación en salud en particular, se presentan importantes resistencias y obstáculos. Se analizan algunos de los principales a continuación.

## **V. Experiencias Y Obstáculos En La Participación En Salud Pública**

En Alma Ata, se pusieron los pilares del movimiento de orientar la acción en salud, más hacia la salud que la enfermedad, y de democratizar el acceso universal a Salud.

Posteriormente La Conferencia Internacional de Ottawa de Promoción de la salud pública (1986) realizada por la OMS, el Ministerio de Salud de Canadá y la Asociación Canadiense de Salud Pública, abogo vigorosamente por la participación de la comunidad en salud. Fue la precursora de la acción para promover “los procesos que favorecen el control de los individuos, y grupos sobre los factores que condicionan su propia salud”.

En esa dirección en su declaración final la última Conferencia Iberoamericana de Ministros de Salud (Junio 2010) resolvió que:

*“Nos comprometemos a...: Potenciar el rol rector del Estado y de la participación ciudadana en la formulación, implementación, seguimiento y sustentación de las políticas, planes y acciones en salud”.*

En una investigación realizada en cuatro países del MERCOSUR (Isalud, 2009) los funcionarios responsables de la salud, coincidieron en considerar a la participación como un derecho de la población.

Identificaron diversas dimensiones de la misma.

En Argentina se asocia con: consulta para la toma de decisiones, aprobación de las actividades de los programas, acceso, y control.

En Bolivia los funcionarios la visualizan como una instancia de intermediación y de representatividad para resolver y mejorar problemas de salud.

En Paraguay se la vincula con la descentralización, y actuando principalmente en el nivel local.

En Uruguay aparece como una línea estratégica de fortalecimiento de la ciudadanía, generada desde el Estado.

Las experiencias de Municipios Saludables impulsadas por la OMS y la OPS, basadas en la participación, han mostrado las amplísimas posibilidades que devienen a partir de ella. Las experiencias convirtieron a los Municipios la primera y más concreta instancia de participación comunitaria, en actores principales de la política de salud.

Tanto en medios urbanos como rurales, los impactos positivos de la participación sobre la salud son considerables.

Por ejemplo la ciudad de Rosario en la Argentina, de un millón de habitantes ha desarrollado un reconocido sistema de salud pública con fuerte énfasis en la atención primaria, donde la participación es un componente central. El sistema cofinanciado por el gobierno provincial y el municipal, provee servicios de salud gratuitos a todos los habitantes de la ciudad. El 40% de la población no tiene cobertura de salud.

Según refieren Bascolo y Yavich (2010) entre los principios del Sistema se hallan la participación comunitaria, la participación de los trabajadores de salud en la gestión, el acceso universal y equitativo, la salud como derecho, la planificación descentralizada, y el trabajo profesional con autonomía y responsabilidad.

Un eje del sistema son los Centros de Salud. Las organizaciones vecinales tienen gran peso en ellos. Son propietarias de la estructura de la mitad de los Centros de salud municipales. Están agrupadas en una federación, que analiza y discute los proyectos municipales.

A la participación de los vecinos se sumó la de los trabajadores de la Atención Primaria de Salud, a través los colegiados de gestión. La participación en ellos era voluntaria. Implicaba aceptar los principios antes mencionados que eran el marco de referencia para discutir el modelo de gestión de la atención primaria. Los que participaban se obligaban a ejecutar los acuerdos tomados. Los colegiados se basaban en la creencia en valores compartidos.

El desempeño del sistema de salud operando en esas condiciones alcanzo altos niveles de logro, y un apoyo firme de la sociedad.

La salud se convirtió en prioridad en la ciudad. Su presupuesto pasó de representar menos del 8% del presupuesto municipal en el 1988, al 25% en el 2003. La mortalidad infantil bajó de 25.9 por mil en 1988, a 11.4 en el 2003. Las consultas en hospitales subieron en un 108%, las consultas en los centros de Salud en un 314%, aumentos muy superiores al crecimiento demográfico de la ciudad.

La ciudad se convirtió en un Municipio saludable donde toda la comunidad trabaja sobre determinantes sociales de la salud, como la protección del medio ambiente, la seguridad vial, el ejercicio físico, la recreación y la nutrición saludable.

Un experto en salud Mario Rovere describe así el clima de participación que encontró entre los trabajadores del sistema:

*“Cada vez que estoy en Rosario, que entro en contacto con cualquier nivel de la organización tengo la sensación de encontrarme con personas que aprenden, con equipos que aprenden, con organizaciones que aprenden, orientados por una permanente insatisfacción, compromiso con la población, fuentes inagotables de motivación, curiosidad, innovación y creatividad”.*

La participación comunitaria que tantos resultados produjo en un centro urbano como Rosario, es la vía para acercar al sistema de salud a poblaciones rurales indígenas que desconfían fuertemente de él.

Es fundamental en ellas trabajar por que se “apropien del sistema de salud pública”.

Es uno de los objetivos del sistema de Salud Intercultural Comunitario creado en Bolivia en el 2008. Está dirigido según lo resalta Aynisuyu (ProSalus, 2010) a:

*“Cambiar la lógica y generar un sistema simbiótico entre medicina tradicional y convencional adaptando la atención a la población con criterios de interculturalidad en el caso de los centros y postas de salud, y promoviendo sistemas de vigilancia, prevención y atención primaria en las comunidades constituidos por sus propios miembros”.*

En los relevamientos la población percibe con claridad que la participación mejora su situación. Así en el MERCOSUR (Isalud, 2009) señalan que entre sus beneficios se hallan la protección de los propios derechos del grupo familiar más cercano, el 78% en Argentina, el 98% en Bolivia, y el 55% en Paraguay.

En una investigación sobre la participación en salud en Colombia (Gallego, y Vasquez Navarrete, 2006), destacan que:

*“Las oportunidades para participar eran descriptas como escenarios deseados y posibles” por los usuarios. Ellos “se perciben con capacidad de lograr cambios en los servicios de salud”, en base” al trabajo organizado de las comunidades”.*

En una evaluación de la participación en México, en un amplio programa de reducción de la mortalidad materna “Arranque parejo en la vida”, los investigadores concluyen (Orozco y otros 2009):

*“Es fundamental fortalecer y promover medidas participativas en zonas con elevada mortalidad materna. La amplia valoración de las redes de parentesco, las parteras y el voluntariado en los albergues sugiere que estos actores con un componente funcional de la red de apoyo y que es insuficiente focalizar la red en los servicios de salud y las autoridades municipales”.*

A similares resultados llegan Cunill (2010) evaluando un programa de mejora de la mortalidad materna, en una zona rural indígena de Guatemala, gestionado por una ONG indígena CDRO (PNUD, 2010), y Sulbrandt (PNUD, 2010), examinando el trabajo con madres indígenas en Bolivia.

Dados los beneficios de la participación comunitaria en salud, ¿por qué sigue siendo limitada su aplicación concreta, y su profundización?.

Ejemplificando, en un país como Chile con importante esfuerzos en esta dirección un estudio reciente (Méndez y Vanegas López, 2010) resalta:

*“Todavía no se ha logrado la intensidad necesaria, la autonomía de los actores, ni la participación suficiente de la comunidad”.*

¿Cuáles son los principales obstáculos que traban su mayor desarrollo?.

Se ha avanzado fuertemente en la aceptación formal de la participación en salud, y en el campo legal, pero ello no basta.

Hay limitaciones de alta relevancia en la “cultura sobre participación” que permea las percepciones, actitudes, y decisiones, en los formuladores de políticas en salud, y en los agentes de salud a cargo de la ejecución concreta de los programas. Nos focalizaremos en algunas de ellas. Fortalecer realmente las

condiciones para la participación en la formación de las políticas y la gestión de los proyectos, implica identificarlas, y trabajar para superarlas.

Entre las más influyentes se hallan:

#### ***A. El Pragmatismo Inmediatista***

Instalar y llevar adelante mecanismos de participación activos, requiere tiempos para sensibilizar al respecto a la comunidad, discutir con ella, planificar en conjunto, y después consultarla, y hacerla participar durante la gestión.

Todo ello requerirá el apoyo de una labor sistemática de capacitación. Junto a los tiempos necesarios se precisaran recursos para cumplir estas etapas.

Con frecuencia prima un razonamiento pragmatista que solo mira al corto plazo. La idea es producir resultados al más breve lapso posible, y con los menores costos. Saltear la participación aunque esté instalada en el discurso e incluso en las leyes, sería más efectivo.

Hay una visión errónea subyacente. La participación no es un gasto que hay que tratar de racionar, y minimizar. Es una inversión que tiene réditos considerables. Fortalece las capacidades de la comunidad de trabajar en salud. Ello puede significar una mejor calidad de las políticas y programas, por los aportes que surjan de ella al diseño e implementación, y también aumentar los recursos disponibles para la acción.

La concepción pragmatista estrecha, relega asimismo una meta central, velar por la sostenibilidad de los programas. La inversión en participación, suele tener una alta tasa de retorno en términos de cuidado y protección a los programas por la comunidad.

#### ***B. La Visión Tecnocrática***

Lograr objetivos de salud sería en esa visión, un tema esencialmente técnico. Habría que actuar en el campo de los factores materiales involucrados, optimizar las tecnologías aplicadas, e incluso no permitir que interfirieran juicios ajenos a lo técnico en las decisiones, y en la gestión.

En los hechos los resultados finales de los programas de salud, estarán vinculados a cuestiones como la situación de los determinantes sociales, y el relacionamiento entre el enfoque médico, y la cultura comunitaria.

Dimensiones no tecnocráticas, como los avances en campos como cohesión social, clima de confianza, grado de organización de la comunidad, autoestima de la misma, tienen considerable incidencia en la posibilidad de logros.

Todas estas dimensiones crecen con la participación, y a su vez al fortalecerse, permiten contar con una participación cada vez más calificada y sustantiva.

Detrás de la resistencia a la participación que alienta en el enfoque tecnocrático se halla también en diversos casos, el que no se ponga en juego la “infalibilidad” de la sabiduría tecnocrática.

Enjuicia el gerente de un organismo de salud pública en Colombia (Gallego, Vasquez Navarrete, 2006):

*“La arrogancia de los profesionales, creíamos que nosotros éramos los del poder, y los que teníamos la ciencia en nuestras manos, sin contar con el cliente que nos necesita”.*

Se señala en la investigación sobre participación en salud en el MERCOSUR (Isalud, 2009) que entre “los obstáculos más recurrentes”, está “la persistencia del “Modelo médico hegemónico” que dificulta pensar y valorizar la participación en términos que superen las meras formas asistenciales”.

### **C. El Predominio De La Cultura Burocrática**

Muchas de las estructuras organizacionales a las que se encomienda promover e implementar la participación en salud, se manejan a sí mismas desde una cultura burocrática.

De acuerdo a ella, lo que importa es la organización formal. El énfasis debe estar puesto en normas, procedimientos, circuitos, formularios. Debe controlarse su cumplimiento estricto, y la organización funcionará.

Robert Merton fue el pionero (1964) de numerosas investigaciones que mostraron las insuficiencias y graves restricciones de este modelo organizacional. Verificó que en la práctica, el foco en el formalismo, lleva a que el personal haga una transferencia de valor, de los fines de la organización a los medios. Se produce una “campana de cristal” formal cerrada a feed backs de los usuarios, y concentrada en sus rutinas distante de los objetivos finales encomendados.

Encomendarle la participación en salud a organizaciones de este tipo produce inevitablemente un choque de culturas. La participación supone principios muy diferentes: horizontalidad, cooperación, conexión continua con la realidad, ajuste de los medios a los fines.

En este conflicto de lógicas, el modelo burocrático tiende a resistirse al funcionamiento de la participación, aunque se le haya encomendado como mandato, trabándola con rutinas, haciéndole exigencias formalistas, limitando los espacios para una discusión real,

#### ***D. La Profecía Que Se Autorealiza***

En participación en salud como en otras áreas, suele haber una mirada desvalorizante hacia las comunidades asistidas. Se pone en cuestión desde los que deben promoverla e instalarlas, si “estarán en condiciones”, como podrán hacerlo con sus muy bajos niveles educativos, que puede esperarse de sus culturas atrasadas.

Las encuestas han reflejado el peso de prejuicios y estereotipos sobre las minorías más débiles, como la población indígena, la afroamericana, los jóvenes pobres.

Cuando se parte de la incredulidad sobre el potencial de participación de los pobres, se pasara con facilidad desde esa racionalización a desconfiar de ellos, no delegarles posibilidades reales de decisión, limitarles la información, no respetar sus liderazgos. Incluso, a reemplazar de hecho, procesos que deberían ser participativos, por decisiones verticales para “garantizar” que las cosas funcionen.

Como lo reveló el estudio realizado sobre el Banco Mundial sobre 60.000 pobres en 60 países “Voices of the poor” (2000), el aspecto de la pobreza que más resienten los pobres es la mirada descalificatoria, el ser vistos como personas de una categoría inferior.

Por ello las organizaciones que tienen más credibilidad para ellos, son las creadas por los mismos pobres. Allí recuperan su identidad plena, y se sienten como iguales.

Frente a la actitud subestimadora y discriminativa, en participación, las comunidades reaccionan cerrándose a su vez. Se resisten a la participación, o simplemente simulan aceptarla pero no se involucran realmente en ella.

Allí se completa el círculo regresivo abierto. La Profecía se autorealiza, y los responsables de las experiencias arguyen que se cumplió su pronóstico. Las comunidades no estaban en condiciones de participar.

Reflejando la percepción desde la comunidad por los limitados avances en participación, destaca un líder de la comunidad de Palmira, Colombia (Gallego, Vasquez Navarrete 2009):

*“Uno quiere participar a nivel de salud, pero uno no ve cómo se va a organizar, cuál va a ser el ente al cual uno debe de entrar o apoyar. Cuando la comunidad no participa es porque a veces hace falta de que las mismas administración creen esos espacios, porque aquí en la comunidad hay gente muy inquieta que dicen “uno como hace para ayudarles a Ustedes a que eso se mejore, hay recursos humanos en la comunidad, existe gente de mucho carisma, de deseo de desarrollar las cosas. La verdad es que yo digo que si la gente no participa es porque no se la ha dado esa posibilidad de participación”.*

En el estudio del MERCOSUR (ISALUD, 2009) sobre el tema se identificó en Bolivia que entre otras fueron resaltadas como barreras a la participación:

*“La presencia de expertos con actitudes de superioridad y la discriminación”.*

### **E. El Tema Del Poder**

Para que la participación comunitaria opere efectivamente, tiene que haber una real disposición de quienes tienen poderes de decisión a compartirlos con la comunidad.

Ello tiene que llevar a hechos concretos. La situación de partida es usualmente la de una pronunciada “asimetría de poder”.

La comunidad suele tener serios déficits en cuestiones básicas como los niveles de información, y educación, y poca experiencia en participar. Se debe hacer un esfuerzo deliberado para motivarla, y calificarla para la participación. Ello significa invertir en su promoción para la participación, entre otros medios a través, de asignar recursos a la capacitación de sus líderes, circular ampliamente información, mostrarle experiencias exitosas en comunidades similares.

Para reparar la asimetría de poder no basta con crear las instancias legales. Se debe invertir.

En una investigación efectuada en Quebec (Wendhausen, 2006) en Consejos de Centros Locales de servicios comunitarios se concluyó que el poder de los usuarios está vinculado con el status socio-económico, porque en las poblaciones de bajos ingreso ese poder era más frágil. Se señala entre sus resultados:

*“La escolaridad y el mayor acceso al conocimiento y el factor de la renta, hacen una diferencia al incrementar el poder los usuarios y viceversa”.*

Las asimetrías se expresan entre otros canales en lo que Wendhausen (2006) llama “la distribución de las hablas”.

Independientemente del número de puestos que ocupen las comunidades en las instancias de decisión conjunta, o de consulta creadas en salud, el espacio discursivo es ocupado con frecuencia por “el discurso competente” de los representantes de los organismos de salud, normalmente apoyados por la autoridad de esos espacios, que pertenece a ellos. Eso resiente y frustra a la comunidad.

A las asimetrías se suma el temor a realmente dejar participar, en cuanto se siente la misma como una pérdida de poder, y una apertura a las críticas. Gallego y Vasquez Navarrete (2006) describen así la situación en algunos municipios que estudiaron en Colombia:

*“Los formuladores de políticas entrevistados atribuyeron la falta de participación (en salud) sobre todo a factores relacionados con las instituciones como son: el temor del personal tanto público como privado, a responder a las críticas de la comunidad; la limitada capacitación e información que las instituciones proporcionan a los usuarios, y la ausencia de voluntad para abrir espacios, participativos en la toma de decisiones”.*

El Secretario de Salud de uno de los municipios indagados plantea vívidamente el problema señalando que hay:

*“Temor de los funcionarios públicos y privados, también que son reacios a permitir que la comunidad y las diferentes personas participen en el control...Falta de voluntad, voluntad”.*

En la investigación sobre Participación en Salud en el MERCOSUR (Isalud, 2009) los encuestados resaltan como los obstáculos más frecuentes en la Argentina:

*“El temor a la cesión del poder, los conflictos políticos, o el miedo a las demandas de la comunidad”.*

El funcionamiento de factores como estos, puede llevar a “simulaciones de participación”. Dedeu (2010) en base a la experiencia de diversos países llama la atención sobre que:

“Aunque el involucramiento de los usuarios es planteado como central en los servicios de salud en varios países, la realidad es diferente... Las organizaciones de salud hacen reuniones llamadas “consultas públicas” donde asisten unos pocos miembros del público para escuchar sobre decisiones que ya han sido tomadas”. Por otra parte “Encuentros de trabajo estratégico, no ofrecen nada más que retórica sobre el uso del involucramiento y la consulta a la población”.

A estos obstáculos se añade el riesgo del clientelismo o la manipulación de la participación para agendas distintas a las originales por actores interesados con poder.

La combinación del pragmatismo inmediatista, la visión tecnocrática, el predominio del modelo burocrático formal, la subestimación de las comunidades pobres, y las actitudes en relación al poder, se hallan detrás de muchos comportamientos renuentes o hostiles a una participación genuina, y han frustrado diversas experiencias. Deben ser muy tomados en cuenta, para trabajar sobre su superación.

Se ha delineado el contexto actual en salud, y el peso fundamental de los determinantes sociales, la importancia de las desigualdades y la inequidad en salud, las potencialidades de la participación en salud para ayudar en la desafiante agenda necesaria, y se han identificado algunos de los obstáculos más relevantes que generan la brecha entre el discurso y la acción en este campo. Se han puesto a foco finalmente problemas que tienen que ver con la “cultura organizacional” y el poder.

De todo ello surge la trascendencia estratégica del tema para el mejoramiento de la salud pública, y la necesidad de sacar lecciones de la experiencia para enfrentar los obstáculos y avanzar la participación en beneficio de la equidad en salud.

## **VI. Recomendaciones Sobre Estrategias Y Metodologías Para Promover La Participación En Salud Pública**

La participación tiene condiciones históricas propicias en nuestros tiempos. Marcha a favor del viento de la historia. En diversas áreas del mundo, es creciente la presión por la construcción modelos de sociedad que democratizen el acceso a los derechos políticos, sociales, y humanos de toda la población.

Las metas del milenio establecidas por la Asamblea General de la ONU constituyen un llamado muy concreto en esa dirección.

En Continentes como América Latina, se están fortaleciendo las sociedades civiles, aumentan las ONGs y las organizaciones de base, el activismo ciudadano está en alza. Entre 1993 y el 2005, 13 Presidentes no pudieron terminar su periodo. Tuvieron que dejar la Presidencia, porque la ciudadanía lo exigió.

Por vías democráticas hizo sentir su protesta porque no cumplían con sus mandatos respecto a la pobreza y las desigualdades, y en algunos casos por hechos de corrupción.

En el mundo árabe han estallado modelos autoritarios de décadas, que tenían al margen a las mayorías, ante un despertar democrático encabezado en diversos lugares por las nuevas generaciones.

El derecho a la participación en vigencia desde hace tiempo en el mundo desarrollado, comienza a formar parte cada vez más de la corriente central de derechos de múltiples sociedades en desarrollo.

Su aplicación práctica se ha mostrado como ya se ha referido como una de las vías maestras para enfrentar las profundas inequidades que atentan contra una democracia efectiva, a diario.

Estos nuevos desarrollos históricos crean condiciones favorables para impulsar la participación de la comunidad en la formulación de políticas y la gestión en salud pública. Los avances en ella a su vez reforzaran en una dimensión decisiva para la población como lo es la salud, las luchas por democratización política, económica y social.

