

La Participación en la Gestión Municipal

Jorge Daniel Taillant y Romina Picolotti

Filosofía: El municipio es la instancia gubernamental institucional más cercana a la comunidad, en donde se advierten ventajas comparativas para entender la problemática local, y a través de la cual se puede encontrar un importante canal de expresión democrática a la voluntad local. El fomento de la participación comunitaria en la gestión municipal, resulta del hecho que la relación estrictamente, Estado proveedor de servicios y comunidad receptora pasiva de los mismos, ya no tiene cabida en la realidad actual. La participación comunitaria garantiza un mejor funcionamiento racional de las actividades locales, ya que nadie consigue identificar mejor las necesidades y el uso de los recursos locales, como el usuario del servicio, que vive de cerca la problemática local. La participación propone un cambio de dinámica en el ámbito actual gobierno-gobernado, desde un sistema de democracia representativa, hacia la democracia participativa. La comunidad se convierte en propulsor de ideas y actor activo en la problemática pública, mientras que el gobierno fomenta un acercamiento del público a la gestión, y se transforma en el asesor y ejecutor técnico de obras consensuadas.

Definición: Al momento de comenzar el análisis de un tema, resulta conveniente definir en primer lugar los conceptos a tratar. En el caso que nos ocupa entonces, se trata de definir lo que entendemos por "derecho a la participación". En el marco de esta ponencia, definimos "participación" como la integración de los diferentes actores sociales en los procesos sociales y políticos en los que se deciden cuestiones que los afectan. La participación no la entendemos como un fin en si misma, sino como una útil herramienta para establecer prioridades, ofrecer soluciones, preparar, ejecutar, y tomar mejores decisiones.

Objetivo: El objetivo fundamental de la participación en la gestión municipal, es lograr un desarrollo local sustentable y eficaz, por medio del uso y aplicación de políticas y estrategias democráticas, que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Métodos y Formas de Participación

La participación no es estática, ni tampoco uniforme. Tiene múltiples variantes y grados en diversas circunstancias de la gestión y gobierno local. Es importante que el que promueve la participación (el gobierno local en este caso), tenga en claro cuales son las diferencias, ventajas, y desventajas de estas modalidades, pues cada una genera diversas expectativas por parte del actor que participa.

La participación puede implicar tanto **negociación, convergencia y cooperación** de intereses y de actores, cuanto **disidencia** y confrontación de los mismos. La participación no es un simple respaldo de la comunidad ante un propuesta del gobernante. Participa el que convalida y/o se asocia a una gestión, tanto como el que se opone y protesta.

Hay 4 modalidades típicas de participación:

(a) **Participación Informativa:** implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al estado y éste a la comunidad. Esto permite tomar decisiones informadas que disminuyen el riesgo y posibilitan optimizar el uso de los recursos.

(b) **Participación Consultiva:** implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades. Uno de los mecanismos utilizados es la audiencia pública donde el estado convoca a los actores sociales afectados a expresar sus opiniones e ideas. Las conclusiones de la audiencia no son de cumplimiento obligatorio por parte del estado.

(c) **Participación Decisoria:** implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo el presupuesto participativo, donde el estado convoca a los actores sociales afectados no sólo a expresar sus ideas y opiniones sino que también a decidir cómo, cuánto, cuando, y en qué se van a asignar los recursos. En esta modalidad de participación las decisiones resultantes del proceso participativo son vinculante para el estado

(d) **Participación en la Gestión** (Cogestión o Gestión asociada): implica ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de políticas, proyectos, obras, servicios. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el estado convoca para expresar ideas, opiniones, y decidir, si no que además se produce una transferencia de poder. Se produce el empoderamiento de los actores sociales afectados quienes se convierten en ejecutores de lo decidido. (Por ejemplo plan de construcción de viviendas).

En cada una de estas instancias, la participación tendrá diferentes dinámicas y generará diversas expectativas por parte de los actores participantes. También el rol del estado, provincial o municipal, se manifestará de diversas maneras según la modalidad elegida.

Resulta oportuno mencionar, el contexto general y algunas condiciones básicas para promover la participación.

(a) **Acceso a la información.** La participación para que sea útil y eficaz debe ser informada, enmarcada en un proceso ágil y sencillo. A su vez esta información debe estar sistematizada de manera clara y debe ser en lo posible de fácil entendimiento.

(b) **Autonomía.** Participación implica autonomía de los actores, la no-dependencia o subordinación de un actor respecto de otro.

(c) **Voluntad Política.** Es menester la voluntad del estado que genera los espacios y promueve la participación. El poder ejecutivo aparece como fundamental para el proceso participativo, y las demás partes en el proceso también deben participar de manera voluntaria y convencida. Sin voluntad política de todas las partes, la participación difícilmente prosperará.

(e) **Incorporación de los Actores.** La exhaustiva incorporación de los actores afectados es fundamental en el proceso participativo, pues al no darse la representatividad de los actores en el proceso, el mismo carece de legitimidad ante los interesados. Los interesados pueden ser los afectados positivamente o negativamente por una obra o gestión, como también los afectados indirectamente o por omisión.

