

¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?

BIBLIOTECA BERNARDO KLIKSBERG

VIII ¿Quién le teme a la participación?



La Biblioteca Bernardo Kliksberg tiene el auspicio especial de la



Suplemento especial de **Página12**

Colección declarada por unanimidad de "Interés económico y cultural de la ciudad" por el Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires.

En esta octava entrega después de analizar en la anterior “El capital social en marcha”, el gran maestro de la UBA, Bernardo Kliksberg, reflexiona sobre los potenciales de la participación, y las resistencias a la misma.

1 Aquí estamos, escuchémoslos

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, la dulce vida 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 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.

Ella fue clave en la derrota masiva de Berlusconi en un referéndum reciente.

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 11 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 seguida.

Dice respecto de 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.

2 La participación, gran reequilibradora 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 al 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 porque no cumplían sus mandatos, no reducían la pobreza ni la desigualdad, sino que la aumentaban, y en muchos casos había corrupción.

Desde Collor 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.

Por otra parte, las nuevas metodologías participativas 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 con 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 en el 2007-2008. Su significación en el gasto público total ascendió en ese período 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 la Bolsa Familia en Brasil, Asignación Universal por Hijo en la Argentina y el Plan Ceibal en Uruguay.

3 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, 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?

4 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 ha 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

Urgente
“Una participación mayor de la población no es una más vaga ideología basada en los buenos deseos de unos pocos idealistas. Se ha convertido en un imperativo, en una condición de supervivencia.” Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del PNUD dedicado a la participación.

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 destinado 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 autorrealiza”. Las comunidades desfavorecidas son muy sensibles al prejuicio, lo intuyen claramente, se pone en cuestión su misma autoestima, sienten que su cultura y sus personas son desvalorizadas, además sienten que, en definitiva, 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. Paradójicamente, las experiencias de la región han demostrado lo contrario. Quienes lo comparten logran que el poder total disponible para realizar cambios importantes aumente, y el poder se haga sustentable. En Porto Alegre, el Partido de los Trabajadores de Lula, que introdujo el presupuesto participativo, ganó varios períodos 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.

5 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 importan 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 tratan de mantener congelada la historia, porque forman parte del uno 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”, “si no nos dejan soñar, 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 de 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 statu 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 una concesión, sino un derecho fundamental del ser humano que debería ser respetado en toda sociedad existente. Hace a su misma dignidad.

Presupuesto Municipal Participativo
“La experiencia del Presupuesto Municipal Participativo de Porto Alegre trasciende al proceso de gestión pública. Es un elemento de toma de conciencia y de despertar de la ciudadanía. Ha comprendido que no es suficiente con hacer correcciones en el presupuesto. Hay que atreverse a ir más allá. Es preciso incorporar sus reivindicaciones en luchas más prolongadas para transformar profundamente las estructuras de la sociedad.”
Tarso Genro, creador del laureado Presupuesto Municipal Participativo de Porto Alegre, ministro de Educación y de Justicia del gobierno de Lula, actual gobernador de Rio Grande do Sul.