

Participación Ciudadana
en las Actividades del
Banco Interamericano de Desarrollo

Documento Para Discusión

Octubre 27, 2000

Este Documento recoge los conceptos y lineamientos fundamentales que serían incorporados en el Marco Estratégico sobre Participación. Está basado en el estudio preliminar preparado en el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) “Hacia un marco conceptual para la consulta y participación pública” (marzo de 2000) el cual fue sometido a consideración y consulta con numerosas organizaciones de la sociedad civil (OSC) y fue colocado en la página web del Banco. Entre los aportes recibidos están el documento “Cómo poner en práctica la participación en el Banco Interamericano de Desarrollo”, preparado por el Centro de Información sobre Bancos (BIC) en consulta con una red de OSC de la región; los comentarios de la red integrada por el Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED-AL), de Argentina, DESCO de Perú y FUPROVI de Costa Rica, y los aportes provenientes de la discusión con un grupo de representantes de organizaciones de la sociedad civil de América Latina en Cartagena de Indias, Colombia durante el V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector.

INDICE

I. EL BID Y LA PARTICIPACION CIUDADANA.....	1
II. LINEAMIENTOS PARA AMPLIAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	5
A. Los ámbitos de actividad prioritarios	5
A.1 Contribuciones del Banco a la definición de las agendas de desarrollo de los países.....	5
A.2 La formulación de estrategias del Banco.	6
A.3 Las operaciones del Banco	6
B. Responsabilidades y Principios	7
B.1 Las responsabilidades.....	7
B.2 Principios de la gestión responsable en la participación en el contexto de las actividades del Banco.	7
C. Instrumentos para la participación.....	8
C.1 Identificación temprana de las oportunidades y necesidades de participación y de los grupos que deben ser involucrados.....	8
C.2 Mecanismos de inclusión eficaz.....	9
C.3 El acceso a la Información	9
C.4 Fortalecimiento de capacidades	10
C.5 Los procesos internos del Banco.....	10

APÉNDICE I

APÉNDICE II

I. EL BID Y LA PARTICIPACION CIUDADANA

Las grandes tendencias del profundo y acelerado proceso de cambio que enfrentan los países de América Latina y el Caribe –democratización, reformas económicas, redefinición de la inserción internacional, descentralización, así como el impacto de las nuevas tecnologías de información y la globalización- han implicado un cambio sustancial del papel del Estado y de los diferentes actores sociales. A ese proceso ha contribuido, también, la emergencia en la agenda del desarrollo de un amplio consenso sobre la importancia de temas tales como el medio ambiente, género, etnia y otros aso-

Las grandes tendencias del profundo y acelerado proceso de cambio que enfrentan los países de América Latina y el Caribe han implicado un cambio sustancial del papel del Estado y de los diferentes actores sociales.

ciados a formas estructurales de exclusión social.

Los países de la región llevan a cabo grandes esfuerzos para fortalecer sus sistemas democráticos al mismo

tiempo que promueven el desarrollo económico y social. Por su propia naturaleza, estos esfuerzos siguen trayectorias y ritmos diferentes, y no están exentos de obstáculos y dificultades, pero en general el modelo de desarrollo de los países reconoce la inseparable relación entre democracia y desarrollo económico y social. Esa relación ha sido claramente establecida por los países miembros del Banco en el documento básico de la 8ª Reposición, y posteriormente, en el principio de que “hay una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”.¹

En ese contexto, tiene creciente importancia la participación ciudadana, tanto en las ideas sobre fortalecimiento de la democracia, como en los procesos y mecanismos que pueden utilizarse para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo en la región. En efecto, la participación se relaciona con la calidad de las políticas de desarrollo lo que, a su vez, contribuye a la consolidación del sistema democrático. En democracias consolidadas las políticas públicas son más sensibles a las demandas, aspiraciones, intereses y opiniones de los ciudadanos, y por tanto las políticas y proyectos de desa-

rollo se ajustan mejor a esas demandas e intereses, especialmente de aquellos que tradicionalmente han sido objeto de exclusión económica, social o cultural. De ahí la importancia que el Banco atribuye a los programas y proyectos que apoyen a los países en la consolidación de sus sistemas democráticos.

Desde diferentes perspectivas, hay una clara relación entre la participación ciudadana y las actividades y objetivos del Banco, entendiendo por participación el conjunto de procesos mediante los cuales las diversas partes interesadas ejercen influencia en el proceso de decisión sobre dichas actividades y en su ejecución:

- En el documento básico de la 8ª. Reposición se establece que es esencial la existencia de políticas públicas en los países que sean el fruto de diálogos entre los actores nacionales y que estén basadas en consensos amplios y duraderos. Esto se inserta en una línea de pensamiento en que la democracia se concibe como producto de la articulación de mecanismos de representación política y de participación ciudadana. En efecto, la participación contribuye a la renovación permanente de la legitimidad de las instituciones de la democracia, siendo complementarios los procesos de fortalecimiento de la participación con los de fortalecimiento de las instituciones de la democracia.
- La incorporación de procesos participativos en los proyectos de desarrollo presenta ventajas y beneficios, ampliamente documentados en base a evidencias empíricas, en términos de su eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad (ver apéndice I).
- Las limitaciones a la participación son un factor de exclusión pues importantes sectores de la población no pueden incidir en las políticas, programas y proyectos que les afectan.
- Las instituciones públicas internacionales están sujetas a principios de transparencia y rendi-

ción de cuentas (“accountability”) frente a las instituciones y los ciudadanos de los países miembros, similares a los que se aplican a los gobiernos, y como se indica en el documento de la 8ª Reposición “el Banco es responsable directo ante sus gobiernos miembros e indirecto frente sus parlamentos y ciudadanos”.²

- Por último, la modernización del Estado, que es una de las áreas prioritarias de la estrategia institucional del Banco, implica “un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil”.³ En efecto, inherente al concepto de sociedad civil es la idea de ciudadanía, y los ciudadanos actúan tanto individualmente como a través de grupos comunitarios y otras organizaciones, a veces con poca o ninguna estructura formal. Desde ésta perspectiva el concepto de sociedad civil, por tanto, va más allá del conjunto de organizaciones que la caracterizan, y que incluye organizaciones no gubernamentales (ONGs), sindicatos, partidos políticos, gremios empresariales, iglesias, organizaciones comunitarias, entidades académicas, etc.

La adopción de un enfoque cooperativo y complementario entre Estado y sociedad civil en cuanto a la participación es particularmente relevante si se

En ese contexto, tiene creciente importancia la participación ciudadana, tanto en las ideas sobre fortalecimiento de la democracia, como en los procesos y mecanismos que pueden utilizarse para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo en la región.

toma en consideración que, derivado de las condiciones políticas que prevalecieron en décadas anteriores, ha existido entre ambos una relación de limitada cooperación, y en algunos casos de desconfianza e incompreensión. Cuanto más débil la democracia, mayor la posibilidad de conflictos entre actores sociales, y los mecanismos para resolverlos por lo general serán también más imperfectos. La participación ayuda, a la larga, a reducir el terreno de los conflictos no resueltos.

La participación ciudadana en las actividades del Banco debe tomar en cuenta que sus accionistas y clientes principales son los gobiernos de los países

miembros. En cada país, el diálogo con el gobierno, que es el interlocutor primario, forma la base de su actividad. Sin perjuicio de lo anterior, y derivado de los cambios que se mencionan al inicio de este documento, otros actores, incluyendo diversas organizaciones de la sociedad civil, han emergido como interlocutores frecuentes del Banco en diferentes formas, tanto en la formulación de sus estrategias sectoriales, como en la definición y ejecución de sus actividades en cada país.