De los desarrollos realizados sobre las inequidades, como enfrentarlas, el potencial de la participación, las experiencias, y obstáculos, surgen algunas indicaciones y orientaciones que pueden ser de utilidad para obtener progresos concretos en este campo crucial.

Se formulan en lo que sigue recomendaciones sobre estrategias y metodologías. Son algunas de las vías que sería valioso recorrer, pero hay muchas otras explorables.

#### ***A. Un Estado Que Dé La Cara***

La ciudadanía está pidiendo más políticas públicas, pero también cambios en la concepción tradicional del Estado. Ella ha generado un Estado concentrado en sus oficinas, que planifica y ejecuta, desde allí. Opera a distancia a través de procedimientos y normas rígidas. Es opaco, cerrado, carece de flexibilidad, y adaptabilidad, y tiene baja transparencia.

Presiona por un Estado que dé la cara, que priorice las demandas reales de la sociedad, que se descentralice para tener contacto activo con ella, que maximice la transparencia, que rinda cuentas, y que cree canales permanentes de comunicación de doble vía.

Al mismo tiempo que eso se refleje en su operación cotidiana. Que en el caso de las poblaciones desfavorecidas, no funcione en oficinas lejanas, en horarios inaccesibles para ellas por su necesidad de no perder horas de trabajo, ni en lenguajes herméticos. Sino que este en donde están los que más lo necesitan, en los horarios que ellos pueden, y les “hable” en su lenguaje.

Se está demandando un Estado que “de la cara”, y esto es de la más alta aplicabilidad en el campo de la salud. El movimiento de atención de salud primaria fue pionero en esta dirección.

Para fortalecer la participación en salud, hay que avanzar en este terreno. La remodelación del perfil del Estado, en todas las dimensiones mencionadas.

La descentralización crea condiciones superiores para hacer ese cambio de diseño. Pero debe ser una descentralización que no reproduzca las estructuras burocráticas del Estado tradicional, sino que se abra plenamente a la participación.

La participación le da posibilidades de actuación real a las comunidades locales. Un camino mayor para potenciarla, y fortalecerla fue la idea de Municipio Saludable de tan significativos resultados.

#### ***B. Establecer y desarrollar una institucionalidad para la participación en salud***

La promoción sistemática de la participación requiere contar con una institucionalidad acorde, expresada asimismo en leyes para darle permanencia, y sostenibilidad.

Hay iniciativas en esa dirección en numerosos países, pero se necesita desarrollar mucho más esta institucionalidad.

Un ejemplo muy relevante es el de los Consejos Municipales de Salud creados en los municipios del Brasil.

Se establecieron en 5564 ciudades. Fue como destacan Moreira y Escorell (2009) la mayor iniciativa de descentralización político-administrativa implementada en el país, que a su vez, tiene más de la tercera parte de la población de América Latina.

Contaban en el 2008 con 72.184 consejeros titulares, La mitad representaban a los usuarios. Los representantes habían sido nominados por 28.000 entidades. Esas entidades eran del siguiente tipo:

| Tipo de entidad                                                                               | Porcentaje del total |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
|                                                                                               | %                    |
| Asociaciones de Vecinos                                                                       | 25                   |
| Grupos religiosos                                                                             | 21                   |
| Organizaciones de trabajadores                                                                | 20                   |
| Asociaciones representativas de aspectos relacionados con género, etnicidad, y grupos de edad | 7                    |
| Asociaciones que trabajan sobre discapacidades y patologías                                   | 5                    |
| Filantrópicas                                                                                 |                      |
| Educación, deporte y cultura                                                                  | 4                    |
| Patronazgo                                                                                    | 4                    |
| Poder público                                                                                 | 4                    |
| Usuarios de servicios no especificados                                                        | 3                    |
| Otras entidades                                                                               | 2                    |
|                                                                                               | 5                    |

### ***C. Sensibilización y capacitación de los principales actores***

Un reconocido gurú de las ciencias gerenciales Henry Mintzberg ha planteado (1996) que en definitiva “los servicios en salud y educación nunca pueden ser mejores que las personas que los suministran”.

Para avanzar en participación en salud es decisivo trabajar sobre actores claves como los formuladores de políticas, y los agentes de salud, tratando de enriquecer su visión de la participación, y cambiar los sesgos desde los cuales es frecuentemente percibida.

Se requiere un plan sistemático de capacitación de dichos actores en el tema.

Uno de los focos del mismo debe ser poner en cuestión, y discutir de modo abierto, las tendencias hacia el pragmatismo inmediateista, el razonamiento meramente tecnocrático, y la relegación de aquello que no encaja con el modelo formalista de las organizaciones.

Se necesita asimismo contactar a dichos actores con experiencias ejemplares de participación en salud, basadas en encuadres conceptuales muy diferentes a estos y mostrarles como arrojan en la práctica resultados superiores.

Asimismo introducirlos a la lógica que recomienda la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas que significa un aporte a su calidad, y construye legitimidad y apoyo. Asimismo, la que

enfatisa el empoderamiento de las comunidades, aportándoles evidencia de como potencia la sostenibilidad de los proyectos en salud.

Analizando algunos de los puntos que merecen reajustes en la gran experiencia de los Consejos de salud en el Brasil Wendhausen (2006), concluye que hay que trabajar sobre temas como: “la información debe circular y realizarse en un lenguaje accesible, el habla del usuario debe ser calificada, la formación de Consejeros debe ser acelerada y reivindicada por los propios Consejos, y es preciso fijar y estimular más la participación directa en todos los niveles del sistema de salud”. Para ello resalta “se hace necesario un cambio de actitud de los profesionales de la salud que pueden ser mediadores en la construcción incremento de poder individual y comunitario, en lo cotidiano de los servicios”.

Hay resistencias que no se solucionan solo con sensibilización y capacitación, como la renuencia a compartir el poder.

Pero aun allí es posible mostrar que se verifica una y otra vez, el proceso por el cual quienes en las organizaciones comparten el poder, no pierden poder, sino por el contrario, al mejorar la eficiencia y los logros de las políticas y proyectos, amplían la posibilidad de obtener recursos, y “el poder total disponible”.

En cambio quienes cierran las puertas a la participación y concentran el poder, lo reducirán ante las distancias y resentimientos que generaran en la comunidad.

#### ***D. Reexaminar La “Misión Organizacional” De Las Agencias Ejecutoras De Proyectos De Salud Comunitaria.***

Las misiones tradicionales deben ser renovadas para incluir objetivos como los siguientes:

- Elevar los niveles de participación debe ser uno de los objetivos a cumplir por la agencia.
- Debe instalarse un sistema de seguimiento y monitoreo de cómo se está avanzando en ese objetivo.
- Debe basarse en indicadores adecuados para medir participación.
- Debe premiarse e incentivarse la generación de innovaciones que puedan fortalecer los mecanismos de participación.

## ***E. Capacitación De Las Comunidades***

La implementación exitosa de proyectos de salud participativos requiere como uno de sus pilares centrales de la capacitación de las comunidades. Ella puede formar en competencias relevantes, desde conocimientos aplicables al proceso de la salud, hasta habilidades de liderazgo.

Las metas específicas, deben ajustarse a las prioridades reales de la comunidad. Se debe realizar una cuidadosa detección de necesidades, y no extrapolar mecánicamente metas de otros programas.

Así en evaluaciones de capacitaciones realizadas con líderes de comunidades pobres de Puerto Rico (Kliksberg, Rivera, CLACSO-Unesco, 2007) entre las áreas que más apreciaron se hallaba, una no previsible como la preparación en negociación. Como explicaron lo que aprendieron les permitía plantear y discutir con instrumentos adecuados sus demandas ante las autoridades públicas.

Ello es una expresión de como la capacitación puede ayudar a reducir las “asimetrías de poder” que se identificaron anteriormente como obstáculos para el progreso de la participación.

El enfoque formativo debe partir del rescate y la valorización de las sabidurías acumuladas en la comunidad, y las metodologías didácticas a utilizar deben ser planificadas teniendo muy en cuenta su cultura, de la que derivan “modos de aprendizaje” con características propias.

Los resultados de la capacitación pueden ser de los más altos beneficios.

Así lo fueron por ejemplo en el proyecto de lucha contra la desnutrición llevado adelante por CDRO una ONG indígena, con apoyo del PNUD, en Municipios pobres en Totonicapán, Guatemala, Refiere Cunill evaluando logros (Cunill 2010):

*“La formación es una de las dimensiones más destacables de la iniciativa”.*

Se han preparado en un breve periodo un número significativo de fitoterapeutas, terapeutas, madres monitoras, comadronas, jóvenes líderes comunitarios, y capacitado a las Comisiones de Salud.

CDRO ha creado un Centro Regional de Capacitación para la participación Comunitaria que opera en algunos de los municipios más postergados de Guatemala.

## **F. El Respeto A La Cultura De Los Pobres**

Comunidades como las indígenas, que tienen altos porcentajes de pobreza, son portadoras con frecuencia de culturas de siglos, con modelos de relación con la naturaleza ejemplares, y con actitudes hacia lo colectivo avanzadas.

Esas culturas fueron la base que posibilitó experiencias de participación tan profundas, como la de Villa El Salvador en el Perú, Municipio Autogestionario que recibió el Premio Príncipe de Asturias, y numerosos lauros internacionales por sus logros en salud, educación, y otras áreas.

El riesgo de caer en la desvalorización de las culturas de los pobres, y generar como se señaló fuertes resistencias, y “la profecía que se auto realiza” antes señalada está latente.

El líder espiritual de CDRO Benjamín Son (2008) llama la atención sobre los efectos que puede tener el desprestigio de la cultura propia:

*“Tal desprestigio empieza por ser ajeno, proveniente de afuera, pero con el correr de los años, y la sucesión de experiencias negativas, llega a introducirse al mismo corazón del menospreciado, al extremo de que el mismo llega a compartir ese menosprecio con el menoscabo consiguiente de sus capacidades personales, porque en la condición de baja autoestima coinciden la depresión y la falta de iniciativa, y por tanto menores posibilidades para aprovechar el potencial innato de la comunidad”.*

El camino de respeto, y movilización de la cultura de la comunidad, ha sido el utilizado por experiencias como entre muchas otras el programa de salud Materna Arranque parejo en la vida de México.

Allí señalan Orozco Núñez y otros (2009):

*“Se establece la necesidad del acompañamiento de las parteras tradicionales a las mujeres embarazadas de sus localidades, sobre todo en zonas donde la disponibilidad de personal médico es baja y existe demanda de ellas”.*

Se procuró capacitarlas, acreditarlas, y se les proporcionó un equipo básico.

## **G. Invertir En Participación**

Los análisis internacionales sobre participación en salud, destacan la necesidad de asignar recursos que permitan planificarla apropiadamente, capacitar a sus actores, gestionarla, monitorearla, y evaluarla.

La voluntad política de llevarla adelante en los hechos, debe expresarse en que se le proporcionen los recursos necesarios.

El estudio realizado en los países del MERCOSUR (Isalud, 2009) destaca como un obstáculo importante para su viabilidad, “la falta de recursos económicos”.

Una evaluación de los Consejos Municipales de Salud en el Brasil (Moreira, Escorel 2009), indica que el mayor déficit en sus condiciones de funcionamiento se observa en la limitación de los recursos financieros.

Solo 265 de ellos tienen su propio presupuesto y ello se da en ciudades de más de 2 millones de habitantes. Hay equipos de apoyo administrativo solo en 940, que están en ciudades de más de 500.000 habitantes. Hay estructuras físicas en casi el mismo número.

A pesar de todo ello es tal el interés que han despertado que el 82% de los Consejos realizan reuniones mensuales, y que el año anterior al estudio no hubo cancelaciones por falta de quórum en el 62% de los Consejos.

Debe estar en la agenda de los decisores darle los recursos necesarios a la participación. Es como se ha resaltado una inversión en capital social movilizad, insustituible, y con retornos múltiples

#### ***H. Fortalecer Las Estrategias De Comunicación***

La participación en salud tiende a tener bajo perfil. En el estudio del sobre el MERCOSUR por ejemplo, aparece entre los encuestado con un grado de percepción más bajo que la participación en general.

Es muy importante hacer su “caso” ante la opinión pública. Para ello se requiere diseñar estrategias de interrelación con los medios masivos, y posicionarla en el nuevo mundo de la internet.

Debe informarse sobre las experiencias ejemplares, mostrar los logros obtenidos, educar sobre sus aportes a la salud pública, y al avance de la participación ciudadana.

Experiencias como las de los Municipios Saludables, deben tener mucha más difusión mediática.

Será muy útil poner en la atención de los medios a líderes y héroes del sistema de salud y a las comunidades desfavorecidas que han obtenido resultados relevantes.

Una vía de difusión muy importante con amplia llegada a las comunidades a las que se desea hacer participar son las radios comunitarias. Debe acercárseles información continua sobre lo que las comunidades están procurando hacer en participación en salud.

Puede ser valioso reunir a periodistas calificados en lo social, para presentarles el tema, llevar a cabo “una tormenta de ideas” sobre cómo mejorar las estrategias comunicacionales, y establecer redes de contacto permanentes.

### ***I. Movilizar y potenciar las organizaciones de los mismos pobres***

La experiencia indica que una clave para concitar la participación en salud, es dar un rol importante a las organizaciones que han establecido las mismas comunidades pobres, o favorecer su gestación.

Desde la prevención de la criminalidad juvenil que se ha convertido en un problema de salud pública como lo ha resaltado la Organización Panamericana de la Salud, hasta el combate a la mortalidad materna, la desnutrición, y la mortalidad infantil, trabajar con dichas organizaciones es un camino muy efectivo.

Son ilustrativos, entre otros, los resultados tan exitosos obtenidos con la población indígena, por una ONG indígena como CDRO, o el interés prestado a los Consejos de Salud o entidades similares por las organizaciones barriales. Son dignas de todo interés, experiencias como la del Movimiento Nacional de Usuarios del Uruguay, que reúne entre otros a integrantes de Consejos Vecinales, de Comisiones de Salud, y redes barriales.

### ***J. Metodologías Para La Participación***

Los mecanismos de participación en salud deben diseñarse teniendo en cuenta entre otras dimensiones el contexto en el que se va a actuar, las historias institucionales de los actores públicos, las características de la población cuya participación se desea obtener, sus culturas ya destacadas, experiencias previas realizadas con ellas, y lecciones extraíbles.

En una lista solamente ejemplificativa entre los mecanismos posibles se hallan los siguientes que se están aplicando actualmente:

- Los Consejos consultivos de Salud
- Presupuestos participativos
- Mesas locales de Salud
- Investigación-acción

- Diálogos participativos
- Comités de gestión y análisis de reclamos
- Encuentros en los barrios
- Hospitales amigos
- Rendiciones participativas de cuentas públicas
- Comités de seguimiento y monitoreo
- Evaluaciones de la gestión participativa por las comunidades
- Farmacias Sociales
- Juntas de Saneamiento
- Redes de municipios que impulsan procesos participativos en Salud

***K. Un activador fundamental de la participación, es la experiencia misma de participación***

Algunas de las experiencias más referenciadas de participación de la ciudadanía en América Latina como el presupuesto municipal participativo de Porto Alegre, las Escuelas Educo en Centroamérica, el vaso de leche en el Perú, Villa El Salvador en ese país, y otras, tienen un elemento en común, la participación creció con su ejercicio.

En el proceso de articularse y muchas veces auto organizarse para participar, las comunidades fueron aprendiendo a participar. En la medida que obtenían logros ellos las potenciaban. En cuanto conseguían modificar la realidad, recuperaban estima, revalorizaban su cultura y aumentaba su confianza en sus propias posibilidades.

Todo ello se da asimismo en la participación en salud. Gallego, y Navarrete (2006) concluyen analizando municipios en Colombia:

“Un facilitador muy importante para la participación por parte de los usuarios, es la capacidad de logro percibida por muchos de ellos, basada en sus experiencias en el trabajo organizado y en el conocimiento de los mecanismos de participación”. Resaltan que hay allí “un enorme potencial para impulsar la participación, pues no cabe duda que el locus de control interno, la capacidad de logro y la autocrítica, serán piedra angular para lograr una involucración efectiva de los usuarios en la gestión en salud”.

En otro país Paraguay un estudio (ISALUD, 2009) llega a resultados semejantes:

*“Coincidiendo con datos de otros países, quienes han tenido experiencias de participación expresan la oportunidad de un crecimiento personal, un incremento en la autoestima, y el fortalecimiento grupal e individual de los involucrados”.*

## **L. Impulsar La Investigación Y La Gerencia Del Conocimiento**

El campo necesita una ampliación importante de los esfuerzos de investigación. Como bien se ha descrito (Gallego y Navarrete, 2006):

*“A pesar de que la participación en salud se ha promovido como política pública, son escasos los estudios que evalúan los diferentes elementos que influyen sobre la implementación de las políticas, y la visión de los diversos actores implicados en dichas políticas”.*

Se precisa entre otros temas llevar adelante estudios que:

- Midan los impactos de la participación en salud sobre los resultados de los programas.
- Analicen los comportamientos de los involucrados e identifiquen fuerzas a favor y en contra de la participación, y posibles estrategias.
- Consulten a las comunidades sobre sus percepciones, y sugerencias.
- Analicen experiencias fracasadas para entender cuáles fueron los factores críticos incidentes.
- Den cuenta de las lecciones que pueden extraerse de experiencias ejemplares, y de las condiciones que se requieren para su replicabilidad.
- Indaguen la dinámica real que se da al interior de los mecanismos de participación creados.
- Indiquen los mejores conductos para que la población esté informada en tiempo real sobre las oportunidades de participación.

Junto a ello se necesita hacer un trabajo sistemático en gerenciar el conocimiento sobre esta área. Entre otros aspectos inventariar experiencias, documentarlas, capturar innovaciones, generar mecanismos de circulación, e intercambio de experiencias, crear Bancos de Datos.

## **VII. Una Observación Final**

Amartya Sen ha señalado que la lucha por la equidad, y la lucha por la salud pública están totalmente interrelacionadas. Enfatizo (2010):

*“Ninguna concepción de la justicia social que acepte la necesidad de una distribución equitativa y de una formación eficiente de las posibilidades humanas puede ignorar el papel de la salud en la vida humana, y en las oportunidades de las personas para alcanzar una vida sana, sin enfermedades y sufrimientos evitables, ni mortalidad prematura”.*

Trabajar por la salud pública requiere imprescindiblemente indagar la situación de los determinantes sociales de la salud, como lo ha hecho rigurosamente la Comisión Mundial creada a tal efecto por la OMS.

A pesar de los acelerados progresos tecnológicos de nuestro tiempo, el acceso a los determinantes básicos, como los alimentos, el agua, un medio ambiente saludable, la vivienda, y otros es totalmente desigual en vastas regiones del globo. Si le suman las severas dificultades de protección en salud, y la posibilidad de contar con medicamentos, de amplios sectores, se produce una aguda brecha entre las esperanzas de vida, y los años de vida saludable según el lugar y el hogar donde se nace.

A pesar de pertenecer a una misma generación, y tiempo histórico, el “accidente de nacimiento” marca pesadamente el destino.

Así según un estudio reciente de la Escuela de Salud Pública de Harvard (2010) más de 2000 millones de personas no tiene acceso adecuado a tratamientos quirúrgicos.

Mientras que las regiones de alto ingreso tienen 14 salas de operación por cada 100.000 habitantes en las de bajos ingresos, hay menos de 2 cada 100.000 habitantes a pesar de tener un peso más alto de enfermedades necesitadas de cirugía. Gawande (2010) resalta:

*“No es noticia que los pobres tienen peor acceso a servicios hospitalarios como la cirugía. Pero el tamaño de esa población es shokeante. Nuestros hallazgos indican que 1/3 de la población mundial permanece sin acceso a servicios de cirugía elementales como emergencias cesáreas, y tratamientos por accidentes de tráfico serios”.*

Las distancias en salud pública repercuten en las posibilidades de desarrollo de los países. De acuerdo a estimaciones de la Comisión de Salud de la Unión Europea, el 50% del diferencial de crecimiento entre países pobres y ricos se debe a la mala salud y la menor esperanza de vida.

Como se ha visto en este trabajo, la participación en salud pública, tiene un alto potencial para incidir favorablemente en las pronunciadas asimetrías en determinantes sociales de la salud, y accesos.

Por otra parte, en esta era de generalización creciente de las aspiraciones a la democratización, mejorar y potenciar la participación en salud es factible además de deseable.

Ya se ha instalado en el discurso, pero como se mostró ello no lleva automáticamente a que se exprese en la realidad. Para impulsarla se necesita actuar en todos los terrenos señalados en las recomendaciones anteriores, y otros.

