

FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO

Hacia un marco estratégico para integrar la participación ciudadana en las operaciones del Grupo del Banco Mundial

MOTIVACIÓN

Factores externos

- Nuevo énfasis en ***los resultados y la eficacia*** en un contexto de disminución de la ayuda oficial para el desarrollo.
- Creciente interés por ***el beneficiario final*** de las intervenciones de desarrollo.
- Indicios recientes de que, en las condiciones adecuadas, ***la participación ciudadana puede mejorar los resultados***.

Factores internos

- ***Dos objetivos:*** Poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida de manera sostenible e inclusiva.
- ***Estrategia del Grupo del Banco Mundial (GBM):*** Compromiso de “escuchar mejor”.
- ***Anuncio del presidente:*** Incluir retroalimentación de los beneficiarios en el 100% de los proyectos con beneficiarios claramente definidos.

EVOLUCIÓN CONCEPTUAL:

TRANSPARENCIA — PARTICIPACIÓN — RENDICIÓN DE CUENTAS - RESULTADOS

1982: *La política del Banco sobre pueblos indígenas* es la primera entre instituciones multilaterales y aplica el principio de **consultas previas**, libres e informadas como parte del diseño de proyectos que les afecten. Comienzo del diálogo global con OSC (hasta la fecha).

2000: El Informe sobre el Desarrollo Mundial aborda la pobreza y destaca el **empoderamiento** junto con la oportunidad y la seguridad como los tres elementos de un enfoque integral para abordar directamente las necesidades de las personas pobres.

2004: *En el Informe sobre el Desarrollo Mundial sobre cómo hacer que funcionen los servicios para los pobres* se destaca la función del **“poder”** y la **“voz”** del cliente para incidir en relaciones de responsabilidad que orienten la prestación de servicios hacia las personas pobres.

2007: *En la primera estrategia del Banco en materia de buen gobierno y lucha contra la corrupción (BGLC)* se introduce la **interacción de partes interesadas múltiples** con actores representantes de la demanda como uno de sus principios básicos.

2011: *El discurso de Zoellick titulado “Un nuevo contrato social para promover el desarrollo”* sitúa la participación ciudadana y la responsabilidad social en el centro de la función del Banco en general y de la región de Oriente Medio en particular. La fase 2 de la estrategia de BGLC hace de la **exigencia de buen gobierno** uno de los temas básicos.

2013: *Compromiso del presidente de incluir la retroalimentación de los beneficiarios en el 100% de los proyectos con beneficiarios claramente definidos.*

2013: *El Equipo de Gestión del Cambio y el Equipo de Liderazgo Gerencial* aprueban la propuesta de **“Hacer participe a la ciudadanía** en el contexto de los programas nacionales para mejorar el impacto”.

1996-99: *El discurso de Wolfensohn titulado “El cáncer de la corrupción”* y la presentación del manual de consulta sobre **participación** constituyen el mandato institucional de trabajo directo en materia de buen gobierno y participación. Los avances en materia participativa se sitúan en el centro del diseño de los **documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)**. La función de la sociedad civil se define en las actividades de seguimiento y ejecución.

2002: *En el manual de consulta sobre empoderamiento* se determinan cuatro elementos clave: **acceso a la información, participación, rendición de cuentas** y capacidad organizativa.

2005: *La primera estrategia de desarrollo social del Banco* determina la **“responsabilidad social”, junto con la inclusión y la cohesión**, como uno de los tres pilares del desarrollo social sostenible

2008: *El primer ejercicio de análisis comparativo de la estrategia de BGLC* hace un seguimiento explícito de los esfuerzos de **“transparencia, rendición de cuentas y participación”** en el Banco.

2012: *La “transparencia y la apertura” son el eje de la estrategia actualizada de BGLC del Banco Mundial* y de su plan de implementación, y se centra en una interacción más estrecha entre la ciudadanía y el Estado, basada en la **“transparencia, la rendición de cuentas y la participación”**.