Hay diferentes formas de canalizar la participación que se aplican en diferentes combinaciones y grados a diferentes situaciones. Por ejemplo:

- La divulgación de información puede contribuir al mejor entendimiento y a aceptación de las actividades por parte de las poblaciones afectadas, pero también invita a que los ciudadanos, individual u organizadamente, puedan expresar sus comentarios y recomendaciones con lo cual una determinada actividad puede beneficiarse de puntos de vista adicionales. Debe destacarse el valor de la información pues es la puerta de entrada a la participación.⁴
- La consulta sirve para identificar y considerar las preferencias de los grupos interesados durante la etapa de preparación de las diversas actividades.
- La participación durante la ejecución y evaluación puede contribuir a que los beneficios lleguen realmente a grupos usualmente excluidos, y a fortalecer capacidades de los interesados, reducir costos, aumentar el sentido de propiedad de las actividades de los participantes, y establecer mejores bases para la evaluación y la retroalimentación de futuras actividades.
- La existencia de mecanismos participativos para la resolución de disputas puede ayudar a minimizar el impacto de las mimas sobre los grupos involucrados y en general sobre el logro de los objetivos de las actividades.

La participación se basa en el diálogo con y entre los interesados, y es más efectiva cuando involucra a los interesados en forma oportuna y continua. Así, cuando las personas o entidades interesadas

toman parte en el proceso desde su comienzo y sienten que sus aportes inciden en los resultados, están más dispuestas a invertir sus propios recursos económicos y humanos, contribuyendo de esta forma a mejorar la sostenibilidad y la calidad de las operaciones. Por otra parte, es ampliamente aceptado que cuando los interesados participan, las decisiones son generalmente percibidas como más legítimas y encuentran menor oposición.⁵

Debido a lo anterior, el Banco ha venido utilizando diversos mecanismos de características participativas desde mucho tiempo atrás, lo que le ha permitido “aprender haciendo” y acumular valiosa experiencia. Entre estos mecanismos pueden mencionarse los siguientes (ver apéndice II):

- Los procedimientos de consulta relativos a proyectos con impactos ambientales o sociales, así como los que implican reasentamientos poblacionales.
- Las normas sobre participación de los interesados en los fondos de inversión social, así como numerosos proyectos a ser ejecutados con participación de los interesados y/o distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil (OSC).
- Otras operaciones de préstamo y cooperación técnica que incluyen mecanismos innovadores destinados a promover explícitamente la participación ciudadana.
- Las consultas sobre estrategias sectoriales.
- Las múltiples iniciativas de diálogos sobre políticas públicas.
- Los numerosos encuentros con la sociedad civil, el gobierno y el sector privado, de varios de los cuales resultó la constitución de mecanismos permanentes de contacto entre el Banco y las OSC.

La experiencia del Banco permite concluir que la participación es un componente importante y valioso en sus actividades. El Banco enfrenta entonces la oportunidad de avanzar en la capitalización de su experiencia y la de otras instituciones internacionales en cuanto a mecanismos participativos,

para contribuir al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo en los países de la región. Como es natural, mayor participación significa que un mayor número de actores se involucren en cada actividad, a lo largo de sus diferentes fases. Ello debe articularse cuidadosamente con la responsabilidad del Banco de responder en forma oportuna a las necesidades de los países miembros y utilizar eficientemente los recursos que se le han confiado, aspectos ambos que subraya la Estrategia Institucional del Banco aprobada en 1999.⁶

Inherente al concepto de sociedad civil es la idea de ciudadanía... el concepto de sociedad civil, por tanto, va más allá del conjunto de organizaciones que la caracterizan, y que incluye organizaciones no gubernamentales (ONGs), sindicatos, partidos políticos, gremios empresariales, iglesias, organizaciones comunitarias, entidades académicas, etc.

La adopción de un Marco Estratégico sobre participación permitirá expandir, fortalecer y sistematizar la participación ciudadana en las actividades del

Banco. Ya se han venido utilizando diferentes mecanismos participativos, la gran mayoría de los cuales han mostrado su utilidad en determinados casos. Por lo tanto, lo que se propone principalmente es fortalecer y evolucionar en el uso de los mecanismos existentes sin dejar de incorporar nuevos mecanismos que respondan a una realidad cambiante. Esto demanda flexibilidad e innovación ya que los procesos participativos pueden implicar costos, en tiempo y en recursos para todos los participantes, y que están sujetos a condicionantes de carácter institucional, cultural y político que varían de país en país (ver apéndice I). En consecuencia se trata de sistematizar los conceptos, criterios y procedimientos aplicables a las diferentes actividades, con el fin de:

- Pasar de los ejemplos exitosos, pero aislados, al establecimiento de prácticas que consideren sistemáticamente la incorporación de la participación en forma apropiada a cada actividad.
- Darle mayor eficacia y eficiencia a las actividades del Banco y a los procedimientos que se adopten.
- Promover la retroalimentación de experiencias.

- Garantizar la necesaria transparencia en las decisiones.

El Marco Estratégico también orientará el apoyo del Banco a las iniciativas que los gobiernos, las instituciones y los ciudadanos de los países de la región adopten para profundizar la participación ciudadana, en el contexto ya mencionado de profundizar la relación entre democracia y desarrollo económico y social.

Este documento examina la manera como incide la participación ciudadana en el cumplimiento de los objetivos institucionales del Banco lo cual requiere, por una parte, cumplir con los mandatos que se le han confiado, y por otra, asegurar que se materialicen los beneficios y ventajas de la participación. Se identifica, con base en dichos objetivos, los diferentes ámbitos de la actividad del Banco que pueden mejorarse mediante la participación.

Estos ámbitos que se examinan detalladamente en la siguiente sección, son los siguientes:

Hay una clara relación entre la participación ciudadana y las actividades del Banco, entendiendo por participación el conjunto de procesos mediante los cuales las diversas partes interesadas ejercen influencia en el proceso de decisión sobre dichas actividades y en su ejecución.

estrategias sectoriales.

- El de las contribuciones del Banco a la definición de las agendas de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe (ALC).
- El de la formulación de las estrategias sectoriales.
- El de las operaciones (préstamos y cooperaciones técnicas).

II. LINEAMIENTOS PARA AMPLIAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se ha señalado, las condiciones de la región y la experiencia acumulada son propicias para que el Banco expanda, profundice y sistematice la participación ciudadana en sus actividades de apoyo a los países en los esfuerzos para fortalecer sus democracias y sus procesos de desarrollo. Es importante recalcar que los interlocutores primarios del Banco son los gobiernos, y por lo tanto el uso de mecanismos participativos constituye una labor compleja que debe articularse con la voluntad política de cada país miembro. Los proyectos, el diálogo con los países, la cooperación técnica y otros apoyos que brinda el Banco, tienen como objetivo respaldar y complementar los esfuerzos de los países y sus gobiernos para ampliar sus procesos democráticos y acelerar el proceso de desarrollo económico y social.

La adopción de un Marco Estratégico sobre Participación permitirá expandir, fortalecer y sistematizar la participación ciudadana en las actividades del Banco.

Para ello existen diferentes formas de participación, tales como la divulgación de información, la consulta, y la colaboración

durante la ejecución y evaluación de actividades. Estas formas de la participación que se aplican en diversas combinaciones y grados a diferentes situaciones, constituyen por lo tanto una “caja de herramientas” de gran versatilidad.

Considerando que el Banco enfrenta situaciones diversas y cambiantes en la región, su Marco Estratégico sobre Participación definirá los ámbitos de acción del Banco donde se promoverá la participación, y contará con principios claros y responsabilidades definidas que aseguren la integridad de los procesos. Por otro lado, el Marco Estratégico será lo suficientemente flexible para permitir la incorporación de logros, lecciones aprendidas y capacidades ya desarrolladas. Estos elementos son fundamentales para que la acción del Banco sea coherente, y además así sea percibida por sus interlocutores, no obstante la diversidad de mecanismos que se empleen a tal efecto.

A. Los ámbitos de actividad prioritarios

El apoyo al fortalecimiento de la participación ciudadana que el Banco implemente deberá ser idóneo para cada uno a los ámbitos de actividad del Banco, ya que diferentes ámbitos tienen diferentes alcances en cuanto a impactos, poblaciones afectadas, tipos de actores interesados, y responsabilidades. Por tanto, los métodos e instrumentos para llevar a cabo la participación variarán de un ámbito al otro. Los tres grandes ámbitos de actividad del Banco, que por su alcance y complejidad ameritan diferentes aproximaciones en la incorporación de la participación ciudadana, son la definición de la agenda de desarrollo de los países, las estrategias sectoriales, y las operaciones de préstamo y cooperación técnica.

