



Ildis
Instituto
Latinoamericano
De Investigaciones
Sociales

*La Participación Ciudadana
en la Gestión Municipal*

Flavio Carucci Tramonti

Caracas, Noviembre de 1997

La Participación Ciudadana en la Gestión Municipal

"Cuanto más envejezco más me convengo de que los programas, para que funcionen realmente deben ser propiedad de la gente a la que sirven. No se trata de una mera retórica; es la pura realidad. Esa propiedad es imprescindible."

George Latimer, Ex-Alcalde de St. Paul

El proceso de descentralización que experimenta el aparato estatal venezolano, obliga a redefinir el rol o misión del gobierno municipal. Este, ya no puede ser concebido como un simple administrador de recursos públicos, y ejecutor de servicios, sino además, como cogestor y promotor del desarrollo económico, político y social (desarrollo local), que está obligado a inducir o estimular la interacción de las distintas fuerzas sociales que coexisten en el municipio con la finalidad de generar niveles de equidad y bienestar cada vez mayores.

El gobierno municipal, siendo el ente gubernamental más próximo a la ciudadanía, está en capacidad de llevar a cabo una gestión participativa dirigida a incorporar la comunidad tanto en la definición, como en la ejecución de proyectos y acciones que contribuyan con el desarrollo local.

Estas consideraciones nos llevan al concepto de participación ciudadana y su aplicación en el ámbito público local; en este sentido, entenderemos por participación ciudadana a **la interacción entre la comunidad y el gobierno local en la búsqueda de soluciones a los problemas municipales**; obviamente, la participación es un proceso de aprendizaje continuo

(tanto para el gobierno como para la comunidad) en el cual se van logrando niveles de interacción cada vez más profundos, dinámicos, creativos y útiles (efectivos) para el desarrollo integral del municipio.

La participación como derecho y deber de la comunidad a intervenir en la decisiones que la afectan; constituye no sólo un elemento esencial para el desarrollo y profundización de la democracia, sino además, un factor que mejora la gerencia local, al estimular la eficacia, eficiencia y justicia en la inversión de los recursos que la comunidad le confía al gobierno municipal. En este sentido, la participación ciudadana en la gestión pública local aporta ventajas como las siguientes:

1. Incrementa la capacidad para enfrentar los problemas locales y aprovechar las oportunidades de desarrollo. Los ciudadanos, a través de la participación pueden aportar información más fidedigna sobre los problemas que afectan la comunidad (ningún funcionario municipal puede conocer mejor los problemas que la propia gente que los padece), lo cual enriquece su análisis y amplía la posibilidad de encontrar soluciones más creativas y efectivas a los mismos. Además, la participación directa de la comunidad en el enfrentamiento de esos problemas complementa los esfuerzos gubernamentales, maximizando la utilización de los recursos disponibles y movilizandolos recursos adicionales en beneficio del crecimiento y desarrollo del municipio.

En síntesis, la participación permite aprovechar el potencial y energía de la gente que habita en la localidad, permitiéndoles convertirse en contrapartes del gobierno municipal en la búsqueda de respuestas más efectivas y eficientes a los problemas.

2. Incrementa los niveles de equidad y reduce el costo de los servicios. La participación puede constituirse en un medio para garantizar una mayor equidad en la acción de gobierno permitiendo que los intereses y propósitos de los distintos sectores del municipio puedan ser considerados en el proceso de planificación y toma de decisiones. De esta manera, inclusive los grupos sociales tradicionalmente marginados del proceso de desarrollo local, pueden asumir

espacios de protagonismo y responsabilidad en el enfrentamiento de sus propios problemas. De esta manera, inclusive los grupos sociales tradicionalmente marginados del proceso de desarrollo local, pueden asumir espacios de protagonismo y responsabilidad en el enfrentamiento de sus propios problemas.

Por otra parte, interesantes experiencias parecieran corroborar la tesis de que involucrando la comunidad en la ejecución (y administración) de determinados servicios sociales, no sólo se reduce el costo de los mismos (al eliminar importantes costos burocráticos) sino además, se incrementa su calidad, ya que descentraliza la responsabilidad de ejecución haciendo más directa la interacción entre la administración del servicio (la misma comunidad organizada) y los beneficiarios.

3. Desarrolla y profundiza la democracia e incrementa los niveles de responsabilidad tanto del ciudadano como del gobierno municipal. Reinhard Friedman, experto del Centro de Migración Internacional y Desarrollo de la República Federal Alemana, apunta que "el municipio, como vida política relativamente autónoma, debe cumplir una función de escuela política, debe ser una instancia de participación ciudadana, debe, en suma, ser el fundamento de la vida democrática del país, a la vez que una institución de socialización cívica"; en este sentido, mediante las distintas modalidades de participación se complementan y refuerzan los mecanismos ya institucionalizados propios de la democracia representativa, y se le confiere a los gobiernos locales la importante función de transformar los habitantes del municipio venezolano en verdaderos ciudadanos, es decir, agentes sociales copartícipes del desarrollo local.

Por otro lado la participación ciudadana, al propiciar mayores niveles de conciencia colectiva, solidaridad y responsabilidad de la sociedad civil, permite un control ciudadano más eficaz sobre las acciones de la administración municipal, obligando a una mayor transparencia en los procesos decisionales y al necesario incremento en los niveles de eficacia, eficiencia y responsabilidad de ésta última en beneficio de la comunidad.

4. Fortalece al municipio como instancia de gobierno y crea perspectivas de continuidad y estabilidad democrática en los actores sociales. Por esta vía incrementa la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad del sistema democrático para adoptar decisiones y políticas públicas en forma legítima y eficaz (Verdesoto, 1997).

5. Propicia un desarrollo basado en la atención permanente y duradera de las necesidades de la población. Este desarrollo permanente y duradero - que algunos autores definen como desarrollo sostenible - sólo es posible si los ciudadanos asumen un rol protagónico en las decisiones públicas a través de la participación (Romero, 1977).

Hacia una Tipología de Participación

De acuerdo con la definición que sobre participación hiciéramos a inicios del presente capítulo, pareciera que la interacción ciudadanía-gobierno municipal constituye el punto central o clave del concepto mismo. Pues nada más alejado de la verdad; la definición en referencia está obviamente circunscrita a la participación ciudadana en los procesos decisionales del nivel local de gobierno, que dada la naturaleza y propósito de esta obra, nos interesa particularizar. Sin embargo, el proceso de participación no sólo es susceptible de ocurrir a partir de iniciativas propias de los mismos ciudadanos, sino además, subsistir sin que necesariamente se establezcan relaciones de dependencia - o interdependencia - con el nivel local de gobierno o cualquier otro órgano del sector público, aún cuando algunas - por no decir muchas - de estas iniciativas tarde o temprano interactúan con órganos gubernamentales en aras de su propia consolidación y sostenibilidad. Por esta razón, si quisiéramos universalizar el término participación optaríamos por una definición más amplia como "intervención de los ciudadanos en la realización de tareas públicas" (Buse, 1976).

