

INSTANCIAS DE MONITOREO PARTICIPATIVO (I.M.P.): ¿CÓMO INCREMENTAR PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO EN LOS PROYECTOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL?



PARTICIPATIVE MONITORING INSTANCES (P.M.I.): ¿HOW TO INCREASE THE PARTICIPATION AND CITIZENSHIP'S CONTROL ON THE TERRITORIAL INTERVENTION PROJECTS?

Mg. Juan Saavedra Vásquez*

RESUMEN

La *Instancia de Monitoreo Participativo (IMP)* tiene como propósito contribuir a incrementar las oportunidades de participación y el control ciudadano en la implementación de programas de desarrollo territorial. La metodología supone un componente de acción permanente de los diversos actores locales en cada una de las fases de los proyectos de desarrollo territorial. La propuesta de IMP se basa en las capacidades locales para observar la efectividad del proceso de intervención territorial en cada una de sus etapas. La participación comunitaria reconoce la necesidad de establecer un diálogo permanente con las entidades técnicas de ejecución de los proyectos, formulando cuatro momentos de trabajo: a) convenio local de monitoreo, b) conformación del (los) equipo(s) de monitoreo participativo, c) auditoría local, y d) elaboración de conclusiones, juicios y comunicación del proceso.

Palabras clave:

Intervención social- comunidad- participación- auditoría local

ABSTRACTS

The aim of Participative Monitoring Instance (PMI) is to contribute the increasing of the opportunities of participation and the citizenship control on the implementation of territorial development programs. The methodology supposes a continuous action component of different local actors on each one of the project's phases. The IMP proposal is based on the local abilities to observe the effectiveness of territorial intervention process in every one of its phases. The community participation recognizes the need to create a permanent dialogue with the organization that develops the project and the need to make four phases of work a) agreement of local monitoring b) creation of participative monitoring teams c) local audit and d) development of conclusions, judgments and communication of the process.

Keywords:

Social intervention, community, participation, local audit.

*Trabajador Social, Universidad de Valparaíso; Magíster en Desarrollo Humano Local y Regional, Universidad de la Frontera; Académico del Departamento de Ciencias Sociales. Universidad del Bío-Bío de Concepción, correo electrónico jsaavedr@ubb.cl

I. ¿Es la participación social un problema?

Aceptamos que la participación en la vida social es un supuesto dado en la vida social. Desde la noción de *pueblo* hasta la configuración actual de la ciudadanía, la participación está irreductiblemente ligada a la idea de democracia. Admitimos que la democracia supera la concepción de un sistema periódico de elección de individuos o grupos que detentarán el poder por un tiempo determinado, sino que más bien responde a una compleja tipología de prácticas, valores y creencias que están profundamente arraigadas en las diferentes expresiones de la cultura occidental, que más bien refieren a una idea de *moral* socialmente aceptada sobre la convivencia humana.

La democracia es un fenómeno social cargado de simbolismos, lo que en palabras de Bourdieu (1999), legitima la imposición de las normativas jurídicas en el marco del estado nacional moderno. La democracia no sólo repara en la forma de elección de los representantes, sino que establece un procedimiento para el nombramiento de autoridades y delegación de poderes. La democracia, y por consiguiente, la participación en esta, pueden ser concebidas como un imaginario social. La imagen – por consiguiente la imaginación- han sido constantemente devaluadas por la intelectualidad y los investigadores de lo social, tal como nos advierte G. Durand (2000). Por ello, resulta difícil concebir el carácter simbólico de la participación, reducida muchas veces al acto periódico, pero eventual, de participar en una determinada votación. La misma contradicción de la representación es la que ha impedido actualizar las formas de participación social: aún necesitamos de salas comunitarias repletas de sujetos expectantes, de manos alzadas y voces que legitiman una forma de participación que contrasta violentamente con los escenarios habituales en los barrios, escuelas y asociaciones de la más diversa índole, en donde sólo unos pocos se sienten convocados a seguir respaldando con su asistencia las acciones de las organizaciones sociales de base.