EL MARCO OFRECE DEFINICIONES COHERENTES

Participación ciudadana

- **Interacción bidireccional** entre los ciudadanos y los Gobiernos o el sector privado que participan en el proceso de toma de decisiones para **mejorar los resultados en términos de desarrollo** de las operaciones del GMB.
- Las actividades de **información/comunicación** son condiciones previas necesarias para la participación ciudadana, pero no suficientes, dado que no cierran el ciclo de comentarios.

Retroalimentación de los beneficiarios

- **Consulta y colaboración** con **beneficiarios (directos) claramente definidos de proyectos** durante la preparación, ejecución y evaluación de proyectos del GMB.
- Se propone el seguimiento del objetivo del presidente del GMB de incluir **retroalimentación de los beneficiarios en el 100% de proyectos con beneficiarios (directos) claramente definidos** a partir de los resultados referidos a la retroalimentación de los beneficiarios en los préstamos para inversiones.

ENFOQUE EMPÍRICO:

CONCLUSIONES PRINCIPALES DEL ANÁLISIS DE IMPACTO

El análisis de estudios recientes revela:

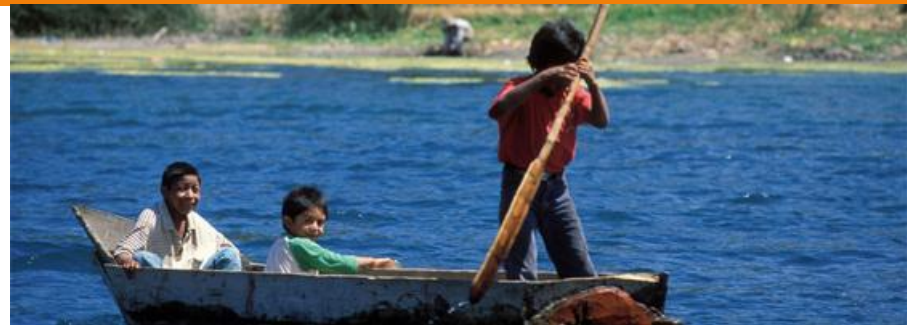
- Datos contradictorios sobre el **impacto** de la participación ciudadana **en objetivos de alto nivel en materia de desarrollo**, como la reducción de la pobreza.
- Indicios de que **la participación ciudadana puede mejorar los resultados** en lo que respecta a:
 - mejor prestación de servicios;
 - mejor gestión de las finanzas públicas;
 - asegurar el buen gobierno y la lucha contra la corrupción;
 - inclusión social de grupos marginados y vulnerables;
 - protección ambiental y gestión de recursos naturales.
- **El conocimiento de los factores contextuales** es esencial para diseñar una participación ciudadana que mejore los resultados.
- **Permanente necesidad de fortalecer la base de pruebas documentales** en áreas como las evaluaciones de impacto basadas en cadenas de resultados explícitas, factores de contexto y características específicas del sector.

IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ÁREAS CLAVE DE RESULTADOS EN TÉRMINOS DE DESARROLLO

Ejemplos

Área	Ejemplos de impacto positivo	Ejemplos de excepciones
Prestación de servicios	En Uganda se realizaron pruebas de laboratorio y en el terreno sobre intervenciones de seguimiento comunitario en centros escolares: se concluyó que dicha modalidad tenía un impacto positivo considerable en las calificaciones de las pruebas de los alumnos y las tasas de absentismo de docentes y alumnos (Barr y cols., 2012).	Según Keefer y Khemani (2012), en Benín, los hogares en los que se escucharon programas de radio sobre los beneficios de los mosquiteros para evitar el paludismo acabaron comprando estos artículos en lugar de usar esa información para al Gobierno local que rindiera cuentas por no distribuirlos gratuitamente.
Gestión de recursos naturales	A través de una encuesta de organizaciones de la sociedad civil (OSC), Mainhardt-Gibbs (2010) concluyó que la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas había generado una mayor participación de esas entidades en el sector. Esto se relaciona especialmente con una mayor disponibilidad de información y el reconocimiento del Gobierno de que la sociedad civil forma parte del proceso de formulación de políticas.	Songorwa (1999) describe los ineficaces esfuerzos que se realizaron en el marco del Programa de Conservación Selous, en Tanzania, para alentar a las distintas comunidades a preservar la fauna silvestre en sus territorios. El interés de las comunidades en el programa dependía de expectativas de beneficios socioeconómicos, por lo que decayó rápidamente cuantos estos no se materializaron.

