

MARITZA IZAGUIRRE PORRAS

## ¿mito o realidad?

# Participación popular

En esta oportunidad se me ha solicitado escribir unas líneas sobre la importancia de la participación popular en los procesos de modernización económica y social observados en los últimos años en la América Latina y el Caribe.

La experiencia ha demostrado que el éxito de las reformas se encuentra estrechamente vinculado al menos a tres principios: la capacidad de liderazgo de la dirigencia política para "vender" la idea; la generación de consensos alrededor del asunto, y la necesaria "participación" de los involucrados, con base a programas y proyectos concretos.

Para ello se requiere la vigencia de un entorno político social adecuado, caracterizado por la presencia de un sistema democrático, donde prevalezca la autonomía de los poderes a fin de ofrecer el equilibrio y balance necesario en la toma de decisiones públicas; el reconocimiento a la importancia de la sociedad civil organizada, cuyas organizaciones intermedias son fundamentales para asegurar canales de comunicación y participación, y la descentralización progresiva de la función pública, fortaleciendo el poder local, entre otros.

En los últimos veinte años en la Región se han recogido múltiples experiencias que dan fe de la veracidad de los principios enunciados, si bien el éxito no ha sido total ya que todavía persisten dificultades y problemas, hay esperanzas sobre la maduración de algunos de ellos y la posibilidad de su generalización al ser incorporados en forma sistemática al cuerpo de políticas públicas en formación.

### Experiencias concretas

En esta ocasión, haré referencia a algunas experiencias concretas, entre ellas, la administración directa de una facilidad de financiamiento a micro

emprendimientos delegada a la oficina de representación en un país; lo cual condujo a una mayor participación de los diferentes agentes en el proceso.

La tradición de muchos años en las instituciones multilaterales ha sido la de administrar los recursos en forma centralizada, en especial aquellos destinados a la cooperación técnica y al financiamiento de la microempresa, entre otros.

Esta aproximación reduce el papel de la oficina local a la simple administración de desembolsos, o sea vigilar y controlar el cumplimiento de las normas establecidas para autorizar aquellos relacionados con la ejecución de una operación específica. La supervisión y orientación recaía en los departamentos técnicos de la sede.

El programa consiste en asegurar financiamiento hasta un máximo de US\$ 500 mil y un mínimo de US\$ 100 mil dólares a pequeños proyectos productivos en tres entidades federales del sur este mexicano: Guerrero, Oaxaca y Chiapas, caracterizados por la alta presencia de los indicadores clásicos de pobreza y marginalidad. Está dirigido a organizaciones sociales legalmente constituidas, que no persigan fines de lucro y con dificultades de acceso al crédito originado en las fuentes regulares de financiamiento.

En el caso descrito, por vez primera, el Directorio de la institución procedió a delegar la administración total de la operación a una oficina de representación. La formulación del plan de operaciones que describe las actividades a realizar, fue elaborado con la participación tanto de las oficinas centrales como por el personal local, y refleja en buena medida las experiencias alcanzadas en la administración del programa regular de pequeños proyectos en ejecución.

Una vez aprobado el plan de operaciones, se procedió a montar los mecanismos previstos en dicho plan, entre ellos: la constitución de un órgano de consulta con participación de representantes de la sociedad civil organizada, denominado Panel Independiente de Asesores. En esta oportunidad fueron seleccionadas personas con larga tradición en el campo de la micro finanzas, de fuerte vocación social y con claros compromisos con la promoción de la población de menores recursos. En su gran mayoría, dirigentes activos en organismos no gubernamentales de reconocida trayectoria en el país.

Este mecanismo de consulta, fue utilizado para discutir la implantación del plan de operaciones que rige la ejecución, el cual contemplaba la aplicación de diferentes procedimientos para identificar las eventuales operaciones; entre ellos, la apertura de concursos públicos en las regiones escogidas, el uso de consultores para apoyar la preparación de los proyectos; el desarrollo de criterios de evaluación económica, social, financiera e institucional para ser aplicados en los proyectos a considerar.

La participación de los especialistas sectoriales en el terreno bajo la coordinación del Sub representante, ejercen el papel de un comité técnico responsable por asegurar la coherencia de las eventuales propuestas. Además en cada una de ellas se debe demostrar la autosuficiencia económica y la sustentabilidad a precios de mercado, tal como lo exige la política del Banco.

Luego de comprobada la viabilidad del proyecto, este es presentado al panel, el cual considera las propuestas, en dos momentos: primero, como perfil preliminar y luego, una vez desarrollado el documento para su aprobación.