En este punto valdría la pena hacer un esfuerzo por tratar de construir una tipología de participación ciudadana, para lo cual nos valdremos de cinco criterios de clasificación usualmente considerados por el común denominador de los teóricos en la materia. Estos

criterios son: obligatoriedad o no de sus resultados, origen, intensidad, fase del proceso decisional en el cual se concreta la participación y según sean mediadas o no por algún tipo de organización.

Según la obligatoriedad o no de sus resultados, la participación puede ser:

Consultiva (o no obligante): Los ciudadanos, organizados o no, aportan ideas o sugerencias (por iniciativa propia o previa consulta del decisor), cuya implantación queda a la total discreción del sujeto con capacidad de decisión.

Resolutiva (obligante): Los aportes de los ciudadanos generalmente agrupados en organizaciones legítimas, son incluidas en el proceso de decisorio, revistiendo, por ende, carácter obligante. Este tipo de participación supone una compartición de poder entre la instancia gubernamental o de decisión y la comunidad.

Según el origen de la iniciativa, la participación puede ser:

Iniciada y controlada por los propios ciudadanos, para obtener un propósito que ellos mismos determinan (Cartaya, 1996).

Propiciada, organizada y controlada por la instancia gubernamental con la finalidad de mejorar un servicio y/o obtener apoyo (Cartaya, 1996).

Según la fase del proceso decisional en la cual se concreta la participación, puede ser:

Participación ciudadana en la priorización de problemas y definición de objetivos de desarrollo. Generalmente es propiciada por alguna instancia gubernamental y tiene como finalidad recabar y procesar información en torno a las preferencias y demandas ciudadanas para orientar la formulación de planes y proyectos públicos.

Participación ciudadana en la formulación de programas, proyectos y servicios. Puede surgir por iniciativa de los propios ciudadanos con la finalidad de solicitar financiamiento y desarrollar por sí mismos el proyecto o servicio o puede ser promovida por la instancia gubernamental con la finalidad de aprovechar la experticia técnica existente en la comunidad.

Participación ciudadana en la ejecución de servicios y programas. Abarca desde servicios y programas concebidos y financiados por la misma comunidad organizada, hasta aquellos concebidos y financiados por la instancia gubernamental pero entregados a las organizaciones comunitarias para su ejecución y administración.

Participación ciudadana en el control de servicios o programas. En este caso la participación tiene como finalidad evaluar el funcionamiento o desempeño de un servicio o programa y solicitar ante el organismo público competente la corrección de las anomalías detectadas.

Ciertamente estos tipos de participación no son excluyentes. En su extremo, un mecanismo de participación podría implicar la intervención ciudadana en todas las fases del proceso decisonal.

Según la intensidad de la participación, esta puede clasificarse en:

Participación pasiva. La población se limita a elegir, con su voto, a las autoridades gubernamentales y a expresarles, eventualmente, sus necesidades grupales o individuales. En este caso, la comunidad o ciudadanía tiende a dejar en manos de sus representantes la solución de sus problemas.

Participación activa. La población se organiza e interviene en la fijación de prioridades, formulación de objetivos, definición de proyectos y control de la gestión

gubernamental. Está comprometida en la solución de sus problemas así como en garantizar que la administración pública cumpla eficaz y eficientemente con sus funciones.

Obviamente, este tipo de participación es el más deseable, pero en sí mismo constituye un desideratum hacia el cual debería avanzarse gradualmente en las municipalidades.

En el ámbito local, la transformación de esquemas pasivos de participación en modalidades más activas, generalmente no ocurre de manera espontánea; requiere en primer lugar de un esfuerzo activo de la misma sociedad civil y, en segundo lugar, de un importante y sostenido apoyo del propio gobierno municipal, el cual debe estimular la participación de los ciudadanos en la definición, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y proyectos.

Según sea mediada o no por algún tipo de organización, la participación puede ser:

Directa. Es aquella que se ejerce sin mediaciones y puede ser individual o colectiva. En este caso los ciudadanos que participan no lo hacen en representación o a través de organizaciones formalmente instituidas.

Indirecta. La participación se materializa a través de organizaciones que actúan en representación de intereses específicos, desde organizaciones de base (como asociaciones de vecinos) grupos de intereses públicos y organizaciones intermedias.

Formas y Procedimientos de Participación Ciudadana en el Ambito Local

La lista de posibles modalidades y formas de participación ciudadana en la política local es muy extensa. Diversos mecanismos han sido propuestos y ensayados, los cuales se corresponden a los distintos tipos de participación mencionados en el punto anterior. Sin embargo, cabe destacar que en cuanto al criterio "intensidad" y en lo que a Venezuela se refiere, las modalidades formalmente instituidas obedecen más al concepto de participación pasiva que al

de activa, aún cuando algunas de ellas puedan representar un avance hacia mecanismos más activos de participación.

A continuación describiremos algunas de estas formas o modalidades, utilizando una clasificación poco ortodoxa pero útil para diferenciar aquellos mecanismos tradicionales - generalmente amparados por un marco legal - que comúnmente se traducen en formas pasivas de participación y que denominaremos "**Convencionales**", de aquellos procesos más vanguardistas, menos comunes, pero más efectivos de participación que por su naturaleza implican una intervención más activa y creativa del ciudadano en la gestión local, y que en contraposición con los anteriores denominaremos "**No Convencionales**".

Con la finalidad de ordenar más fácilmente la información clasificaremos a su vez las Convencionales en directas e indirectas, bajo la premisa de que las No Convencionales generalmente se concretan a través de algún tipo de organización comunitaria.

Para no dejar de lado otros importantes criterios de clasificación desarrollados en párrafos anteriores, trataremos de destacar por lo menos en carácter activo o pasivo y obligante o no, de las distintas modalidades consideradas.

Modalidades Convencionales de Participación Directa en el Proceso Decisional.

a. Plebiscito o Referéndum. Constituye una consulta directa a la población sobre un problema de decisión que puede ser reducida a una pregunta o cuestión simple. En general, la decisión cívica que se origina del plebiscito reviste carácter de una resolución definida que ha de ser respetada tanto por el gobierno local como por el concejo municipal. De acuerdo con numerosos autores el plebiscito es fundamentalmente un instrumento de corrección respecto de las resoluciones del gobierno o del concejo municipal. Teóricamente, mientras exista

coincidencia entre las decisiones de éstos con la ciudadanía, no se justifica el plebiscito. El plebiscito, como instrumento de participación directa presenta una serie de desventajas:

- No todos los problemas de decisión municipal son reducibles a un sí o no. Problemas de decisión complejos, tan comunes en el ámbito municipal, no se amoldan al reduccionismo simple que impone el plebiscito.

- Puede ser peligroso, pues como procedimiento está siempre sujeto a la influencia de intereses particulares y a la demagogia; en este sentido, la elección cívica resultante del plebiscito no siempre está bien fundamentada pues el nivel de información del ciudadano común es relativamente bajo.

- Como procedimiento es relativamente costoso, sobre todo si consideramos sus cuestionables beneficios.