EJEMPLO DE PROGRAMA: SERIE DE PRÉSTAMOS PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO FISCAL E INSTITUCIONAL PARA GUATEMALA



Objetivos:

- **Mejorar la gestión pública y aumentar la transparencia en la gestión del gasto y las finanzas públicas.**
- **Fortalecer la eficacia del programa de transferencias monetarias condicionadas *Mi Familia Progres*.**

Los mecanismos de participación ciudadana incluyen consultas entre el Congreso, el Poder Ejecutivo y la sociedad civil.

Resultados:

- **Tras la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública** se crearon oficinas especializadas de información pública en el 85 % de los organismos del Gobierno central.
- **La creación del Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación** en el Ministerio de Finanzas Públicas allanó el camino para una mejor rendición de cuentas, la participación pública y la auditoría social, y la lucha contra la corrupción.
- **Se lograron considerables mejoras en lo que respecta a la selección de los beneficiarios y la transparencia del programa *Mi Familia Progres*.** El programa se amplió a más de 270 municipios y llegó a más de 900 000 familias. A raíz de la mejora en la ejecución del programa, el 100 % de beneficiarios pudo mandar a sus hijos a la escuela y someterse a controles médicos obligatorios.

ENSEÑANZAS OPERACIONALES EXTRAÍDAS HASTA LA FECHA

- El análisis del contexto es esencial para lograr que en las estrategias y los proyectos de los países se adapte el diseño de intervenciones sostenibles de participación ciudadana en las operaciones del GBM.
- Fomentar el apoyo de la participación ciudadana requiere tiempo y esfuerzo para movilizar a las múltiples partes interesadas (en función del contexto).
- Los primeros resultados de la participación ciudadana contribuyen a generar la aceptación necesaria durante la implementación.
- Es necesario cerrar el ciclo de retroalimentación de forma más sistemática.
- Las soluciones basadas en las TIC pueden cambiar el panorama, pero no son la panacea; es necesario analizar las posibilidades de ampliar su uso.
- El seguimiento, y en especial el uso de los indicadores de resultados, no ha sido coherente, por lo que será útil contar con una orientación clara.
- Hace falta un esfuerzo sistemático para aumentar el conocimiento de fuentes múltiples y gestionarlo.
- Son necesarios el apoyo técnico, la creación de capacidades y la orientación del personal.

EJEMPLO DE PROYECTO: EL PROGRAMA NACIONAL INDONESIO DE EMPODERAMIENTO COMUNITARIO (PNPM MANDIRI)



Objetivos:

- **Lograr que las comunidades diseñen y aprueben sus propios programas de desarrollo.** Las comunidades deben ser capaces de proponer actividades basadas en sus principales necesidades y adaptadas a su contexto.

Los mecanismos de participación ciudadana incluyen asambleas de aldeas para que las comunidades preparen y prioricen proyectos, y el seguimiento comunitario participativo, así como empleo de mecanismos de gestión y atención de reclamaciones.

Resultados: La evaluación de impacto muestra que los programas permitieron a los miembros de la comunidad alimentarse mejor, asistir más tiempo a la escuela, encontrar empleo y crear empresas, recibir atención médica y participar en foros políticos locales y comunitarios. Por ejemplo:

- **El gasto por hogar entre los pobres aumentó** un promedio del 11 % gracias a las inversiones de los proyectos, lo cual benefició aproximadamente a 45 millones de personas pobres.
- **Las obras de infraestructura realizadas por comunidades rurales tienen un costo entre un 30 % y un 50 % menor** que las que se realizan mediante los sistemas gubernamentales habituales, y el 85% de ellas está en buen o muy buen estado de conservación cinco años después de concluidas.
- **La desnutrición infantil se ha reducido** un 10 % con respecto al nivel de control gracias a la mayor frecuencia de los controles de peso de los niños pequeños y a la participación comunitaria para recibir servicios de maternidad, neonatales y pediátricos específicos.
- **Los indicadores de educación también han experimentado cierto grado de mejora**, en especial un incremento del 0,8% en la tasa de asistencia escolar entre el grupo de edad correspondiente a la educación primaria.