Es preciso crear condiciones propicias para ella.

Entre otros aspectos se requieren, cambios en la concepción del Estado que lo conecten más estrechamente con la población, institucionalizar mecanismos de participación, insertar de la participación en la misión organizacional de las agencias públicas de salud, capacitar los actores públicos y de las comunidades, invertir recursos en participación en salud, respetar las culturas comunitarias, fortalecer sus organizaciones, diseñar estrategias afinadas de comunicación, aumentar la investigación y mejorar la gerencia del conocimiento.

A todo ello se suma que un prerequisite para profundizar la participación, es la experiencia misma de participar.

La tarea pendiente es muy amplia. Ha sido postergada por demasiado tiempo. Es imperioso para afianzar el más básico de todos los derechos, el derecho a la salud, avanzarla firmemente.

## **NOTAS**

- (1) Pueden verse al respecto las obras de Kenneth Kernaghan Profesor Emérito de la Universidad de Toronto, Canadá pionero del tema. Están analizadas en: "Professionalism and Public Service. Essays in honour of Kenneth Kernaghan". University of Toronto. Press. 2008.
- (2) El autor examina en detalle el rol del capital social en el desarrollo en Bernardo Kliksberg, "Más ética, más desarrollo" (19ª edición, Temas, 2010) y Bernardo Kliksberg "Escándalos éticos" (Temas, 2011).

## **REFERENCIAS**

Aynisuyu (2010). Comunidades que construyen políticas públicas. Prosalus, Revista trimestral, numero 89. Diciembre.

Bascolo, Ernesto y Natalia Yavich (2010). Gobernanza del desarrollo de la Atención Primaria de Salud en Rosario, Argentina. Revista de Salud Pública. Vol.12.Abril.

Bidani, Benu and Martin Ravallion (1997). Decomposing social indicators using distributional data. Journal of Econometrics.77

Birch, Marion (2009). Garantizar la equidad "Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud". Boletín de la Organización Mundial de la Salud.

Birdsall, Nancy and Juan Luis Londono (1997). Assets inequality matters. American Economic Review, May.

CEPAL (2010). Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2010. Santiago de Chile.

CEPAL. Anuario estadístico sobre América Latina y el Caribe, 2010.

Chan, Margaret (2010). Global health challenges stretch beyond the Millennium Development Goals. In "Creating a global health policy worthy of the name", Europe's World.

Chunling Lu (2010). It's still too soon to pass judgment on global health aid. In Creating a global healthy policy worthy of the name. Europe's world.

Commission of social determinants of health (2008). Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. World Health Organization, Geneva.

Cunill Grau, Nuria (2010). Formación de capital social en comunidades mayas para el combate de la desnutrición del municipio de Totonicapán, Guatemala. En "Experiencias Sociales Ejemplares". Fondo España-PNUD "Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe", AECID, PNUD. New York.

Dedeu, Toni (2010). Participación ciudadana en la gobernanza de organizaciones Sanitarias. Revista de Innovación Sanitaria y Atención Integrada.vol.2, Iss1, article 6.

Drucker, Peter (1993). Conferencia en Drucker Foundation Advisory Board. Druker Foundation.

Frank, Robert (2010). Income inequality: too big to ignore. The New York Times, October 16.

Gallego, Maria Delgado y Luis Vasquez Navarrete (2006). Barreras y oportunidades para la participación social en salud en Colombia: percepciones de los actores principales. Universidad Nacional de Colombia. Revista de salud Publica.vol.8, Julio.

Gawande, Atul (2010). In "More than two billion people worldwide lack Access to surgical services". 2010 Releases. Harvard School of Public Health.

Genro, Tarso (2005). El presupuesto participativo y el Estado. Incluido en Bernardo Kliksberg, comp, (2005). La agenda ética pendiente de América Latina. Fondo de Cultura Económica. BID. Buenos Aires.

Gupta, S., M. Verhoeven and E. Tionson (1999). Does higher government spending buy better results in education and health care. Working paper 99/21. International Monetary Fund. Washington DC.

Hirschman, Alberto O.(1984). Against parsimony: three easy ways of complicating some categories of economic discourse. American Economic Review. V.74.N.2, mayo.

ISalud (2009). Investigación Participación en Salud en el MERCOSUR (2006-2008). Psicología y Psicopedagogía. Publicación virtual de la Facultad de Psicología y Psicopedagogía de la Universidad del Salvador. No.20. Abril.

Juan XXIII (1961). Carta Encíclica Mater et Magistra. Librería Católica Acción. Buenos Aires.

Kawachy, I. B. Kennedy y K. Lochner (1997). Long live community social capital as public health. The American Prospect. November-December.

Kliksberg, Bernardo y Marcia Rivera (2007). El capital social movilizado en la lucha contra la pobreza. La experiencia de las Comunidades Especiales de Puerto Rico. CLACSO, Unesco.

Latinobarómetro (2009). Santiago de Chile.

Levine Set and Dijk Oege (2010) The economic view. The New York Times, October 16.

Méndez Claudio A., y Jairo J. Vanegas López (2010). La participación social en salud: el desafío de Chile. Revista Panamericana de Salud Pública, ol.27, no.2, Washington, Febrero.

Merton Robert (1964). Teoría y estructura sociales. Fondo de Cultura Económica.

Mintzberg, Henry (1996). Managing Government, governing management. Harvard Business Review, may-june.

Moreira, Marcelo, y Sarah Escorel (2009). Municipal Health Councils of Brazil: a debate on the democratization of health in the twenty years of the UHS. Ciencia @ Saude colectiva 14(3).

Musgrave, Philip (1996). Public and private roles in health. World Bank, Discussion paper. No.339.

Navarro, Zander (1998). La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-98). Seminario "Programas Sociales, pobreza y participación ciudadana". BID.

Organización Mundial de la Salud (2002). Macroeconomía y Salud. Ginebra.

Organización Panamericana de la Salud (2008). Primer Foro de Salud Urbana Regional. Mexico.

Orozco, Emanuel, Miguel Angel González, Luz Maria Kageyama Escobar, Bernardo Hernández Prado (2009). Participación social en salud: la experiencia del programa de salud materna Arranque Parejo en la vida. Salud Pública de México. V.51, no.2, Cuernavaca, ar/abr.

Osmaini, S.R. (2006). DTCD, World Public Sector Report 2007. United Nation.

Pellegrini Filho, Alberto (2002). Inequidades de acceso a la información e inequidades en salud. Revista Panamericana de Salud Pública. Vol.11, no.5-6, Washington, May-June.

Rodriguez Ramirez, Héctor (2011). San Pedro Garza Garcia: el desarrollo social en cifras. Tecnológico de Monterrey. México.

Roses Periago, Mirta (2010). Reportaje “En América la salud está signada por la desigualdad”. Revista Veintitrés, Buenos Aires, 12 de Febrero.

Schutter, Olivier (2011). El hambre es un problema político. Reportaje, El País de España, Marzo.

Sen, Amartya (1998). La mortalidad como un indicador económico. Primera Conferencia Innocenti de Unicef.

Sen, Amartya (2010). Por que la equidad en salud? En Sen Amartya, y Bernardo Kliksberg. Primero La Gente. (9na.edicion, 2010). Editorial Temas.

Son, Turnil Benjamin (2008). El sistema POP. Trias, Union Europea y CERCAP. Guatemala.

Sulbrandt, José y Alvaro Lefioa (2010). La experiencia de Costa Rica en la reducción de las tasas de mortalidad infantil y maternal. Aprendizajes y desafíos. En “Experiencias sociales ejemplares”. Fondo España-PNUD “Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe, AECID, PNUD. New York.

Sulbrandt, José y Ana Maria Moraga (2010). Fortalecimiento de las estrategias de reducción de la mortalidad materna en Bolivia. En “Experiencias Sociales Ejemplares:.. Fondo España-PNUD “Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe”, AECID, PNUD. New York.

The World Bank (2000) Deepa Narayan and others. Voices of the poor. Washington.

Todd H. (1996). Women at the Center. Grameen Bank borrowers after one decade. BoulderWestvies.Press.

Wilkinson, Richard and Kate Pickett (2010). The spirit level: why equality is better for everyone. Penguin.

World Health Organization. Centre for Health Development (2008). Our cities, our health, our future.

XII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Salud (2010). Hacia la construcción de una agenda renovada de integración de Educación y Salud. Buenos Aires, 10 y 11 de Junio.

## Capítulo 4

### ¿CÓMO AVANZAR LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA, EL CONTINENTE MÁS DESIGUAL?. ANOTACIONES ESTRATÉGICAS

#### I. ¿Participación, Consenso O Moda?

En los 12 procesos electorales que han culminado o se están desarrollando en América Latina entre Noviembre 2005 y Diciembre del 2006, virtualmente todos los candidatos con posibilidades, han prometido más participación a la ciudadanía, y se han esmerado en incluir el tema con toda 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, hasta 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, con avances significativos, sigue existiendo un retraso importante entre el aparente consenso del liderazgo político, y la ciudadanía sobre la participación, y los hechos. Las intenciones participatorias encuentran en el camino obstáculos importantes, y resistencias considerables.

Ello reafirma continuamente las múltiples frustraciones que la ciudadanía ha tenido con grandes anuncios participatorios que se transformaron después en prácticas clientelares o intentos manipulatorios.

Por ende cabe plantearse si el nuevo impulso a la participación de inicios del siglo XXI tendrá sólo el significado de moda transitoria, o si empiezan a aparecer las precondiciones necesarias para que la participación se instale solidamente 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 en base a todo lo anterior, señalará algunos prerequisites para una participación efectiva en la región, y reflexionará sobre sus perspectivas.

## **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 del sistema político, y del Estado de nuevo cunio.

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 todo orden de control, 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 en el mercado, está dejando lugar a una concepción que apunta a una alianza entre un Estado capaz, y con sensibilidad social, 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 dichas organizaciones. Según estima el Instituto de Servicio Global de la Universidad Washington, St. Louis (2004), 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 John Hopkins (2003) en países como Argentina y Brasil las OSC generan entre el 2 y el 3% del Producto Bruto anual. Ilustra su afirmación en la sociedad, el hecho de que en la región en lugar de llamarse Organizaciones no gubernamentales, 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 (2005) da cuenta precisa de los avances:

*“Existen observatorios ciudadanos que publican en la prensa interrogantes dirigidos a las autoridades con el propósito de propiciar el rendimiento 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 Defesa 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, aumentos importantes en los precios de las materias primas que exporta, y 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 llevo a más de 10 millones de latinoamericanos en los últimos 10 años a pasar a vivir en EEUU, y otros países desarrollados generó un fenómeno muy especial. Envían anualmente a sus familias en sus países de origen, 200 a 300 dólares

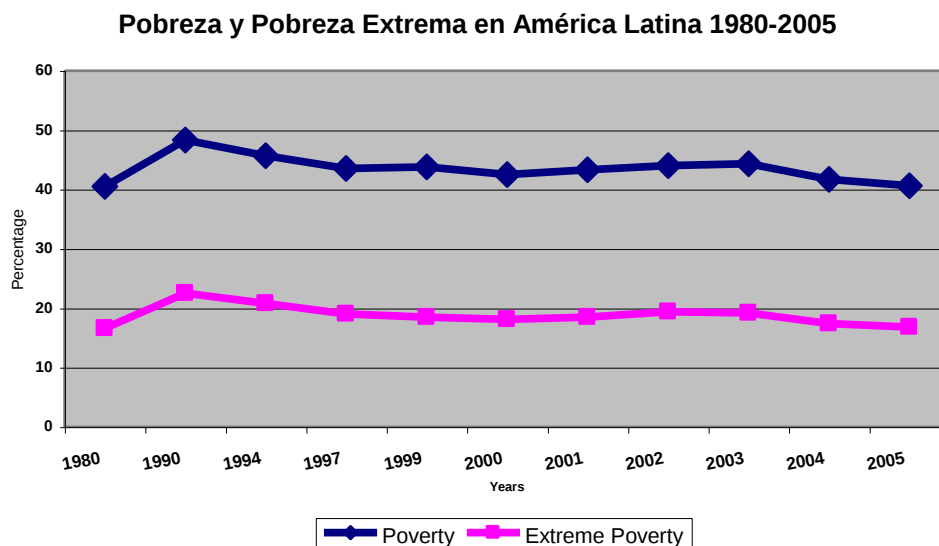
ocho veces por año. Ello sumó en el 2004, 45.000 millones de dólares, en el 2005, 55.000 y se prevé llegue en el 2006, a 60000 millones. Es la principal fuente de ingresos de divisas, superando los préstamos, y la cooperación internacional.

Significan del 15 al 30% del Producto 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 a continuación:

### **CUADRO 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. Como la población creció ello implica que el número de pobres y pobres extremos aumento. Efectivamente están son las cifras:

## **CUADRO 2**

### **Evolución de la pobreza en América Latina, 1980-2005 (porcentaje de la población)**

| <b>Año</b>  | <b>Pobreza Extrema</b>   |                                      | <b>Pobreza Total</b>     |                                      |
|-------------|--------------------------|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
|             | <b>% de la población</b> | <b>nº de personas<br/>(en miles)</b> | <b>% de la población</b> | <b>nº de personas<br/>(en miles)</b> |
| <b>1980</b> | 16.6                     | 60127                                | 40.5                     | 146695                               |
| <b>2000</b> | 18.1                     | 94650                                | 42.5                     | 222245                               |
| <b>2001</b> | 18.5                     | 98177                                | 43.3                     | 229787                               |
| <b>2002</b> | 19.4                     | 104450                               | 44                       | 236897                               |
| <b>2003</b> | 19.2                     | 104847                               | 44.3                     | 241914                               |
| <b>2004</b> | 17.4                     | 96348                                | 41.7                     | 230904                               |
| <b>2005</b> | 16.8                     | 94306                                | 40.6                     | 227906                               |

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 se reflejan en los profundos atrasos de la región en cuanto a conseguir las metas del milenio en áreas claves 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 altos 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 concuerdan 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 una 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, y 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 el desarrollo de la participación, se trata de la desigualdad.

## **II. 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 siguiente cuadro refleja las disparidades de la región, en relación con países como Italia y USA que es el más desigual de los desarrollados:

### **CUADRO 3**

#### **Indicadores de desigualdad para algunos de los países de América Latina, Estados Unidos e Italia**

|                             | <i>Coeficiente 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                       |                                                        |                                                        |                                                                       |

Fuentes: Banco Mundial (2004). Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?. Washington DC y CEPAL (2003). Panorama Social de América Latina 2002-2003.

Mientras que las distancias entre el 10% más rico y el 10% más pobre eran en Italia de 14 a 1, y en USA 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. Son aun mayores en el acceso a uno de los principales activos, la tierra, como puede apreciarse a continuación:

#### CUADRO 4

##### **Coeficientes Gini de distribución de la tierra en América Latina**

|                | <i>Deiniger &amp; Olinto</i> |                          | <i>UNDP</i>          |
|----------------|------------------------------|--------------------------|----------------------|
|                | <i>1950-1979</i><br>(i)      | <i>1980-1990</i><br>(ii) | <i>1981</i><br>(iii) |
| Antigua        | 0.74                         |                          |                      |
| Argentina      | 0.86                         | 0.85                     |                      |
| Bahamas        | 0.90                         | 0.87                     |                      |
| Barbados       | 0.90                         | 0.93                     |                      |
| Belize         | 0.72                         | 0.71                     |                      |
| Bolivia        |                              | 0.77                     |                      |
| Brazil         | 0.83                         | 0.85                     | 0.86                 |
| Colombia       | 0.85                         | 0.77                     | 0.70                 |
| Costa Rica     | 0.81                         |                          |                      |
| Chile          |                              |                          | 0.64                 |
| Dominican Rep. | 0.80                         |                          | 0.70                 |
| Ecuador        | 0.86                         |                          | 0.69                 |
| El Salvador    | 0.83                         |                          |                      |
| Grenada        | 0.78                         | 0.74                     | 0.69                 |
| Guatemala      | 0.86                         |                          |                      |
| Guyana         |                              | 0.68                     |                      |
| Honduras       | 0.75                         |                          | 0.64                 |
| Jamaica        | 0.81                         | 0.81                     |                      |
| Mexico         | 0.59                         |                          |                      |
| Nicaragua      | 0.80                         |                          |                      |
| Panama         | 0.71                         | 0.87                     | 0.84                 |
| Paraguay       | 0.86                         | 0.78                     | 0.94                 |
| Peru           | 0.94                         |                          | 0.61                 |
| Puerto Rico    | 0.73                         | 0.77                     |                      |
| Suriname       | 0.73                         |                          |                      |
| Trinidad       | 0.68                         |                          |                      |
| Uruguay        | 0.82                         | 0.80                     | 0.84                 |
| Venezuela      | 0.92                         |                          |                      |

Nota: Los valores para cada país corresponden en la columna (i) al primer valor en el periodo 1950-1979 y en la columna (ii) a la más reciente observación durante el periodo 1980-1994.

Fuente: Cálculos basados en Deininger y Olinto 2002 y PNUD 1993.

Los coeficiente Gini de distribución de la tierra 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 educación y salud es asimismo muy desigual. La región ha alcanzado más de un 90% de matriculación en escuela primaria, pero a 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 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 solo reciben el 5% del crédito que otorga el sistema financiero.

Son muy marcadas las desigualdades según el lugar de residencia. Los indicadores de pobreza extrema las evidencian claramente. Véase las diferencias en las tasas de indigencia entre población urbana y rural:

### **CUADRO 5**

#### **AMERICA LATINA (18 PAISES): INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA, ALREDEDOR DEL 2002 <sup>a</sup>**

| País                            | Porcentaje de población urbana | Tasa de indigencia |       | Indigencia rural/indigencia urbana | Porcentaje de personas indigentes que vive en el área: |       |
|---------------------------------|--------------------------------|--------------------|-------|------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------|
|                                 |                                | Urbana             | Rural |                                    | Urbana                                                 | Rural |
| Argentina                       | 89,6                           | 20,9               | ...   | ...                                | ...                                                    | ...   |
| Bolivia                         | 64,6                           | 21,3               | 62,9  | 3,0                                | 37,8                                                   | 62,2  |
| Brasil                          | 79,9                           | 10,4               | 28,0  | 2,7                                | 63,3                                                   | 36,7  |
| Chile                           | 85,7                           | 4,5                | 6,2   | 1,4                                | 78,9                                                   | 21,1  |
| Colombia                        | 74,5                           | 23,7               | ...   | ...                                | ...                                                    | ...   |
| Costa Rica                      | 50,4                           | 5,5                | 12,0  | 2,2                                | 34,7                                                   | 65,3  |
| Ecuador                         | 62,7                           | 19,4               | ...   | ...                                | ...                                                    | ...   |
| El Salvador                     | 55,2                           | 14,3               | 33,3  | 2,3                                | 36,2                                                   | 63,8  |
| Guatemala                       | 39,4                           | 18,1               | 37,6  | 2,1                                | 22,2                                                   | 77,8  |
| Honduras                        | 48,2                           | 36,5               | 69,5  | 1,9                                | 33,4                                                   | 66,6  |
| México                          | 75,4                           | 6,9                | 21,9  | 3,2                                | 36,7                                                   | 63,3  |
| Nicaragua                       | 55,3                           | 33,2               | 54,9  | 1,7                                | 44,1                                                   | 55,9  |
| Panamá                          | 57,6                           | 8,9                | 31,5  | 3,5                                | 29,8                                                   | 70,2  |
| Paraguay                        | 56,1                           | 18,4               | 50,3  | 2,7                                | 31,5                                                   | 68,5  |
| Perú                            | 72,3                           | 9,9                | 51,3  | 5,2                                | 32,4                                                   | 67,6  |
| República Dominicana            | 65,0                           | 17,1               | 26,3  | 1,5                                | 55,7                                                   | 44,3  |
| Uruguay                         | 92,6                           | 2,5                | ...   | ...                                | ...                                                    | ...   |
| Venezuela (Rep. Bolivariana de) | 87,4                           | ...                | ...   | ...                                | ...                                                    | ...   |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "América Latina: proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025", *Boletín demográfico*, N° 63 (LC/G.2052-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, enero de 1999, y CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> La definición de los términos "urbano" y "rural" corresponde a la utilizada en cada país.

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 la Argentina por ejemplo de los más evolucionados en ese plano, según 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, educación, acceso a redes influyentes, contactos limitados, y llevan a pobreza en poder. Se generan así asimetrías de poder, que refuerzan las socioeconómicas e inversamente.

Ello tiene impactos en múltiples planos.