En Venezuela, la utilización del plebiscito como modalidad de participación, esta prevista en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Artículo 175), pero limitada a la consulta de ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo, con excepción de las ordenanzas tributarias y de presupuesto.

b. Encuestas Municipales. También denominadas demoscopias municipales, consisten en consultas que la administración local dirige directamente a los ciudadanos e investiga, por medio de planteamientos formalizados (cuestionarios), la opinión acerca de diferentes proyectos y problemas locales. Las encuestas municipales, a diferencia de los plebiscitos, pueden reflejar una imagen más o menos objetiva de los deseos y demandas de la población, orientando las políticas y planes de la administración hacia las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, como instrumento de participación presenta una serie de desventajas a saber:

- No constituyen (por lo menos en el caso venezolano) mecanismos legalizados de participación; en este sentido, queda a la total discreción de las autoridades municipales la

formulación de las preguntas, la interpretación de los resultados y, en fin de cuentas, tomarlos en consideración al momento de formular sus planes y políticas.

- Limitan en alto grado las iniciativas ciudadanas, ya que los encuestados son seleccionados mediante muestreos aleatorios. Por otro lado no involucra a los ciudadanos en la toma de decisiones y mucho menos en la ejecución de las mismas, es decir, no contempla interacciones que estimulan la creatividad de la comunidad, característica fundamental de procedimientos más activos de participación ciudadana.

- Son relativamente fáciles de manipular y generan en la ciudadanía desconfianza en cuanto a la consideración efectiva de sus opiniones.

c. Las Iniciativas Cívicas. Consisten en autoorganizaciones autónomas de ciudadanos que tienen como objetivo influir en los planes de la administración municipal; surgen frecuentemente a raíz del descontento de ciudadanos con el rendimiento de la administración municipal o con decisiones de ésta que afectan sus intereses o su calidad de vida en general. Las iniciativas cívicas hacen uso tanto de las posibilidades de participación facilitadas por la legislación o institucionalidad como de métodos de acción violenta o no violenta. Como forma de participación, presentan, entre otras, las siguientes desventajas:

- Son frecuentemente controladas por minorías transformándose en plataformas para la legitimación de intereses políticos, comerciales y otros intereses particulares.

- Generalmente son coyunturales, y no persiguen motivar una participación a largo plazo.

A pesar de las desventajas señaladas, algunos autores no dudan en señalar el importante papel que las iniciativas cívicas cumplen como mecanismo de control ciudadano, bien sea en su propósito de revocar decisiones gubernamentales o bien con el fin de presionar para que determinadas leyes o proyectos se ejecuten; en todo caso, las organizaciones ciudadanas que se

conforman a partir de estas iniciativas pasan a construir un tejido cívico a través del cual se expresan propuestas colectivas y se opina en torno a las decisiones gubernamentales (Mora y Araujo, 1995).

En Venezuela, las iniciativas cívicas en el ámbito local, están legalizadas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Artículo 174) pero limitadas a la presentación de proyectos de ordenanza; por otro lado, el contenido mismo de la Ley las convierte en una modalidad de participación indirecta, pues sólo pueden ser ejercidas por organizaciones representativas de sectores de la comunidad legalmente constituidas (Juntas de Vecinos, Agrupaciones Gremiales, Sindicales, Etc.) que estén respaldadas por no menos de 1.000 vecinos.

d. Revocación y Derecho de Reclamación. Implica la intervención ciudadana para eliminar un dictamen público o para enjuiciar directamente las autoridades del gobierno municipal (solicitando la destitución de un funcionario de su cargo). Este instrumento de participación implica un control de las autoridades locales por parte de la comunidad, permitiendo la revocación de ordenanzas municipales y la posible sanción de casos de corrupción o graves faltas en la administración por parte de alcaldes o funcionarios.

En Venezuela, la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece la posibilidad de revocación por parte de los ciudadanos (Artículos 176 al 179), con la excepción de las ordenanzas tributarias y de presupuesto. Sin embargo, la iniciativa para revocar el mandato del Alcalde corresponde al Concejo, al improbar con el voto de las tres cuartas partes de sus integrantes, la memoria y cuenta (Artículo 69); tal decisión debe ser ratificada por los electores en un referéndum. En este sentido, el control de la ciudadanía es de segundo grado pues la iniciativa recae sobre el concejo. Por otra parte, es importante señalar que no se prevé ninguna medida de este tipo aplicable a los concejales.

Modalidades Convencionales de Participación Indirecta en el Proceso Decisional.

a. Participación en Partidos Políticos. Constituye la modalidad más tradicional de participación indirecta en sistemas democráticos representativos; la participación se concreta por medio de la adhesión o afiliación de los ciudadanos a los partidos o al trabajo activo en ellos.

La forma de participación a través de partidos siempre estará limitada a un pequeño segmento de la ciudadanía, razón por la cual nunca debe ser la única manera de participación ciudadana.

b. Foros Cívicos. Constituyen espacios de trabajo o discusión, generalmente organizados por asociaciones y gremios con la participación activa de los gobiernos municipales, cuya finalidad es brindar a los ciudadanos la posibilidad de hacer ingresar sus inquietudes y propuestas en la toma de decisiones de la administración y del concejo. Es un mecanismo particularmente útil para estimular iniciativas cívicas, propiciar la discusión en torno a los problemas municipales y sus alternativas de solución, presentar los planes y proyectos gubernamentales y presentación pública de cuentas por su nivel de cumplimiento y efectividad. En Venezuela no existen experiencias documentadas sobre la utilización de este tipo de mecanismo.

c. Cabildos Abiertos. Son generalmente convocados por el gobierno municipal o el Concejo y tienen como finalidad informar a los ciudadanos sobre importantes asuntos municipales y discutirlos con ellos. Es un instrumento muy usual para mantener un diálogo entre la administración y la comunidad. Generalmente, son convocados a las asambleas organizaciones y fuerzas sociales relevantes del municipio, razón por la cual es considerado un instrumento de participación indirecta. Los cabildos abiertos presentan dos desventajas evidentes:

- La decisión de organizar el cabildo recae sobre la administración o el concejo municipal; no tiene carácter obligante.

- La gran cantidad de participantes dificulta, a menudo, la interacción gobierno-comunidad necesaria para garantizar la amplitud y precisión de la información suministrada por el gobierno, así como la retroalimentación que éste espera de los ciudadanos.

Estas desventajas debilitan su efectividad como mecanismo de participación. En Venezuela, el cabildo abierto está previsto en el artículo 171 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; sin embargo, en la práctica, su debilidad como mecanismo de participación se ha hecho evidente.

Aún cuando actualmente la mayoría de los municipios del país no celebran cabildos abiertos - y aquellos que sí lo hacen irrespetan la frecuencia establecida en la Ley - en los contados casos donde se han celebrado no han incidido mayormente en el desarrollo de la política local. En realidad, "el cabildo abierto ha sido como experiencia, en términos generales, más una válvula de escape a la presión social para el desahogo ciudadano que un instrumento de participación" (Mouchet, 1997).