ENFOQUE PROPUESTO DE CARA AL FUTURO

- **Un enfoque más coherente** para integrar la participación ciudadana en las operaciones respaldadas por el GBM.
- Interacción con la ciudadanía allí donde se puedan **mejorar los resultados** de las operaciones respaldadas por el GBM.
- Aprovechar los **puntos de partida actuales** establecidos en las políticas del GBM, sin crear políticas nuevas.
- Cumplimiento progresivo del compromiso del presidente del GBM de incluir la retroalimentación de los beneficiarios en el **100% de los proyectos** con beneficiarios claramente definidos.
- Ayudar a los equipos a identificar **oportunidades adicionales acordes al contexto** para interactuar con la ciudadanía y contribuir a mejorar los resultados.
- Ampliar el enfoque desde la preparación hasta **la ejecución y la evaluación**.
- Mejorar el **seguimiento y la presentación de informes**.
- Ajustar el enfoque basado en el **aprendizaje permanente**, especialmente de las experiencias piloto.

EJEMPLO: SEGUIMIENTO A CARGO DE TERCEROS DE LA ESTRATEGIA DE ASISTENCIA DEL BANCO MUNDIAL PARA BANGLADESH (2011-14)

Objetivos: Seguimiento a cargo de terceros de la ejecución de la estrategia de asistencia al país por parte de fundaciones, OSC y expertos independientes para:

- garantizar un énfasis constante en los avances para lograr resultados;
- promover mayor demanda de buena gestión pública y menor tolerancia frente a la corrupción a largo plazo;
- fortalecer mecanismos nacionales de rendición de cuentas;
- proporcionar vías para que los ciudadanos puedan supervisar la prestación de servicios y su calidad.

Para implementar el seguimiento a cargo de terceros se utilizaron **instrumentos de participación ciudadana**, como fichas de calificación comunitaria, debates de grupos de discusión y auditorías sociales.

Resultados: Según las conclusiones preliminares del informe sobre seguimiento a cargo de terceros, los fondos del Banco Mundial se han utilizado de forma eficaz para:

- incrementar el acceso a carreteras, mejorando así el acceso a servicios educativos y de salud y a oportunidades económicas;
- albergues multifuncionales que salvaron miles de vidas durante ciclones recientes;
- ampliación de la cobertura a comunidades con acceso a agua potable segura;
- promover la satisfacción entre las mujeres que lograron acceso a empleo de corta duración.

En el informe también se identifican oportunidades adicionales para la participación activa de los beneficiarios y supervisión interna rigurosa de la ejecución de proyectos y programas públicos.



PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO/IFC CON LOS CIUDADANOS

- El marco de sostenibilidad de la Corporación Financiera Internacional (IFC) es un elemento fundamental y parte integral de su enfoque de gestión de riesgos.
 - Política ambiental y social y normas de desempeño de IFC.
 - Mecanismo de recurso independiente.
 - Inversiones comunitarias estratégicas.
 - Mesas redondas sobre productos básicos.
- IFC está agregando puntos de partida:
 - En los programas de los países con el Banco se establecen modelos de participación con una mayor base empírica.
 - Se someten a prueba con clientes interesados herramientas y metodologías que podrían utilizarse para respaldar la retroalimentación de proveedores/consumidores.

Ejemplo: Ventanilla única para comunidades locales, y desarrollo de las aptitudes de los proveedores mineros

- *Desarrollo de las aptitudes de los proveedores mineros: En Sudáfrica, IFC colaboró con un cliente del sector minero para trabajar con las comunidades locales en el desarrollo de las aptitudes de los proveedores, y para contratar empresas locales como proveedoras de dicho cliente. Se otorgaron contratos a pymes, que han creado empleos directos e indirectos.*



EJEMPLO DE PROYECTO DE ASESORÍA DE LA IFC: ALIANZA PARA UNA INDUSTRIA TEXTIL MÁS ECOLÓGICA EN BANGLADESH (PACT)

- IFC está llevando a cabo un proyecto piloto de asesoría para integrar la voz ciudadana en plataformas de diálogo público-privado.