Son muy sugerentes análisis recientes de la Universidad de Harvard respecto a las correlaciones económicas entre desigualdad y corrupción. You Jong-Sung y Sanjeev Kahagram (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 elites 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 corrupción tiene que ver con Estados grandes, y que se reduciría al minimizar el Estado.

Muestra que por lo 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, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, DESA, 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, apoyen la pequeña y mediana empresa, permitan el acceso a créditos a los microemprendedores, posibiliten la extensión del acceso a internet, y otras semejantes **(1)**.

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.

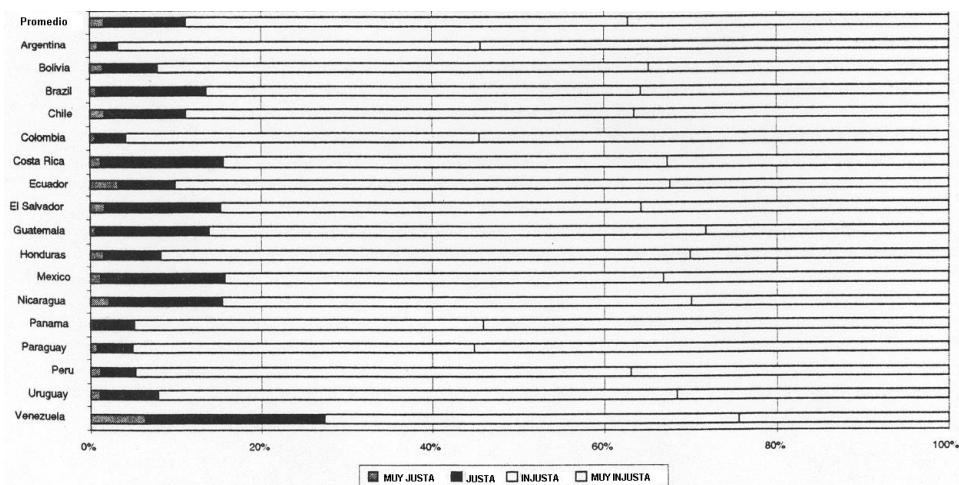
Se necesita asimismo una gran concertación entre Estado, empresas, y sociedad civil, en torno a mejorar la equidad.

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. Véanse las opiniones sobre el tema:

### **CUADRO 6**

#### **Percepción de justicia en relación a la distribución del ingreso en América Latina**



Fuente: LatinBarómetro 2001. Respuesta a la pregunta: ¿Usted piensa que la distribución del ingreso es muy justa, justa o injusta?.

Para 9 de cada diez latinoamericanos los niveles de desigualdad actuales son “muy injustos” o “injustos”.

En sociedades democráticas la participación en todas las áreas claves 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 donde 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 participatoria, alta equidad, y una inversión social importante, y por el contrario como en América Latina, las inequidades, y la debilidad participatoria, vienen acompañadas de un débil gasto social, que a su vez contribuye a reproducirlas.

Véase la inversión social comparada en diversas regiones:

#### **CUADRO 7**

##### **Gastos Seguridad Social en el mundo como porcentaje Producto Bruto Nacional**

|                             | <i>Pensiones 1</i> | <i>Salud 2</i> | <i>Otros 3</i> | <i>Total del gasto social 4</i> |
|-----------------------------|--------------------|----------------|----------------|---------------------------------|
| Africa                      | 1.4                | 1.7            | 1.2            | 4.3                             |
| Asia                        | 3.0                | 2.7            | 0.7            | 6.4                             |
| Europe                      | 12.1               | 6.3            | 6.4            | 24.8                            |
| Latin America and Caribbean | 2.1                | 2.8            | 3.9            | 8.8                             |
| North America               | 7.1                | 7.5            | 2.0            | 16.6                            |
| Oceania                     | 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: Tabla 14. Las medias regionales son ponderadas por el producto nacional bruto calculado en función de la paridad de poder adquisitivo. Ver <<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/table14.html>>

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 Bruto. En muchos países no llega al 2% o lo supera muy poco como puede apreciarse:

### **CUADRO 8**

#### **Gastos en Seguridad Social en América Latina y El caribe en porcentaje del Producto Bruto Nacional**

|                     | Pensiones 1 | Salud 2 | Otros 3 | Gasto total en seguridad social            |                                      |
|---------------------|-------------|---------|---------|--------------------------------------------|--------------------------------------|
|                     |             |         |         | (porcentaje del Producto Bruto Nacional) 4 | (Porcentaje del gasto público total) |
| Argentina           | 4.1         | 4.3     | 4.0     | 12.4                                       | 41.2                                 |
| Bahamas             | ..          | 2.5     |         | ..                                         | ..                                   |
| Barbados            | 4.1         | 4.4     | 1.5     | 9.0                                        | ..                                   |
| Belize              | ..          | 2.1     |         | 3.5                                        | 14.2                                 |
| Bolivia             | ..          | 2.3     |         | 7.0                                        | 29.3                                 |
| Brazil              | 2.4         | 2.1     | 7.7     | 12.2                                       | 36.7                                 |
| Chile               | 5.9         | 2.3     | 3.1     | 11.3                                       | 45.6                                 |
| Colombia            | 0.9         | 5.1     | 0.1     | 6.1                                        | ..                                   |
| Costa Rica          | ..          | 6.8     |         | 13.0                                       | 42.6                                 |
| Cuba                | ..          | ..      |         | ..                                         | ..                                   |
| Dominica            | 1.4         | 0.4     | 3.0     | 4.8                                        | ..                                   |
| Dominican Republic  | ..          | 1.8     |         | 2.5                                        | 15.7                                 |
| Ecuador             | 1.2         | 0.3     | 0.5     | 2.0                                        | ..                                   |
| El Salvador         | 1.3         | 1.3     | 1.0     | 3.6                                        | ..                                   |
| Grenada             | ..          | 2.8     |         | ..                                         | ..                                   |
| Guatemala           | ..          | 1.7     |         | ..                                         | ..                                   |
| Guyana              | 0.9         | 4.3     | 0.6     | 5.8                                        | ..                                   |
| Jamaica             | 0.3         | 2.5     | 1.7     | 4.5                                        | ..                                   |
| Mexico              | 0.4         | 2.8     | 0.5     | 3.7                                        | 22.6                                 |
| Nicaragua           | 1.4         | 4.3     | 3.4     | 9.1                                        | 28.1                                 |
| Panama              | 4.3         | 5.6     | 1.4     | 11.3                                       | 41.3                                 |
| Peru                | ..          | 2.2     |         | ..                                         | ..                                   |
| Trinidad and Tobago | 0.6         | 2.5     | 3.5     | 6.6                                        | 22.7                                 |
| Uruguay             | 8.7         | 2.0     | 11.7    | 22.4                                       | 67.8                                 |
| Simple average      | 2.5         | 2.9     | 2.9     | 8.0                                        | 34.0                                 |

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.

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 posiblemente fiscalmente?.

La presión fiscal de la región es limitada en términos internacionales comparativos. Estas son las cifras:

### **CUADRO 9**

#### **PRESION FISCAL, 2003**

|                       | <b>Ingresos fiscales en porcentaje del Producto Bruto Interno</b> |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <b>Unión Europea</b>  | 40.6                                                              |
| <b>OECD</b>           | 36.3                                                              |
| <b>USA</b>            | 26.4                                                              |
| <b>América Latina</b> | 16.8                                                              |

Fuente: CEPAL. Objetivos de desarrollo del milenio, 2005.

La presión fiscal latinoamericana es menor de la mitad de la de 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 con Guatemala, los ingresos estatales representan 9% del Producto 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 construcción hace dos años a pesar de las restricciones de una Secretaria de Seguridad Alimentaria para encarar la desnutrición.

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

En países latinoamericanos donde una ciudadanía empoderada presionó en estas direcciones, se produjeron círculos virtuosos, y logro reducirse 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. Paso 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 claves, entre ellos educación y salud. Hoy la pobreza es menor al 20%. La nueva Presidenta Michele Bachellet ha indicado que en sus cuatro años de gestión, poniendo en marcha su visión de un Gobierno Ciudadano basado en participación y respuesta 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 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 de la región después de Venezuela, 9 en el 2005, y 8.6 en el 2005, y Costa Rica ha logrado conformar un pujante sector de alta tecnología. Ha sido elegida por 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 actuales. **(2)**

### **III. ¿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 la de 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, continua 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 de Gestión Urbana de la ONU para América Latina, como una de las 22 mejores practicas 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 lograr conformar una administración realmente representativa de las mayorías, y cerrar el paso a la cooptacion 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 periodo 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 a 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 insto a los ciudadanos a ser más exigentes y críticos”.*

La voluntad proparticipatoria 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 de cada uno a decidir las prioridades locales, y cinco comisiones temáticas que discutían prioridades con la visión de los problemas globales de la ciudad. Los participantes elogian sus representantes en 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 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, los déficits de servicios y de infraestructura en el barrio, y 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 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 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 utilización mucho más optimizante de los recursos limitados. Las evaluaciones indican que la reasignación de recursos en base a 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 movilizadora, 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 realizados de modo constante dispararon su capital social. Así mejoraron su asociatividad, confianza mutua, civismo, y los valores éticos predominantes. Como resalta la evaluación:

*“Las mejoras materiales son sin embargo sólo una parte de los beneficios que la ciudad de Porto Alegre experimentó.*

*El proceso participativo ha tenido también un impacto inconmensurable en la capacidad de los ciudadanos de enfrentar problemas juntos como comunidad, y de trabajar colectivamente para mejorar la calidad de la administración pública y, por consiguiente, la calidad de vida”.*

También los ciudadanos tuvieron en la experiencia la posibilidad de una buena lectura de cuales 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 al proceso de gestión pública y de planificación democrática. Es también un elemento de toma de conciencia y de despertar a 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 el, 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 actuaran 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 ejercida 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”. Anota: “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, 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, 2006 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 como 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 1981, en solo 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 4 rutas principales, y avenidas perpendiculares. Habían plantado medio millón de árboles.

La tasa de matriculación en primaria era el 98%, en secundaria del 90% cifras mucho mejores a 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 primer Alcalde, y varias veces Alcalde 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 4000 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 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 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 sostenibilidad.

En un país donde el 48% de la población está en pobreza, y el 20% en indigencia, con cifras aun mucho mayores en la población indígena de donde vienen muchos de los fundadores de Villa, ( 68% de

pobreza), la situación de 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 un 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 Villa basado en un amplio proceso participativo se propone avanzar 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 del Villa El Salvador, que llevo al Papa Juan Pablo II cuando visito Villa el Salvador en 1985 y dio 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 (Plan integral de Desarrollo de Villa El Salvador al 2021, junio 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, recupera 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 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 Bimmer y Miguel Lifschitz ha desarrollado en Rosario la tercera ciudad en población de la 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 en base a un amplio número de parámetros.

La experiencia se inició en los 90 en condiciones muy particulares. La Argentina vivió durante esa década la hegemonía del llamado con frecuencia “pensamiento único”. Las recetas económicas ortodoxas dominaron la toma de decisiones pública, 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 claves, y privatización a ultranza por principio al margen de las contradicciones y complejidades de cada caso. En solo 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 solo el 16.11% del Producto Bruto interno.

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, procuro 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 (Políticas para la Gobernabilidad, 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.** Producto de amplias consultas e intercambios con las principales organizaciones de la sociedad, estableció la visión de ciudad, y las prioridades para la inversión público-privada.

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 (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 eficaz 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 otros semejantes con mejoras para adecuarlo plenamente a las características de Rosario y llevarlo a cada rincón de la ciudad. A ello sumo 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 adoptaron 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. Paso de representar menos del 8% del presupuesto municipal en 1989, hasta el 25%. La mortalidad infantil bajo 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 preventores en salud, como la protección del ambiente, la nutrición saludable, el ejercicio físico, la recreación, y la seguridad vial.

La intensidad de la relación forjada entre el Municipio y la sociedad en el campo de la salud puede percibirse en el grafico retrato que hace un acreditado especialista en salud Mario Rovere (Rovere, 2005):

*“Pero en todo caso, y tal vez por mi sesgo de recursos humanos, de educación, si yo tuviera que elegir el resultado que más me impacta, diría que lo encuentro en sentir que cada vez que estoy en Rosario, que cada vez que entro en contacto con cualquier nivel de la organización, tengo la sensación de encontrarme con personas que aprenden, con equipos que aprenden, con organizaciones que aprenden, orientados por una permanente insatisfacción, por un fuerte compromiso con la población, fuentes inagotables de motivación, curiosidad, innovación y creatividad”.*

#### **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.

Todos estas 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.

## **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 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 el 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.

### **PRIMERO. 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 igualizador 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 claves para el destino de sus municipios. El resultado fue políticas democratizantes, 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 funciona 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.

**SEGUNDO. Para movilizar la participación se necesita un proyecto político de real intención democratizadora, política, económica y 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 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.

**TERCERO. Las experiencias de participación democratizante 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 reitero su apoyo en tres oportunidades al partido que inicio 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 periodos para Intendente de la ciudad al partido que condujo el proyecto de renovación integral de la ciudad.

**CUARTO. 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 inclino 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 aún 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 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 modelos 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.

#### **QUINTO. 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 colectivos, las experiencias podían haber fracasado sino hubiera habido un modelo organizativo apropiado y gerencia social de excelencia. Como ha señalado Sulbrandt (2006) la verdadera política no es la que esta 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, ciclos de rendición de cuentas que convirtieron a 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, que generaron 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, que generaron redes, espacios de dialogo, reconocimiento mutuo, y un gran clima de confianza.

#### **SEXTO. Lo más importante es el proceso democratizador en sí.**

En todos los casos los logros son formidables. Mejoro 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 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, 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.

#### **IV. ¿Por Qué No Avanza Más La Participación?**

Las experiencias exitosas analizadas indican que la participación es viable en América Latina, cuando se dan una serie de condiciones. Pero cabe preguntarse, porque a pesar de los procesos democratizantes 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, porque no avanza más rápida y sostenidamente.

Es posible detectar que en el pensamiento predominante en las elites de la región que en sociedades tan asimétricas han tenido incidencia decisiva en las decisiones hay desde ya 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 antiparticipatoria fuertemente subyacente en la región a pesar de todos los otros avances. Algunos de sus núcleos esenciales son los que se presentan esquemáticamente a continuación. **(3)**

### **EL PENSAMIENTO UNICO**

La idea de que en economía hay un solo camino, las políticas ortodoxas rígidas, fue asumida por gran parte de las elites 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 aumento, 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 estallo. 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 el 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 solo 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.

## **EL CLIENTELISMO**

Sectores significativos de las elites 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 que es lo que más le conviene. Tratando de no ser utilizada para agendas que no son la suya, 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.

## **LA VISION TECNOCRATICA**

Con frecuencia en la región liderazgos políticos avanzados recogiendo el mensaje de la ciudadanía han dictado leyes o puesto en marcha políticas destinadas a basarse 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 implica 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” 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.

## **LA DESVALORIZACION DE LOS DESFAVORECIDOS**

Tras la resistencia a la participación en las elites y 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 el que en definitiva 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 en definitiva 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 autorealiza”. 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 que 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 cerrara cuando los directores de las experiencias les adjudiquen la culpa por el fracaso de la participación.

La profecía se habrá cumplido.

### **ES EL PODER AMIGO, EL PODER**

En la excelente y rigurosa evaluación que Zander Navarro (2005) realizó de la experiencia de Porto Alegre, se autoplanteó una pregunta central: la experiencia es trasplantable 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 otros casos.

En realidad no se trata de compartir, porque el poder en una democracia solo 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 democratizantes.

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 elíticos, la participación es para ellos un enemigo formidable. No solo 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 pedido continuo de rendición 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 solo 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 rehúyen tienen más poder. Paradojalmente, 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 periodos electorales sucesivos y finalmente perdió ante un frente cuya propuesta era profundizar aún más la participación. En Rosario, el partido proparticipación se ha impuesto por amplio margen en tres elecciones sucesivas.

Por lo 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 elite, y tecnocráticos, por líderes cooptados para ellas, y asumidas inconscientemente por algunos sectores de la población, han construido una muralla para las mejores intenciones participatorias.

### **PRE REQUISITOS PARA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN AMERICA LATINA**

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

Osmaini (2006) plantea agudamente que hay dos tendencias en la literatura internacional al respecto. Una enfatiza que el tema no es técnico sino 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 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 es promover la participación. Por otra parte también ella se beneficiaría sobremanera de que los pobres tengan 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 mas 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 sujeto activo que podía cambiar la realidad, y 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 a 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 escala 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, 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 donde era, no contestaba mencionando el pequeño poblado de los Andes donde había nacido, sino decía “soy de Villa”. Estaban diciendo que ellos habían creado Villa una experiencia reconocida mundialmente pero en el camino 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, 2000) llega a conclusiones similares. Cuando se les pregunto a los pobres sobre en qué medida creían en diversas organizaciones de la sociedad, la credibilidad de la mayor parte de las organizaciones era muy baja. En segundo lugar de su lista de credibilidad figuraban las iglesias porque trabajan junto a ellos por sus problemas, y en primer lugar las Organizaciones de la propia comunidad.

Era comprensible antes en el estudio explican que lo que más le 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 Villa describe Franco “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 un precondition para la participación porque genera en el proceso los incentivos e impulsos será sólo aplicable a nivel de experiencias acotadas?.

No parece 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 El 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 esa 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 procooperación, 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 periodos 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 a 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 al 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 a 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 participatorio. 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 participatorio 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. Ese es el rango que tiene en alguna de las sociedades más avanzadas del planeta como las nórdicas.

Se requiere por ultimo en esta nomina desde ya incompleta una gran concertación social para movilizar la participación. No debe darse por tacita 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 sostenibilidad de su desarrollo.

## **PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACIÓN EN LA REGION**

América Latina requiere urgentemente de “poderes reequilibradores”. En una región de tan elevadas desigualdades, difícilmente se logre reducir de modo efectivo la pobreza, y obtener un desarrollo integrado sino 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 LatinoBarómetro (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 de pensamiento único, de la tradición de prácticas clientelares, del tecnocratismo, de la tendencia a desvalorizar a los desfavorecidos, y de las simples resistencia 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 participatorios 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 Pablo II cuando en *Mater et Magistra* (1961) 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, Bernardo (2004). Hacia una economía con Rostro Humano. Fondo de Cultura Económica. Novena edición.
- (2) Sen 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 ha 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”. Sen, Amartya (2002). ¿Qué impacto puede tener la ética?. En Bernardo Kliksberg (comp.) (2002) “Ética y desarrollo. La relación marginada”. El Ateneo, Buenos Aires.
- (3) El autor profundiza el tema en “¿Cómo poner en marcha la participación?. Seis tesis no convencionales”, incluido en B. Kliksberg, “Más ética, más desarrollo” (2006), Editorial Temas, Octava edición, Buenos Aires.

## REFERENCIAS

- Busatto, Cezar (2006). A experiência de participação democrática em Porto Alegre e a Governança Solidária Local. Porto Alegre, Inédito.
- CEPAL, Organización Iberoamericana de la Juventud (2004). La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias. Santiago.
- CEPAL. Naciones Unidas (2005). Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe.
- Cunill Grau, Nuria (2006). La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?. En Mezones, Francisco ed. “Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su visibilidad”.
- De Souza, Ubiratan (1998). La experiencia de Porto Alegre. Demopunk. Web.
- Franco, Carlos (1992). Imágenes de Villa El Salvador. En Bernardo Kliksberg (comp.) *¿Cómo enfrentar la pobreza?. Aportes para la acción*, pp. 199-224. Grupo Editor Latinoamericano.
- Genro, Tarso (2005). El presupuesto participativo y el Estado. Incluido en Bernardo Kliksberg, comp. (2005). La agenda ética pendiente de América Latina. Fondo de Cultura Económica, BID. Buenos Aires.
- Gonzáles, Chiqui (2005). Una ciudad con ojos de niño. Incluido en Rosario, PNUD. Políticas para la gobernabilidad.

- Instituto de Servicio Global, Centro para el Desarrollo Social, Universidad de Washington en St. Louis. (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". Centro para el Desarrollo Social. Marzo 2004.
- Jon-Sung, You y Sanjeev Khagram (2004). Inequality and corruption. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. Faculty Research Working Papers Series.
- Juan XXIII (1961). "Carta Encíclica Mater et Magistra". Librería Católica Acción. Buenos Aires.
- LatinBarómetro 2005. Informe 1995-2005. Santiago de Chile.
- 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", BID.
- Osmani, S.R. (2006). DTCD, World Public Sector Report.2007. United Nations. Draft.
- Riveros, Héctor (2005). Las condiciones de gobernabilidad de la experiencia Rosario. Incluido en Rosario, PNUD Políticas para la gobernabilidad.
- Rosario, PNUD (2005). Políticas para la gobernabilidad. Argentina.
- Salamon, Lester M.; Sokolowski, S. Wojciech; and List, Regina. (2003). "Global Civil Society. An overview". The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies.
- Sulbrandt, José (2006). Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales. Indes, BID.
- The World Bank (2000). Deepa Narayan and others. Voices of the poor. Washington.
- United Nations (2005). The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005. United Nations, DESA, New York.
- Villa El Salvador (2006). Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2021.
- Zander, Navarro (2005). Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. Incluido en Licha, Isabel (editora). Ciudadanía Activa. Gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina. BID.