En virtud de la importancia que reviste la identificación de los actores en el proceso participativo, es preciso detenernos a realizar un análisis más detallado de este requisito. Lo primero que se nos plantea es quién realiza la identificación de los afectados? Es el Estado quien otorga el espacio para participar. En consecuencia, es el Estado el encargado de identificar *prima facie* los sectores sociales afectados, denominado en inglés "stakeholders".

Más allá de la metodología seleccionada para la identificación de los actores sociales afectados, es menester tener en cuenta las siguientes consideraciones.

(a) La institucionalización del Estado conllevará por lo general a una institucionalizada interpretación de los posibles actores sociales afectados. Así, al momento de identificar, el Estado utilizará su propio sistema de categorización de sectores sociales preconcebidos (por ejemplo, sector agropecuario, sector industrial, sector sindical, etc.). Categorización ésta que no necesariamente incluye a todos los actores sociales afectados de una determinada situación o temática a considerar. Esto podría acarrear la exclusión de aquéllos actores sociales, que si bien son afectados, no se encuentran en la categorización formal del Estado.

(b) La identificación de los líderes reconocidos como representantes de un sector, no implica necesariamente que estos representarán las demandas o necesidades de ese sector, no necesariamente por la mala voluntad de los representantes, sino por la misma tendencia a la institucionalización de la interpretación que mencionamos en el punto anterior. Por lo tanto, la identificación e incorporación al proceso participativo mediante representantes predefinidos, no significa necesariamente la representación de ese sector en el proceso participativo. Por ejemplo, en un municipio del país, el intendente decidió aplicar una metodología participativa para identificar las necesidades y proyectos a llevar a cabo en un barrio. Los representantes del centro vecinal de ese barrio, solicitaron la creación de un edificio para las actividades de ancianos del barrio. El conocimiento por parte del resto del vecindario de la posible creación de un espacio verde causó una reacción negativa. Entonces, el intendente decidió consultar directamente con los vecinos, y así tomó conocimiento de que la necesidad prioritaria y voluntad del barrio no era un centro para la tercera edad, si no el mejoramiento del sistema de cloacas. Con este ejemplo, **no** pretendemos menoscabar a los representantes de los vecinos, sino simplemente deseamos compartir esta experiencia con ustedes, pues el proceso participativo no es algo sencillo o automático, sino que requiere un estado de alerta y de atención a los detalles y una exhaustiva identificación de los sectores afectados.

Finalmente quisiéramos referirnos a los costos y beneficios de la participación.

Beneficios de la Participación

Rescatamos como beneficios de la participación:

- mejora el nivel de transparencia, al favorecer la comunicación y cercanía de los sectores sociales afectados y la gestión pública
- facilita el acceso a la información, al establecer vías y mecanismos de fácil acceso y entendimiento reduciendo la incertidumbre
- produce un mejoramiento en la planificación y ejecución de políticas públicas, pues permite una mejor identificación de las necesidades y del uso de los recursos, información esencial en la elaboración e implementación de una política de desarrollo sustentable. Posibilita, además, la identificación temprana de conflictos lo que permite su prevención.
- promueve la revitalización del estado, pues exige la planificación y descentralización. El procedimiento participativo exige la creación por parte del estado de espacios de consulta y concertación, evitando el acto simple de recibir y/o responder a las quejas
- promueve una conciencia de responsabilidad social, involucrando a la sociedad en la solución de sus problemas. La población se convierte en la gestora de su propio desarrollo
- general una mayor conciencia cívica en el individuo y comunidad
- promueve un cambio positivo en la relación representantes-representados, al mejorar el nivel de representatividad
- modifica el sentido de la obra pública como propiedad comunitaria, quebrando la indiferencia de la sociedad hacia la cosa pública, desarrollando un sentido de apropiación y pertenencia.
- posibilita el incremento de la recaudación financiera, directamente vinculado con el sentido de apropiación señalado en el punto anterior
- incrementa la legitimidad del estado
- genera un mejor entendimiento de la problemática y posibles soluciones
- disminuye el tiempo de reacción frente a un fenómeno determinado

Algunos costos de la participación:

- Genera expectativas que, de no ser alcanzadas pueden producir un menoscabo de la autoridad de los representantes
- Puede generar conflictos que de no ser solucionados pueden producir un entorpecimiento o paralización de la gestión
- Requiere de un compromiso considerable de tiempo
- Requiere de recursos humanos
- Requiere de recursos financieros
- Posee impulso propio, una vez iniciada es resulta difícil su contención

Conclusión

A modo de conclusión, podemos señalar que las extraordinarias transformaciones que han ocurrido en el escenario mundial han marcado el fin del Siglo 20, como un período histórico de gran transformación social y política, caracterizado por una profunda reflexión sobre las propias bases de la sociedad y de la relación entre gobernador y gobernado, entre estado y ciudadano. La participación de la sociedad en la vida pública se torna imprescindible y es exigida por ella misma. Esto es debido en gran parte a que la información en todos los ámbitos de la vida pública es cada día más accesible. El individuo local se convierte, por medio de acceso a tecnología avanzada y comunicaciones ultra modernas, en ciudadano global que puede y que quiere participar en la determinación de los procesos que lo gobiernan, en la definición del marco social y político en el que vive, y en la priorización de acciones e inversiones públicas que apuntan a una mejor calidad de vida y a un desarrollo equitativo, transparente, y sustentable.