EJEMPLO: Transformación del sector textil de Bangladesh

- La industria textil es un importante motor económico nacional, pero es, a la vez, una consumidora ineficiente de agua y un importante agente contaminador de masas de agua.
- Consecuencia: Disminución de los niveles de agua y de productividad agrícola, y efectos perjudiciales para la salud de la población
- Objetivos ambiciosos del proyecto:
 - Ayudar a 200 fábricas a adoptar prácticas de producción no contaminantes.
 - Sentar las bases para que estas se reproduzcan en otros lugares.
 - Promover iniciativas conjuntas de fábricas, comunidades y Gobiernos locales hacia la formación de “conglomerados ecológicos”.

La transformación de un sector requiere la interacción con múltiples partes interesadas, incluso con la ciudadanía

- Vincular a compradores, fábricas, instituciones financieras, asociaciones sectoriales y comunidades locales y Gobierno para adoptar medidas coordinadas en materia de sostenibilidad de los recursos hídricos.
 - Los compradores textiles mundiales elaboran y aplican directrices armonizadas en materia de adquisiciones.
 - La asociación líder del sector participa en el establecimiento de un centro empresarial de tecnología textil.
 - Se constituye una plataforma de sostenibilidad textil para entablar diálogos entre múltiples partes interesadas.
 - En asociación con las principales fábricas, la PaCT trabaja con empresas, el Gobierno y comunidades en una selección de conglomerados de manufactura textil para formular y poner en práctica una visión para conglomerados ecológicos.

Gracias a este proceso se transformarán tres relaciones

- Entre Gobierno y empresa, entre las propias empresas, y entre empresas y ciudadanos.

DIFUSIÓN EXTERNA



Consejo Asesor de Participación Ciudadana

- Heterogéneo en su composición y su cobertura geográfica, brinda una gran variedad de perspectivas y conocimientos especializados.
- Entre sus integrantes figuran representantes de OSC (2), académicos (2), representantes del sector privado (2), autoridades gubernamentales (2), fundaciones (2) y asociados en el desarrollo (2).
- El Consejo se reúne periódicamente para brindar orientaciones sobre el desarrollo y ejecución de estrategias de participación ciudadana.