Ciertamente, el control casi absoluto que las autoridades ejercen sobre el mecanismo, desde la decisión de convocar las sesiones hasta los aspectos inherentes al desarrollo de las mismas - definición de agenda, selección de organizaciones comunitarias participantes, etc. - han hecho del cabildo abierto un espacio más propicio para intentar fortalecer la imagen del gobierno local y/o favorecer intereses político-partidistas, que para concretar un intercambio eficiente y constructivo de información entre ciudadanía y autoridades.

Estas deficiencias serían en parte superables, si desde los propios gobiernos locales y concejos municipales se hicieran esfuerzos por regular la puesta en práctica de los cabildos abiertos, lo cual supone, entre otras cosas, incorporar más activamente a los propios ciudadanos en la definición del cuándo, para qué, cómo y con quienes hacerlos, propiciar la generación de información - tanto por el lado de la comunidad como del gobierno - que sustente los procesos

de discusión y diálogo que se desarrollen y, por su puesto, establecer mecanismos que estimulen y faciliten a las organizaciones comunitarias el necesario seguimiento y control de las resoluciones y compromisos que de ellos se generen.

d. Las Comisiones Sectoriales. Constituyen órganos de carácter consultivo y colaboradores del gobierno municipal, conformados generalmente por representantes de asociaciones de vecinos, sindicatos, organizaciones empresariales, colegios profesionales, etc., a través de los cuales se canaliza la participación de la ciudadanía en diferentes áreas de la administración municipal. Estas áreas se corresponden usualmente a los clásicos ámbitos de atención por parte de la política gubernamental tales como vivienda, seguridad pública, salud, educación, ambiente, urbanismo, etc. Normalmente, las actividades de estas comisiones abarcan la elaboración de informes técnicos presentados a solicitud del gobierno o concejo, evaluar decisiones importantes antes de que éstas sean implementadas, elaborar diagnósticos y proyectos sectoriales, etc. En Venezuela, la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé la cooperación vecinal para labores de asesoramiento en las comisiones permanentes del Concejo que se encargan de estudiar los proyectos de ordenanzas y efectuar investigaciones que les ecomiende la Cámara (Artículo 180). Sin embargo es prerrogativa del concejo el requerir la colaboración vecinal en tales comisiones, lo cual limita la posibilidad de iniciativas ciudadanas.

También, y en el marco del mismo artículo 180 de la referida Ley, están previstas las Comisiones de Vecinos para vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos en su jurisdicción.

Sin embargo, por el mismo hecho de ser prerrogativa del Concejo el solicitar la “colaboración” de los vecinos para supervisar los servicios, se debilita enormemente el control social, ya que su planteamiento contradice un principio gerencial básico referido al control, que es el siguiente: no puede haber control efectivo cuando quien controla - en este caso los ciudadanos- dependen directa o indirectamente del sujeto a controlar - en este caso las autoridades locales -.

Esta manera de “abrir “ espacios al control ciudadano sobre la gestión local atenta contra las bondades que este mecanismo pudiera tener en la práctica ya que impide, limita o en el mejor de los casos desestimula las iniciativas ciudadanas para ejercer su derecho en la materia.

Sobre este asunto, Angel Mouchet, municipalista de reconocida trayectoria, describe con propiedad la experiencia venezolana: “En cuanto a las comisiones de vecinos para vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos, las comunidades han venido actuando más por la vía oficiosa que la oficial, sin esperar a contar con la anuencia de la administración. Los éxitos obtenidos por las comunidades en cuanto a sus requerimientos lo han sido más por la presión social ejercida que por ser entes aceptados como tales comisiones” (Mouchet, 1997).

Por esta razón, es necesario revisar a fondo este instrumento, a fin de transformarlo en un verdadero mecanismo que propicie el control social; una alternativa en esta materia será desarrollada en el mecanismo “participación comunitaria en la supervisión y control de programas gubernamentales”, incluido en el segmento reservado a “Formas y Procedimientos No Convencionales de Participación Ciudadana en el Ambito Local”.

e. Ombusmann (Defensor del Pueblo). Consiste en la asignación de una persona particular, de reconocido prestigio, cuya principal función es orientar y asesorar a los ciudadanos sobre sus deberes y derechos, así como en la resolución de conflictos menores; también puede cumplir un rol de mediador entre el ciudadano y la administración (gobierno), para lo cual es sumamente importante su independencia del mismo.

Este instrumento no puede considerarse como una forma eficaz de participación ciudadana en la política municipal; según algunos autores puede constituirse en un mecanismo complementario de control legal y administrativo por parte del ciudadano.

En Venezuela, la figura del Ombusmann se encuentra actualmente en discusión.

f. Trabajo Comunitario. Es un método a través del cual se identifican las necesidades existentes en una comunidad, y se motiva (y habilita) a los ciudadanos a organizarse y buscar, mediante procesos de discusión y trabajo grupal, soluciones a los problemas que los afectan. Este mecanismo puede ser practicado y/o promovido por el gobierno municipal o por organizaciones no gubernamentales (caso más común en Venezuela).

El trabajo comunitario fomenta el sentido de responsabilidad y solidaridad del ciudadano, así como su compromiso en el enfrentamiento de los problemas que le aquejan. De todas las modalidades de participación vistas hasta el momento, es quizás la que se acerca más a la definición de participación activa; su concepción es perfectamente asimilable a la planificación participativa, por lo que podría constituir un instrumento vinculante entre la comunidad y la planificación municipal.

g. Participación de la Comunidad a través de los Organos Descentralizados de la Administración Municipal. En América Latina se han realizado importantes esfuerzos en establecer órganos decisionales en jurisdicciones menores a los municipios (parroquias, barrios, distritos, etc), como forma de estrechar los vínculos entre la gestión municipal y la comunidad y promover la participación ciudadana. Así, en Venezuela la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece la figura de las juntas parroquiales (Artículo 32) como entes auxiliares del gobierno municipal y de participación local, a través de las cuales los vecinos pueden colaborar en la gestión de asuntos comunitarios. A través de las juntas parroquiales, los ciudadanos pueden comunicar a las autoridades municipales las necesidades y demandas de la comunidad. Sin embargo, este mecanismo de participación (fundamentalmente de carácter consultivo) adolece de dos desventajas:

- Están fuertemente mediatizados por los partidos políticos, por lo cual no suponen una real descentralización de la gestión municipal.

- Corresponde a las mismas juntas establecer los medios de consulta y comunicación con la comunidad con lo cual las iniciativas de esta última a través de este mecanismo están sumamente restringidas.