## **Capítulo 5**

### **¿POR QUÉ LA CULTURA ES CLAVE PARA EL DESARROLLO?**

#### **I. La Cultura Cuenta**

Tiene sentido “distraer tiempo” para reflexionar sobre la cultura. La atención no debería estar sólo en los temas económicos duros. Si no incluimos la cuestión de la cultura difícilmente comprenderemos que es lo que ha pasado en América Latina, y que es lo que puede pasar. Es imprescindible introducirse en lo que ha sucedido en las mentes de las personas, en sus valores, en sus actitudes. La UNESCO (1996) define la cultura como “maneras de vivir juntos...moldea nuestro pensamiento, nuestra imagen y nuestro comportamiento. La cultura engloba valores, percepciones, imágenes, formas de expresión y de comunicación y muchísimos otros aspectos que definen la identidad de las personas y de las naciones”.

Es muy difícil entender América Latina un continente que a pesar de sus enormes potencialidades económicas tiene tanta pobreza e inequidades, sin añadir a dimensiones como la macroeconomía y la política, lo que pasó en las percepciones y visiones de la realidad y en la manera de vivir juntos y como todo ello incidió en la agenda pública, en el tipo de debate que se produjo en la región en las últimas décadas.

Vamos a tratar de analizar el papel de la cultura en el desarrollo en varias etapas sucesivas. En primer lugar trataremos de acercar una mirada distinta a como se ve la cultura tradicionalmente. Exploraremos la idea de capital social potente para comprender algo tan complejo como son los gravísimos problemas del desarrollo de América Latina. Vincularemos capital social con cultura, son dos campos altamente interrelacionados, y analizaremos algunos impactos de los valores culturales sobre el desarrollo latinoamericano. Luego haremos anotaciones breves sobre como el economicismo que se adueñó del escenario latinoamericano en los 80 y 90 relegó la cultura en forma sistemática a través de políticas que le restaban recursos y que la marginaban. Posteriormente abordaremos el tema de la pobreza para luego sacar conclusiones acerca de cómo las políticas culturales pueden ayudar a su enfrentamiento y formularemos algunas anotaciones finales.

Estas reflexiones no plantean que sólo con la dimensión cultural se solucionarán los problemas. Es preciso advertir sobre los reduccionismos de todo orden. Se necesita una visión integrada del desarrollo.

Existen algunas presentaciones de la cultura como el único factor del desarrollo. En sus niveles extremos caen en algunos casos en simplemente la idea que hay culturas superiores y culturas inferiores y que

los latinoamericanos tendrían algunas deficiencias culturales estructurales que impiden el desarrollo. Creemos inválidos estos planteamientos.

Lo que intentaremos es reintegrar un plano que ha sido excluido, el cultural a una mirada holística del desarrollo, donde tiene un gran papel jugando junto con las discusiones sobre como ha funcionado la macroeconomía, los problemas sociales, y los cuestionamientos políticos que surgen de toda la sociedad respecto a las fallas en el funcionamiento del sistema apoyado por toda la población, la democracia.

Ahí está el lugar de la cultura en una visión integrada del desarrollo económica, social y política. Ese lugar le ha sido negado sistemáticamente.

## **II. La Idea De Capital Social**

La idea economicista en la que se ha educado a la región durante años, dice que lo que cuenta son los factores macroeconómicos. Los latinoamericanos se han acostumbrado a razonar en términos de que si la tasa de inflación es baja serían prósperos y si además si el producto bruto per capita fuera alto se hallarían en pleno bienestar. Han aprendido muy duramente que eso difiere de la realidad. Así la tasa de inflación fue ínfima y el producto bruto per capita era de 9000 dólares durante el periodo de Menem en la Argentina en los 90 y sin embargo, las cifras de pobreza y desempleo aumentaron todo el tiempo. La pobreza se triplicó durante el mismo, y terminó con un 26% de desocupación abierta.

El desarrollo no está asociado exclusivamente con esos indicadores. Está abriéndose paso una perspectiva mucho más amplia actualmente en la polémica de cómo se alcanza desarrollo y allí apareció la idea de capital social.

Rehabilita una serie de procesos silenciosos que se dan al interior de la sociedad y que hoy es posible observar como influyen en la realidad a través de los nuevos instrumentos de medición de las ciencias sociales. Las investigaciones pioneras de Robert Putnam en la Universidad de Harvard (1993) y de James Coleman (1988) mostraron que hay distintos factores extraeconómicos que pesan fuertemente en el desempeño de los países en términos de progreso económico y, tecnológico, y en la sustentabilidad del desarrollo.

Se les llama capital social y todos tienen que ver con la cultura.

Se identifica actualmente la existencia de cuatro grandes tipos de capital: el capital natural constituido por la dotación de recursos naturales, el capital construido por la sociedad, como las infraestructuras, la

tecnología, el capital financiero, el comercial, y otros, el capital humano integrado por los niveles de salud, y educación de la población, y el capital social.

El capital social tiene por lo menos cuatro dimensiones. La primera es el clima de confianza en las relaciones interpersonales. En que medida la gente confía unos en otros en una sociedad. Cuanto más confianza más fluidez en las relaciones económicas, y más transacciones son posibles. Cuanto más desconfianza mayores serán las operaciones que dejarán de hacerse y crecerá asimismo el “costo del pleitismo”, es decir de pagar a terceros (abogados, policías, jueces) para que protejan el cumplimiento de los compromisos.

La confianza tiene otras dimensiones como los niveles de confianza que tienen los miembros de una sociedad en sus dirigentes y en las figuras presidenciales.

La segunda dimensión es la capacidad de asociatividad. La capacidad de una sociedad para construir formas de cooperación desde las más elementales como cooperar en el vecindario para hacer cosas juntos, cuidar los chicos, ayudarse, hasta las más elaboradas como ser capaces de hacer una gran concertación nacional sobre el modelo de desarrollo. La capacidad de asociatividad fue determinante en el desarrollo político de diversos países. Por ejemplo gracias al Pacto de la Moncloa, España logró liberarse del franquismo. La concertación democrática en Chile, amplio frente de 18 partidos políticos, fue clave en la derrota de la dictadura de Pinochet.

Las capacidades “sinérgicas” de una sociedad desde eso, los mayores, como proyectos nacionales compartidos, y pactos nacionales en gran escala, hasta los menores, lo que puede avanzar en términos de relaciones de cooperación solidaria diaria son muy relevantes para el desarrollo y forman parte del capital social.

El tercer componente del capital social es la conciencia cívica, el “el civismo”. Como la gente actúa frente a todo lo que es de interés colectivo desde cuidar los espacios verdes y los transportes públicos, hasta pagar los impuestos. Por otra parte, en que medida participa en los temas públicos, se voluntariza, trata de aportar. Todo ello es indicativo del nivel de conciencia colectiva, en una sociedad.

El cuarto componente, del capital social, absolutamente decisivo, son los valores éticos predominantes en una sociedad. El discurso económico ortodoxo además de sus efectos macroeconómicos regresivos en diversas regiones ha tenido consecuencias culturales muy importantes.

Ha desalojado de la economía la discusión sobre los valores éticos, presentándola como una mera materia tecnocrática. Las investigaciones sobre capital social, indican que por lo contrario, los valores éticos más influyentes en una sociedad, son decisivos en lo que a esa sociedad le puede pasar.

Amartya Sen (1997), dice que “los valores éticos de los empresarios y profesionales (dos grupos claves de una sociedad) son parte de los “activos productivos” de esa sociedad”. Si los empresarios y profesionales están a favor de invertir en el país, del progreso tecnológico genuino, de pagar los impuestos, del crecimiento compartido, ello será de alta positividad. Si en cambio están a favor de maximizar el lucro inmediato, de aprovecharse de cada oportunidad para corromper a todo funcionario público corruptible, de extraer todo lo posible del país para enviarlo al exterior a un paraíso fiscal, es otra cosa. Va a ser totalmente distinta la situación.

Por eso esos valores son parte de los “activos productivos” o de los “pasivos productivos” de una sociedad. La incidencia de los valores éticos predominantes puede ser decisiva a favor o en contra del progreso económico y social.

Numerosas experiencias recientes, y la presente crisis americana donde los vacíos éticos en el mundo corporativo jugaron un gran rol ilustran al respecto. Indican la necesidad de volver a revincular ética con economía. Pensar en la economía teniendo en cuenta como los comportamientos de los actores tienen una raíz ética. Los seres humanos gracias a D-os somos animales éticos, estamos movilizados por valores y según lo que pase con esos valores van a ser las conductas y la asunción de responsabilidades comunitarias.

El capital social conformado por los niveles de confianza, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica, y los valores éticos predominantes, tiene la más alta relevancia para el desarrollo, y la democracia. Los estudios de los últimos años han demostrado que incide en las tasas de crecimiento económico, mejora la gobernabilidad democrática, incide favorablemente en la calidad de los servicios públicos y el nivel de las escuelas, aumenta la esperanza de vida (Coleman, 1988; Kawachi *et al.*, 1997; Knack and Keffer, 1997; Putnam, 1993; however, see McLaren and Baird, 2006; Tarrow, 1996).

Klesner (2007) muestra algunos de sus efectos virtuosos en la participación política en América Latina. Con evidencia de Argentina, Chile, México y Perú, concluye:

*“La relación entre capital social, participación política y desarrollo democrático es cierta. Un involucramiento mayor en organizaciones no políticas genera más participación en actividades explícitamente políticas. Una mayor confianza interpersonal también promueve la participación política”.*

El capital social está basado en desarrollos culturales de la sociedad. Sin "pisos culturales" cultivados sistemáticamente, no podrían florecer la confianza, la asociatividad, el civismo, y los valores éticos. Arizpe (1998) lo ilustra:

*“La teoría y la política del desarrollo deben incorporar los conceptos de cooperación, confianza, etnicidad, identidad, comunidad y amistad, ya que todos estos elementos constituyen el tejido social en que se basan la política y la economía. En muchos lugares, el enfoque limitado del mercado basado en la competencia y la utilidad está alterando el delicado equilibrio de estos factores y, por lo tanto, agravando las tensiones culturales y el sentimiento de incertidumbre”.*

Frente a la pregunta, ¿cómo se construye capital social?, la respuesta pasa en primer lugar por la cultura y la educación. A su vez, cuando el capital social opera activamente, su ejercicio, fortalece los valores culturales que le dan vida.

La cultura es así el sustrato de uno de los capitales mayores de una sociedad. El peso del capital social silencioso, invisible a los ojos, pero incidente todos los días, en donde confluyen la cultura, y los valores, ha sido fundamental en todos los procesos históricos contemporáneos, desde los logros de las economías más exitosas en lo económico-social como las nórdicas, hasta el fracaso en gran escala de Wall Street, y la crisis mundial actual.

### **III. Impactos De La Ética Y La Cultura**

Veamos cómo operan la cultura y la ética, ejes del capital social, en algunos casos de alta relevancia actual.

Primer ejemplo. Se pregunta ¿por qué países como Finlandia, primero en el mundo en la tabla de Transparency International, y los Escandinavos en general tienen inexistente o muy baja presencia de la corrupción?.

Se podría suponer que deben tener un sistema legal draconiano que vigila cada comportamiento de los actores de la sociedad y que las penas para la corrupción son las máximas. No es así, tienen una legislación normal y las penas usuales. Pero tienen algo muy importante, un desarrollo cultural, en donde la corrupción es inadmisiblemente culturalmente como comportamiento social.

Si apareciera un corrupto, su esposa y sus hijos le harían la vida difícil, sus amigos lo erradicarían de su círculo social y la sociedad toda lo excluiría. La corrupción es deslegitimada por la cultura de esas sociedades.

Eso no es magia. La cultura se construye, es un ejercicio permanente a través de familia, de la educación de los medios, de los modelos de referencia y de instituciones concretas. Así el primer ministro de Noruega instituyó en 1998 una Comisión Nacional de Valores Humanos. Su mandato era el siguiente (Sorensen, 2001):

*“El principal objetivo de la Comisión consiste en contribuir a una amplia movilización a favor de los valores humanos y de la ética social con el fin de enaltecer los valores positivos compartidos y fortalecer la responsabilidad por el ambiente y la comunidad. Es importante trabajar para contrarrestar la indiferencia y promover la responsabilidad personal, la participación y la democracia”.*

Entre otros logros la Comisión promovió que en los 434 municipios del país se discutieran los nuevos desafíos éticos de esa sociedad. Que la discusión ética sea parte de la vida cotidiana. Noruega ha generado códigos de ética altamente exigentes en las políticas públicas, las empresas, y las relaciones comerciales y financieras con el mundo del desarrollo para garantizar niveles de coherencia ética (Vollebaek, 2004).

Así el Fondo de Inversión Petrolera de Noruega, uno de los mayores del mundo con 300.000 millones de dólares asombró publicando en los principales medios mundiales en el 2007 una lista de 13 empresas multinacionales de las que decidió retirar sus inversiones por prácticas reñidas con los valores éticos de la sociedad noruega, comprendían entre otras la producción de minas de guerra, el apoyo a dictaduras, el uso de mano de obra infantil, la discriminación de género, la prohibición de formar sindicatos, y el deterioro del medio ambiente. El New York Times enfatizó: “En Noruega, su dinero sigue a su ética”. Son sociedades que cultivan sistemáticamente esos valores y eso les ha significado entre otros los resultados tan positivos en términos de erradicación de la corrupción.

Por otra parte, esos países, Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, lo que se llama el modelo nórdico son los líderes en desarrollo humano del mundo según la tabla de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas Sobre 180 países en los últimos cinco años el número uno es Noruega, y los otros están dentro de los 10 primeros. Uno de los pilares de sus logros son sus altos niveles de equidad. Tienen el coeficiente Gini, de desigualdad en la distribución del ingreso, más bajo del planeta 0.25. El de Latinoamérica lo dobla, y el de Brasil es 0.57. En el período de los 80 y los 90 la desigualdad explotó en muchos países de la región bajo el impacto de las políticas ortodoxas aplicadas. La sociedad se polarizó,

y las clases medias fueron fuertemente afectadas o semidestruidas como en Argentina. La CEPAL (2005) estima por ejemplo que los países con alto nivel de desnutrición podrían reducirla fácilmente a la mitad, si mejoran la desigualdad en el acceso a alimentos. Un estudio CEPAL, IPEA, PNUD (2003) plantea al respecto “que incluso disminuyendo levemente la desigualdad se pueden obtener resultados muy positivos en cuanto a reducción de la pobreza”, y destaca “no hay evidencia de que económicamente el crecimiento y la reducción de la desigualdad se sustituyan. Por el contrario, en general todo indica que los elevados niveles de desigualdad de la región son un obstáculo para el logro de un crecimiento más dinámico”.

Se podría pensar que en los países nórdicos hay decretos que dicen que las distancias sociales entre lo que ganan unos y otros deben ser reducidas. En Noruega por ejemplo, lo que gana un empresario privado respecto a lo que ganan los operarios es tres a uno -en América Latina la distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre supera los 50 a 1, y las diferencias salariales son enormes.

No hay en el mundo nórdico decretos al respecto. Los dirigentes de la Central de Empresarios Privados de Noruega suelen explicar que: los empresarios privados del país ganan mucho menos que los empresarios privados promedio de los países desarrollados, pero no tienen ninguna duda en este comportamiento porque “el igualitarismo” es un valor central de la cultura de estos países.

Su cultura valoriza la igualdad: igualdad de oportunidades e igualdad real. Esto es vida cotidiana. En un encuentro señalaban que los noruegos tienen normalmente un bungalow para pasar los fines de semana, en las afueras de Oslo, y dicen que sería mal percibido tratar a toda costa de tener un bungalow de calidad superior a la de los otros. Rechazan la ostentación. Decían que en Noruega en definitiva “está muy mal visto ser muy rico”.

Este valor cultural ha sido construido a través de procesos educativos sistemáticos. En diversos países de la región las tendencias fueron en las últimas décadas en sentido opuesto: la cuasilegitimación de la corrupción, y de las grandes desigualdades.

Un segundo ejemplo de cómo la cultura puede impactar positivamente. Constituye un proceso económico insólito que solo se puede entender desde una perspectiva cultural. En los últimos años millones de latinoamericanos humildes se tuvieron que ir de sus países, de Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Haití, México, Ecuador, Perú, Argentina. Están viviendo en los Estados Unidos y en varios países de Europa en condiciones duras. La gran mayoría de ellos hacen las tareas más humildes de toda la economía las que nadie quiere hacer, labores de limpieza, los trabajos más pesados de la construcción, cocina, etc. Muchos de ellos son ilegales. Perciben ingresos muy pequeños por debajo del umbral de la pobreza. Han producido un hecho totalmente inédito que

investigaciones del FOMIN del BID han podido identificar: las remesas migratorias (Interamerican Dialogue 2004). Los ahorros que estos latinoamericanos pobres mandaban a sus familias de los países de donde vinieron, fueron en el 2002 más de 32 mil millones de dólares más que todas las inversiones extranjeras que ingresaron a América Latina ese año, y en el 2003, 40000 millones de dólares, un 50% más que la inversión extranjera, y el doble que la ayuda externa incluidos donaciones y préstamos de organismos internacionales.

Su monto ha venido creciendo continuamente. Entre 1996 y el 2003 se cuadruplicó. Entre el 2004 y el 2006 volvieron a duplicarse pasando los 60000 millones de dólares. En el 2007 fueron 65000 millones de dólares y en el 2008 ya afectados por la crisis 60000 millones. Cambiaron la situación de las economías al proveerles de divisas fundamentales. Significan más de la tercera parte de las exportaciones de países como República Dominicana, El Salvador y Nicaragua. Son la segunda fuente de divisas de México. Representaban del 18 al 24% del Producto Bruto de Honduras, Guyana, Haití, Jamaica y El Salvador, y del 6.6 al 12.1% del Producto Bruto de Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Bolivia y Ecuador.

Por otra parte, las remesas constituyen de hecho una gigantesca red de protección social. Van a sectores muy pobres de la población y elevan sustancialmente sus ingresos, salvándolos de la pobreza extrema. El Diálogo Interamericano indica que doblan los ingresos del 20% más pobre de la población en Honduras, Nicaragua y El Salvador. En México, el 40% de las remesas van a municipios muy pobres de menos de 30.000 habitantes, que sin ellas no podrían sobrevivir. Se estima que protegían en toda la región a 20 millones de familias.

Son muchísimos trabajadores que en lugar de practicar el axioma del razonamiento neo liberal dogmático según el cual las personas tienden a actuar como “*homo economicus*”, maximizando siempre el lucro, piensan diferente.

Envían a sus familias a sus países de origen parte significativa de sus escasos ahorros. Envían ocho, o nueve veces al año, pequeñas sumas. Las remesas tienen asimismo un papel multiplicador fenomenal. Esos 32 mil millones de dólares del 2002 fueron gastados íntegramente por familias pobres en el mercado de consumo, expandiendo la economía, y se calcula que produjeron otros 100 mil millones de dólares.

Detrás de eso hay un valor cultural, que se llama solidaridad familiar, el peso que tienen las estructuras familiares en muchas sociedades Latinoamericanas. Los emigrantes sienten que tienen que tratar de ayudar al padre y a la madre, a los hermanos, a los hijos, a los familiares cercanos que quedaron en sus países de origen. Véase entonces como los valores culturales pueden incidir. Las lealtades familiares

están produciendo desde hace 10 años el mayor ingreso de capitales de la región. Por la crisis, al perder muchos de los inmigrantes sus trabajos se verán afectadas.

Un tercer ejemplo sobre la importancia de la cultura. Es llamativo el tipo de discusión en la región sobre ciertos tópicos como el de la corrupción. Se ha llegado a un nivel tal de deterioro cultural por el tipo de vivencia histórica que se ha tenido, por los efectos culturales del economicismo dogmático que insensibiliza hacia el sufrimiento cotidiano de los niños de la calle, los ancianos mendigos, y los excluidos sociales, que en ese estado la discusión ética se reduce a eliminar la corrupción y el no ser corrupto bastaría para ocupar las más altas posiciones públicas.