### La Sociedad Civil

La incorporación de la sociedad civil en este proceso ha sido altamente positiva, ya que se le ha ofrecido la oportunidad de participar en la toma de decisiones relativas al uso de recursos públicos para el beneficio del aumento de la capacidad productiva de grupos socialmente excluidos y con limitado acceso al crédito.

Por otra parte, el uso de concursos públicos y abiertos para la identificación de propuestas, ha permitido que diferentes organizaciones accedan a la competencia por estos recursos. Para ello, se realizaron campañas de promoción y se ofreció el entrenamiento necesario para que los eventuales participantes pudiesen cumplir con los requisitos exigidos, entre ellos la elaboración de los perfiles de proyecto, y las evidencias de tipo institucional básicas para asegurar el éxito futuro de estos emprendimientos.

Otra de las características novedosas de la delegación ha sido el uso sistemático de consultores nacionales, los cuales rigurosamente seleccionados, con base a su experiencia y conocimiento de la realidad local, han ejercido una verdadera labor de cooperación y asistencia técnica a los grupos involucrados. El proceso de formulación de la propuesta siguiendo la metodología del marco lógico, ha facilitado la participación de los interesados y de hecho la creación de los consensos necesarios para alcanzar soluciones compartidas, que apunten hacia una ejecución exitosa.

Si bien la aplicación rigurosa de la metodología aprobada, consume tiempo, asegura de otro lado la rigurosidad y transparencia tan necesaria en la utilización de recursos públicos de origen internacional, a fin de controlar el buen uso de recursos cada vez más escasos destinados a la población de menores ingresos.

La experiencia indica que el financiamiento de las inversiones, capital de trabajo, acopio y comercialización no son suficientes, de manera que se hace necesario acompañar la ejecución con fuertes componentes de cooperación técnica no reembolsable dado la debilidad de los beneficiarios. Por otra parte, las características socio culturales de los participantes, obligan a una cuidadosa selección de la consultoría, ya que una buena parte del éxito del proyecto radica en la ejecución correcta del plan de operaciones aprobado, el cual debe ser lo suficientemente flexible, como para ajustarse y modificarse si las condiciones reales así lo exigen.

El control de todo el proceso por parte de la oficina de representación ha facilitado el contacto directo, entre

los potenciales clientes de los recursos y los responsables por la ejecución del programa, eliminando pasos innecesarios entre los interesados, la Representación y la sede.

En dos años se aprobaron 11 operaciones, que suman alrededor de cuatro millones de dólares en préstamo y 15 cooperaciones técnicas con un valor superior a los dos millones de dólares. El total de los recursos asignados al plan de operaciones original fue de 15 millones de dólares.

La lección más importante de la delegación de autoridad ha sido la mejora observada en la calidad de los proyectos, el desarrollo de una metodología propia, el uso intensivo de la consultoría nacional y la implantación de procesos destinados a una supervisión estrecha y cuidadosa de la cooperación técnica. Los resultados finales serán apreciados uno o dos años más tarde, cuando los primeros proyectos completen su ciclo de producción y venta, registrando, entonces, las mejoras esperadas en la capacidad de producción e ingreso de los beneficiarios.

### Iniciativas comunitarias

El otro ejemplo que vamos a utilizar, se refiere a las iniciativas de miembros de una comunidad para identificar el potencial de crecimiento de su economía, utilizando para ello los recursos humanos en formación en un centro de educación superior y el interés de pequeños y medianos productores de diferentes sectores operando en un área geográfica determinada.

Se trata de una región cuya base económica desde los tiempos coloniales fue la minería a gran escala, con un centro urbano de comercio y servicios, y cuentan con un buen potencial agrícola, ganadero y forestal en las áreas circundantes. Además de los recursos mencionados, hoy, puede explotar económicamente el turismo si desarrolla adecuadamente circuitos con base a su riqueza histórica cultural por un lado, y por el otro, su localización al norte del país, hace posible alcanzar los beneficios derivados de la cercanía a los grandes mercados de los Estados Unidos y Canadá.

La iniciativa surge de la Escuela de Economía de la Universidad Regional, la cual en el centro urbano, funda un campus y en él desarrolla una especialización en economía internacional, integrando, como parte del entrenamiento, la idea de conformar un centro de servicios para la región, involucrando a la comunidad, especialmente a los pequeños y medianos empresarios afectados por la crisis.

La vieja base económica, la minería, se encontraba en franco retroceso desde finales de la primera mitad del siglo pasado; las actividades relacionadas, que daban vida al centro urbano, factorías especializadas en insumos al proceso minero, virtualmente habían cesado sus actividades y la ciudad y su entorno se encontraban en crisis.