Formas y Procedimientos No Convencionales de Participación Ciudadana en el Ambito Local

En Venezuela, al igual que en la generalidad de los países latinoamericanos, se ha excluido a las organizaciones ciudadanas del efectivo ejercicio del gobierno local; en este sentido, no existe dentro de la normativa legal la posibilidad de que la ciudadanía comparta realmente con la municipalidad ámbitos de poder y decisión; de esta manera, el espacio de una participación realmente activa es sumamente limitado. A continuación se presentan algunas alternativas de participación no convencionales, que representan, posibilidades más activas de intervención ciudadana en la política local, las cuales se aproximan más al viejo y conocido slogan "un gobierno de la gente, con la gente y para la gente".

a. Participación Comunitaria en la Supervisión y Control de Programas Gubernamentales. Esta modalidad circunscribe la participación a una de las fases quizás más importantes del proceso decisonal público: La vigilancia permanente por parte del ciudadano sobre un programa o servicio a fin de garantizar su adecuado funcionamiento en términos de eficacia, cobertura, eficiencia y calidad.

En este caso, las organizaciones comunitarias no intervienen directamente en la planificación del programa, así como tampoco en su ejecución y/o administración, pero a través de su evaluación permanente, pueden contribuir a corregir sus deficiencias, lo cual les confiere cierto poder decisonal en cuanto a su reorientación, ampliación y/o modalidad de implantación.

En general, este tipo de participación se traduce, en términos operativos, en una suerte de Juntas o Comités de Vigilancia, los cuales, previo seguimiento y evaluación del servicio o programa, formalizan sus denuncias y/o recomendaciones a los órganos competentes.

Estas Juntas pueden estar integradas por representantes de los organismos públicos y privados vinculados con la planificación y prestación del servicio y gremios involucrados, conjuntamente con delegados de organización comunitarias elegidos para tal fin (en representación de los ciudadanos / usuarios) o únicamente por éstos últimos. Preferiblemente, éstas instancias de control deben establecerse y funcionar en las mismas unidades prestadora del servicio o en sus cercanías, a fin de constatar directamente su funcionamiento y/o de recibir y procesar fácilmente las denuncias o quejas de los usuarios.

Para que las Juntas o Comités de Vigilancia puedan ejercer un control efectivo del programa o servicio, deben cumplirse algunas condiciones mínimas, a saber:

- Deben institucionalizarse, es decir, deben constituirse en mecanismos aceptados y reconocidos por las autoridades y órganos prestadores del servicio que pretenden controlar.
- De otro modo se dificultaría el control y quedaría totalmente en manos de las autoridades el procesar las denuncias y considerar las propuestas provenientes de las Juntas o Comités de Vigilancia.
- Los ciudadanos que conformen el Comité o Junta de Vigilancia deben ser elegidos por asociaciones comunitarias legalmente constituidas; de otra manera carecerían de representatividad y legitimidad para la propia comunidad (usuarios).
- Los criterios de evaluación de los servicios deben ser previos al control, y acordados conjuntamente entre los representantes de la comunidad y las autoridades responsables de la planificación, administración y ejecución del servicio.

– Los mecanismos de comunicación entre la Junta o Comité con los ciudadanos y las autoridades deben ser claros, concretos y conocidos por todos los involucrados, al igual que los procedimientos formales tanto para canalizar las denuncias y propuestas como para recibir aclaratorias, justificaciones y decisiones en relación a las mismas.

b. Participación Ciudadana en la Dirección y Administración de Empresas Municipales. Consiste en la incorporación de delegados de entidades cívicas o de asociaciones de usuarios en las Juntas Directivas de empresas o establecimientos encargados de la prestación directa de servicios municipales. La conformación de dichas juntas es complementada por el alcalde y/o funcionarios municipales por él designados y por representantes de los respectivos concejos municipales. Generalmente, las mismas entidades cívicas o asociaciones de usuarios postulan sus propios candidatos de acuerdo con las reglas y procedimientos establecidos en la normativa correspondiente. Las cuotas de participación de las distintas organizaciones en la Junta Directiva pueden variar de una experiencia a otra. Esta modalidad de participación posibilita una influencia más activa de la ciudadanía en las decisiones que la afectan, confiriéndoles no sólo una mayor capacidad de control, sino además, la co-responsabilidad en la prestación del servicio; ello podría contribuir a elevar la calidad y cobertura del mismo. Su desventaja podría consistir en que no necesariamente los delegados comunitarios conocen los aspectos técnicos y administrativos del servicio; pero esta deficiencia puede ser fácilmente superada a través de la capacitación y de algún mecanismo de control que permita la selección de delegados idóneos para el cumplimiento de sus funciones.

c. Participación Ciudadana en la Administración de Servicios Sociales. Esta modalidad de participación puede regirse por esquemas similares al descrito en el mecanismo anterior, y ha sido ensayada en diversos países para elevar la calidad de servicios sociales básicos como vivienda, educación, salud, etc. Inclusive, se han identificado experiencias en las cuales la administración integral de programas sociales concretos ha sido puesta en manos de la misma comunidad, quedando la función del gobierno local restringida al financiamiento (muchas veces parcial) del servicio (bien sea directamente o a través de otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales) y al control sistemático de su eficiencia, cobertura y calidad.

En el caso venezolano, debido a los bajos niveles de descentralización que hacia los municipios han evidenciado la mayoría de los programas y servicios sociales, esta modalidad de participación tiene en los actuales momentos un limitado campo de aplicación. Sin embargo, existen experiencias similares lideradas por otras organizaciones públicas (por ejemplo Gobernaciones de Estado) y organismos no gubernamentales que pueden constituirse en modelos a imitar a corto plazo por los gobiernos municipales. Tal es el caso del programa "Apoyo a la Atención Ambulatoria", coordinado por FUNDASALUD (organización creada por la Gobernación del Estado Lara para gerenciar los recursos que la entidad dedica a la atención de salud) y la Dirección de Salud del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), el cual es administrado por la misma comunidad, a través de grupos voluntarios organizados en asociaciones con personalidad jurídica. Los resultados de esta experiencia son realmente alentadores; los ambulatorios han evidenciado incrementos notables en la cobertura y calidad de los servicios, generando, adicionalmente, recursos propios que son reinvertidos en el mantenimiento de equipos y compra de materiales para los mismos.

Las causas del éxito son atribuibles al buen control administrativo, financiero y de personal que la asociación comunitaria ejerce sobre el servicio el incremento de la responsabilidad y compromiso de sus administradores y, sin duda, el trato directo y personalizado con los usuarios. Experiencias como ésta parecieran corroborar la tesis de que nadie está en la mejor capacidad de prestar un buen servicio que los mismos usuarios.

d. Participación Comunitaria en la Planificación Municipal. Constituye una de las modalidades más novedosas y ambiciosas de participación ciudadana, que sólo ha sido ensayada tímida y parcialmente por contados gobiernos locales en América Latina. En términos generales consiste en involucrar activamente la población organizada en el proceso formal de planificación del gobierno municipal; en su extremo, posibilita la participación de la comunidad en todas las fases del proceso decisional, es decir, desde la identificación y priorización de problemas (y oportunidades) hasta la selección y ejecución de acciones para su enfrentamiento, incluyendo el control ciudadano sobre el cumplimiento de tales acciones.