A.1 Contribuciones del Banco a la definición de las agendas de desarrollo de los países

El Banco apoya a los esfuerzos de los gobiernos en la definición de la agenda de desarrollo a través de instrumentos tales como diálogos de política, cooperación técnica y talleres y seminarios de diálogos temáticos. La adopción de políticas macroeconómicas acertadas, requisito fundamental para el crecimiento, funcionará mejor si va acompañado de un amplio diálogo nacional que conduzca a la elaboración de un programa de reforma social, basado en un sólido consenso político. Tales reformas deben orientarse hacia la ampliación de los programas sociales y a garantizar la participación plena de todos los segmentos de la población, especialmente las poblaciones tradicionalmente excluidas. El Banco reconoce que la reforma de la política social es una labor compleja que debe surgir de la voluntad política de cada país miembro⁷ y depende de las condiciones en cada país. También, como se ha indicado anteriormente, en los últimos años el Banco ha apoyado diálogos sobre política social en otros países.

El Banco cuenta en consecuencia con un significativo número de experiencias sobre cuya base le será posible definir con más claridad un conjunto de conceptos e instrumentos metodológicos propios para el fortalecimiento de los procesos demo-

cráticos idóneos a cada país, involucrando a la mayor cantidad de actores y contribuyendo un amplio consenso político y social interno. Esto es un requisito sin el cual es difícil abordar políticas de transformación y desarrollo que, por su naturaleza, requieren mucha estabilidad en el tiempo y mucho respaldo de los diferentes actores sociales. Corresponde por lo tanto revisar dicha experiencia para identificar sus fortalezas, sus debilidades y sus contribuciones.

El Banco busca así fortalecer los procesos democráticos de los países como tales, y además, la existencia de una agenda de desarrollo con prioridades claras y consensuadas le permite al Banco identificar más claramente sus áreas de apoyo al desarrollo de cada país, a través de su proceso de programación, que es el instrumento de articulación entre la agenda de desarrollo del país y las operaciones de préstamo y asistencia técnica del Banco en apoyo a esa agenda. En la medida que se canaliza la participación, por los medios señalados, en la definición de las agendas de desarrollo de los países y en la formulación de las estrategias sectoriales del Banco, se incide a la vez en el ejercicio de programación del Banco con cada país. Es decir, las actividades descritas ayudan a compatibilizar el diálogo primario que el Banco sostiene con los gobiernos, con la necesidad de incorporar a la mayor cantidad de actores sociales en la formulación del programa operativo del Banco en cada país.

A.2 La formulación de estrategias del Banco.

Las estrategias son conjuntos de actividades específicas organizadas con una orientación temática o sectorial. Las estrategias definen objetivos para la acción, delinean aproximaciones a un tema y establecen prioridades. Cuando las estrategias son explícitas estas quedan contenidas en documentos que ha sido elaboradas por la administración y aprobadas por el Directorio del Banco.⁸ Como se ha mencionado, el Banco ya ha utilizado mecanismos de participación ciudadana para apoyar la elaboración de estrategias, tales como seminarios técnicos concurrentes con las reuniones anuales de gobernadores del Banco y consultas en tomo a varias estrategias sectoriales adoptadas en los últimos años. En esta área la participación ciudadana ha

sido una fructífera fuente de contribuciones y constituye una sólida base de experiencias que el Banco podrá aprovechar para las consultas que realice en la formulación de nuevas estrategias. La moderna tecnología de la información y la colaboración con otras organizaciones hace ahora más factible los procesos de consulta y participación en tomo a la formulación de estrategias y políticas.

A.3 Las operaciones del Banco

El Banco realiza préstamos y otorga cooperaciones técnicas en una gran gama de actividades que pueden incluir inversiones para la construcción de infraestructura, el fortalecimiento institucional, el establecimiento de fondos de crédito o de inversión social, el mejoramiento de servicios públicos, etc. Las tareas de identificación y preparación de dichas operaciones generalmente son compartidas entre los equipos de proyecto del Banco y los prestatarios y los solicitantes/ejecutores, en tanto que la responsabilidad final por los proyectos y su ejecución recae en éstos últimos. Como tendencia general, y dados los beneficios que se reconocen a

La participación se relaciona con la calidad de las políticas de desarrollo lo que, a su vez, contribuye a la consolidación del sistema democrático.

la participación, que hemos señalado, es clara la tendencia a consultar con las partes interesadas en operaciones del Banco en forma creciente.

Como se indicó anteriormente, este es el ámbito de acción del Banco en el cual se han desarrollado y se usan ya varias formas de participación como la disponibilidad de información, la consulta, la colaboración en la ejecución y evaluación de actividades. El uso de diferentes formas para la promoción de la participación constituye un reconocimiento a las diferentes situaciones locales a las que se enfrentan los proyectos.

Dichas consultas sin embargo se han venido realizando sobre una base casuística. Para el futuro el Banco deberá extender esta práctica, adoptando criterios para identificar los proyectos que por su naturaleza puedan beneficiarse de las opiniones, comentarios y recomendaciones de las partes interesadas y por lo tanto requerirán de mayor participación, y lineamientos que guíen las decisiones respecto a quién participa, cuándo y cómo.⁹ Un

mayor rigor en cuanto al “análisis de interesados” deberá ser introducido en las operaciones.

Lo anterior complementaría a los procedimientos existentes que requieren, para algunos tipos de proyectos, de la consulta y participación de los interesados en diferentes fases del proyecto y cuya observancia es monitoreada por el Comité de Impacto Social y Ambiental (CESI). En este orden, los mandatos del CESI podrían ser ampliados a objeto que, cuando corresponda, junto con las consideraciones de impacto ambiental y social considere si en las operaciones se ha tomado suficientemente en consideración a las diferentes partes interesadas.

B. Responsabilidades y Principios

B.1 Las responsabilidades

Existen diferencias entre esos ámbitos en cuanto a las modalidades, actores, oportunidades y alcances de la participación. En cada uno de ellos, la responsabilidad primaria por llevar adelante las acciones participativas se ejerce de manera diferente. Así, en las operaciones la responsabilidad primaria

La incorporación de procesos participativos en los proyectos de desarrollo presenta ventajas y beneficios, ampliamente documentados en base a evidencias empíricas, en términos de su eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad.

es de los prestatarios y ejecutores, y el rol del Banco es estimular y promover la adopción de dichos procesos participativos así como proporcionar apoyo técnico. En las estrategias, los procesos participativos son responsabilidad del propio Banco. Y en lo que se refiere a las agendas de desarrollo, por lo general las responsabilidades serán conjuntas; sin perjuicio de que en lo que respecta específicamente a la formulación de políticas en los países, la responsabilidad recae como es natural en las autoridades competentes. El Banco, por su parte, estimulará y promoverá la adopción de procesos participativos. También buscará junto con los prestatarios y ejecutores de proyectos identificar y apoyar las acciones que, de acuerdo con la realidad institucional y política de cada caso, facilden la adopción de prácticas participativas apropiadas y eficientes. El Banco asesora a los prestatarios y ejecutores de actividades

respecto a formas efectivas y eficientes de realizar la participación.

En lo que se refiere específicamente a sus operaciones, el Banco adopta la participación como un medio idóneo para promover el diálogo y la cooperación entre las partes involucradas en la búsqueda de acuerdos y cursos de acción que sean equitativos, eficientes y eficaces. De tal forma al Banco, los gobiernos, y otros ejecutores de las actividades apoyadas por el Banco, les corresponde conducir los procesos participativos con integridad, de acuerdo a principios que se exponen más abajo, y en la medida de lo posible incorporar los resultados de estos procesos a las operaciones. De la misma manera, las partes interesadas que participan en los procesos adquieren la responsabilidad de respetar la integridad del proceso, regirse por sus normas, y participar de manera informada, escuchando las contribuciones de otras partes al diálogo y reconociendo las necesidades, recursos y limitaciones de las otras partes.

B.2 Principios de la gestión responsable en la participación en el contexto de las actividades del Banco.

