



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/SF/2005/3
27 de junio de 2005

ESPAÑOL
Original: ESPAÑOL/INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
El Foro Social
Tercer período de sesiones
Ginebra 21 y 22 de julio de 2005

FORO SOCIAL

Participación, desarrollo y derechos humanos

Documento de trabajo presentado por José Bengoa*

* El presente documento ha sido sometido con retraso para tomar en cuenta la necesidad del autor de consultar y coordinar.

INTRODUCCIÓN

1. En Pune, una ciudad de la India, una organización no gubernamental (ONG) de mujeres arquitectas realiza un programa de vivienda con la activa participación de los pobladores, especialmente las mujeres. Se trata de un programa del Gobierno que entrega a las familias sin recursos un subsidio para la construcción de sus viviendas. La superficie subsidiada por el Estado es pequeña y hay empresas que construyen los edificios para luego entregarlos a los beneficiarios. En este caso la ONG de arquitectas reúne a las personas y discute con ellas la localización de las nuevas viviendas, el diseño de los edificios y el proceso de construcción. En el diseño participativo surgieron numerosas ideas que permitieron mejorar las pequeñas viviendas, ampliar su superficie mediante doubles alturas, construir mejores accesos y espacios comunes. Cada familia sabe de antemano la vivienda que ocupará y realiza el control de la calidad de su construcción, el respeto por la superficie acordada y sigue de cerca el proceso constructivo. Muchas de estas personas colaboran también en la construcción de los edificios y de ese modo bajan los costos de la obra. El resultado es evidente. Las familias, y en particular las mujeres, no sólo cuidan su departamento sino que están orgullosas de lo que han construido (véase el documento E/CN.4/Sub.2/2004/25).

2. Como es bien sabido, en muchas partes del mundo, estas viviendas sociales se transforman en difíciles espacios de sociabilidad y muchas veces, a pesar de las buenas intenciones, no resuelven los problemas de pobreza e incluso en algunas partes los agravan. En no pocos casos el Estado ha debido demoler viviendas sociales por no haber contado con los criterios mínimos de habitabilidad y sobre todo de sociabilidad. La participación aparece en estos casos como un déficit y es la causa principal del fracaso de políticas de superación de la pobreza.

3. En la ciudad de Porto Alegre (Brasil) pudimos conocer el programa denominado "presupuesto participativo". La autoridad urbana ponía a consideración de la población y sus organizaciones los recursos existentes y señalaba las prioridades, estableciendo las diferentes alternativas. Estas cifras, a menudo complejas, eran colocadas en Internet para el conocimiento democrático de todos los ciudadanos. Largas reuniones y debates conducían a definir el presupuesto de la ciudad y las obras que se emprenderían. El presupuesto aprobado en forma participativa se entregaba al público, quien podía seguir paso a paso su realización, los gastos incurridos, los precios pagados por los materiales, los salarios y honorarios cancelados, en fin, el máximo de transparencia.

4. En Santa Rosa de Copán (Honduras) el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está realizando una experiencia de participación de gran interés:

"Para elaborar el plan estratégico para el desarrollo de Santa Rosa de Copán, se organizaron 13 comisiones ciudadanas que integran a 148 organizaciones e instituciones, como parte de la estrategia de participación que se promovió desde mediados de 1998. Por cada comisión se impulsó la preparación de planes estratégicos sectoriales.

Se realizaron un total de 96 talleres y diversas reuniones para la construcción y concertación de los planes. El proceso de Santa Rosa duró aproximadamente diez meses e

involucró directamente a más de 200 líderes. Importante apoyo en este proceso significó la asistencia técnica y financiera del Proyecto Descentralización y Desarrollo Municipal."¹

5. La emergencia indígena en América Latina es quizá uno de los fenómenos más importantes de las últimas décadas. Este proceso de movilizaciones colectivas ha conducido en muchos países a que los indígenas accedan al poder municipal, esto es, de las localidades donde suelen ser mayoría. En el Ecuador un programa de apoyo a los municipios indígenas ha estado dando interesantes resultados y siendo seguido por numerosos observadores:

"La finalidad del proyecto es apoyar el proceso de fortalecimiento de los Municipios Indígenas Alternativos del Ecuador, los cuales cuentan, desde las elecciones generales del 2000, con un alcalde o una alcaldesa que es indígena, que no es indígena pero que fue promovido/a por el movimiento indígena en alguna de sus expresiones políticas o que, independientemente de que sea o no indígena, se ha sumado a los principios, la visión de desarrollo local y nacional que propugnan y tratan de poner en práctica los Municipios Indígenas.