Tanto su esquema de aplicación como su grado de intensidad (fase de la planificación en la cual se involucraría la comunidad), varían de acuerdo con diversos factores como son el tamaño del municipio, la heterogeneidad de su sociedad, las capacidades del gobierno para implementar el instrumento y, por su puesto, los niveles de organización y capacitación de la comunidad para involucrarse en el proceso. Obviamente, la experiencia se debería ejecutar de acuerdo a etapas previamente establecidas, lográndose en cada una de ellas grados más intensos y profundos de participación; así, en una primera etapa quizás no sea posible avanzar más allá de una participación de las fuerzas sociales más representativas del municipio (incluyendo asociaciones vecinales importantes) en la identificación y priorización de problemas y oportunidades; en etapas posteriores, luego de un proceso continuo de aprendizaje tanto del gobierno municipal como de la comunidad, será posible (y necesaria) tanto la desconcentración y descentralización de la planificación participativa en unidades territoriales mas pequeñas y homogéneas (parroquias, barrios, etc) como la intervención activa de la comunidad en la definición y ejecución de acciones concretas.

Una de las metodologías de planificación participativa más difundidas, es la denominada microplanificación. Desarrollada por los profesores Nabeel Hamdi y Reinhard Goether del Massachusetts Institute of Technology (EUA), ha sido aplicada en América Latina por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), primero en la Municipalidad de Córdoba (Argentina) y posteriormente en el Municipio Los Salias (Venezuela).

En el marco de esta segunda experiencia, aún cuando no se dispone de información objetiva que permita evaluar su impacto sobre la gestión municipal, se han formulado microplanes en tres comunidades, los cuales disponen de financiamiento para su ejecución. Se sabe también que la experiencia está siendo difundida a otras municipalidades del país.

Como metodología, la microplanificación destaca por su sencillez, siendo además compatible con otras metodologías de Planificación por Problemas como el ZOPP, Marco

Lógico y Planificación Estratégica por Problemas que han sido difundidas en los gobiernos municipales venezolanos a través de programas de capacitación y asesoría técnica.

Sin embargo, a pesar de su sencillez metodológica, la introducción de la microplanificación en la gestión de una alcaldía es un proceso complejo y de larga duración (Fernández, 1996) ya que requiere de un conjunto de condiciones raramente observables en los municipios latinoamericanos en general, y venezolanos en particular. Exige, entre otras cosas, de la firme voluntad por parte de las autoridades municipales de compartir poder con los vecinos, de niveles de organización ciudadana relativamente importantes, de líderes comunitarios legítimos capaces de defender fielmente los intereses de sus representados y de aspectos de carácter más técnico - inherentes al municipio y su funcionariado - como serían el dominio de técnicas de planificación y presupuesto inspirados en objetivos, esquemas organizativos flexibles y descentralizados, y capacidad para interactuar en forma productiva y creativa con las organizaciones ciudadanas.

La elaboración de un microplan se realiza en talleres especialmente diseñados para tal fin - conducidos preferiblemente por facilitadores externos al municipio y la comunidad - que incorporan activamente líderes de la ciudadanía organizada y funcionarios municipales; en términos muy generales, el método abarca cinco etapas o pasos que se complementan y refuerzan entre sí:

- Identificación y priorización de los problemas comunitarios. Se inicia con un levantamiento de información mediante visitas y entrevistas a la comunidad y culmina en la selección de los principales problemas a ser considerados en el microplan.

- Identificación y selección de lineamientos de acción. Comprende la precisión de propuestas generales para enfrentar los problemas seleccionados en el paso anterior y el logro de acuerdos con respecto a su orden de prioridad.

- Identificación y selección de opciones de solución. En este paso los lineamientos de acción seleccionados se desagregan en opciones de solución concretas especificando, en cada caso, costo estimado y fuentes de financiamiento. Con base en las restricciones presupuestarias - tanto del gobierno como de la comunidad - se logra un acuerdo sobre las opciones de solución que realmente formarán parte del microplan.

- Programación de la Implementación. En esta etapa se procede a detallar cada opción seleccionada, precisando actividades, responsables de ejecución y fechas de inicio y término.

- Preparación del seguimiento y evaluación. En este paso se establecen los criterios y mecanismos sobre los cuales se fundamentarán el seguimiento y evaluación del microplan una vez iniciada su ejecución.

Vista así la microplanificación constituye un método si se quiere sofisticado y ambicioso de participación ciudadana en la planificación municipal, pues implica la interacción gobierno - vecinos en prácticamente todas las fases del proceso decisional. Se reitera una vez más que a pesar de ser un método comprensible y sencillo, su implantación no está exenta de dificultades. De hecho, el desarrollo de talleres con la comunidad para formular microplanes no trascendería más allá de un mero ejercicio si no se acompañan de actividades que contribuyan con la creación de condiciones favorables a la implantación del proceso, sobre las cuales se hizo referencia en párrafos anteriores. Algunas de estas actividades serían:

- Difusión de las bondades de la microplanificación, tanto a nivel del funcionariado como de la ciudadanía (sensibilización de los actores claves).

- División del municipio en unidades más o menos homogéneas (parroquias, barrios, urbanizaciones, etc.) - unidades de planificación - y creación de equipos responsables de la planificación participativa en cada una de ellas. Estos equipos se forman con vecinos y funcionarios municipales, y las unidades de planificación deben dotarse de la infraestructura y equipos necesarios.

- Conformación y/o consolidación de centros vecinales con dirigentes representativos.
- Creación de un sistema permanente de capacitación tanto para el funcionario municipal como para la comunidad misma.
- Creación y puesta en funcionamiento de un sistema de información que permita conocer la realidad municipal en las distintas divisiones del municipio - unidades de planificación - previamente establecidas.
- Creación y puesta en funcionamiento de mecanismos de vinculación entre el sistema formal de planificación y presupuesto municipal y los microplanes que se formulen en las distintas unidades de planificación.

Estas condiciones están ausentes en todos los municipios venezolanos y dadas sus exigencias en términos de presupuesto y capacidades organizativas, diríamos que son muy pocos aquellos que estarían en capacidad de institucionalizar la microplanificación en el corto plazo. Como se afirmó inicialmente, el avance hacia modalidades intensivas de planificación participativa - como es el caso de la microplanificación - constituye un aprendizaje continuo que se profundiza y consolida gradualmente. Pero este aprendizaje debe necesariamente iniciarse, a pesar de los contratiempos que puedan presentarse en los albores del proceso.

Las modalidades convencionales y no convencionales de participación comunitaria descritas en el presente documento, sólo representan algunas de las alternativas registradas y comentadas en los textos sobre el tema; lógicamente, existen muchas otras que surgen de esa interacción constante entre gobiernos locales y comunidad, las cuales deberían ser evaluadas y difundidas para fortalecer los procesos de participación ciudadana en la gestión local.

John Mc. Knight, citado por David Osborne y Ted Gaebler en "La Reinención del Gobierno" expone una serie de contrastes entre los sistemas burocráticos de prestación de

servicios y las asociaciones comunitarias, los cuales expresan, en esencia, las razones por las cuales valdría la pena promover la participación ciudadana; dada la sencillez y el valor didáctico de estos planteamientos nos parece pertinente citarlos como conclusión de este punto.