En su labor de promoción de procesos participativos en sus actividades, el Banco estimulará la vigencia de los siguientes principios:

- **Inclusividad.** La participación incluirá a las partes que resultarían afectadas directa o indirectamente por la actividad, las partes que tengan o puedan proveer información relevante, y aquellas otras partes que tengan la capacidad de influir o tengan un interés en los resultados de la actividad en cuestión. Cuando sea relevante, se incluirán diferentes instancias de los gobiernos regionales y locales, y las diversas expresiones, organizadas y no organizadas, de la sociedad civil. El Banco reconoce que grupos tradicionalmente “marginados” o “excluidos” en ocasiones se encontrarán en situaciones desventajosas para participar. Sin tomar partido, y respetando la integridad de los procesos, el Banco buscará fortalecer las capacidades de diálogo de estos sectores, cuando así sea necesario.

- **Pluralismo.** Las actividades apoyadas por el Banco pueden tener efectos diversos sobre diferentes personas, poblaciones o entidades, por lo tanto los procesos participativos en las actividades del Banco buscarán las formas de incorporar la información aportada por las diversas perspectivas y de la misma forma promoverán el respeto a los puntos de vista de las diferentes partes, así como la adopción de decisiones en el contexto de las instituciones democráticas de gobierno.
- **Oportunidad.** Se contemplará que la participación tenga lugar en las diferentes fases de las actividades del Banco, de forma que los aportes que de ésta surjan puedan incidir en el diseño y/o las decisiones de proyectos futuros. Se le dará especial atención a la participación temprana en el diseño y otros puntos claves en la ejecución y evaluación de las actividades.
- **Transparencia.** La información que se distribuya en el contexto de los procesos participativos del Banco, ya sea distribuida por el Banco, los prestatarios, los patrocinadores de proyectos o cualquier otra de las partes se hará en forma proactiva y tendrá como “objetivo permitir y alentar el diálogo, debe estar disponible a tiempo y en forma que permita realizar una apreciación sustantiva del proyecto y comentarlo oportunamente”.¹⁰ En todo caso y como lo establece la política vigente, el Banco no puede dar acceso a información considerada confidencial o delicada.
- **Eficiencia.** Para asegurar el buen uso del tiempo y los recursos económicos, las modalidades, métodos y la profundidad de los procesos participativos deberán reflejar el alcance, la sensibilidad y la complejidad de la actividad. De tal manera los procesos participativos más extensos y complejos corresponderán a actividades con una mayor probabilidad de impacto, y que repercutan sobre poblaciones más amplias y diversas.
- **Sensibilidad Cultural.** Los procesos participativos relacionados con actividades del Banco considerarán las características culturales de las partes, incluyendo, entre otros, aspectos

tales como sistemas de organización social, lenguaje y género a fin desarrollar y aplicar procesos participativos eficientes y adecuados a cada caso.

C. Instrumentos para la participación.

Para fortalecer y facilitar los procesos de participación ciudadana en las actividades del Banco, es preciso definir criterios y adoptar métodos que permitan llevar a cabo este proceso en forma eficiente, coherente y sistemática. Los siguientes cinco aspectos de la participación merecen especial atención en los tres ámbitos de acción del Banco previamente identificados:

C.1 Identificación temprana de las oportunidades y necesidades de participación y de los grupos que deben ser involucrados

Diferentes actividades requerirán de diferentes grados y formas de participación, lo que requiere de una identificación temprana. Esto permitiría anticipar la cantidad de tiempo y recursos que se necesitan para incorporar adecuadamente la participación ciudadana en el proceso, asegurando de esta manera que los fondos y el tiempo se asignen en forma eficiente entre operaciones y al interior del proceso de cada operación.¹¹

El siguiente paso será identificar a los interesados, aquellas entidades o poblaciones cuya participación es relevante para la actividad. El Análisis de Interesados es un instrumento frecuentemente usado en el Banco en la fase de identificación; métodos de uso habitual en el Banco, como el marco lógico, contemplan explícitamente el análisis de interesados. Por lo tanto este elemento crítico para la participación, en muchas operaciones estará disponible sin requerir costo o tiempo adicional significativo. La identificación es la fase del ciclo del proyecto en la cual se definen los objetivos, se identifican posibles problemas y se evalúan las capacidades para la realización de la actividad. En esta etapa de la participación se procura identificar a aquellas entidades, grupos o poblaciones que es relevante involucrar por ser afectadas por el proyecto, estén o no conscientes de ello, o puedan incidir sobre el proyecto, ya sea apoyándolo o contribuyendo a su éxito, o bien oponiéndose.

Habiendo analizado los requerimientos de participación y las entidades o poblaciones relevantes a la actividad, se puede proceder a definir las formas en que se realizará la participación. Se propone a tal efecto la formulación de un Esquema Orientador de la Participación para cada actividad (del cual el Plan de Participación actualmente usado en algunos de los proyectos es un ejemplo), instrumento que definiría cuándo, hasta qué grado y cómo participarían los diferentes sectores involucrados. Para cada una de las fases del ciclo del proyecto, el esquema indicaría cómo involucrar a las partes relevantes en el proyecto, en cuanto a acceso a la información, consultas, concertación y participación proactiva (colaboración). En todo caso se deberá prestar especial atención a las particularidades culturales y sociales en cada situación, de tal manera que los métodos que se apliquen sean compatibles con las prácticas locales. Se estima que en la mayor parte de las operaciones el esquema orientador resultaría en acciones de participación relativamente simples, mientras que las restantes podrían requerir un plan de participación más elaborado.

C.2 Mecanismos de inclusión eficaz

La modernización del Estado implica “un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil”.

Respecto a las formas de involucrar a las diferentes partes, se cuenta con diversos instrumentos agrupables en dos clases. Una clase se refiere a *procesos y métodos* tales como la divulgación de información, la consulta, la evaluación participativa. La otra clase se refiere a *estructuras* tales como comités adhoc, grupos consultivos, y organismos ejecutores y *otros mecanismos de relacionamiento y consulta*. Ambas clases de instrumentos son complementarios y en general ambas serán necesarias. Por ejemplo será aconsejable constituir un grupo consultivo cuando se anticipe la necesidad de contar con la participación durante un largo período de tiempo. En el proceso de identificación de estructuras para la participación será importante partir del examen de las formas de organización social existentes como posibles fuentes de apoyo a los procesos participativos. En todo caso, el Banco buscará canales múltiples y apropiados de interlocución y se evitará asumir a determinados grupos y organi-

zaciones como representantes exclusivos de los involucrados.

C.3 El acceso a la Información

La participación permite que los distintos actores sociales, con diferentes grados de poder, compitan de forma transparente y legítima para que las decisiones que se adopten respondan a sus intereses. Para llegar a procesos que brinden oportunidades equitativas de participación, es importante que todos los participantes tengan acceso a información correcta, suficiente y útil, lo que en ocasiones puede requerir esfuerzos especiales dirigidos a grupos tradicionalmente excluidos. El acceso a la información sobre los temas sujetos a discusión es crucial para todas las partes involucradas. Particularmente relevante es la información sobre los beneficios y los costos, y la distribución de los mismos, que generará una actividad, proyecto o estrategia.

En el documento *OP-102 Disponibilidad de Información*, el Banco reconoce que la información eleva el nivel de entendimiento de la misión del Banco y eleva la transparencia y la responsabilidad. Establece además la presunción de que la información se hará disponible al público, cuales documentos son de carácter público y los criterios para ejecutar esta política.

Mas allá de la información sobre los documentos que el Banco produce y sobre sus propios procedimientos, los procesos participativos también requieren de información actualizada sobre el tema bajo discusión y las diversas alternativas propuestas. Además, para ser percibida como legítima, y por lo tanto útil en los procesos participativos, la información requiere de ser presentada de manera comprensible, a través de canales de comunicación efectivos (que en ocasiones pueden incluir el uso de idiomas locales) y que tengan credibilidad para las diferentes partes. Y cuando los temas son contenciosos, la legitimidad de la información es mejor aceptada cuando incorpora puntos de vista de los diferentes intereses representados en el proceso. La canalización de información por medios ya establecidos tales como asambleas, cabildos, audiencias públicas, o medios de comunicación masivos, podrían contribuir a una rápida incorporación de la información a la

deliberación pública. La expansión de la Internet y otros medios de comunicación virtuales durante los últimos años también representan nuevas oportunidades para producir, distribuir y acceder a la información.