Una potente definición de participación es ofrecida por el programa *Mujeres y género en América Latina* de la Universidad Libre de Berlín. De acuerdo a esta iniciativa, “se entiende por participación social a aquellas iniciativas sociales en las que las personas toman parte consciente en un espacio, posicionándose y sumándose a ciertos grupos para llevar a cabo determinadas causas que dependen para su realización en la práctica, del manejo de estructuras sociales de poder” (!). La evidencia práctica está en la línea de lo señalado por este programa académico, en orden a que la participación ha mutado y ha desplazado a su protagonista principal durante buena parte del siglo XX (los movimientos sociales).

Concordando con esta posición, la investigadora Patricia Castañeda (2003) señala que durante los últimos cuarenta años las formas de participación en Chile ha evidenciado cambios profundos, distinguiendo en ellos cuatro etapas: a) participación como Opción (1960-1973), b) participación como Oposición (1973-1989), c) participación como Omisión (1990-2000) y d) participación por conexión (2000-en adelante). En esta última etapa, los avances tecnológicos en los ámbitos de las TICs de las últimas décadas proveen a la población de un repertorio de recursos para la comunicación, que incluye la televisión satelital, el teléfono móvil y la red Internet, entre los más espectaculares logros incorporados a la cotidianidad de las relaciones sociales. Como efecto de lo anterior, se reconocen en el ámbito social modificaciones emergentes en las formas de interacción y comunicación interpersonal, reconociendo como principal característica la posibilidad cierta de construir relaciones sociales desde la ausencia y la inmaterialidad del otro significativo. Se hace posible el tránsito de lo real a lo virtual, sin limitaciones de tiempo ni espacio

Curioso resulta además percatarse de que el principal promotor de la participación social en las últimas décadas es el Estado. Durante los primeros gobiernos de la Concertación, el concurso de la participación ciudadana fue más tímido que decidido, probablemente en un tácito acuerdo que busca evitar cualquier evento desestabilizador del orden acordado por la Transición. Más decidido en este aspecto, pero insuficiente en sus alcances, resultó el impulso dado por el Gobierno de Ricardo Lagos. Una de sus primeras medidas fue la emisión del *Instructivo Presidencial sobre participación Ciudadana* (2000) que declara que la participación es una dimensión fundamental de todo sistema democrático. A través de este acto, el Gobierno de Lagos establece un conjunto de acciones obligatorias para los

servicios públicos que promueven, entre otras, la transparencia de la gestión, la igualdad de oportunidades de participación y el respeto por la autonomía de las organizaciones sociales de base.

En el año 2006, la Presidenta Bachelet presentó la *Agenda Pro Participación* que busca potenciar los mecanismos de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones del Estado². Entre otros puntos, la agenda define que la participación refiere al acto de hacerse parte de los procesos decisionales de la democracia. Los ejes de la agenda son 1) Derecho de la ciudadanía a la información pública, 2) Gestión pública participativa, 3) Fortalecimiento de la sociedad civil, y 4) No discriminación y respeto a la diversidad. Durante el Gobierno de Sebastián Piñera (2011), se logra una nueva institucionalidad marco para la participación, la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, que establece entre otros, la existencia de organizaciones de interés público.

Volvamos a la pregunta inicial de esta sección: frente a este escenario, ¿por qué, entonces la participación puede ser un problema? Diariamente hay evidencias de desazón colectiva de comunidades, organizaciones y grupos sociales relevantes que reclaman su derecho a ser escuchados y a ser parte de la toma de decisiones. Este panorama desalentador tiene al menos dos posibles fuentes. Por un lado, la partidocracia chilena monopoliza la toma de decisiones en los asuntos públicos, en una acción deliberativa sustentada en las experiencias organizacionales de los partidos que carecen de prácticas democráticas. Las débiles democracias internas no son sólo características de los grupos más conservadores – como podría suponerse- sino que se han extendido a toda la práctica político-partidaria. Basta revisar la aversión evidenciada durante el año 2013 de los partidos políticos a sistemas de primarias para la elección de candidatos a cargos de representación popular. En el mundo político local, además, se evidencian experiencias clientelistas que atentan, no sólo contra la participación democrática libre e igualitaria de los actores sociales territoriales, sino que además afecta los cimientos sociales necesarios para el fortalecimiento del capital social de las comunidades.