- "Las comunidades están más comprometidas ante sus miembros que los sistemas de prestación de servicios ante sus beneficiarios"
- "Las comunidades comprenden sus problemas mejor que los profesionales de servicios"
- "Los profesionales y las burocracias prestan servicios; las comunidades resuelven problemas"
- "Las instituciones y los profesionales ofrecen servicio; las comunidades ofrecen cuidado"
- "Las comunidades son más flexibles y creativas que las grandes burocracias de servicios"
- "Las comunidades son más baratas que los profesionales de servicio"
- "Las comunidades imponen patrones de conducta de un modo más eficaz que las burocracias o los profesionales de los servicios"

Requisitos para la Creación de Procedimientos de Participación Ciudadana.

Ciertamente, la participación ciudadana en el ámbito municipal requiere, como requisito indispensable, de cierto grado de regulación legal, sin la cual las autoridades locales no se sienten obligadas a interactuar con las organizaciones comunitarias ni éstas se ven estimuladas en el

ejercicio de sus deberes y derechos. En el caso venezolano, como puede observarse en los puntos precedentes, las modalidades de participación previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal son casi exclusivamente de carácter consultivo donde las posibilidades de participación ciudadana en la formulación de políticas y toma de decisiones es sumamente limitada. Sin duda, la nueva reforma de la Ley deberá incluir mecanismos más activos de interacción entre los gobiernos locales y la comunidad organizada.

Sin embargo, la participación no puede reducirse a su marco legal; existen otros requisitos que deben cumplirse para que la participación sea realmente activa y efectiva, es decir, para que genere resultados mejores a los que se obtendrían sin ella. Estos requisitos son:

- La comunidad ha de estar organizada. La participación ha de basarse en una ciudadanía activa y en la existencia de organizaciones sociales de todo tipo; sin una sociedad civil organizada no es posible la participación. También es necesario que las organizaciones comunitarias o ciudadanas posean objetivos y funciones claramente establecidos y que sean conducidas por dirigentes reconocidos; en caso contrario, existiría demasiada variedad de intereses y propósitos lo que haría difícil, si no imposible, el diálogo e interacción con las autoridades municipales.

- La comunidad ha de estar informada. Para poder participar activamente en la gestión municipal, la comunidad debe contar en todo momento con información clara, veraz, suficiente y oportuna acerca de los aspectos sobre los cuales deben tomarse decisiones. En este sentido, el gobierno local está obligado a brindar información sobre recursos, oportunidades y restricciones que pueden afectar el desarrollo del municipio.

- El gobierno municipal debe descentralizarse. La fuerte centralización que predomina en las estructuras organizativas de los gobiernos municipales constituye un obstáculo a la participación activa de la comunidad. Es necesario descentralizar la gestión municipal y en ocasiones desconcentrarla para garantizar una articulación fluida con las organizaciones de la sociedad civil. La descentralización y desconcentración de la gestión local no sólo implica la

distribución de autoridad y responsabilidad al interior del gobierno, sino además, organizar la acción municipal en áreas territoriales más pequeñas (parroquias, barrios, etc.) las cuales permitirán un contacto más directo con las distintas organizaciones comunitarias y, por ende, la participación más equitativa de las mismas en el proceso decisional.

- Las autoridades locales deben estar dispuestas a compartir decisiones con la comunidad. La implementación de modalidades activas de participación comunitaria en el desarrollo local requiere sobre todo que las autoridades, del municipio tengan la voluntad política de compartir las decisiones sobre los planes y presupuestos locales con los ciudadanos; es decir debe haber la disposición de delegar responsabilidades y recursos tanto a las estructuras desconcentradas del gobierno municipal como a las mismas comunidades organizadas. Para ello resulta indispensable que los funcionarios municipales asuman una actitud responsable frente al ciudadano, dejando de lado comportamientos autoritarios y/o paternalistas que inhiben la participación.

- La comunidad ha de estar dispuesta a participar activa y responsablemente en la gestión local. A menudo, es la misma comunidad la que preserva una visión paternalista y populista del gobierno municipal, pensando que éste es el único responsable de satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas. Esta actitud por parte de la comunidad debe ser transformada gradualmente hacia comportamientos más proactivos, fortaleciendo sus valores de solidaridad, compromiso y responsabilidad en el enfrentamiento de sus propios problemas.

- Los procesos de participación deben institucionalizarse. A fin de garantizar la continuidad y efectividad de cualquier modalidad de participación activa en la gestión municipal, es necesario institucionalizarla, es decir, crear e implementar mecanismos formales que permitan vincular sus resultados con los procesos de planificación (y presupuesto) municipal. De esa manera, la participación irá ganando legitimidad como forma de gobierno a nivel local, generando confianza y estímulos en la ciudadanía y fortaleciendo el compromiso y responsabilidad de las autoridades hacia las organizaciones comunitarias.

El Gobierno Municipal como Promotor de la Participación Ciudadana.

En el punto anterior fueron descritos algunos requerimientos que es necesario satisfacer para estimular la participación activa de la ciudadanía organizada en el desarrollo local; al gobierno municipal corresponde parte de la responsabilidad de promover iniciativas tendentes a la satisfacción de tales requerimientos, bien sea a través de iniciativas propias o bien a través de su cooperación con organizaciones de cooperación pertenecientes a la sociedad civil. Estas iniciativas podrían consistir en:

- Dar cumplimiento a los mecanismos de participación previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM). Aún cuando la mayoría de los mecanismos o modalidades de participación previstos en la LORM son de carácter consultivo y se corresponden en la práctica con formas pasivas de participación, su utilización recurrente puede servir de estímulo y preparación para formas más ambiciosas de vinculación comunidad-gobierno municipal. Ya que la utilización de varios de esos mecanismos (cabildos abiertos, integración de vecinos en comisiones permanentes del concejo, referéndum, etc.) está sujeta a la discreción de las autoridades locales, corresponden a éstas la responsabilidad de promoverlas y darles cabida en la gestión municipal.

- Fortalecer la estructura organizacional de la comunidad, facilitando y/o promoviendo la creación y funcionamiento de organizaciones ciudadanas. A la par de ello, el mismo gobierno municipal puede ejecutar o patrocinar programas educativos destinados a incrementar las capacidades de participación de dichas organizaciones, ampliando las posibilidades de que éstas asuman un rol más activo en el desarrollo local.

- Mejorar los mecanismos de comunicación hacia la comunidad. Para que la comunidad organizada pueda participar es necesario que las autoridades municipales difundan en forma continua, ordenada y sencilla, información sobre las políticas, programas, proyectos y recursos del municipio. Así mismo, es fundamental que la rendición de cuentas sobre la

ejecución de los planes así como de la utilización del presupuesto sea pública y que contemple la interacción con la comunidad durante el proceso. De esta manera, el gobierno municipal puede facilitar el control de su gestión por parte de la ciudadanía.

Por otro lado, a través de mecanismos fluidos de comunicación el gobierno municipal puede informar a la comunidad sobre sus políticas o programas de participación, inculcándole al mismo tiempo valores de responsabilidad y compromiso que sustituyan gradualmente actitudes pasivas y conformistas que caracterizan a algunos sectores de la sociedad.