C.4 Fortalecimiento de capacidades

La eficacia y eficiencia de la participación aumentará a medida que mejoren los marcos institucionales para la misma y a medida que las agencias ejecutoras desarrollen las capacidades para producir y divulgar información y para conducir procesos participativos. Igualmente importante será el desarrollo de las capacidades para la participación responsable por parte de las partes involucradas. Las habilidades de las partes para identificar intereses y traducirlos a propuestas, acceder y asimilar información, dialogar y negociar y encontrar puntos de concertación son capacidades que se fortalecen gradualmente al ejercitarse, pero que también se pueden cultivar a través de actividades de capacitación y aprendizaje, publicaciones, intercambios y seminarios. Otra forma de contribuir al fortalecimiento de capacidades en los países es identificar y utilizar activamente las fuentes de apoyo técnico locales.

La participación se basa en el diálogo con y entre los interesados, y es más efectiva cuando involucra a los interesados en forma oportuna y continua.

Para que las oportunidades de participación sean equitativas, el Banco en ocasiones deberá prestar especial atención al desarrollo y fortalecimiento de capacidades en poblaciones que puedan ser afectadas por sus actividades. Entre estas se incluirían grupos tales

como indígenas, campesinos pobres, y mujeres de bajos ingresos y otros a menudo referidos como “marginados” o “excluidos”. Con el mismo fin, también se deberá considerar la necesidad de brindar apoyo técnico para fortalecer las capacidades de negociación e interlocución de estas poblaciones en los procesos participativos más amplios, tales como diálogos de políticas, y de fortalecer sus capacidades organizativas y de gestión cuando el éxito de las actividades del Banco así lo requieran.

C.5 Los procesos internos del Banco

Aceptado el principio de que la participación contribuye a la eficacia de las actividades del Banco y a la consolidación de la democracia en sus países miembros, es importante que el Banco defina los mecanismos que aseguren que las diversas actividades del Banco consideren e incorporen la participación ciudadana de acuerdo con los criterios y lineamientos que aquí se establecen. Se formulará a tal efecto el Plan de Ejecución de este Marco Estratégico. Uno de los aspectos críticos del plan consiste en que los criterios acordados deberán de quedar comprendidos en un conjunto de guías operativas, que serán específicas para cada uno de los ámbitos de la participación.

En lo que se refiere específicamente a las actividades del Banco, los procesos participativos deben estar articulados conceptual y operativamente con los procesos que el Banco utiliza y sus diversas fases. En el caso de las operaciones, la articulación debe darse con el “ciclo del proyecto”, cuyas fases incluyen la programación, la identificación, la preparación, el análisis, la aprobación, la ejecución y la supervisión de los proyectos.

Sobre la base del Marco Estratégico, la Administración del Banco identificará las acciones necesarias para su ejecución y el calendario respectivo. El plan de ejecución incluirá tentativamente los siguientes elementos:

- Formulación de Guías Operativas, en principio, una para cada uno de los tres ámbitos de participación. Por definición, los elementos de guía tendrán un carácter orientador, serán adaptables a cada situación, y se irán ajustando de acuerdo a la experiencia. Las guías establecerán los procedimientos a seguir, los puntos de decisión y las instancias responsables. En general, en la etapa más temprana posible de cada proyecto o actividad, se analizaría y decidiría la adopción de un “esquema orientador de participación” adecuado a sus características. Para algunos proyectos, el esquema orientador podría consistir en un “plan de participación” de mayor alcance.
- Revisión y adaptación de algunos procedimientos existentes, tales como los establecidos

por el CESI, y en general los procedimientos de planificación, supervisión y de evaluación de operaciones. Además se requerirá asignar al CESI o a otra instancia la responsabilidad de asegurar que las actividades se realizan de acuerdo con los criterios y lineamientos aquí establecidos.

- Revisión de las capacidades ya existentes en diferentes unidades para precisar el acervo metodológico con que cuenta y los aspectos que deben ser desarrollados o completados, así como las necesidades de apoyo adicional tanto en los departamentos centrales como en los regionales.
- Establecimiento de redes y otros medios de comunicación que permitan y estimulen el flujo de información sobre las buenas prácticas

y las lecciones aprendidas entre los responsables e interesados, tanto dentro como fuera del Banco.

- Capacitación, entrenamiento e incentivos para el personal del Banco involucrado.
- Estimación de costos adicionales, en especial en la preparación de operaciones.

Al definir los diferentes requerimientos de participación en sus actividades, el Banco programará los recursos de personal y otros necesarios para asegurar que los procesos se realicen adecuadamente. Los Departamentos Regionales, los equipos de proyecto, las representaciones y los ejecutores de las actividades requerirán mejorar progresivamente su capacidad para poner en práctica la participación.

BENEFICIOS Y COSTOS DE LA PARTICIPACIÓN

La participación conducida a través de las diversas fases de una actividad, resulta en mejores diseños de proyectos y políticas, en el fortalecimiento del capital social, en un mayor apoyo de las partes interesadas a la actividad, y en la movilización de recursos adicionales (monetarios, en especie o en trabajo). En efecto, diversas experiencias muestran que la participación puede constituirse en un importante activo de naturaleza no financiera, que muchas veces permite abordar iniciativas, proyectos y programas de mayor magnitud que la permitida por los recursos inicialmente disponibles. Existe además amplia evidencia de que las actividades participativas son generalmente más eficientes, y más eficaces en términos de satisfacer las necesidades de los grupos beneficiarios.

De los análisis efectuados surgen también impactos muy favorables sobre la calidad de la acción gubernamental y el funcionamiento de la democracia a nivel local (ver Recuadro 1).

La participación tiene además impactos concretos en cuanto a mejorar la capacidad de ejecución de proyectos y la sostenibilidad de los mismos más allá de la etapa de ejecución de inversiones. De este modo la participación puede contribuir a superar dos de los condicionantes que repetidamente se han señalado en cuanto al éxito de los proyectos del Banco, potenciando su impacto sobre el desarrollo.

La participación bien conducida es un importante medio para cultivar capital social, es decir “las reglas y relaciones duraderas no oficiales que facilitan una acción coordinada y permiten a los ciudadanos emprender iniciativas en cooperación y beneficio mutuo”.¹² Este es un importante componente de la sostenibilidad, o sea la generación de beneficios duraderos (ver Recuadro 2).¹³ La sostenibilidad es difícil de medir durante la ejecución dado que se refiere a condiciones futuras, pero se ha logrado establecer que factores como la presencia o carencia de la participación, y la consideración de aspectos socioculturales durante la formulación e ejecución de los proyectos, están directamente relacionados con la permanencia de beneficios una vez concluida su ejecución.¹⁴

Los beneficios de la participación ciudadana son ya comúnmente aceptados por la comunidad internacional de apoyo al desarrollo. Esta aceptación ha motivado a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), así como a bancos multilaterales tales como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Europeo de Desarrollo a incluir la participación de las poblaciones afectadas en las actividades que puedan tener implicaciones para las mismas. Igualmente varios de estos organismos están derivando lecciones importantes y han fortalecido su capacidad para incorporar en sus

Recuadro 1 **Participación, Gobernabilidad y Equidad** **el caso de Porto Alegre, Brasil**

En Porto Alegre, Brasil el presupuesto municipal participativo, a través de procesos de toma de decisión transparentes que incluyen a todos los sectores interesados, promueve una mayor equidad, así como mayor eficacia y eficiencia. Con una población de 1.300.000 habitantes el nuevo alcalde de Porto Alegre, en 1989, se encontró que el presupuesto estaba comprometido en su gran mayoría en salarios, en tanto que había una gran demanda insatisfecha de ciudadanía para inversiones sociales. Para enfrentar esta situación, el alcalde estableció un sistema piramidal descentralizado, que basado en comités vecinales daba acceso al público a información sobre el presupuesto y su ejecución, a la vez que permitía que grupos de vecinos decidieran sobre el uso de fondos. Para 1995 el proceso de presupuesto participativo era tan exitoso que incluía a más de 100.000 personas. La participación masiva en la formulación y ejecución del presupuesto a demás de transparente resultó ser muy eficiente en reorientar los recursos a las prioridades reales de la población, y esto, conjugado con la adopción de reformas tributarias que garantizaron ingresos a la municipalidad, permitió al municipio ir mejorando gradualmente su respuesta a las necesidades básicas de la ciudadanía. De tal forma, entre 1989 y 1995, aún en tiempos de hiperinflación en el Brasil, Porto Alegre logró aumentar el acceso al agua potable del 80 al 98 % de la población y al alcantarillado del 46 al 76%. La formulación y supervisión transparente y participativa del presupuesto municipal también han disminuido los tratos ocultos entre oficiales de gobierno, contratistas y líderes bariales, lo que ha llevado en la práctica a que los recursos de la municipalidad se dediquen íntegramente a responder a las prioridades de desarrollo acordadas con la ciudadanía.