Pero una segunda fuente del problema reside en las mismas prácticas de los profesionales y técnicos a cargo de la implementación de programas de política pública. El evento fortuito de una carrera universitaria y la obtención de un título profesional traen aparejado un hito de distinción clave en una sociedad altamente estratificada y desigual. La impronta profesional no suele ponerse en juego al momento de dialogar con actores sociales, especialmente con aquellos situados en el mundo popular o dentro del mundo rural. Es en este último aspecto donde pondremos acento en la propuesta de Monitoreo Participativo, es decir, en la posibilidad de contacto directo y participación en la toma de decisiones en la que se comprometen proyectos con un alto capital cognitivo por parte de los equipos técnicos a cargo de su gestión. Entre estos proyectos, mencionamos la construcción de carreteras, el desarrollo de obras de ingeniería hidráulica, proyectos energéticos y de transporte, entre otros.

II. El monitoreo participativo de los programas sociales: conceptos y alcances

La idea de monitoreo participativo no es nueva. Surge durante la década de 1980 como resultado de la cooperación internacional, asentándose definitivamente en las inversiones públicas de los países en vía de desarrollo desde mediados de la década de 1990. Breilh (2002) entrega la siguiente definición de monitoreo participativo:

“...es la mirada permanente de la colectividad organizada sobre los procesos de los que dependen su bienestar, su funcionamiento democrático y la reproducción de sus conquistas materiales, culturales y humanas. Bajo una gestión participativa y la planeación estratégica, el monitoreo es la mirada de la colectividad y el seguimiento de la construcción del proyecto colectivo y de los obstáculos que enfrenta.”

Por su parte, Guijt (2007) señala que:

“El monitoreo participativo disminuye el énfasis en programas definidos y motivados externamente y resalta la importancia de un proceso localmente pertinente de recolección, análisis y uso de la información. Éste supone la participación de (grupos de) personas en aspectos del monitoreo en los que no han estado involucradas anteriormente y la creación de condiciones propicias para que las mismas puedan definir el enfoque, los medios y el ritmo del proceso de aprendizaje”.

Evans & Guariguata (2007) señalan que el monitoreo participativo asume diversas formas, tales como a) *monitoreo local*, en la que la recolección y análisis de datos es la resultante del trabajo de los habitantes y técnicos del lugar, b) *monitoreo colaborativo*, en donde se incorpora el análisis crítico con el fin de fundar la toma de decisiones, c) *monitoreo conjunto*, orientado a la revisión cooperativa de los actores participantes respecto de una norma, o, d) *auto monitoreo*, en donde las propias comunidades realizan el monitoreo de sus actividades o su relación con el entorno natural.

Las implicancias prácticas del monitoreo son amplias. Evans & Guariguata (2007) lo aplican a las intervenciones del bosque tropical. Breilh (2002) desarrolla la idea de monitoreo en el marco de programas de salud primaria. Atkins (2008), propone el monitoreo participativo del agua, en un contexto de potencial escasez mundial del recurso. La propuesta que presentamos a continuación se expresa a nivel de proyectos de infraestructura en los que se demande participación, ya sea promovida por parte del Estado y/o que surge como una demanda efectiva desde la ciudadanía.

III. Instancia de Monitoreo Participativo (IMP): propuesta metodológica ¿De qué trata el I.M.P.?

La propuesta de *Instancias de Monitoreo Participativo (I.M.P)* pretende responder a las formas por las cuales podemos transitar desde la mera fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de la ciudadanía a un compromiso de responsabilidad compartida con el desarrollo del territorio. Su fundamento reside en la idea del diálogo y la construcción de acuerdos entre los actores sociales de un territorio, que, reconozcan entre otros, el carácter vinculante de la participación social en el diseño, implementación y/o evaluación de un proyecto de desarrollo territorial.

Si bien la propuesta de I.M.P puede ser aplicada a campos diversos, está fundamentalmente orientada a aquellas que implican el diseño y construcción de obras de infraestructura tales como carreteras, puentes, muelles, centrales hidroeléctricas, que entre otras, enfrentan a entidades con un alto grado de capital técnico especializado con las representaciones culturales configuradas social, económica e históricamente en los territorios objeto de la intervención.

La propuesta metodológica de la *Instancia de Monitoreo Participativo (IMP)* tiene como propósito contribuir a incrementar las oportunidades de participación y el control ciudadano en la implementación de estrategias y programas de desarrollo territorial. En cuanto instrumento, supone un componente de acción permanente de los diversos actores locales en cada una fase de los proyectos de desarrollo.