La universidad y el centro aceptan el reto de emprender un diagnóstico detallado del potencial de la región, definida en los viejos términos coloniales, traspasando los límites de los estados actuales, esto es, se regresa a la concepción económica territorial del siglo XVIII. La estrategia de desarrollo regional identifica como líneas rectoras, utilizar por una parte la tradición y experiencia de la mano de obra en la metal mecánica, y por la otra, la cercanía del mercado norteamericano, el potencial agrícola y pecuario de las áreas circundantes y la riqueza forestal de los bosques cercanos.

Establecidas las líneas rectoras, incluido el turismo, se procedió a identificar programas y proyectos destinados a potenciar las nuevas realidades. Esto significó articular los diferentes intereses de productores, autoridades regionales y locales, asociaciones civiles constituidas en la región, y lo más importante, la población.

### Centro de servicios

Entre estos proyectos, cobra especial relevancia el Centro de Servicios promovido por la Universidad, el cual juega un papel clave en la articulación de intereses por medio de la creación de comités; presta servicio de asesoría a los productores, apoya el mejoramiento de las tecnologías utilizadas, y modernización de procesos que permitan aprovechar las nuevas ventajas de la región.

En una visita personal realizada al Centro, pude apreciar el alto nivel de participación e interés de los jóvenes involucrados, los cuales ingresan a través de un concurso de mérito, tienen acceso a tecnología de comunicación avanzada, y en esa oportunidad recibían asistencia técnica bilateral proveniente del gobierno español. Los dos años de servicio prestados a los clientes son un entrenamiento para la vida profesional posterior, colocándolos desde muy pronto en una posición de transferencia de conocimientos necesariamente adaptados al entorno y a la estrategia previamente acordada.

El financiamiento de esta experiencia es de diverso origen, recursos presupuestarios de la universidad regional, recursos locales, multilaterales del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, y aquellos fruto de acuerdos bilaterales con varios países.

Por otra parte, las diferentes asociaciones locales, que siguen los planes y programas diseñados para el progreso económico de la región, participan activamente en las acciones destinadas a promover la actividad de sus asociados, entre ellos: la promoción de ferias exposiciones locales; el financiamiento de nuevas iniciativas, como la utilización de residuos provenientes de la industria metal mecánica en otros productos de artesanía.

En este último ejemplo, se destaca la cooperación entre una institución de educación superior pública regional, la cual responde a las nuevas necesidades del entorno, generando un programa de economía internacional, a fin de responder a la demanda de recursos humanos de alto nivel, exigidos como consecuencia de la firma de los acuerdos comerciales en el contexto del tratado de libre comercio de la América del Norte.

Dichos acuerdos alteraron bruscamente las reglas, al instalarse un elevado número de factorías maquiladoras las cuales abren nuevas oportunidades de empleo, y plantea el reto de la integración vertical y horizontal del proceso productivo. La presencia de un centro de servicios vinculado a un centro de educación superior ofrece a la región la oportunidad de aprovechar estas circunstancias añá-

diendo valor agregado a la industria maquiladora.

Por otra parte, el interés de los diferentes sectores en participar en el diseño de una estrategia de desarrollo, orienta el esfuerzo común en el logro de metas concretas, reflejados en los distintos proyectos identificados, ya sea la organización de la feria, el asesoramiento individual a comerciantes o a industriales, la cooperación con el municipio en el diseño de la ruta histórica cultural, la apertura de nuevas fuentes de trabajo vinculados a las industrias de exportación, entre otros.

Las lecciones aprendidas en estos ejemplos, ilustran la importancia de vincular las experiencias de participación a programas, proyectos, y metas concretas. La participación no se da en el vacío. Los elevados grados de participación exigen el buen diseño del programa o proyecto.

El primero, destaca la importancia de transferir la responsabilidad total de la Sede a la oficina en el terreno. Esta condición de la calidad de los proyectos individuales es fruto de la mayor participación de los distintos niveles involucrados.

El segundo, ilustra la importancia de articular los diversos intereses presentes en una comunidad fuertemente golpeada por el declive de una economía minera, pero que se encuentra a la puerta de nuevas iniciativas producto de la globalización y de la apertura. Esto indica que cuando existe liderazgo local e ideas claras, se puede diseñar una estrategia de desarrollo que vincule los distintos intereses en un esfuerzo común para transformar un espacio geográfico determinado.

De allí, que la participación puede dejar de ser un mito y convertirse en realidad si las condiciones anotadas al inicio constituyen el marco adecuado para que la fuerza que ella representa se traduzca en acciones concretas relacionadas con el logro de metas alcanzables en tiempo y espacio sobre la base de programas y proyectos.

**MARITZA IZAGUIRRE PORRAS**  
SOCIÓLOGA, M.A. EN PLANIFICACIÓN  
EX DIRECTORA DEL BID