Zander Navarro, “La Democracia Afirmativa y el Desarrollo Redistributivo: El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil” en Edmundo Jarquín y Andrés Caldera (Compiladores), *Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, D.C., 2000)

actividades a OSC a través de la definición de guías operativas, desarrollo de métodos, la capacitación del personal y la apertura de canales de comunicación permanentes y sistemáticos con las OSC y la ciudadanía.¹⁵

Recuadro 2
Formación de capital social y la sustentabilidad, el caso de EDUCO en El Salvador

En El Salvador, el programa EDUCO, que se inició en 1991 para atender las necesidades de educación parvularia y primaria de poblaciones de bajos ingresos, está enmarcado en las políticas gubernamentales de descentralización y tiene como eje central la participación comunitaria. En EDUCO las asociaciones de padres de familia están encargadas de administrar los recursos, incluyendo la contratación de maestros. El programa ha sido muy exitoso y ha logrado extender los servicios de educación en casi todos los municipios del país. Además, el programa ha logrado que la escuela sea percibida como algo que le pertenece a la comunidad, en torno de lo cual se genera un proceso más amplio de integración social. En las comunidades recién asentadas esto ha fortalecido la integración social y la organización de la comunidad acrecentando así el capital social y mejorando la capacidad local de gestión y autosustentabilidad.

Ana Evelyn Hacir de Lovo, "Participación comunitaria en proyectos sociales. El caso de EDUCO en El Salvador" en Edmundo Jarquín y Andrés Caldera (Compiladores), *Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, D.C. 2000) pp. 24-25.

Los costos, riesgos y limitantes de la participación¹⁶

La participación genera importantes beneficios para muchas actividades, pero no necesariamente para todo tipo de proyectos, y no reemplaza la competencia técnica que se requiere a lo largo de su ciclo. Además por lo general la participación requiere de más tiempo y aumenta los costos, particularmente en las etapas de identificación y diseño de proyectos. Un alto requerimiento de tiempo y recursos son desincentivos fuertes para la participación, tanto desde el punto de vista de los organismos ejecutores como de los grupos interesados y del propio Banco. De particular importancia es el costo de oportunidad que la participación impone a los grupos involucrados más pobres, cuyo único recurso valioso muchas veces es, precisamente, el tiempo. Para contener costos y evitar procesos demasiado largos, se requiere identificar tempranamente los requisitos de participación idóneos para la actividad, así como los interesados relevantes y los medios más eficaces para involucrarlos.

Existe por otra parte el riesgo de que la participación en sí misma eleve las expectativas de las partes involucradas, sin

que exista siempre la posibilidad de satisfacerlas. En este sentido es necesario que se comuniquen y consulten suficientemente los objetivos de la participación y la forma en que se usarán sus resultados. Durante la ejecución, la comunicación entre los responsables por la toma de decisiones y quienes representan a los sectores involucrados deberá ser constante y transparente.

En los procesos participativos, la diversidad de intereses de los involucrados puede contribuir a que en algunos casos conflictos latentes se vuelvan disputas abiertas. La participación abre espacios para quienes tradicionalmente habían sido excluidos de la toma de decisiones, pero esta apertura de espacios puede alterar las relaciones de poder existentes; si eso sucede, los grupos hasta entonces privilegiados pueden resistirse a ceder terreno. Las poblaciones hasta entonces excluidas pueden asimismo ver una oportunidad de expresar otras demandas reivindicativas que exceden los límites del proyecto. De tal manera, para evitar que los conflictos se agudicen u obstaculicen a la actividad en cuestión, en ocasiones se requerirá establecer mecanismos destinados a resolverlos.

Otro riesgo se deriva de que, como en cualquier grupo humano, al interior de las poblaciones tradicionalmente excluidas se mueven intereses diversos. Cuando no existan mecanismos apropiados de rendición de cuentas entre las bases y sus dirigentes, habrá el riesgo de que las voces que más se escuchen sean las de aquellos grupos cercanos a la dirigencia. De tal forma, será necesario evitar que se perpetúe la exclusión hacia adentro de estos sectores, y en ocasiones apoyar el fortalecimiento de los sistemas de organización, comunicación y rendición de cuentas dentro de algunos grupos involucrados.

LA PRÁCTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL BANCO: EXPERIENCIAS.

La participación ciudadana no sólo se inscribe en decisiones y mandatos de los países miembros (y podría considerarse en este sentido inevitable u obligatoria), sino que se basa en la propia experiencia del Banco. Desde hace mucho tiempo el Banco viene utilizando diversos mecanismos de características participativas. Esto le ha permitido “aprender haciendo”, y acumular un acervo de experiencia en el campo de la participación que es necesario ensanchar y sistematizar.

La apertura formal del Banco hacia las organizaciones de la sociedad civil tiene antecedentes bastante lejanos como la realización en 1972 de un diálogo con fundaciones nacionales de desarrollo de varios países de América Latina y otras organizaciones similares. Un hito de la mayor significación fue la creación del Programa de Pequeños Proyectos en 1978, a través del cual el Banco durante veinte años canalizó fondos en términos muy favorables y de manera directa a instituciones privadas sin propósito de lucro; en 1998 fue reorganizado, convirtiéndose en el Programa de Empresariado Social.

En concordancia con el proceso de transformaciones en la región, las acciones del Banco en materia de participación han adquirido mayor importancia en los últimos quince años. Estas acciones pueden ser apreciadas varios planos complementarios: en la configuración de las agendas de desarrollo de los países prestatarios, en la formulación de las estrategias sectoriales del Banco, en el diseño y ejecución de sus operaciones, en los mecanismos de relacionamiento con la sociedad civil, y en la organización, procedimientos internos y métodos. A continuación se hace una revisión de las acciones emprendidas en los diversos planos.

Agendas de desarrollo de los países prestatarios

El Banco ha puesto en marcha una serie de iniciativas que por su naturaleza tienden a incidir, de manera participativa, en la definición de las agendas de desarrollo de los países. En este orden cabe mencionar los numerosos seminarios, talleres y conferencias sobre una amplia diversidad temática. Este es un instrumento que al diseminar experiencias y el pensamiento sobre estrategias y políticas de desarrollo, así como facilitar la discusión sobre temas frecuentemente postergados, incide de una manera importante en la definición de las estrategias, políticas y programas de desarrollo de los países. Esos eventos además de funcionarios públicos incluyen a académicos, dirigentes políticos y de OSC, así como representantes de diferentes grupos de interés, y tienen por lo tanto claras características participativas.

Otros instrumentos de importante incidencia en la definición de agendas de desarrollo son los conocidos como “iniciativas de diálogo sobre políticas” que incluyen el Grupo de Agendas de Política Social (1993-1996), el proyecto de Diálogo Social encabezado por el expresidente Aylwin de Chile, los Diálogos sobre Pobreza y los Diálogos sobre Políticas Sociales en los países de la Región 2. Estas iniciativas, que siguen distintas modalidades e involucran diferentes grados de participación ciudadana, apuntan en general a definir agendas y prioridades compartidas y estables en las políticas públicas en los respectivos países. El Banco también ha impulsado la celebración de encuentros entre la sociedad civil, el gobierno y el sector privado en varios países, para ayudar a mejorar las condiciones del diálogo entre los mismos.