Cuan distante está eso de aspiraciones éticas razonables. Es fundamental eliminar la corrupción, pero eso es un mínimo. La ética tiene un horizonte de cuestiones a tratar que va mucho más allá.

Nació mucho antes que cualquier reflexión, en la Biblia, en el Antiguo y el Nuevo Testamento, en las principales cosmovisiones espirituales, y tiene que ver con para que estamos en el mundo, cual es el sentido de la vida, hacia donde debe ir una sociedad organizada, cómo lograr orientar una economía para que cree las mejores condiciones para la armonía social, para el desarrollo de cada uno, para el amor.

Considerar que un empresario privado es ético porque paga los impuestos, o que un líder político es ético por que no roba, como sucede con frecuencia en la región, significa un nivel de deterioro cultural muy grande. El mandato de no robarás, fue inscripto en los Diez Mandamientos hace 3500 años. Es mucho más lo que significa ser una empresa ética o un líder político ético. Un líder político ético además de no robar tendría que tener una identificación absoluta con la agenda de prioridades de su sociedad, debería tener transparencia en el comportamiento, coherencia entre sus planteos y sus hechos, y muchas otras cosas.

En cuanto a la empresa privada el concepto de responsabilidad social de la empresa se ha ido ampliando continuamente, y a ello se refiere detalladamente el capítulo 12.

Entre otros desarrollos recientes, que representan la presión por más ética empresarial, la OECD fijó orientaciones éticas para el Gobierno Coporativo. Bélgica aprobó la Ley de la etiqueta social por la que los productos de empresas que tienen altos standards éticos van a poder usar una etiqueta especial y los consumidores cuando compren, podrán inclinarse por ellos. Hay actualmente en los Estados Unidos más de 50 millones de consumidores, que compran productos de empresas “éticas”, con una imagen de que sus productos son buenos para la salud, y para la preservación del medio ambiente. Se están difundiendo en diversos países las etiquetas que garantizan que el producto no ha sido fabricado usando

mano de obra infantil de países en desarrollo. Detrás de ello hay ciertos valores culturales y exigencias éticas.

#### **IV. Erosión De Valores**

Como lo demuestran los ejemplos referidos, la ética y el capital social inciden activamente en el desarrollo. Una sociedad puede potenciar o deteriorar su capital social. La desigualdad es un factor estratégico al respecto. Está demostrado que si hay alta desigualdad eso deteriora seriamente dicho capital.

Si en una sociedad hay tanta desigualdad como en la América Latina actual, las personas sienten que eso viola las reglas elementales de comportamiento, que es arbitrario.

El ser humano está hecho para la igualdad, el texto bíblico es terminante. Nos traslada una imagen del ser humano basada en la igualdad. Es el monoteísmo bíblico, hay un solo D-os para todo el género humano. Ello significa que todos los seres humanos son iguales ante la divinidad, que no hay posibilidad de atribuirse superioridades de ningún orden. Es una idea que de por sí excluye todas las formas de racismo, de xenofobia y de intentos de discriminación.

Cuando se deteriora el coeficiente Gini y otros similares seriamente, la sociedad lo resiente profundamente en sus valores. Siente que hay juego sucio, que eso no es lo que debería suceder. Que países tan ricos en potencialidades como los latinoamericanos tengan tanta pobreza y estén polarizados, mina el capital social, la credibilidad y la convivencia, influye negativamente sobre todos los aspectos centrales del capital social como la confianza, la asociatividad y el civismo. Surgen preguntas muy concretas. Como puede ser por ejemplo que como se mencionó América Latina esté produciendo alimentos para 3 veces su población actual, y sin embargo subsistan elevados niveles de desnutrición. 51 millones de personas carecen del mínimo de alimentos necesarios, 7% de los niños de menos de 5 años de edad presentan un peso inferior al normal, y 16% de ellos tienen baja talla para su edad.

Por otra parte a la baja de la credibilidad y el consiguiente debilitamiento de la gobernabilidad, potenciados por la inequidad se ha sumado el proceso cultural de disociar ética y economía.

El liberalismo ortodoxo ha expulsado a la ética de la economía. La ética sería una cuestión de las Iglesias, de los filósofos, de las ONGs, pero no tendría que ver con el manejo de la economía que sería un tema puramente técnico.

Al escindir ética de economía en una situación de crecimiento de la desigualdad, se dejó todo el terreno libre, para antivalores éticos que resienten seriamente todas las dimensiones del capital social. Al no existir una discusión importante sobre los valores que deberían orientar a la economía, como la que reclamaba el Papa Juan Pablo II (1998) cuando afirmaba que la globalización debería tener un código ético, porque sino va a ser perjudicial para el género humano, el terreno quedó abierto para que prosperaran los valores antiéticos. Proliferaron anti valores como el consumismo desenfrenado, el aplastar a quien fuera para tratar de avanzar, la manipulación permanente de las personas, y hasta un aura de legitimidad para la corrupción si es hábilmente realizada. Se la tendió a llamar “viveza criolla”.

## **V. La Marginación De La Cultura**

El relegamiento de la inversión en fortalecer y democratizar las actividades culturales forma parte del conjunto de la ideología economicista ortodoxa. Eso ha sido denunciado muy críticamente no sólo en América Latina, sino en los países desarrollados.

Una prominente economista Françoise Benhamou dice en su libro “Economía de la cultura” (1997) llamando la atención sobre la visión economicista de la cultura que “sólo en aras del economicismo se puede pretender justificar el gasto cultural en función de los recursos tangibles que este puede generar como contrapartida. Las ganancias que la vida cultural le puede aportar a la colectividad no siempre cubren los gastos ocasionados. Evidentemente el interés en estos gastos debe ser evaluado en función de otros criterios que van más allá de la noción económica”.

La idea que impone la ortodoxia económica a nivel internacional es que la cultura debe ser rentable. La tasa de retorno sobre la inversión tiene que ser importante, porque sin ella no se justificaría la actividad cultural. En todo caso tiende a dejar un pequeño circuito para que no protesten demasiado, las personas del mundo de la cultura que suelen ser muy contestatarias.

Benhamou enfatiza la negatividad de esta visión. Los beneficios que genera la cultura a la sociedad deben ser evaluados con otros criterios. La necesidad de parámetros más amplios de evaluación del progreso humano es la que plantea en general el paradigma del desarrollo humano de la ONU. Benhamou sugiere: “Sería lamentable que en momentos en que la ciencia de la economía reconoce el valor de la dimensión cualitativa del objeto que están evaluando, los economistas se empeñen en tomar en cuenta solamente las repercusiones comerciales de la inversión cultural. Hay que quejarse del costo de la vida cultural que en definitiva es, realmente modesto, no habrá que ver en él el símbolo de una nación adulta y próspera”.

Su interrogante es muy concreto: la cultura debe ser un tema más de las mediciones costo – beneficio o no habrá que ver en lo que se dedica a cultura el símbolo de una nación que avanza?.

Una de las cosas de las que puede enorgullecerse la región, es que en diversos países de la misma ha habido resistencia cultural a la visión economicista de la cultura. Este mantener viva la llama de la cultura en medio de condiciones muy adversas a través de expresiones de cultura masiva, que han generado permanentemente estas sociedades, como el teatro independiente, el humor crítico, nuevas generaciones de escritores jóvenes, las protestas a través de la música, los coros, el arte, y muchísimos espacios creativos no convencionales, son los signos de naciones que “pueden llegar a ser adultas y prósperas”.

Pierre Bordieau (1986), el gran pensador francés, escribió que “la ausencia de la cultura se acompaña generalmente por la ausencia del sentimiento de esta ausencia”.

Esto sucedió en la región en los 80 y 90. Por una parte, el relegamiento y la marginación de la cultura, el corte de presupuestos y la reducción de los espacios para la cultura popular. El dejar lugar sólo para la satisfacción de demandas culturales de los grupos sociales más acomodados.

Por otro lado, la ausencia de la cultura fue acompañada por slogans y argumentos que desvalorizaban explícita o implícitamente la acción cultural propiciando borrar los sentimientos por la ausencia de políticas culturales orgánicas.

## **VI. El Debate En La Cultura**

Son múltiples los riesgos por considerar a la cultura una mercancía más en el mercado. Pero además en una región con niveles tan altos de pobreza, el debate en la cultura por temas económicos críticos como el rol del Estado, las privatizaciones y otros es de gran trascendencia.

190.000 niños mueran al año en América Latina por causas imputables a la pobreza perfectamente prevenibles.

Severas discriminaciones y desprotecciones acompañan a amplios sectores sociales. Las tasas de desocupación son mayores en las mujeres, y los salarios menores. Cerca del 80% de los 40 millones de indígenas está en pobreza extrema. Las tasas de escolaridad de los afroamericanos son considerablemente más bajas que los promedios. En Brasil mientras los blancos tienen 7 años de escolaridad, los afroamericanos sólo 4, y sólo un 2.2% de los negros y pardos consiguen alcanzar la

Universidad. Los discapacitados, cerca de 30 millones carecen de protección significativa. Los adultos mayores tienen serios problemas de supervivencia. El 40.6% de las personas mayores de 65 años de las áreas urbanas no tienen ingresos de ninguna índole.

Los estratos medios han acusado severamente los impactos. Un caso ilustrativo es el de la Argentina. En la década del 90, 7 millones de personas (el 20% de la población) dejaron de ser clase media para pasar a ser pobres. A inicios de los 60 la clase media representaba el 53% de la población, y a fines de los 90 después del periodo de Menem, menos del 30%. La región generó en las últimas décadas una nueva figura económica: "los nuevos pobres", personas que no eran pobres pocos años atrás. La ilustra entre otros ejemplos, la creación en la ciudad de Buenos Aires de un oficio que llamó la atención del mundo, "el cartonero". Se convirtió a pequeños comerciantes, pequeños industriales, estudiantes, todo tipo de personas en muchos casos ex clase media que no tenían otra alternativa, en hurgadores de basura en busca de cartón para reciclar.

Estos niveles de deterioro llevaron a extendidas protestas ciudadanas, a altos niveles de insatisfacción con el funcionamiento del sistema democrático, y a mandatos de cambio profundo muy claros por parte de grandes mayorías. Sociedades civiles cada vez más activas presionaron por democracias de mayor calidad, que representaran mejor las agendas reales de la sociedad. Allí surgió una nueva generación de líderes políticos en países claves de la región que tienen el mandato ciudadano de implementar políticas renovadoras.

Pero los cambios en las políticas, económicas y sociales, requieren para su sostenibilidad correlatos en lo cultural. Es necesario activar el debate de ideas, la discusión sobre los valores éticos y las actitudes. Las expresiones culturales tienen la posibilidad de transmitir en todas sus manifestaciones de modo libre y abierto, la agenda de los sufrimientos reales y los reclamos de la población.

En una sociedad democrática, el debate cultural influye fuertemente en las políticas económicas y sociales, sino en el corto plazo, en el mediano plazo. Un mensaje cultural repetido, orientado hacia el desprestigio total de la función pública y del estado, y la idealización de la privatización, facilitó el terreno para que diversas sociedades, como la argentina y la mexicana, entre otras, aceptaran de manera tan acrítica la privatización indiscriminada y en condiciones muy cuestionables de casi todos los bienes públicos. Cuando en la encuesta regional Latinobarómetro primera edición, 1996, se le preguntó a los latinoamericanos que pensaban de la privatización de los servicios públicos, cerca del 60% de la población estaba a favor de ella. En el Latinobarómetro 2008, sólo la mitad de esa cifra, el 32%, la apoyaba. Las experiencias vividas y el nuevo debate abierto en los últimos años generaron estas resistencias.

En los 90, el tipo de debate creó condiciones que facilitaron una óptica superficial que maniqueizó las políticas públicas e idealizó el mercado, debilitándose fuertemente las primeras. La realidad demostró ser mucho más compleja.

Hoy superados muchos de los mitos hay una demanda por más acción estatal. Señala el Latinobarómetro 2008 en base a los 20000 entrevistados que encuestó en 18 países:

*“Cuando se analizan cuáles son las actividades que deberían estar en manos de del Estado, un 86% de los habitantes opina que la Educación/Básica y Primaria seguido por la Salud con un 85%, el agua potable con 83% y las Universidades y Pensiones/Jubilaciones con 82%, después aparecen los servicios eléctricos y petróleo con 80%, teléfonos con un 71% y finalmente el financiamiento de los partidos políticos con 59%”.*

La percepción de la población es hoy la recomendada también por organizaciones como la que nuclea a los países ricos, la OECD que recomienda (2008): “La región necesita de más gasto público, mejor y más justo”.

## **VII. Las Falsas Racionalizaciones**

Lo que sucede en el campo de la cultura va a tener mucha incidencia, en las políticas relativas a la pobreza. Así aparece permanentemente el razonamiento, sobre la pobreza como un problema individual y no estructural, que tiene todo tipo de implicaciones. Entre sus expresiones más brutales por ejemplo, ver a los niños viviendo en las calles de Rio, Bogotá, Buenos Aires, y tantas otras ciudades, jugando en las esquinas con fuego, arriesgando la vida, en el medio de los automóviles para recibir una monedas y descalificarlos argumentando que forman parte de una banda criminal, o ver a la gente pidiendo limosna, y argumentar que tienen todas las posibilidades en su casa y que “no quieren trabajar”.

Desde estas expresiones abiertas a otras más sofisticadas, como echarles la culpa de la pobreza en general a las víctimas bajo el término de “perdedor”. “Es un perdedor” porque no supo ser exitoso, porque no hizo lo necesario para ser exitoso”. Cuando gran parte de la población de un país se pauperizó es muy difícil atribuir la culpa a cada persona. Simplemente se crearon condiciones donde las oportunidades desaparecieron.

Estas estructuras culturales tienden a devolverles las causas de la pobreza a quienes la padecen. Ellas serían responsables por lo que les sucede, en lugar de identificar que las políticas económicas

practicadas determinaron situaciones muy difíciles para la población, la acorralaron. Es fundamental desmontar estos razonamientos.

Otra argumentación regresiva es la que relativiza la importancia de la pobreza. Así, cuando los periodistas preguntaban con frecuencia en la década de los 90 al entonces Presidente de la Argentina ¿por qué subía la pobreza, si afirmaba que era un país del primer mundo?, solía contestar que “pobres hay en todos lados”. Si alguien quedaba con dudas agregaba que “pobres hubo siempre”.

Era muy importante contestar a esto en el campo de la cultura. No es real que pobres hay en todos lados. En Noruega, Suecia, en Canadá casi no existen. En Costa Rica, que es un pequeño país latinoamericano, mucho más pobre en recursos que Argentina, o Brasil, o México, 18% de pobres, frente al 54%, 33%, o 50% en los 90 en éstos. A su vez “Pobres hubo siempre”, sugiere que la pobreza es una fatalidad histórica. El Antiguo Testamento dice categóricamente que el hombre no ha nacido para la pobreza, va contra su dignidad. La pobreza es responsabilidad de la sociedad, depende de como la sociedad organiza la excepcional dotación de recursos naturales que la divinidad entregó al ser humano.

Otro razonamiento muy difundido culturalmente en la región, es el que descalifica a las políticas sociales con la calificación de “asistencialismo”. Se devalúa todo lo que se haga en el campo social diciendo es asistencialismo, no es “enseñar a pescar”, sino que es sólo “entregar pescado”. También se afirma que los programas que ayudan a la gente pobre, les inculcan el hábito de la dependencia total, la pereza, la falta de interés en trabajar. Entonces se opone esto que sería “asistencialismo” a lo otro que serían políticas que realmente creen trabajo.

Este discurso está muy impregnado en la sociedad, sin ningún tipo de evidencias. Cuando se va a los datos de la realidad, pierde peso. Más de 180 millones de latinoamericanos están viviendo en pobreza y más de 70 millones en pobreza extrema, indigencia. Indigencia quiere decir que no tienen para alimentarse. Si gastan todo lo que ganan sólo en comprar alimentos igual no les alcanzaría para adquirir el mínimo necesario.

Estas cifras se expresan en el elevado porcentaje de niños desnutridos y en los niños que han muerto por hambre en Centroamérica, en el norte argentino, o Brasil, entre otros. Si un niño no come adecuadamente hasta los 5 años parte de sus capacidades neuronales son destruidas, si no comió bien entre los 6 a los 12 años de edad su esqueleto es raquítrico y es vulnerable a las enfermedades pulmonares. Si no se alimentó los primeros años de vida puede morir muy fácilmente, por una enfermedad gastrointestinal.

La pobreza mata y la desnutrición desde ya. ¿Qué se hace con ellos?, ¿se espera a que haya plena ocupación en el país?, ¿o se los ayuda ya?. Ayudarlos de inmediato no es una cuestión de política económica es una cuestión de ética elemental.

En una sociedad democrática no hay ninguna alternativa, hay que ayudar ya. En muchos casos los efectos de la pobreza y la desnutrición no se pueden enmendar retroactivamente. Es un mandato bíblico pero además es el derecho básico que una sociedad democrática tiene que garantizar a sus ciudadanos. En toda Europa occidental, incluso en sus países más pobres, como Portugal o Grecia, existe el salario mínimo garantizado. Si el nivel de ingresos de una familia está por debajo del umbral de la pobreza el estado está obligado a restituir su nivel de ingresos hasta que logre emerger de la situación. Es un compromiso para la sociedad democrática garantizar el nivel de subsistencia.

Una comisión de notables de América Latina presidida por el ex presidente de Chile Patricio Aylwin, hizo una investigación al respecto para la Cumbre Social Mundial (1995) y dice en su informe que el 50% de los ingresos de los pobres de América Latina, viene de los llamados planes asistenciales. Si se les quitan, se los coloca por debajo del umbral de la supervivencia.

Por otra parte, que incompatibilidad hay entre ayudar y crear puestos de trabajo. No hay ninguna, al contrario.

Es necesario llegar a un tipo de políticas que al mismo tiempo que ayuden a sobrevivir, rehabiliten, capaciten, recalifiquen, apoyen la creación de micro empresas, abran micro créditos, creen formas de economía solidaria, etc. Lo deseable es integrar ambos momentos de la acción social.

Por otra parte la acción asistencial puede tener todo orden de efectos positivos para las organizaciones que la ejecutan como puede verse en la siguiente evaluación de los Comedores Populares en la Argentina (Novacovsky y otros, 2004): “La orientación de las acciones hacia la asistencia alimentaria provoca una transformación en los roles y prioridades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) que en muchos casos provoca malestar por percibir que esta es una acción “asistencialista” que desvirtúa sus objetivos centrales de promoción del desarrollo local. En este sentido, es necesario una profunda discusión sobre el concepto de asistencialismo, revalorizando que para algunas OSC's los comedores comunitarios han sido una exitosa experiencia de organización, de capacidad de responder a nuevas necesidades de la población, de acercamiento a la realidad de las familias, de abordajes integrales de la problemática de la infancia. La visión de cómo y para qué se organicen los comedores va a tener influencia en el tipo de servicios que se brinda. Asimismo tildar de asistencialista la actividad más generalizada entre las OSC's de base puede ser desvalorizador respecto al esfuerzo que realizan miles de personas”.

Esta falacia, lo asistencial versus lo otro, es una falacia de discurso, muy metida en la sociedad latinoamericana, y es necesario desmitificarla porque tiene consecuencias prácticas de todo orden, deslegitima la política social.

Lo que sucede en el campo de la cultura y del debate y de la discusión de ideas es fundamental para lo que suceda en el campo de la política social. El argumento ortodoxo desvaloriza fuertemente la política social. Eso hace que pierda apoyo en la población. Si se actúa en el sentido contrario, tendrá una base de sustentación que permitirá ampliar su cobertura y efectividad.

Una última anotación sobre estereotipos culturales frecuentes. Una sociedad puede llegar en el deterioro, la falta de discusión sobre los valores éticos, la degradación cultural que significa la ideología que sólo cree en el Homos Economicus, a perder la capacidad de indignación. Así, ver con indiferencia e insensibilidad a los niños de la calle, que son la frontera extrema del fracaso del modelo económico aplicado en América Latina. Hay en la región millones de niños, que viven en la calle todo el tiempo o que van y vienen de la calle, en forma continua, para sobrevivir. Un estudio del BID en Tegucigalpa, una de las tantas ciudades con este drama, detectó 25.000 niños viviendo en las calles. Concluyó que de cada 100, 60 sufren de depresión, una enfermedad muy extraña entre niños, y 6 se suicidan. Vivir en las calles es vivir en “un infierno”. Además bajo amenaza de asesinato por grupos policiales o parapoliciales.