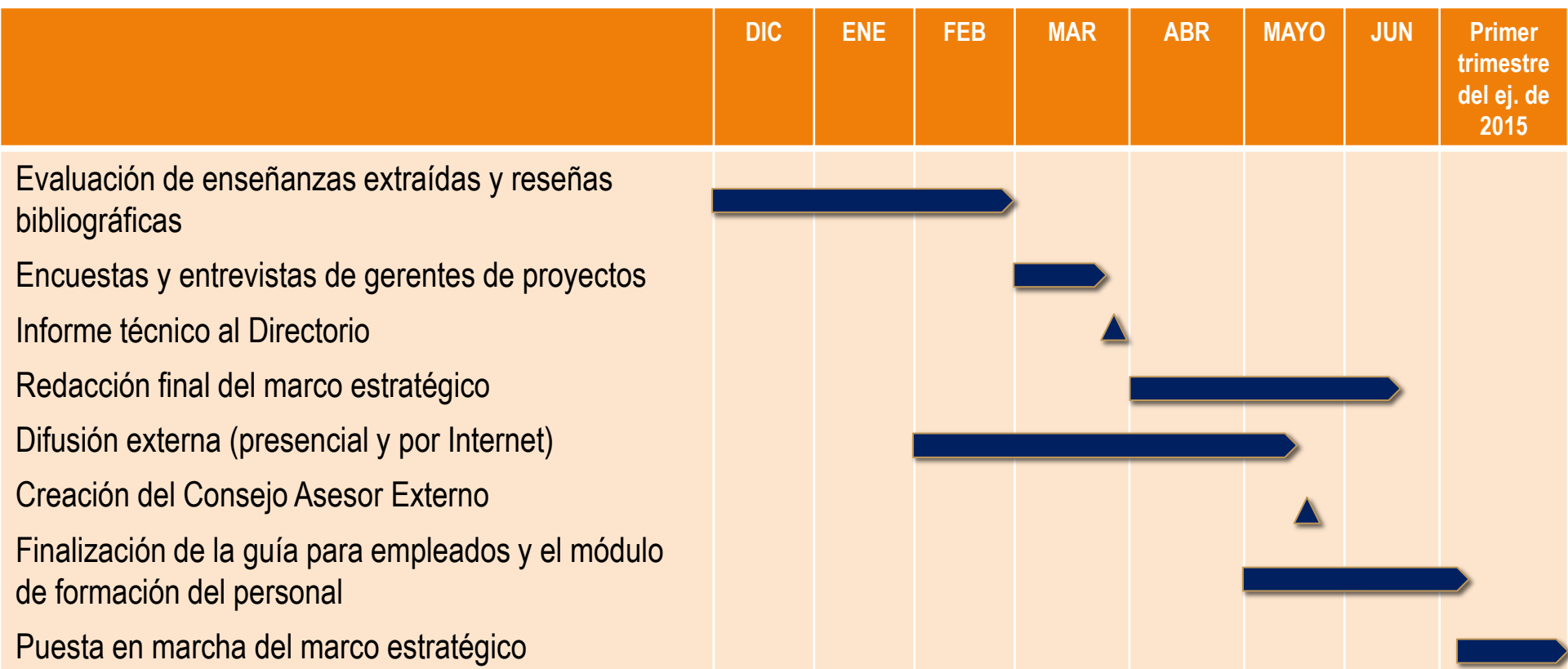
Reuniones

- Society for International Development (Washington D.C.): 11 de febrero de 2014.
- OSC radicadas en Europa (Londres): 17 de febrero de 2014.
- OSC radicadas en Washington D.C.: 27 de marzo de 2014.
- Diálogo con parlamentarios (Red Parlamentaria del Banco Mundial) en las Reuniones de Primavera: 9 de abril de 2014.
- Diálogo con OSC en las Reuniones de primavera (Foro de la Sociedad Civil): 10 de abril de 2014.
- Diálogos en oficinas nacionales en Africa Subsahariana, América Latina y el Caribe, y Oriente Medio y Norte de Africa.

Consultas por Internet

- [Sitio web de consulta](#) que permite buscar información para averiguar qué funciona, cuándo, por qué razones y de qué manera, con el propósito de generar actividades de participación ciudadana que contribuyan lograr mejores resultados.

EL MARCO ESTRATÉGICO SE PONDRÁ EN MARCHA EN EL EJERCICIO DE 2015



ANEXO

EJEMPLOS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EMPODERAMIENTO (mecanismos sostenibles de participación ciudadana por medio de sistemas nacionales)	<ul style="list-style-type: none"> Comités de usuarios/de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión comunitaria Supervisión de adquisiciones 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación presupuestaria independiente
COLABORACIÓN (participación de los ciudadanos en todo el proceso de toma de decisiones o en algunas de sus etapas)	<ul style="list-style-type: none"> Planificación/ elaboración del presupuesto participativas 	<ul style="list-style-type: none"> Contratación comunitaria “Consejos de administración” de ciudadanos/usuarios Supervisión de insumos 	<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento comunitario Tarjeta de calificación de los ciudadanos
CONSULTA (comentarios de los ciudadanos sobre análisis, alternativas, soluciones)	<ul style="list-style-type: none"> Grupos de discusión Encuestas de satisfacción ciudadana Diseño de mecanismos de atención de reclamaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Supervisión / Tarjeta de calificación comunitaria Mecanismos de atención de reclamaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas de satisfacción ciudadana
INFORMACIÓN (información/datos sobre cuestiones, alternativas, soluciones)	<ul style="list-style-type: none"> Publicación de la nota sobre la idea del proyecto Sitio web Campañas de información Estatuto de ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> Publicación del informe sobre el estado de la ejecución Campaña de capacitación presupuestaria Presentación pública de informes 	<ul style="list-style-type: none"> Publicación del informe final de ejecución Publicación de auditorías

Preparación

Implementación

Evaluación