Lo anterior se articula con los ejercicios de programación que periódicamente realiza el Banco con cada país. La programación es el instrumento de articulación entre la agenda de desarrollo del respectivo país y las operaciones de préstamo y asistencia técnica del Banco en apoyo a esa agenda. En la medida que se canaliza la participación, por los medios señalados, en la definición de las agendas de desarrollo de los países, se estaría incidiendo a la vez en el ejercicio de programación del Banco con cada país. Es decir, las actividades descritas ayudan a compatibilizar el diálogo primario que el Banco sostiene con los gobiernos, con las demandas y aspiraciones de los ciudadanos.

Estrategias sectoriales del Banco

En los últimos años el Banco ha ampliado la profundidad del diálogo buscando incorporar sistemáticamente la opinión de OSC durante la formulación de sus políticas y estrategias sectoriales. Las estrategias y políticas recientes que ha incluido consultas durante su elaboración incluyen (a) la Política de Reasentamientos (OP-710), aprobada en Julio de 1998, (b) la Estrategia para el Sector Energía, aprobada en marzo del 2000, que incluyó una consulta con gobiernos, otros organismos regionales y varios sectores de la sociedad civil en el continente¹⁷ y dio lugar a importantes aportes en aspectos ambientales y sociales; (c) la Estrategia de Desarrollo Subnacional, que incluyó consultas con un grupo amplio de OSC de la región, (d) la Estrategia de Desarrollo Agrícola Sostenible, que incluyó tres consultas a nivel subregional y una en Washington que contaron con la participación de organismos gubernamentales, académicos y OSC; y (e) actualmente, el Departamento de Desarrollo Sostenible está llevando a cabo una serie de talleres en Panamá, Bolivia, Perú y Guatemala que servirán como insumos para la elaboración de una propuesta de Estrategia para el Desarrollo de Pueblos Indígenas.

Operaciones del Banco

La apertura formal del Banco hacia las organizaciones de la sociedad civil se inicia en 1972 con un diálogo con fundaciones nacionales de desarrollo de varios países de América Latina y otras organizaciones similares, que gradualmente condujeron a la creación del Programa de Pequeños Proyectos en 1978, a través del cual el Banco canalizaba fondos en términos muy favorables y de manera directa a instituciones privadas sin propósito de lucro. En 1987 el Banco también incorpora a su operatoria los Fondos de Inversión Social (FIS) para responder a las necesidades básicas de los grupos más pobres de la región. Muchos de los FIS responden a una demanda específica de fomentar la participación de las OSC en todas las etapas del proyecto. Por ejemplo, en el FIS de 1990 del Ecuador más de las dos terceras partes de los proyectos fueron presentados por organizaciones comunitarias.

Son muy numerosas las operaciones de préstamo del Banco que han incluido la participación de ONGs, grupos comunitarios, otras OSC y/o los beneficiarios directos en la selección de proyectos, su ejecución y su operación. Corresponde señalar algunas operaciones de características singularmente innovadoras en el terreno de la participación, como el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ) en Guatemala, el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) en Argentina, el Programa Comunidad Solidaria en Brasil, el Programa de Atención a las Iniciativas Sociales (PAIS) en Venezuela y el Programa de Acceso a la Justicia y Sociedad Civil en Bolivia. En México, la Facilidad de Pequeños Proyectos concede créditos a pequeños empresarios a través de un mecanismo en que un grupo asesor integrado por dirigentes de la sociedad civil participa directamente en la selección de proyectos. Entre las operaciones en preparación, cabe mencionar el Programa de Fortalecimiento de Alianzas Sociedad Civil-Estado en Chile cuya aprobación se estima para fines del año en curso.

De particular significación son algunas operaciones como el Programa de Desarrollo Sostenible del Darién, en Panamá, que no solamente reflejan experiencias valiosas en materia de participación en proyectos complejos, sino que han sido instrumentales para el aprendizaje del Banco en esta materia a través del desarrollo de métodos participativos.

Además, el Banco ha aprobado diversas operaciones de cooperación técnica específicamente destinadas a fortalecer a las OSC en su capacidad para forjar e implementar alianzas con el gobierno y el sector privado en tomo a proyectos de desarrollo a nivel local, y más en general a fomentar las condiciones de diálogo y cooperación entre los principales actores sociales. En República Dominicana, por ejemplo, se está desarrollando un Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil cuyo objetivo principal es fortalecer la relación de las OSCs con el Estado. Otros ejemplos de esta clase pueden mencionarse en Jamaica y Paraguay, y está en preparación una cooperación técnica regional que será ejecutada por una red de ONGs

APÉNDICE II

de la región. Dos operaciones con recursos del FOMIN, una regional y otra para México, apuntan también al fortalecimiento de las ONGs en las capacidades gerenciales necesarias para participar más eficientemente en el proceso de desarrollo.

Organización y procedimientos internos

La División de Medio Ambiente fue creada en 1989 y junto con el Comité de Medio Ambiente (CMA) ha tenido una relación directa con gran parte de los esfuerzos iniciales del Banco en esta materia.

Más recientemente, en la reorganización de 1994, el Banco incorporó a su estructura varias unidades cuya actividad tiene una relación directa con los temas de participación:

- La Unidad de Modernización del Estado y Sociedad Civil en el Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas (DPP), que en 1997 se convirtió en División de Estado y Sociedad Civil y se incorporó a SDS en 1999.
- La Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario en SDS.
- La Unidad de Mujer en el Desarrollo en SDS, sobre la base de la Asesoría del mismo nombre que existía en Departamento de Análisis de Proyectos (PRA) desde 1987.

A fines del mismo año, se crea en EXR (Office of the External Relations Advisor) el Centro de Información Pública en la sede del Banco, que progresivamente ha ido extendiendo su acción a todas las Representaciones.

En 1999, se crea la División de Programas de Estado y Sociedad Civil en el Departamento Regional de Operaciones 1, y actualmente se encuentra la consideración del Directorio la constitución de divisiones similares en las Regiones 2 y 3. La creación de estas divisiones en los Departamentos Operacionales subraya la importancia práctica que se atribuye al tema de la sociedad civil.

En cuanto a procedimientos internos, el CMA se conforma en 1990 y es posteriormente reemplazado por el Comité de Impacto Social y Ambiental (CESI), en 1997. Este es un importante medio por medio del cual el Banco vela para que sus operaciones se diseñen de tal forma que brinden oportunidades y opciones para promover los impactos sociales y ambientales positivos y para minimizar los impactos negativos. El CESI también es responsable de velar por que los procesos de análisis y de toma de decisión del Banco respecto a impactos ambientales y sociales sean transparentes y participativos. De tal manera el CESI establece procedimientos de consulta y divulgación de información sobre los aspectos ambientales y sociales en diversas fases de las actividades del Banco.¹⁸ Igualmente, en las diferentes fases de la aprobación de actividades, el Comité de Programación y el Comité de Préstamos examinan la forma en que los proyectos incorporan opiniones de los distintos grupos interesados.

Recientemente el Banco ha hecho considerables avances en mejorar la asignación interna de responsabilidades en cuanto se refiere a sociedad civil, a través de la designación de funcionarios de enlace en EVP (Office of the Executive Vice-President), SDS, EXR, PRI (Private Sector Department), LRN (Office of Learning), los tres Departamentos Regionales y las 26 Representaciones. En la Región 1, se formó además un grupo coordinador con delegados de la Gerencia y todas las divisiones.