El proyecto se estructura en función de tres componentes específicos: 1. Gestión de políticas y estrategias de desarrollo municipal en el nivel local, regional y nacional. 2. Desarrollo de instrumentos técnicos de planificación y gestión en el nivel territorial. 3. Formación e intercambio de experiencias."²

6. Los ejemplos se pueden multiplicar afortunadamente. Quienes trabajan en desarrollo local, en proyectos de desarrollo económico, en programas de diversa índole relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida de los pobres, consideran hoy en día como el aspecto central de su acción la participación de los involucrados en los programas. Se podría decir que existe un consenso en que si no existe participación de la población, no hay ninguna posibilidad de que los programas de desarrollo tengan éxito. La participación es la llave maestra del desarrollo.

7. En el Foro Social del año 2005 dedicado a la "contabilidad social" ("*accountability*") como elemento estratégico del desarrollo social pareciera de la mayor importancia señalar la importancia de la participación en el desarrollo y crecimiento económico. Porque si no existen grados altos de participación de la población en el crecimiento económico, éste suele darse de modo excluyente y segmentado. Hay numerosas experiencias recientes de países donde a pesar de las buenas cifras macroeconómicas en materia de crecimiento económico, éste no se refleja en disminución de la pobreza y extrema pobreza y por el contrario va acompañado de una fuerte marginación de amplios estratos de la población.

8. Los objetivos de desarrollo del Milenio a los que se han comprometido los Estados deberían tomar en cuenta este aspecto central. El Foro Social en sí mismo representa una explícita voluntad de participación en los niveles mas altos del debate de las Naciones Unidas sobre los temas del desarrollo económico, social y cultural.

¹ www.santarosacopan.org/participacion.

² www.aeciecuador.org/aeci/web/pro1.php?id=5.

I. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

9. La participación es un derecho establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 20, cuando dice, "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas". Ciertamente es un principio consagrado la participación de las personas en los asuntos públicos. Es la base de la democracia. Es evidente que el sentido de la Declaración impide a la autoridad restringir el derecho de asociación de sus ciudadanos, pero también es cuestionable que sea una exigencia a la autoridad libremente elegida, que consulte y establezca mecanismos de participación en todas y cada una de sus decisiones o en muchas de ellas.

10. Hay numerosas iniciativas que tienen por objeto ampliar el concepto del derecho a la participación desde su aspecto negativo, esto es, que la autoridad no puede impedir la asociación de los ciudadanos, a una concepción positiva o activa, en que la autoridad, además de ser elegida democráticamente, debe escuchar en forma permanente a los ciudadanos organizados y también consultarles frente a decisiones importantes.

11. Según el filósofo irlandés Phillip Pettit, el nuevo concepto de democracia que se viene formulando hoy en día en el mundo consiste en que el Estado debe exponer continuamente sus decisiones al debate ciudadano, estableciendo con la sociedad civil una relación de confianza mutua. El concepto de "republicanismo" que elabora este autor señala que no solamente el mandatario debe ser elegido formalmente por los ciudadanos sino que en todo momento debe estar concursando al poder delegado, de modo que exista una fluida participación entre quienes lo mandataron y quien fue elegido. Incluso señala que el mandatario debe fomentar la crítica y en muchos casos el Estado debe financiar a quienes lo critican, como una condición de transparencia y "*accountability*"³.

12. Estas ideas, cada día mas expandidas, muestran la importancia de la participación ciudadana en todos los niveles de la acción pública. La democracia moderna tendría un elemento mínimo, necesario pero no suficiente, en la elección libre de las autoridades y en la prohibición de éstas de impedir la libre asociación y opinión de los ciudadanos. Y tendría un elemento necesario, dictado por el requisito del "buen gobierno", de consultar, promover la participación, aceptar la crítica, y establecer una relación permanente con la sociedad civil organizada. Es en este sentido que hoy en día se habla del "derecho a la participación".

13. En diversos documentos de la Subcomisión hemos hablado de "democracia de baja intensidad" para señalar aquellos sistemas políticos que si bien se generan democráticamente no lo son necesariamente en su devenir cotidiano. En particular las decisiones se toman a partir de élites que controlando los mecanismos del poder lo logran reproducir para su beneficio asegurando su permanente reelección. El derecho a la participación constituye una obligación de los Estados en función de su imperativo de realizar un "buen gobierno", que tiene en la integración de todos sus ciudadanos y ciudadanas a los beneficios del crecimiento económico, su elemento sustantivo. La participación de la "sociedad civil" es lo que diferencia centralmente a las democracias de baja intensidad de las "democracias sustantivas" que son garantías de estabilidad y paz.