Frente a los niños de la calle, frente a los ancianos abandonados, frente a los cartoneros, lo peor que puede pasar en el terreno de la cultura es la pérdida o el debilitamiento de la capacidad de indignación.

## **VIII. Buscando Respuestas**

¿Qué se puede hacer en el plano cultural frente a la situación en la que se encuentra la región?. En primer lugar es necesario superar algunos razonamientos que han formado parte del cuadro que condujo a ella. Así se necesita una propuesta diferente sobre el desarrollo.

Se ha llegado a convencer a amplios sectores de que no hay propuestas alternativas. Pensadores franceses que querían demostrar que esto es falso y que hay diversas opciones, le pusieron al Neoliberalismo Ortodoxo el nombre de Pensamiento Único, que lo descalifica de por sí. No puede haber un pensamiento único, la humanidad se ha equivocado cientos de veces al creer en pensamientos únicos. En el mundo hay una activa discusión actualmente acerca de ello.

El Nóbel Amartya Sen (1998) llama al modelo ortodoxo, el modelo de “Sangre, Sudor y Lágrimas”. Explica que es irreal que haya un sólo modelo económico. Hay diversos. Hay un modelo Nórdico, un

modelo del Sudeste Asiático, un modelo económico de Europa Occidental, un modelo de Canadá, un modelo de los Estados Unidos, cada sociedad de acuerdo a su historia.

El campo de la cultura puede tener un peso muy importante en ayudar a recrear un modelo de desarrollo integral. Ese modelo avanza en las economías más exitosas como las de los países nórdicos y basado en valores como la solidaridad, el igualitarismo, el civismo, la responsabilidad, el cuidado del medio ambiente y otros, ha generado amplia inclusión social, equidad y eliminación de la pobreza. Es muy importante que la existencia de modelos alternativos resuene en el campo de la cultura. Que allí se logre propiciar un debate más abierto, plural y de mejor calidad sobre políticas que permitan superar mitos como los circulantes y cultivar una cultura de solidaridad y de cooperación.

En segundo lugar las políticas culturales pueden aportar mucho. Es fundamental para ello que las buenas intenciones sobre la cultura se plasmen en políticas concretas. Eso parte de que el presupuesto para cultura sea digno de “una nación adulta y civilizada”, como decía Benhamou.

Es preciso conectar sistemáticamente la acción entre las políticas sociales, económicas y culturales. En un modelo de desarrollo integrado la cultura puede ser un camino muy potente para reforzar todo lo que se debería hacer en el campo de la acción social. Así por ejemplo como se vió los niveles de exclusión en la región son fenomenales. La exclusión es un fenómeno complejo, produce el aislamiento de la persona, un descenso de la autoestima personal, daños psicológicos.

Si se ponen en marcha políticas culturales activas, con un respaldo público fuerte, orientadas a amplios sectores desfavorecidos, la cultura puede ser un camino hacia la inclusión totalmente reforzante de los otros caminos. Lo que puede hacer la cultura en devolución del autoestima de grupos marginados es de mucha relevancia. Los seres humanos pueden perder todo, pero son portadores de cultura. Incluir activamente en las políticas culturales a los grupos marginales excluidos, como entre otros los indígenas, es un camino para devolverles autoestima colectiva. El respeto y la movilización de su cultura, valorizará a las personas y al grupo.

Asimismo la cultura puede jugar un papel clave en la recreación de lazos de asociatividad. La sola idea de la cultura implica la de acción colectiva. Es significativo como a pesar de la propaganda masiva de las ortodoxias neoliberales por el individualismo y la competencia a ultranza, un movimiento histórico basado en principios opuestos, la suma de esfuerzos y la cooperación, el cooperativismo ha logrado seguir progresando.

Las cooperativas tienen actualmente más de 850 millones de asociados. Cerca de 3000 millones de personas dependen de ellas. Están presentes en las áreas más diversas como el ahorro y crédito, el consumo, los seguros mutuos, la producción, las viviendas, y muchas otras.

La cultura puede ser también muy útil para combatir la criminalidad. La región puede como se vió cometer un error gravísimo, según se advierte por el debate usual sobre la criminalidad. El debate tiende a ser exclusivamente policial. Si se enfoca como corresponde un gran factor subyacente, la exclusión social y se crean “puentes” para la juventud excluida, es posible obtener cambios muy positivos. La criminalidad puede reducirse apoyándose en la acción cultural. La UNESCO y Brasil desarrollaron una experiencia impactante. Brasil tiene una muy elevada tasa de criminalidad, 31 homicidios cada 100.000 habitantes por año, que es mucho mayor en Sao Paulo y Rio de Janeiro.

La UNESCO propuso que las escuelas abran los sábados y domingos, y se ofrezca allí un espacio fundamentalmente cultural con una amplia oferta para la población más vulnerable. La idea era convocar a los jóvenes excluidos a desarrollar sus potencialidades literarias, musicales, artísticas, y otras. El proyecto “Escuela Abierta”, tuvo excelentes resultados. La capacidad de convocatoria que tiene la cultura en los sectores más pobres es muy importante. La cultura puede ser un factor de inclusión fundamental. Las tasas de criminalidad descendieron en esas escuelas, y en el entorno.

## **IX. Una Anotación Final**

Ciertos especialistas de sociedades desarrolladas suelen decir que el subdesarrollo es un estado mental. Esta es una ideología que ha circulado bastante en América Latina. Según ellos la región no tiene chance, por ello de construir nada parecido a lo que sociedades desarrolladas hacen en diversas áreas, como entre ellas: la participación amplia de la comunidad, el civismo, los valores de trabajo y otros semejantes.

La realidad desmiente estas simplificaciones. América Latina tiene enormes potencialidades culturales. Uno de los tantos ejemplos posibles, una de las experiencias de participación en el nivel local más respetadas y replicadas del mundo la produjo América Latina. Es el Presupuesto Municipal Participativo (PMP) que nació en la Ciudad de Porto Alegre. Es reconocida mundialmente como uno de los casos más relevantes de una ciudadanía manejando el presupuesto de una gran ciudad. Porto Alegre tiene 1.200.000 habitantes. En el año 1989 el nuevo Alcalde electo abrió la posibilidad de que la población decida en que quiere gastar la partida de inversiones del presupuesto municipal. Muchos eran escépticos sobre lo que iba a suceder.

Como consecuencia del PMP 160.000 personas deciden periódicamente en esa ciudad sobre en qué deben gastarse los recursos, y reciben rendiciones continuas de cuentas. La transparencia es máxima, y se han minimizado la corrupción y muchas prácticas clientelares.

Por otra parte, los ciudadanos reasignaron eficientemente el gasto concentrándolo en las prioridades reales. Pasó a priorizar las necesidades de los sectores más débiles y a potenciar la creación de oportunidades productivas. Este municipio manejado de esa manera ha mejorado totalmente la salud, la cobertura escolar, la provisión de agua potable, el desarrollo de microempresas y de pymes, etc.

Eso hubiera sido totalmente imposible si Porto Alegre no hubiera sido durante muchas décadas, el escenario de grandes movimientos de participación. Había una gran cultura participativa. Hoy este modelo está siendo replicado en 80 ciudades de Brasil y está siendo utilizado con sus propias modalidades en Rosario como ya se refirió, en Montevideo, y otras.

Las bases culturales participativas posibilitan eso. Cuando nos dicen que el sub desarrollo es un estado mental, y América Latina tiene culturas inferiores, corresponde rechazar de pleno esta falacia. No hay inferioridad de ninguna índole, la cultura latinoamericana es densa y plena en valores positivos, en contenidos relevantes, en solidaridad, en potencialidades para la participación y otras formas de acción colectiva y esto crea condiciones muy concretas para poder movilizar experiencias de este tipo y otras semejantes en diversos terrenos.

Una observación adicional. La cultura como se ha visto es un medio poderoso y puede incidir muy fuertemente en lo que pase en términos de políticas económicas. Pero además es un fin en sí mismo.

Nunca se debe perder de vista esa dimensión de la cultura. La cultura tiene que ver con los fines últimos del ser humano. El ser humano, de acuerdo a lo que dice el texto bíblico, está hecho para vivir como ser cultural, y para realizarse a través de la cultura.

Una de las evidencias más fuertes que le ha tocado al autor recibir al respecto fue al compartir un panel con Humberto Maturana, respetado biólogo chileno, candidato al premio Nóbel. Señalaba que después de haberse dedicado muchos años a estudiar la biología del ser humano había concluido que las evidencias empíricas indican que el ser humano es por naturaleza un “ser amoroso” hecho para el amor. Podría agregarse, está hecho como tan agudamente constató para el amor, para la igualdad, para la justicia, para la solidaridad y el desarrollo de su cultura.

## **REFERENCIAS**

- Arizpe, Lourdes (1998). "La cultura como contexto del desarrollo". En Emmerij L. y Del Nuñez del Arco J (comp.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, pp.191-197. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Aylwin, Patricio y otros (1995), Informe de la Comisión Latinoamericana y del caribe sobre el desarrollo social. Washington DC. BID-CEPAL-PNUD.
- Benhamou, F (1997). La economía de la Cultura. Uruguay, Ediciones Trilce.
- Bordieau, P (1986), Citado por Benhamou, F. (1997), La economía de la cultura.
- CEPAL, IPEA, PNUD (2003). Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- CEPAL (2005). Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Coleman, James (1988). Social Capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94.
- Interamerican Dialogue (2004), All in the family. Report of the Inter-american Dialogue task force on Remittances. Washington DC.
- John Paul II (1998a) Address to Members of the Vatican Foundation "Centesimus Annus – Pro Pontifice". May 9<sup>th</sup>.
- Kawachi, I., Kennedy, B., Lochner, K. and Prothrow-Stith, D. (1997). "Social capital, income inequality and mortality". *American Journal of Public Health*, 87 (9), 1491-8.
- Klesner, Joseph L. (2007). "Social capital and political participation in Latin America: evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru". *Latin American Research Review*. Volume 42, Number 2, pp.1-32.
- Knack, S. and Keefer, P. (1997). "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation". *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1251-88.
- Latinobarómetro 2008. Informe. Chile.
- McLaren, L. and Baird, V. (2006). "Of time and causality: a simple test of the requirement of social capital in making democracy work in Italy". *Political Studies*, 54 (4), 889-97.
- Novacovsky, Irene; Cesilini, Sandra; y Mera, Carolina (2004). Evaluación rápida de la emergencia social en Argentina. Documento de trabajo N. 1/04 del Banco Mundial. Buenos Aires.
- OECD (2008). Latin American Economic Outlook.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Sen, Amartya (1997). Economic business principles and moral sentiments. *The Journal of the Society for Business Ethics*. V.7.n.3.jul.pp. 5-16.
- Sen, Amartya (1998), Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En L. Emmerij y J. Nunez del Arco. *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington DC.

- Sorensen, Fred-Olav (2001). Comisión Noruega de Valores Humanos. Breve resumen de objetivos, estrategia, proyectos y temas.
- Tarrow, S. (1996). "Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*", *The American Political Science Review*, 90 (2), 389-97.
- UNESCO (1996), Nuestra diversidad creativa. World Commission on Culture and Development Report. New York.
- Vollebaek, Knut (2004). Comments to the intervention of Nobel Laureate Amartya Sen. Ethics and the Development Day at the IDB. Interamerican Initiative of Social Capital, Ethics and Development. Jan. 16.

## **6. UNA OBSERVACION FINAL DEL AUTOR**

### **ES VIABLE AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN?**

En los trabajos contenidos se ha mostrado evidencias empíricas, y experiencias que dan cuenta del carácter virtuoso que tiene la participación comunitaria. Frente al ascenso de las grandes disparidades es como se explicó una de las mayores fuerzas reequilibrantes de nuestro tiempo. Asimismo, entre otros aspectos, la base de un emprendedurismo social de calidad e impacto.

Una pregunta de fondo es si los seres humanos actuales aturdidos por el consumismo, la manipulación, los incentivos hacia el individualismo y el egoísmo, pueden superar estas y otras fuerzas que los llevan en dirección contraria, y participar de modo efectivo.

Está claro que cuando lo logran hay resultados. El llamado a la participación del movimiento de los indignados en Europa llevó a la constitución de nuevos partidos políticos, algunos de los cuales tienen alta influencia en varios países. En Estados Unidos, ha crecido la protesta de los asalariados con los más bajos ingresos, que perciben el salario mínimo de 7.25 dólares por hora de trabajo. Está estacionado hace décadas, significa cerca de 13,000 dólares anuales, muy por debajo de la línea de pobreza que es aproximadamente 21.000 dólares anuales. Empezaron los que trabajan en cadenas de comida rápida, y se sumaron personal de limpieza, mucamas, empleados en cadenas de tiendas, y otros. The New York Times describe (16/4/2015) “la primera huelga de trabajadores de la industria de comida rápida se produjo en el 2012, cuando 200 empleados de la mayor cadena en New York pararon sus labores. La protesta se extendió a 6 ciudades en la primavera del 2013, 60 ciudades en Agosto de ese año, 150 ciudades en Mayo 2014, 190 en Diciembre de ese año”. Fue en 200 ciudades en abril del 2015. La opinión pública fue virando y ahora apoya decididamente la elevación del salario mínimo. Según la Encuesta nacional sobre desigualdad el porcentaje de personas que responden afirmativamente cuando se les pregunta “las desigualdades siguen existiendo porque benefician a los ricos y poderosos” subió 10 puntos, más de un 60% entre el 2010 y el 2012. Cuando se pregunta “quienes son los responsables de bajar las desigualdades, los pobres, los ricos, el gobierno o las grandes empresas,” hasta los votantes conservadores ponen en primer lugar a las grandes empresas (37%).

En América Latina los avances sociales de los años recientes, que hicieron retroceder la pobreza de un 41% en el 2000, a un 28% tuvieron tras suyo a amplios movimientos participativos, que las propulsaron y las están defendiendo.

Además de que la participación genera cambios reales, crece la fuerza de las tesis que desde la ciencia, señalan que los impulsos altruistas y empáticos están en el código genético del género humano. Mathew Liberman profesor de Ciencias del Comportamiento de la Universidad de California, postula en base a diversas investigaciones, que “las personas están más motivadas por algo mayor que el autointerés, la búsqueda de conexiones sociales”. Plantea “Adicionalmente a estar interesados en nosotros, también estamos interesados en el bienestar de otros... está en nuestras conexiones neuronales”. Estudios sobre la mente en Emory University mostraron que examinando los centros de placer en el cerebro, que la felicidad de otros a través de la cooperación nos da más placer que la nuestra solitaria. El psicólogo Paul Bloom (Yale University) encontró que los bebés de tres meses, “están más atraídos por la “gente

simpática”, que por los “duros”. Ya tienen sentido moral. Investigaciones del Instituto Max Planki mostraron que niños de menos de un año muestran tendencias fuertes, a “ayudar”, y “ser cooperativos”.

Están en nuestros genes las dos posibilidades, el egoísmo, y la cooperación de la que la participación es una expresión importante. Pero los mensajes que se recogen en el ámbito familiar, la educación, los medios masivos, las conductas de los modelos de referencia, y otras fuerzas, inclinarán la balanza en una o otra dirección.

Son estimulantes algunas historias recientes. Entre ellas las de Feidin Satana un joven dominicano peluquero, de 23 años. Le tocó estar en el lugar cuando un agente de policía en North Carolina disparó repetidamente en un pasaje solitario, a un conductor de color, a quien había parado porque tenían un bombillo quemado, y se había escapado. Filmó todo el episodio en su teléfono móvil. Vacilo sobre qué debía hacer, dado los riesgos que podía correr. Fue y entrego la filmación a la familia del asesinado. El agente fue exonerado, arrestado, y el municipio abrió un juicio criminal contra él. No habría sucedido sin la valentía del joven. The Wall Street Journal (10/4/15) dice que “ha sido aclamado como un héroe en muchos lugares por su coraje”.

Un joven empresario exitoso, Dan Price, dueño de una empresa de tecnología de punta, con 120 empleados, llegó a la conclusión de que la desigualdad entre sus ingresos y los de sus empleados, no era admisible, y que debía asegurarles el ingreso necesario para que pudieran subsistir sin problemas, y aspirar a la felicidad. Les anunció que todos en la empresa iban a ganar no menos que 70.000 dólares anuales, un aumento promedio de 30.000 dólares. Lo va a financiar con el 80% de las ganancias anuales y reduciendo su salario de un millón a 70.000 dólares anuales. Dice uno de los empleados (The Week, 24/4/15) “Esto sí que va a hacer una diferencia en todos los que están alrededor”.

Esta dotación natural del ser humano, hace viable apelar a su potencial para la participación. Ella tiene una característica que ha sido enfatizada en esta obra. La experiencia de la participación, orientada a mejorar la situación colectiva, es en sí mismo reforzante y educadora, y se convierte en “más sed de participación”

Es hora de cuestionar los verticalismos, y autotarismos, y revalidar e impulsar, esta formidable herramienta que puede ayudar a construir un mundo mejor.

**ADENDA**  
**EL VOLUNTARIADO. 140 MILLONES AYUDANDO A LOS DEMÁS**

**I. Suenan Voces De Solidaridad Y Protesta**

Cuando se desplomaban masivamente las casas de los pobres en Haití, bajo el terremoto, y el gobierno había dejado de funcionar, ya estaba llegando Médicos sin Fronteras.

La voz de Save The Children se alzó muy duro en su informe anual 2010 sobre la situación de los niños en el mundo, mostrando que la cuarta tasa de mortalidad materna más alta de todo el planeta está en las aldeas indígenas del Perú. A pesar de los progresos macroeconómicos del país, allí es un riesgo grave ser madre indígena.

Amnisty International, Premio Nobel de la Paz, denunció sin ambages en los peores años el genocidio que estaba perpetrando la dictadura militar en la Argentina. Hoy termina de incidir en que no se ejecute a pedradas a una joven en Irán.

Junto con Human Right Watch hacen temblar a las dictaduras. No dejaron respirar a Videla, Pinochet, las dictaduras brasileña y uruguaya, Fujimori, el régimen de Maymar, el sátrapa de Guinea Ecuatorial, y otras semejantes.

Las rigurosas estadísticas sociales, y denuncias de Oxfam Internacional sobre el hambre en el mundo, y la especulación en el mercado de alimentos, y el trabajo continuo de Acción Internacional contra el Hambre, son claves en la lucha por el derecho a la alimentación.

Diversas ONG defienden con medios heterodoxos el medio ambiente en riesgo grave.

Estas y otras organizaciones similares suelen ser los adversarios más temidos por los grandes poderes económicos y financieros. Son insobornables, no se las puede comprar, ni hacer callar, movilizan amplios sectores de la opinión pública mundial. Son totalmente autónomas, no aceptan presiones. No hay manera de hacer lobby sobre ellas.

Son todas organizaciones basadas en trabajo voluntario. Las financian, apoyan, llevan a cabo sus actividades miles y miles de voluntarios del orbe, de muchísimos países.

Se han convertido en un símbolo de lucha por las mejores causas del género humano en nuestro tiempo.

No pueden solas cambiar el mundo, pero “hacen ruido”, presionan duro y perturban el accionar del 1 por ciento más rico que hoy controla casi la mitad de los activos del mundo.

Lo dejan sin impunidad. Macro, ni micro.

Es una de las tareas claves que hoy cumplen los voluntarios en el mundo. Hay otras de aporte diario a la vida de los “condenados de la tierra”, los grandes núcleos de pobres y excluidos.

## **II. El Debate Sobre El Voluntariado**

El voluntariado es un enigma para muchos latinoamericanos. Su percepción del mismo es incidida por fuerzas contradictorias.

Por una parte el pensamiento neoliberal ortodoxo, lo hace ver como un actor secundario y marginal que poco puede influir en la realidad. Los economistas convencionales no entienden qué impacto puede tener un sector que se mueve totalmente fuera del mercado, y cuyas unidades de producción no razonan en términos de maximizar sus ingresos, ni siquiera con frecuencia en los de costo/beneficio, sino que utilizan continuamente categorías éticas, y son movidas por estímulos morales.

La ortodoxia económica se pregunta ¿qué clase de “homo economicus” es éste?

¿Dónde están los incentivos que guían a todo productor de bienes? Y si no tiene incentivos económicos, ni actúa en el mercado, qué se puede esperar de él. Será, según ellos, marginal y además ineficiente casi por definición.

Hay otros sectores diferentes, con preocupación social, pero una mirada que desvaloriza todo aquello que no sean cambios de fondo, que suelen percibir al voluntariado como una actividad de caridad, sin mayor impacto en la realidad. Si bien no reprochable humanamente, casi una pérdida de tiempo.