La propuesta de IMP se basa en las capacidades locales para observar la efectividad del proceso de intervención territorial en cada una de sus etapas. La metodología reconoce la necesidad de establecer un diálogo permanente con las entidades técnicas de ejecución de los proyectos, formulando cuatro momentos de trabajo: a) convenio local de monitoreo, b) conformación del (los) equipo(s) de monitoreo participativo, c) auditoría local, y d) elaboración de conclusiones, juicios y comunicación del proceso.

3.1. Resumen de las Etapas de la I.M.P.

Etapa	Descripción de la acción	Productos	Actividades propuestas
Convenio Local	Formalización del proceso de Monitoreo Participativo. Requiere del concurso del mandante, los actores locales interesados o que reciben los impactos del proyecto (económicos, ambientales, sociales, etc.) y del ejecutor directo de la acción (empresa constructora, consultora, universidad, entre otras). En esta etapa debe proporcionar la definición operativa de la participación ciudadana	Convenio de monitoreo Definición operativa de la participación ciudadana	Documentos preparatorios Reunión de Constitución de la IMP
Equipo Monitoreo Participativo	Grupo de trabajo operativo que será responsable de llevar a cabo el trabajo de monitoreo. Su constitución dependerá de lo acordado en el convenio, es decir, será conformado por representantes formales de la comunidad, o por representantes situacionales. También puede optarse por una representación mixta	Acta de constitución del equipo de monitoreo Normas de funcionamiento del equipo de monitoreo	Primera reunión equipo de monitores Elección de secretario(a) coordinador(a) del equipo de monitoreo Documento de reglas de funcionamiento
Auditoría Local	Revisión exhaustiva del proceso de implementación del proyecto de inversión territorial. Debe quedar acotado en la primera etapa que profesionales- técnicos y documentos operativos estarán disponibles para la auditoría	Informes parciales de auditoría. Fichas de reuniones del equipo de monitoreo	Reuniones con técnicos del proyecto Talleres de análisis de planos y documentos técnicos del proyecto Reuniones con técnicos externos a la ejecución del proyecto de inversión Informes parciales a la comunidad
Juicio y comunicación final del proceso	Comunicación de los resultados del proceso de monitoreo.	Informe final (escrito y oral) de monitoreo participativo del proyecto territorial	Reunión ampliada (asamblea comunitaria)

3.2. Características generales del I.M.P.

Es aplicable a contextos de inversión pública territorial, esto es, la oferta de bienes, servicios y políticas públicas con énfasis territorial (regional-local) cuyo diseño, gestión y evaluación es de responsabilidad del Estado.

Es recomendable además que la gestión técnica y asesoría del proceso de monitoreo participativo sea llevado a cabo por un equipo profesional con competencias formadas en participación local, mediación comunitaria y gestión de proyectos de inversión territorial. Con todo, si no se logra contar con este equipo asesor, las partes pueden acordar sobre los responsables de acompañar este proceso.

Supone la existencia de al menos dos partes. Por un lado un mandante, conformado por un organismo o servicio público descentralizado, o bien, de nivel central que busca desarrollar una intervención dentro de un territorio dado. Por otro, el conjunto de actores sociales que representan a los habitantes del territorio, las organizaciones comunitarias y actividades locales relevantes del sector. Cuando la implementación del diseño, la ejecución de obras u otra actividad ha sido licitada, deben además participar estos actores (empresas de construcción-ingeniería, consultoras, universidades, servicios de asistencia técnica, entre otras).

Es la primera etapa, es necesario que todos los actores involucrados acuerden el concepto y los alcances de la participación de la ciudadanía en el proceso de implementación del proyecto de inversión. Este aspecto es clave, pues si existen diferencias de interpretación del sentido de la participación, puede dar origen a conflictos futuros. Por ejemplo, el conflicto puede emerger cuando el mandante interpreta que la participación ciudadana se limita a algunos aspectos secundarios del diseño, cuando por el contrario, los actores locales están convencidos que la participación en la toma de decisiones es amplia y plena en todos los aspectos del proyecto.