³ Phillip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Claredon Press, 1997.

14. En materias relacionadas con el desarrollo este derecho se hace imperioso. Las autoridades elegidas libremente no tienen modo de establecer los mecanismos para que sus medidas de orden económico, superar la pobreza por ejemplo, se resuelvan de manera adecuada sin la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil. La participación activa es en estos casos una condición necesaria para el buen éxito del programa y por tanto para el cumplimiento del principio del buen gobierno.

15. En el último período de sesiones del Grupo de Trabajo de las Minorías se analizaron diversos programas de superación de la pobreza, en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio y su relación con los grupos minoritarios. Se vio cómo en muchos casos la necesidad de obtener cifras positivas por parte de los Estados, conduce a focalizar las políticas en los sectores de más fácil integración, dejando a los de mayores complejidades en una situación de marginalidad y exclusión creciente (véase el documento E/CN.4/Sub.2/2005/27).

16. La ausencia de mecanismos de participación efectivos conduciría en muchas partes del mundo a nuevos dualismos, un sector integrado a los procesos de crecimiento económico globalizados y un sector excluido de los mismos.

II. PARTICIPACIÓN Y EMPODERAMIENTO

17. Los cambios tecnológicos siempre tienen consecuencias en las formas de organización social. La estructura de las empresas modernas, la alta tecnología, en fin, los procesos técnicos derivados de las revoluciones informáticas y digitales modernas, han conducido a transformaciones estructurales en los sistemas de organización y ejercicio del poder.

18. Las estructuras piramidales y verticales de orden y organización estaban asociadas a formas de trabajo derivadas de la primera revolución industrial. De esas formas de trabajo se organizaron las fábricas y también los ejércitos. La separación drástica entre quienes poseían el conocimiento científico de los procesos y quienes debían desarrollar operaciones parciales, manuales y circunscritas, marcó la organización productiva, y también militar, durante siglos. Hoy en día todos los estudios y tendencias muestran un cambio radical en estas materias. La no existencia de vasos comunicantes entre autoridades productivas y trabajadores es por lo general no sólo fuente de conflicto sino también origen de debilitamiento en los procesos de innovación, creatividad, en fin, los procesos de la producción. Una mala organización es aquella donde no existe participación.

19. Es por ello que en la estructura empresarial se comenzó desde hace ya años a hablar de la necesidad de entregar cuotas crecientes de decisiones a los diversos niveles. A ese proceso se le ha denominado "empoderamiento" ("*empowerment*").

"Empowerment es donde los beneficios óptimos de la tecnología de la información son alcanzados. Los miembros, equipos de trabajo y la organización tendrán completo acceso y uso de información crítica, poseerán la tecnología, habilidades, responsabilidad y autoridad para utilizar la información y llevar a cabo el negocio de la organización.

Esta herramienta reemplaza la vieja jerarquía por equipos autodirigidos, donde la información se comparte con todos. Los empleados tienen la oportunidad y la

responsabilidad de dar lo mejor de sí. Cualquier persona externa a la compañía puede detectar fácilmente los puntos en los que está siendo ineficiente. El problema es que la gente que trabaja dentro de ella ni siquiera se percata de las cosas que están yendo mal, o si lo notan, hacen como si no pasara nada."⁴

20. Estas definiciones hoy en día plenamente vigentes en los procesos de producción, han sido crecientemente traspasadas a los procesos sociales, en particular a aquellos que tienen que ver con el desarrollo.

21. Si no existe un traspaso de poder, "equipos autodirigidos", "acceso a la información crítica", esto es, capacidad de control, no es ni posible ni adecuado el programa que se realiza. El empoderamiento se transforma de este modo en una condición del desarrollo.

22. El manual de la empresa señala tres elementos que son determinantes en los procesos de "empowerment"⁵.

⁴ Banners Interchange Program, 2004.

⁵ *Empowerment* quiere decir potenciación o empoderamiento, que es el hecho de delegar poder y autoridad a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo.

En inglés "*empowerment*" y sus derivados se utilizan en diversas acepciones y contextos, pero en español la palabra se encuentra en pugna con una serie de expresiones que se aproximan sin lograr la plenitud del sustantivo. Se homologan "*empowerment*" con "potenciación" y "*to empower*" con "potenciar", mientras que caen en desuso expresiones más antiguas como "facultar" y "habilitar".