- Generar procesos de formación al interior de sus estructuras administrativas, a fin de capacitar a los funcionarios públicos en la implantación de políticas, programas o modalidades de participación comunitaria, estimulando su vocación de servicio, su sentido de responsabilidad con el ciudadano y su compromiso con el desarrollo local.

- Crear e instrumentar modalidades de participación activa en el municipio (trabajo comunitario, participación ciudadana en la dirección y administración de empresas municipales y servicios sociales, participación ciudadana en la planificación municipal, etc.) y prever los mecanismos estructurales y funcionales que los hagan viables.

A manera de Conclusión

De acuerdo con lo visto, la participación ciudadana en la gestión pública local, para ser exitosa, exige la intervención activa y simultánea de diversos actores: comunidades con capacidad de organizarse y con la voluntad de asumir responsabilidades en la solución de problemas colectivos; gobiernos municipales dispuestos a compartir poder con la sociedad civil que estimulen la creación de mecanismos fluidos de comunicación e interacción con la misma; y, obviamente, de otras organizaciones (ONG's, Universidades, etc.) que acompañen técnicamente el proceso de aprendizaje conjunto que deberán experimentar gobierno y comunidades en beneficio del desarrollo local.

RESÚMEN (Ideas Fundamentales)

- ✓ La participación implica la intervención de los ciudadanos - organizados o no - en la realización de tareas públicas. Como proceso, puede concretarse en muy distintos ámbitos - político, económico, social, etc.- con muy distintos propósitos y en cualquier nivel político-territorial (Nacional, Estatal, Municipal, etc.)
- ✓ El gobierno municipal, como instancia gubernamental más cercana a la ciudadanía, reúne las condiciones más favorable de todo el sector público para llevar a cabo una gestión participativa.
- ✓ La participación ciudadana en el ámbito local expresa la interacción dinámica, activa y creativa entre la comunidad y el gobierno municipal para emprender acciones que contribuyan a solucionar los problemas.
- ✓ La participación implica compartir poder dentro de un esquema de juego tipo "suma variable" donde todos los actores involucrados ganan. Gana el gobierno municipal, pues incrementan sus posibilidades de ejercer una gestión efectiva, eficiente y transparente, consolidando su representatividad y legitimidad. Ganan los ciudadanos al constatar que sus demandas son entendidas y atendidas, y al sentirse copartícipes y co-responsables de lo que se haga o deje de hacer en su municipio o comunidad. Por último, gana la democracia al fortalecerse y profundizarse.
- ✓ La participación exige un cambio de actitud tanto de las autoridades como del ciudadano. Las primeras deben estar convencidas de la necesidad y ventajas de la participación y, obviamente, en la capacidad y disposición de compartir poder. Por su parte, los ciudadanos deben estar dispuestos a movilizar sus recursos y asumir su cuota

de responsabilidad en la gestión; además, ambos deben vencer la cultura asistencialista que siempre los ha caracterizado.

- ✓ Las modalidades de participación previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal son casi exclusivamente de carácter consultivo donde las posibilidades por parte de los ciudadanos de incidir verdaderamente en las decisiones gubernamentales son sumamente limitadas. Estas dificultades impuestas por la propia Ley para la participación conjuntamente con la débil articulación de la propia ciudadanía y la baja capacidad de los gobiernos municipales para establecer canales de comunicación expeditos con la comunidad e implicarla en la búsqueda de soluciones, emergen como importantes obstáculos a la participación ciudadana.
- ✓ La participación deber ser reconocida y respetada aún cuando no se realice según los modelos organizativos establecidos por las instituciones y las Leyes. Las experiencias que surgen por iniciativa de la propia ciudadanía deben ser evaluadas, estimuladas y puestas al servicio del desarrollo integral del municipio.
- ✓ La planificación participativa emerge como una de las modalidades más avanzadas de participación, pues convierte al ciudadano en sujeto activo del desarrollo local. Sin embargo, su aplicación exige cierto grado de madurez política y experticia técnica tanto por parte de las autoridades municipales como de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFIA

- Bolay, Jean Claude, y otros. **Nuevas Oportunidades: Participar y Planificar**, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996.
- Cartaya, Vanessa. **La Participación de la Sociedad Civil: Factor Clave para una Gestión Municipal Exitosa**, ponencia presentada en el Seminario "El Reto de los Gobiernos Municipales", Maturín, Marzo 1996.
- Carucci T. Flavio y Robles V. Jesús. **Evaluación de Procedimientos y Estilos de Gerencia Municipal**, PROGECI/FUNDAGES, Caracas, 1995.
- Friedman, Reinhard. **Participación del Ciudadano en la Política Comunal**, Ponencia presentada en el seminario sobre política social en los centros urbanos de América Latina, FESCOL/GTZ, Bogotá, 1994.
- España, Sara. **La Metodología de Microplanificación**, Documento elaborado a partir del Taller de Capacitación dictado por el Proyecto de Asistencia para la Gestión de Ciudades Intermedias (PROGECI) en San Antonio de los Altos, entre el 6 y el 8 de Julio de 1995, ILDIS, San Antonio de los Altos, 1995.
- Fernández Borge, Fausto. **La Microplanificación, Participación Ciudadana en Acción**, Proyecto de Asistencia para la Gestión de Ciudades Intermedias (PROGECI), Caracas, Marzo 1996.

- Guerke, Petra. **Documentos Finales de la Asesoría a la Municipalidad de Córdoba** para Promover la Participación Ciudadana en la Gestión de Proyectos de Desarrollo urbano Local, Santiago de Chile, Agosto de 1993.
- Hanes de Acevedo, Rexena. **Los Vecinos: La Movilización de los Recursos del Municipio**, Gerencia Municipal, Capítulo 10, Ediciones IE&A, Caracas, 1993.
- IULA/CELCADEL. **Proyecto SACDEL, Seminario Internacional: "El Municipio como Promotor del Desarrollo Económico Local"**, San José de Costa Rica, 16/19 de Febrero de 1992.
- Mora y Araujo, Manuel. **Participación del Ciudadano en la Sociedad Actual**, Revista Perfiles Liberales, No. 39, 1995, pp. 97 - 100.
- Mouchet, Angel. **Propuestas para el Fortalecimiento del Control Social Local**, Borrador, ILDIS, Caracas, Septiembre 1997.
- Osborne David y Gaebler Ted. **La Reinención del Gobierno: La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público**, Capítulo 2, Ediciones Paidós, México, 1994.
- Romero Moreno, Fernando. **Desarrollo Sostenible y Participación Popular Ciudadana**, en el Pulso de la Democracia, Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia, República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular, Editorial Nueva Sociedad, 1977, pp. 27 - 32 .
- Verdesoto, Luis. **El Concepto y las Experiencias Regionales de Participación**, en el Pulso de la Democracia, Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia, República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular, Editorial Nueva Sociedad, 1977, pp. 349 - 380 .