Finalmente, en junio de 1999, el Comité de Coordinación aprobó la constitución del Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre Participación y Sociedad Civil (GIPSC) lo cual, además de manifestar la importancia que se atribuye al tema, garantiza la apropiada coordinación interna y la coherencia de las acciones del Banco.¹⁹

Mecanismos de relacionamiento con las OSC

El Banco está empeñado también en establecer mecanismos de relacionamiento con la sociedad civil a nivel de cada uno de los países de la región; desde 1995, varias de las representaciones del Banco han iniciado la formación de grupos consultivos de la sociedad civil,²⁰ que funcionan como una instancia de comunicación y asesoramiento por medio de la cual el Banco mantiene el diálogo con sectores interesados en sus actividades, y como una “mesa de información” tanto para el Banco como para las OSC.²¹ De acuerdo a lo instruido en el memorando del Presidente del Banco de noviembre de 1999, las restantes Representaciones se encuentran en el proceso de desarrollar e implementar sus propios mecanismos de relacionamiento y consulta. En función de la diversidad de contextos y situaciones a que ya se hizo referencia, es necesario que cada Representación tenga una amplia flexibilidad en determinar la modalidad específica del mecanismo que establezca.

Métodos

El Banco ya viene empleando diversos instrumentos metodológicos relevantes a las cuestiones de participación, y cuenta asimismo con algunos instrumentos y mecanismos, no diseñados específicamente para este tema, que sin embargo es importante considerar. En conjunto, se cuenta por lo tanto con varias herramientas ya probadas y conocidas, que si bien será necesario integrar y completar, proporcionan una base adecuada para el Marco Estratégico.

Entre los primeros, cabe mencionar el método de consulta que el Banco diseñó y aplicó en 1997/98 para la formulación del *Programa de Desarrollo Sostenible del Darién*, utilizando métodos de mapeo y talleres para localizar las diferentes poblaciones en la región, definir los usos de la tierra e identificar los intereses y opciones para promover el desarrollo sostenible en la región. La misma base metodológica está siendo utilizada en otros cinco proyectos que el Banco está diseñando en varios países de América Latina.²²

Por su parte, el análisis de involucrados o interesados, que como se indica en otra parte de este documento es un elemento crítico de todo proceso de participación, forma parte de diversos métodos para la formulación y evaluación de proyectos, entre ellas la de marco lógico cuyo uso es bastante difundido tanto para préstamos como cooperaciones técnicas.

También es de señalar que la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario de SDS, ha desarrollado un instrumento llamado *Matriz de Participación*, que podría ser utilizado para analizar la necesidad de la participación y el alcance que esta debería tener, a nivel de actividad. La matriz establece una escala de riesgos de impacto y sostenibilidad de las actividades basándose en su complejidad y la proporción y tipo de población afectada; a mayor complejidad y población afectada, mayor necesidad de incorporar la participación ciudadana.

Entre los demás mecanismos con que cuenta el Banco, los Instrumentos Flexibles de Préstamos recientemente aprobados, tienen algunas características que los hacen muy apropiados para apoyar procesos participativos. Los Préstamos para Operaciones de Innovación, por ejemplo, pueden ser usados para sentar las bases para importantes debates de alcance nacional sobre reformas de política, procesos de paz, la reforma administrativa pública, etc. Estos instrumentos le permitirán al Banco aumentar sus contribuciones al fortalecimiento de la democracia y de las capacidades para el diálogo entre los diferentes intereses y los gobiernos. Los temas específicos y modalidades de acción variarán mucho dependiendo de las necesidades y oportunidades en cada país.

¹ BID, GN-1883-5, Marco de referencia para la acción del Banco en programas de Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil.

² BID, AB-1704. Informe sobre la Octava Reposición de Capitales del Banco Interamericano de Desarrollo, agosto de 1994, numeral 2.95.

³ BID, GN-1883-5.

⁴ La experiencia demuestra que en una alta proporción de casos la disponibilidad oportuna de información adecuada es, en sí misma, un mecanismo de participación. Al asegurar que la información esté disponible, no sólo se cumple con principios básicos de transparencia, sino que se evitan muchas situaciones de insatisfacción de los interesados que no son inherentes a los proyectos sino atribuibles a falta de información oportuna).

⁵ Chan Kim y René Mauborgne, “Fair Process: Managing in the Knowledge Economy”, *Harvard Business Review* (July-August 1997) pp. 65 y sgtes.

⁶ BID, GN2077-1. Renewing the Commitment to Development. Report of the Working Group on the Institutional Strategy.

⁷ Octava Reposición del Banco Interamericano de Desarrollo, (Washington, D.C., 1994).

⁸ BID/ OVE, RE-244-1. “Mandates, Mission and Medium Term Work program for Remainder of 2000”, (julio, 2000) p. 5.

⁹ Por ejemplo, el Banco debe evaluar la pertinencia de requerir un Plan de Participación para proyectos en los cuales la participación de los involucrados se considere clave para el éxito del mismo.

¹⁰ BID, OP-102 *Disponibilidad de Información*.

¹¹ *La Matriz de Participación*, desarrollada por la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario de SDS, es un instrumento que podría ser utilizado para este propósito. La matriz establece una escala de riesgos de impacto y sostenibilidad de las actividades basándose en la complejidad de los mismos y a la proporción y tipo de población afectada; a mayor complejidad y población, mayor necesidad de incorporar la participación ciudadana. Si bien la matriz ha sido desarrollada para evaluar los requerimientos de participación sólo en el ámbito de los proyectos, podría ser adaptada para evaluar los requisitos de participación en los otros ámbitos de acción del Banco.

¹² *Informe sobre Desarrollo Mundial: El Estado en un Mundo en Transformación*. Banco Mundial (Washington, D.C., 1997), p. 130.

¹³ Albert Hirshman, *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America* (New York: Pergamon Press, 1985).

¹⁴ Michael A. Cernea, “Farmer Organizations and Institution Building for Sustainable Development”, *Regional Development Dialogue*, No. 2 (1988). Kottak en Cernea (ed.), p. 457. Informa que encontró que “fallas en el diseño de carácter social en treinta y seis (53%) de los sesenta y ocho proyectos examinados causaron que muchos de ellos fracasaran o logaran mucho menos de lo esperado”.

¹⁵ El *Libro de Consulta sobre Participación*, BID (Washington D.C. 1997) documenta la forma en que el Banco Mundial, la OCDE, el PNUD, la OEA y otras agencias bilaterales y multilaterales han incorporado la participación ciudadana en sus actividades.

¹⁶ Para una discusión mas completa sobre los costos y los riesgos de la participación, y cómo minimizarlos ver a Aarón Zazueta , *Cuestión de Intereses: Participación y Equidad en la Formulación de Políticas Ambientales*. (Quito, Ecuador; World Resources Institute / Fundación FES 1998), p 13-17.

¹⁷ Entre las organizaciones que colaboraron con el Banco en las consultas realizadas se encuentran la Comisión Regional de Integración Eléctrica, la Asociación de Empresas Petroleras y The Natural Resources Defence Council quién coordinó la consulta con las ONG en la región.

¹⁸ BID, PR-204. Aspectos de Impacto Ambiental y Social del Procesamiento de Operaciones.

¹⁹ El GIPSC está integrado por representantes de la Presidencia; Vicepresidencia Ejecutiva; Vicepresidencia de Administración y Planificación; Oficina del Asesor de Relaciones Externas; Oficina de Entrenamiento; Departamento de Desarrollo Sostenible; Departamentos de Operaciones Regionales 1, 2 y 3.

²⁰ Siguiendo instrucciones de un memorando de noviembre de 1999 del Presidente del Banco que dispone la creación de mecanismos permanentes de relacionamiento con las OSC. Los grupos consultivos son uno de estos mecanismos. Las directrices específicas para la constitución y funcionamiento de estos grupos consultivos están contenidas en un memorando del Gerente del Departamento de Desarrollo Sostenible, de marzo de 2000.

²¹ Consultas nacionales y regionales en México, Guatemala, Colombia, Argentina, República Dominicana y Brasil tuvieron como consecuencia la iniciativa de establecer grupos consultivos de la sociedad civil en cada país, luego de un proceso de relevamiento de datos (llamado mapeo), que se pudo llevar a cabo en México, Brasil, Guatemala, Colombia y Argentina.

²² Carlos Peráfan, “Consulta Comunitaria: El caso del Darién” (borrador) Departamento de Desarrollo Sostenible, BID (2000).