Otras traducciones relacionadas:

To empower: dar o conceder poder; facultar, habilitar, capacitar, autorizar, dar poder de, potenciar, permitir, empoderar, otorgar el derecho (o la facultad) de, etc.; conferir poderes; (en el sentido comercial o legal) apoderar, comisionar.

Empowerment: potenciación, empoderamiento, apoderamiento.

Empowered: facultado, potenciado, fortalecido.

Powered: potenciado.

Empowerment es una herramienta de la calidad total que en los modelos de mejora continua y reingeniería, así como en las empresas ampliadas provee de elementos para fortalecer los procesos que llevan a las empresas a su desarrollo.

El *empowerment* se convierte en la herramienta estratégica que fortalece el quehacer del liderazgo, que da sentido al trabajo en equipo y que permite que la calidad total deje de ser una filosofía motivacional, desde la perspectiva humana y se convierta en un sistema radicalmente funcional. Banners Interchange Program.

"El primero se refiere a las relaciones. Estas relaciones que usted guarda con su gente deben poseer dos atributos fundamentales: deben ser efectivas para el logro de los objetivos propuestos en el trabajo; y sólidas, es decir, que permanezcan en el tiempo y no dependan de un estado de ánimo volátil.

El segundo hace hincapié en la disciplina. El *empowerment* no significa relajar la disciplina y permitir que el paternalismo invada a la empresa. En este sentido es preciso fomentar: 1) el orden, que la gente pueda trabajar en un sistema estructurado y organizado, el cual le permita desarrollar sus actividades adecuadamente; 2) la definición de roles, determinar perfectamente el alcance de las funciones de la gente, sus responsabilidades, sus funciones. Esto permite que el personal siempre sepa dónde está parado.

El tercer punto es el compromiso, el cual debe ser congruente y decidido en todos los niveles, pero promovido por los líderes y agentes de cambio. Esto incluye: 1) la lealtad, ser leales a nuestra propia gente, para que ellos lo sean con nosotros; 2) la persistencia, perseverar en los objetivos, en las relaciones en el trabajo, para que nuestra gente lo viva y lo haga de la manera en que se lo transmitimos; 3) y por último, la energía de acción, que es la fuerza que estimula y entusiasma y que convierte a la gente en líderes vitales."

23. Jayne Leone, abogada norteamericana en defensa de los minusválidos, señala lo siguiente:

"El poder puede ser positivo o puede ser negativo. El poder que se emplea para aplastar, subyugar u obligar a la conformidad es negativo. El poder que se utiliza para mejorar o enriquecer es positivo. El empoderamiento es positivo. El empoderamiento puede posibilitarse, pero para que sea real debe provenir de uno mismo, es decir, ser automotivado y automotivante. Se relacionan con la noción de empoderamiento conceptos tales como la vigilancia, la persistencia, la persuasión."⁶

24. El concepto de "control cultural" desarrollado por el antropólogo mexicano Bonfill Batalla está relacionado directamente con estos elementos, "vigilancia, persistencia y persuasión", que si bien provienen de las más modernas relaciones productivas y organizacionales, son también determinantes a la hora de comprender los procesos políticos, sociales y del desarrollo. "Control cultural" es la capacidad que tiene una comunidad de ser sujeto de su propio desarrollo. Esto significa que la comunidad establece los ritmos de ese desarrollo, decide acerca de la manera cómo se producen los procesos de modernización, de los ritmos del cambio tecnológico, y en particular es capaz de controlar a las autoridades en sus procesos de decisiones, en las medidas que asume y en las que no realiza. Finalmente el control cultural consiste en que la comunidad no se ve disuelta, arrasada, invadida, frente a la acción externa y puede "controlar" sus procesos de desarrollo, sin oponerse pero siendo sujeto de los mismos.

25. El empoderamiento es una condición de la participación tanto en general, como en particular relacionada con el desarrollo, el crecimiento económico y los procesos de cambio producto del fenómeno de la mundialización/globalización.

⁶ Jayne Leone, "Power Control, Confidence and Courage", Independent Living Institute, en www.independentliving.org/docs5/leone97.html.

III. PARTICIPACIÓN PASIVA Y PARTICIPACIÓN ACTIVA

26. En los programas de desarrollo la mayor parte de las veces la participación es comprendida exclusivamente como "consulta". A eso le denominamos la "participación pasiva". Los sujetos son consultados sobre decisiones previamente tomadas por la autoridad.