La definición de la participación es también relevante, pues si bien simbólicamente la participación debe ser lo más amplia posible (concordancia con el imaginario democrático), existen limitaciones legales y/o técnicas que en la práctica limitan dicha posibilidad. Estas limitaciones deben ser conocidas por los actores sociales involucrados antes de iniciar el proceso de participación en el proyecto territorial.

La participación de los actores sociales puede operar por dos vías: a) una de representación tradicional, en donde los dirigentes reconocidos formalmente son convocados a las IMP, o bien, b) opera un criterio representacional basado en criterios situacionales, tales como el mayor conocimiento técnico en el ámbito del proyecto de inversión que posea algún actor específico, o bien la mayor cercanía física de uno o más actores con el área de impacto directo del proyecto.

La participación de los actores locales en los equipos de monitoreo es libre, completamente voluntaria y sin remuneración de por medio, esto último, con objeto de evitar cualquier juicio sobre la imparcialidad del trabajo de revisión y auditoría que realice esta instancia.

Es relevante además que la comunicación de los resultados del trabajo del equipo de monitoreo sean dados a conocer en diversos momentos del desarrollo del proyecto de inversión. Resulta clave además en este ejercicio que dicha información sea proporcionada directamente por los actores locales que integran el equipo de monitoreo participativo.

Cada una de las instancias puede auxiliarse con técnicas y procedimientos de promoción comunitaria, como también por las metodologías de educación popular, las que resultan atingentes a estos procesos participativos.

IV. Conclusiones

Esta propuesta metodológica de Instancias de Monitoreo Participativo responde a la necesidad de articular efectivamente a los actores sociales afectados por un determinado proyecto de desarrollo territorial. Sin ser estrictamente el sentido de esta contribución, la articulación que desarrolla la metodología del IMP responde a uno de los sentidos de la intervención social contemporánea. La posibilidad de vincular tanto a ejecutores de los proyectos como a los actores locales responde a una de las virtudes definitorias de IMP, acudiendo a una corriente sobre la auditoría social (accountability) y aportando innovaciones en esta perspectiva

Las oportunidades de poner a prueba la metodología indican que la mayor dificultad se produce en la definición de la participación. Esto ha ocurrido no sólo cuando hay diferencias en la apreciación sobre el involucramiento ciudadano "permitido" en los procesos de inversión territorial, sino que también cuando las partes desconocen los alcances de dicha participación que fueron acordados en las etapas iniciales. Otro aspecto crítico ha resultado al dilatar las actividades de las instancias técnicas más allá de los tiempos requeridos por las organizaciones representadas en las instancias de participación, lo que produce distanciamiento entre estos último con los resultados del proceso de monitoreo (sensación de improductividad de la instancia).

Con todo, en la propuesta de IMP reside además el fortalecimiento de los derechos de ciudadanía de los actores locales. La información en la toma de decisiones es fundamental para la democracia local, fortaleciendo la re-elaboración de la identidad territorial y disminuyendo la brecha que se ha establecido entre las comunidades y la aplicación de técnicas avanzadas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las localidades.

V. Bibliografía

- Castañeda, P. (2003), Cuarenta años de participación social en Chile. Nosotros, los de entonces, ya no somos los mismos. *Cuaderno de Trabajo Social N°3*, Municipalidad de Viña del Mar- Universidad de Valparaíso, pp. 21-27
- Breilh, J. (2002), De la vigilancia convencional al monitoreo participativo. *Revista Ciênc. saúde coletiva*, Volumen .8, N°4, pp. 937-951. Brasil: Asociación de posgraduados en salud.
- (1999): *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Barcelona: Anagrama
- Durand, G. (2000), *Lo imaginario*. Barcelona: Textos del Bronce.
- Habermas, J. (1998), *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus
- Evans, K.; Guariguata, M. (2008), *Monitoreo Participativo para el manejo del bosque forestal tropical*. Yakarta: CIFOR.
- Guijt, I. (Ed.) 2007. *Negotiated learning: Collaborative monitoring in forest resources management. Resources For the Future*, Washington, D.C., USA.
- República de Chile (2000), *Instructivo Presidencial sobre participación Ciudadana*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior
- (2011), *Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior

Recibido el 31 de Julio, 2013. Aprobado el 28 de Octubre, 2013.