Sin embargo, los hechos van en dirección contraria a estas formas de percibirlo. Pocos años atrás, un prominente cientista social brasileiro Betinho, con una enfermedad mortal, creó un gran frente voluntario contra el hambre. Sesenta millones de brasileiros acudieron a su llamado. Se conformó el mayor movimiento de lucha contra el hambre de la historia de ese país. Lula habría de profundizarlo con su programa Fome Zero.

En la Argentina, las políticas ortodoxas de los '90 llevaron a que a fines del 2002 el 58 por ciento de la

población, y el 70 por ciento de los jóvenes quedaran debajo de la línea de la pobreza. Amplios sectores de la clase media se convirtieron en pocos años en “nuevos pobres”. El voluntariado se movilizó activamente. El número de voluntarios se triplicó de 1998 a 2002, llegando a significar la tercera parte de la población. Entre otras, una organización como Cáritas protegió a 3 millones de personas en base a 150.000 voluntarios. La AMIA, institución central de la comunidad judía, cubrió con una red social a miles de familias de nuevos pobres apoyándose en varios miles de voluntarios. Se multiplicaron los comedores solidarios como el de Margarita Barrientos habitante de una villa miseria, Los Piletones que daba de comer a 3000 personas por día.

El mismo tipo de ejemplos puede citarse para la gran mayoría de los países de la región. Cabe preguntarse, entonces ¿es realmente marginal, ineficiente, una pérdida de tiempo el voluntariado? ¿Cómo se explica su gran poder de convocatoria, particularmente entre los jóvenes, y sus altísimos niveles de credibilidad en las encuestas?

¿No será hora de revisar la visión convencional sobre el voluntariado y pasar a una visión realista que permita explorar sus potencialidades y movilizar esta fuerza latente, que se ha manifestado con frecuencia con tanto vigor y masividad?

Es hora de llevar a cabo un debate serio sobre el tema. Se ha postergado demasiado tiempo.

### **III. El Voluntariado Es La Séptima Economía Del Mundo**

El Informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo (PNUD, UNV 2011), da cuenta de que se está subestimando la incidencia del voluntariado.

La encuesta mundial Gallup 2010 detectó que el 16 por ciento de los adultos del mundo dedican voluntariamente tiempo a una organización. Según sus estimaciones, hay 140 millones de personas haciendo trabajo voluntario.

La Universidad Johns Hopkins midió en una muestra de 35 países el peso de las actividades de las ONG en la economía entre 1995 y 1998.

Las ONG apoyadas en una enorme fuerza voluntaria de 190 millones de personas, que significan el 20 por ciento de su población generaban anualmente el 5 por ciento del Producto Bruto total. Si se sumara todo lo que producen las ONG de estos 35 países, serían la séptima economía del mundo. El Producto Bruto que generan combinados, sólo era superado por los de EE.UU., Japón, China, Alemania, Inglaterra y Francia. Era mayor que el de Italia, Rusia, España y Canadá.

Estudios en diferentes países muestran una gran población voluntaria que hace cuantiosas aportaciones en bienes y servicios sociales.

En Canadá dedican anualmente 2100 millones de horas (2007). En Australia, 5,2 millones de personas dedicaron 713 millones de horas en 2007 a trabajos voluntarios. En EE.UU. (2004) 62.8 millones de personas colaboraron en forma voluntaria con una organización en los 12 meses anteriores.

Israel tiene cifras récord en trabajo voluntario. El 25 por ciento de su población desde adolescentes hasta jubilados, lo practica. Producen el 8 por ciento del producto bruto nacional en bienes como atención a discapacitados, a edades mayores, integración social de los más relegados, integración de inmigrantes, servicios de salud paramédicos, apoyo en educación de niños especiales y otros.

No solo es importante el volumen del voluntariado y su rol en la economía sino su especial perfil cualitativo. Los voluntarios están concentrados con frecuencia en las áreas más pobres de la sociedad y en comunidades en situaciones de urgencia. Su llegada rápida permite salvar vidas, capacidades de trabajo, prevenir enfermedades difícilmente tratables a posteriori. Son reconocidos, como dice la Universidad Johns Hopkins:

*“Por identificar y encarar necesidades no cubiertas, por innovar, por entregar servicios de excepcional calidad, y por servir a los que tienen mayores necesidades”.*

La Unicef estima que en el 2000, diez millones de voluntarios vacunaron en el mundo a 550 millones de chicos. El producto que generaron puede estimarse en 10.000 millones de dólares.

Son un factor clave de opinión. La campaña mundial “Levántate y habla” (realizada en octubre 2008) que exigió a los líderes mundiales cumplir con los compromisos que asumieron respecto de las metas del milenio y mejorar urgentemente la pobreza y la desigualdad, movilizó a 43 millones de personas en 127 países.

Bono, un excepcional movilizador de voluntarios, refiere (2009) que las campañas por la condonación de la deuda en los países más pobres de África han logrado que 34 millones más de niños estén ahora en la escuela financiados por los gobiernos a través de deuda liberada. La movilización de los voluntarios del mundo fue crucial para lograr las condonaciones.

Son elocuentes respecto al potencial del voluntariado experiencias como la de la renombrada Enseñar por América, una ONG que propone a los egresados de las universidades líderes de EE.UU. trabajar dos años enseñando en escuelas pobres por salarios mínimos. Supera en capacidad de reclutamiento en Yale,

Harvard, Georgetown y otros campus, a las ofertas de trabajo de las principales empresas privadas. Recibió (2008) 24.700 candidaturas para 3700 puestos. Los envió a trabajar a áreas pobres de las ciudades, zonas rurales y reservas indígenas.

En América Latina hay una intensa y creciente actividad de la sociedad civil apoyada en voluntariado. Se estima que existen un millón de organizaciones en actividad. Los campos principales en que actúan son desarrollo comunitario, educación y capacitación, participación cívica, salud, necesidades básicas, medio ambiente, derechos humanos, procesos de paz y servicios de emergencia. Recorren un continuo que va desde contribuir a la acción contra la pobreza, hasta ayudar a construir ciudadanía.

Según los cálculos de Johns Hopkins el aporte de las organizaciones de la sociedad civil apoyadas en voluntariado supera el 2 por ciento del producto bruto en países como la Argentina y el Brasil.

#### **IV. Una Experiencia Educativa Muy Especial**

Un Techo para mi País es actualmente una de las mayores ONG de América Latina. Está integrada totalmente por jóvenes menores de 30 años. Construye, en dos días, viviendas transitorias para la población en extrema pobreza.

Nació en Chile hace diez años y está actualmente en 19 países. Ha construido ya más de 80.000 viviendas.

Identifican áreas en pobreza extrema, donde se vive en la precariedad más absoluta. En viviendas que están sobre el barro, sin pisos, con techos y paredes con latas, cartones, que se caen cuando llueve con alguna intensidad, donde se convive con los desechos.

Van a la comunidad, hablan con ella, planifican en conjunto dónde van a construir. Entrenan a las familias de las viviendas para construir juntos.

Levantán con ellas su vivienda tipo apoyada en pilotes de madera, hecha con maderas de buena calidad, con ventanas, con techos impermeabilizados.

Hacen su trabajo como muchas ONG de la nueva generación de modo totalmente horizontal. Cuando se termina, ellos y las familias humildes que apoyaron son nuevos amigos.

Como consecuencia inmediata, miembros de dichas familias se ofrecen para ser voluntarios en la construcción de

viviendas similares para sus vecinos.

Las experiencias son imborrables para los jóvenes, en su gran mayoría universitarios, que participan en Un Techo para mi País.

Uno de ellos refiere en Panamá: “Las viviendas de la villa estaban al lado de un basural. La gente vivía sobre basura. Era intolerable. O huíamos o seguíamos adelante. Seguimos. Nos marcó para siempre”.

Otro cuenta en una villa miseria en el interior de la Argentina: “Cuando terminamos de construir, la madre de la familia se largó a llorar. Le preguntamos: ‘¿Hicimos mal algo?’ ‘No, lo que pasa es que nunca tuve una ventana en mi vida’”.

Un joven de 18 años de una villa les escribe: “Tuve que dejar de estudiar e ir a trabajar para ganarme la vida. Malo, pero mucho peor era lo que me pasaba cada vez que llovía por la noche. Como el agua penetraba a través del techo, mi madre comenzaba a toser y toser. Yo me moría de bronca. Ustedes han cambiado mi vida. No entra más”.

Experiencias de este orden son irremplazables y permiten que muchos jóvenes de las clases medias y altas entiendan de verdad la pobreza, y vean la injusticia social a flor de piel.

Un Techo... crece aceleradamente y hoy tiene en América Latina casi 400.000 voluntarios.

La experiencia voluntaria es un fortalecedor neto y casi insustituible de los valores éticos positivos y del civismo. En un agudo trabajo, Thompson y Toro (2000) mencionan los estudios de Schervish, Gates y Hodgkinson (1995) que muestran en Estados Unidos cómo cuando los niños y jóvenes participan en actividades voluntarias o tienen padres que lo hacen, aumentan considerablemente las posibilidades de que se conviertan en adultos socialmente responsables.

Howard y Gilbert (2008) analizaron grupos de voluntarios más activos de asociaciones y voluntarios menos activos. Concluyeron que “los más intensamente involucrados en asociaciones voluntarias tenían más participación política, mayor satisfacción de la vida, y eran más confiables que los más pasivos”.

Según menciona el Primer Informe Mundial del Voluntariado 2011 en Australia, un estudio evidenció que el 83 por ciento de los que hacen trabajo voluntario afirman que el voluntariado aumentó su sentimiento de pertenencia a la comunidad. El estudio concluyó que “el voluntariado puede ayudar a amortiguar los sentimientos de aislamiento personal, incrementar la autoestima y cuestionar los estereotipos existentes sobre diferentes grupos”.

Resultados en similar dirección se hallaron en Brasil como consecuencia del Programa de Universidades Solidarias. Por otra parte, las evaluaciones de las relevantes experiencias de programas de aprendizaje-servicio en marcha en escuelas primarias y secundarias de la Argentina indican sus fuertes efectos positivos.

El Premio Presidencial Escuelas Solidarias distingue anualmente en la Argentina actual a escuelas que integran el trabajo solidario en la formación. La participación de escuelas se supera cada año.

El voluntariado es un desencadenante de círculos virtuosos en valores éticos, educación ciudadana, y conductas de asociatividad. Es un constructor neto de capital social.

## **V. Es Una Falacia Oponer Estado Y Voluntariado**

Se suele decir que el Estado es el que debe hacerse cargo de la cobertura social de la población, y si hay un voluntariado activo eso sería una señal de un Estado débil. O se plantea que el voluntariado no puede por sí cambiar las causas estructurales que generan pobreza y que por lo tanto su tarea es un paliativo, que no hace mayor sentido.

La realidad desmiente estas falacias. Los países líderes a nivel internacional en trabajo voluntario son países con Estados fuertes y reconocidos por su excelente labor, como Suecia, Holanda y Noruega. Por otra parte, aunque la tarea voluntaria no cambie los problemas de fondo está claro que salva vidas a diario. No hay ninguna manera de alegar que cada una de ellas no tiene la máxima importancia. Ya la antigua sabiduría del Talmud, interpretación abierta de la Biblia, de miles de años, lo atestigua. Señala: “Aquel que ayuda a salvar una sola vida es como si salvara a todo el género humano”.

Para enfrentar la pobreza persistente que caracteriza a América Latina, que “mata” y “enferma” a millones diariamente, se necesita la acción combinada de todos los actores sociales. El Estado es, en una sociedad democrática, el responsable principal de garantizar a todos los ciudadanos sus legítimos derechos a nutrición, salud, educación, vivienda y trabajo. Pero ello no exime a los otros actores sociales. El voluntariado que es sociedad civil en acción, puede complementar y enriquecer las políticas sociales.

La política pública puede aportar proyectos de largo plazo, financiamiento, continuidad institucional. El voluntariado puede complementarla con su contacto fresco con la comunidad, su flexibilidad organizacional, su capacidad de llegar rápidamente a cualquier lugar del territorio. Se impone la coordinación de ambos, para lo que será necesario en la región superar la cultura de falsas oposiciones y prejuicios mutuos circulante.

## **VI. ¿Qué Moviliza A Los Voluntarios?**

Estudiantes de medicina dominicanos dieron ayuda médica en inundaciones en años recientes a poblaciones pobres aisladas. Para llegar a ellos tuvieron que atravesar ríos. Se habían caído los puentes. Lo hicieron, según describieron cuando el autor les preguntó, con sus mochilas en la espalda, “con sogas, atándonos los unos a los otros”.

Luna una joven médica indígena (25 años) guatemalteca, creó un programa voluntario para atender a embarazadas indígenas en aldeas donde no llega asistencia médica alguna. Solo se puede llegar a las familias caminando horas en las montañas. Los cuatro jóvenes médicos se calzan las mochilas con el material médico en la espalda y parten. Han entrenado a “vigilantes nativos” que recorren las familias, y proporcionan orientación y medicinas básicas a las comadronas para monitorear el embarazo. En Guatemala mueren 153 madres por cada 100.000 nacimientos (en Canadá solo 6).

¿Qué mueve a jóvenes como ellos, los de Un Techo para mi País, los de Cascos Blancos en la Argentina, y muchos otros en el continente y el mundo?

Existen enormes posibilidades de desarrollar el voluntariado porque su fuerza impulsora se halla en la misma naturaleza del ser humano: es el sentimiento profundo de que la solidaridad activa, la trascendencia, el hacerse responsable, es más que una obligación, un privilegio.

Thompson y Toro (2000) plantean que “la acción política y la religiosa son hoy quizá los motores más importantes para el desarrollo del voluntariado social en América Latina”. Ambas implican en el fondo este compromiso ético con el otro.

En Perú, las encuestas indican que el 47 por ciento de los jóvenes que hacen trabajo voluntario refieren que forma parte de sus creencias religiosas (Portocarrero, Loveday y Millán, 2001). Por otra parte, la motivación política en el sentido más noble y amplio de ayudar a construir una sociedad mejor, es un impulsor poderoso en jóvenes de toda la región.

En una región como América Latina, que siempre se ha caracterizado por estar bullente en ideales, la chispa del voluntariado puede encenderse con amplitud porque el ambiente de fondo es propicio.

Es encender algo que está latente en los seres humanos y destinado a darlos beneficios múltiples desde su crecimiento como personas hasta una mejor salud.

La sabiduría bíblica señala que “el que ayuda a otro en realidad está ayudándose a sí mismo”. La ciencia

ha llegado por diversos caminos a conclusiones similares. Rojas Marcos (2001) encontró en sus estudios en los Servicios Sanitarios de la Ciudad de Nueva York que aquellos que hacen trabajo voluntario tienen un mejor estado de salud general que quienes no lo hacen. Las gratificaciones espirituales, psicológicas y afectivas implicadas contribuyen fuertemente a ello. Estudios en la Universidad Hebrea de Jerusalén (Brinn, 2005) encontraron que “las personas que demuestran una conducta prosocial tienen más éxito en la vida. Los voluntarios tienen una actitud más positiva hacia la vida”.

Análisis de programas en EE.UU. con adultos mayores haciendo trabajo voluntario organizado en escuelas, como Experience Corps. encontraron resultados impactantes. Weiss (2006) señala que se halló “mayor movilidad, menos fallas, reducción de medicaciones y decrecimiento de las depresiones”.

En su provocativa obra *La vida que Ud. puede salvar* (2009), el filósofo Peter Singer, menciona dos estudios recientes. Harbaugh, Burghart y Mayr hicieron un experimento entregando dinero a jóvenes estudiantes. Podían donarlo a un banco de alimentos para pobres o quedárselo. Se midió con resonancias magnéticas como reaccionaban los centros del cerebro que producen gratificaciones. Se activaban mucho más cuando donaban.

En otro estudio de la Universidad de Michigan en 30.000 hogares norteamericanos, se encontró que aquellos que donaban tenían un 43 por ciento más de probabilidad de considerar que eran “muy felices con sus vidas” que quienes no lo hacían, y un 68 por ciento menos de posibilidades de caer en desesperanza.

## **VII. El Nuevo Interés Por El Voluntariado**

Los jóvenes muestran un gran interés en las actividades voluntarias. El llamado a aportar solidaridad está hoy en la letra y la música de los principales conjuntos musicales para en muchos países. Un estudio internacional encontró que el 73 por ciento de los jóvenes españoles y el 66 por ciento de los canadienses y norteamericanos le dan mucha más importancia a estos temas que “a hacer mucho dinero”. Una encuesta en EE.UU. entre jóvenes de 13 a 25 años halló que el 61 por ciento estaba preocupado por el estado del mundo y se sentía personalmente responsable de hacer una diferencia. Según el Informe Juventud en España (2008) la institución más valorada por los jóvenes eran las ONG. Trabajan en ellas como voluntarios un millón de personas. En la Argentina, en una encuesta Gallup (2008) el 80 por ciento de los jóvenes encuestados de 10 a 24 años dijo que ayudar a los otros era una de sus metas principales. Esa opinión era más fuerte entre las mujeres que entre los hombres, y en el interior que en la capital donde bajaba al 57 por ciento.

El voluntariado, tiene según estudios, fuertes bases biológicas. Wilson, resumiendo diversas

investigaciones sobre la biología del ser humano, señala: “Los estudios revelan una profunda capacidad para la empatía, el deseo de confiar en otros y convertirse en buenos amigos instantáneos, y también de ejercer revancha contra aquellos que dejan de lado las reglas de grupo por ganancias privadas”.

El impulso al voluntariado se halla en las principales creencias espirituales del mundo. La Biblia tiene 3000 referencias a “aliviar la pobreza”. La palabra hebrea para “solidaridad” es “Tzedaka”, que quiere decir “hacer justicia”. La idea es que ayudar al pobre significa restablecer la justicia, que está siendo violada por la existencia misma de la pobreza. La “Tzedaka” es considerada igual en importancia a todos los otros mandamientos justos. Jesús de Nazaret proclamó que el modo en que “tratamos al último de nuestros hermanos es lo que va a determinar si heredaremos el Reino de la Divinidad o iremos al infierno eterno”. El islamismo requiere de sus adherentes ayudar a los necesitados.

Los graves problemas sociales que crean tanta miseria y pobreza en América Latina, un continente potencialmente tan rico, que desestabilizan continuamente la gobernabilidad, que minan la confianza, que crean generaciones de jóvenes desalentados, y que tienen una de sus bases principales en la aguda desigualdad de la región requieren una respuesta colectiva.

Corresponde a la política pública asumir responsabilidades centrales al respecto, garantizando junto a la ciudadanía política, una ciudadanía económica y social.

Pero todos los actores sociales deben tomar sus responsabilidades y colaborar con las políticas públicas.

El voluntariado latinoamericano, con su vigor, su capacidad creativa, su genuinidad, puede hacer aportes trascendentes. Es necesario crear políticas públicas que tengan calidad de políticas de Estado para respaldarlo, jerarquizarlo, dictar leyes promotoras, educar sistemáticamente, ponerlo en la gran agenda pública.

En el nuevo modelo económico en construcción en el Mercosur y otros países, se observan avances significativos al respecto. En Uruguay, el Presidente Mujica ha convocado a una gran acción voluntaria en vivienda y otros campos. En Argentina, el más alto nivel presidencial ha apoyado vigorosamente la enseñanza en valores solidarios en todas las instancias de la educación y existen programas de vanguardia como Cascos Blancos, iniciativa gubernamental de voluntariado que hoy presta ayuda a numerosos países. En Brasil son estrechas las interrelaciones entre la política pública y las organizaciones voluntarias.

Una convocatoria en escala al voluntariado puede dar resultados muy importantes para la región. Por el aporte económicosocial directo que puede generar, pero además por el mensaje moral que pueden

enviar esas caras jóvenes o adultas llenas de deseos de ayudar al prójimo, ese trabajo silencioso y de perfil bajo, esa emoción cuando se logran avances.

¿Es utópico creer en el voluntariado? De ningún modo. Está en las raíces de las convicciones éticas y espirituales de los latinoamericanos.

Los aymaras, una de las civilizaciones más antiguas del continente, distinguen entre “bienestar”, que significa tener bienes materiales, y “bienvivir”, que significa sentirse conforme con uno mismo por optar siempre por el bien, sentirse una buena persona, y percibir que los demás lo ven así. Plantean que el “bienestar” no garantiza el “bienvivir” y que éste es un estado humano muy superior.

Los jóvenes latinoamericanos y muchos otros sectores de la población se hallan en búsqueda del ideal aymara del bien vivir. El voluntariado en todas sus expresiones, el compromiso solidario, el civismo y la participación política, son una muy buena vía para acercarse a él.