27. La "participación activa", como fue vista en los ejemplos que encabezan este trabajo, se refiere al proceso completo de toma de decisiones: elaboración del proyecto, ejecución, seguimiento, control y evaluación.

28. En primer lugar la participación activa es un proceso de largo plazo y por lo tanto lento. Exige un largo tiempo de organización de los sujetos del desarrollo, metodologías adecuadas para su organización como un colectivo autónomo y no dependiente del programa que se va a realizar. Por parte de los Estados implica un reforzamiento de los organismos de la sociedad civil y la toma en consideración de sus experiencias y opiniones.

29. En segundo lugar, la participación activa es cara. Es quizá el mayor obstáculo que se esgrime en su contra. La realización de un proceso de reuniones, monitoreos, capacitaciones, es una inversión necesaria para la realización de cualquier programa de desarrollo y muchas veces es contradictoria con las agendas de las organizaciones ejecutoras, los gobiernos, en fin, las premuras de la actividad del desarrollo. El cumplir con metas burocráticamente establecidas y cuantificables ha conducido la mayor parte de las veces a pasar de una participación activa a una de carácter pasivo o meramente consultivo.

30. En tercer lugar, la participación activa es conflictiva. En la medida que el sujeto colectivo se "empodera", tiene opinión y toma decisiones que no siempre son del agrado de quienes tienen la autoridad o la responsabilidad del proceso de desarrollo. Es un proceso en el cual es preciso tener conciencia que los conocimientos y soluciones pueden provenir de sectores que no están en la cúspide del poder y que normalmente son catalogados como ignorantes o carentes de conocimientos técnicos. Sin embargo, cuando son las personas las interesadas en su propio desarrollo, serán ellas las que entregarán soluciones adecuadas en el marco de las circunstancias que les toca actuar.

31. En cuarto lugar, la participación activa limita la autonomía de los sectores que tienen la autoridad y toman las decisiones. Éstas deben ser consultadas en todos los procesos y etapas del proyecto.

32. En quinto lugar, la participación activa es una exigencia de control externo y por tanto obligación de la autoridad de dar cuenta de los resultados de cada uno de los procesos. La participación activa es un proceso de control permanente.

33. En sexto lugar, la participación activa es el único medio de limitar la corrupción, uno de los fenómenos más peligrosos y que mina mucho los programas de desarrollo. Los estudios que se han realizado acerca de la pobreza muestran que la corrupción es una de las amenazas más importantes en materia de erradicación de la miseria. La participación activa es un medio de transparencia necesario para el buen desarrollo de los programas.

IV. PARTICIPACIÓN, OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y EL COMBATE A LA EXTREMA POBREZA

34. Los objetivos de desarrollo del Milenio, aprobados solemnemente por la mayor parte de los Estados del mundo, se han impuesto altas metas de superación de la pobreza. Esta meta está en el centro de los objetivos que la comunidad internacional ha establecido de modo de construir una sociedad global más humana.
35. No parece posible la construcción de una plataforma favorable para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio sin un gran impulso a la participación de la sociedad civil organizada, en particular de los pobres, los países pobres y las organizaciones no gubernamentales que trabajan con los pobres.
36. La tendencia creciente a considerar el combate contra la extrema pobreza como un asunto relacionado con la caridad, la ayuda humanitaria y los planes de emergencia produce a menudo una ruptura entre las poblaciones beneficiadas y las agencias beneficiadoras. Esta tendencia se puede ver en diversos continentes y regiones, y muchas veces solamente produce mayores complejidades, profundiza la dependencia y conduce a situaciones cada vez más estables de pobreza.
37. La comunidad internacional debería establecer el "derecho a la participación" como una *conditio sine qua non*, de los programas destinados a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. De este modo la ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria deberán adecuarse a las características de cada uno de los grupos pauperizados, estableciendo sujetos activos capaces de hacerse cargo de su propio destino.
38. La ausencia de participación en el desarrollo es por otra parte, y quizá lo más importante, una ofensa a la dignidad humana, a la dignidad de las personas de transformarse en sujetos y conduce a la estabilización de la miseria, de la dependencia y la falta de alternativas de vida.
39. El Foro Social de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, tiene por objeto posibilitar en el terreno internacional el diálogo entre las organizaciones de los pobres, las organizaciones no gubernamentales que trabajan con los pobres, las agencias internacionales y los gobernantes, de modo de abrir caminos a la participación ciudadana en materia de los derechos económicos, sociales y culturales. Es por ello que resulta la importancia de este Foro Social, como expresión de la voluntad de participación activa y de una nueva relación en el desarrollo económico social y cultural.
