

ANALISIS de “ACTORES INVOLUCRADOS” EN PROCESOS PARTICIPATIVOS

por Graciela Tapia¹

La participación ciudadana constituye un fenómeno complejo y multidimensional. Participación puede implicar tanto negociación, convergencia y cooperación de intereses y de actores, cuanto disenso y confrontación de los mismos. Los actores sociales dispuestos a participar, así como quienes se proponen convocar o inducir a la participación, deben estar dispuestos a aceptar, incluirse y/o conducir estos tres aspectos: conflicto, negociación, convergencia.

En el diseño de procesos participativos hay que tomar en cuenta los diferentes grados de participación. Estos grados de participación pueden clasificarse en cuatro niveles:

- a) Informativa: transferencia de conocimiento sobre lo que está pasando.
- b) Consultiva: expresión de la opinión y la voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades.
- c) Decisoria: ejercicio del poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones.
- d) Gestión: ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de políticas, proyectos, obras, servicios.

Los procesos participativos son costosos en términos de tiempo, recursos humanos y financieros. También genera costos porque produce muchas expectativas. No se puede pedir información, consultar, y luego decir adiós. La consecuencia será que la los actores pierdan confianza en estos procesos. Usualmente genera o destapa disputas y conflictos producto de los intereses divergentes de los actores involucrados, razón por lo que será necesario tener previstas medidas para abordarlos.

La participación presenta varias desafíos, entre ellos, procurar que la misma resulte operativa y no frustrante. Previo al análisis del tema específico, referido a los “actores claves”, quiero destacar que me parece necesario cumplir con algunos requisitos para que la participación sea efectiva.

- a) enmarcar la participación dentro de un proceso formal con el objetivo de construir consensos desde la perspectiva de la colaboración. (Planificación Colaborativa)
- b) facilitado por expertos neutrales y

¹ Abogada-Mediadora- Directora Ejecutiva de la Fundación para el Cambio Democrático (Partners for Democratic Change Argentina)

c) estructurado en etapas.

Transitadas las etapas de modo oportuno, y enmarcado el proceso en una cultura de manejo pacífico de disputas y toma de decisiones consensuadas, es posible obtener productos que otorguen, no sólo protagonismo a los participantes, sino también legitimidad y transparencia a los tomadores de decisiones.

a) Fundamentos para el marco en un proceso participativo colaborativo

Dependiendo del tipo de nivel o grado de participación que demande el proyecto, el objeto de un proceso colaborativo puede ser una mera consulta, o un intercambio de información o perspectivas, o la elaboración de recomendaciones o la toma de una decisión que resuelva un problema.

En cualquier caso entendemos que la metodología de trabajo requiere focalizar a las partes hacia la colaboración.

*"La premisa fundamental (premisa colaborativa) que subyace estos esfuerzos, es justamente la creencia en que si se puede traer a las personas afectadas e interesadas por un mismo problema a trabajar juntas, ofreciéndoles metodologías para cooperar y asegurando que obtengan y comprendan la información necesaria para tomar decisiones consensuadas, ellas crearán auténticas visiones y estrategias para abordar cuestiones de su interés, y podrán obtener respuestas a los problemas y preocupaciones compartidas en la comunidad. Este es un profundo cambio en nuestra concepción del liderazgo político e institucional. Son los líderes políticos y sociales quienes pueden promover estos procesos de cambio."*²

Las cuestiones de políticas públicas son multifacéticas, complejas e interdependientes, debido a que se han constituido en problemas sistémicos. Los problemas en sí mismos resisten una definición precisa y las soluciones pueden ser desconocidas.

La mera reivindicación de intereses simplifica los problemas y las soluciones. La reivindicación divide. Al dividir, limita la capacidad de implementar soluciones.

b) Facilitación por expertos neutrales

El manejo de técnicas de comunicación para lograr que la participación sea efectiva es indispensable. Los participantes pueden ser guiados por personas entrenados en esas habilidades para poder expresar sus quejas, emociones y opiniones de modo constructivo. La imparcialidad de un facilitador genera confianza en el proceso y disminuye resistencias al manejo de la comunicación. El diseño del proceso deberá evaluar el uso de técnicas estructuradas para los casos que sean

² Chrislip y Larson. "Collaborative Leadership (How citizens and civic leaders can make a difference)".

necesarios por razones de complejidad del tema y cantidad de participantes .

c) Etapas del Proceso Participativo

Al menos tres etapas diferenciadas deben diseñarse para la efectividad del resultado, 1) La evaluación y análisis de la cuestión 2) El diseño del proceso 3) La implementación del plan

Identificación de Stakeholders o “actores involucrados”

La identificación de los actores comienza en la primera etapa de “*Evaluación y Análisis de la Cuestión*”.

Previo a la convocatoria de los “stakeholders” (actores, partes o sectores involucrados), corresponde recabar exhaustivamente información en tres niveles: Los “actores”, el “problema” y el “proceso”.

En el marco del análisis de los “actores”, corresponde identificar quiénes deben participar como partes primarias y secundarias. Esta identificación se efectúa sobre la base de varios criterios:

- a) aquellos que tienen jurisdicción sobre la cuestión,
- b) aquellos que tienen intereses en la cuestión.
- c) aquellos que se verán afectados por la decisión
- d) aquellos que podrían boicotear el proceso o la decisión si no fueran convocados, y
- e) aquellos que puedan influenciar en la implementación de un acuerdo o la toma de una decisión.
- f) aquellos que pueden favorecer la implementación

La identificación implica un análisis que no siempre resulta sencillo. Por un lado, las partes pueden verse involucradas en distintos momentos. Una segunda dificultad, es que algunas personas que se pueden ver afectadas por la decisión pueden no estar lo suficientemente organizadas y ser lo suficientemente poderosas para ser consideradas como una de las “partes”. Los intereses de la comunidad local, por ejemplo, pueden no tener un cuerpo existente que pueda efectivamente representarlos contra las propuestas de un proyecto o política particular. Finalmente, una disputa puede incluir a tantas partes que simplemente no es posible identificarlas y asegurarles la representación a todas. (por ejemplo, en el caso de políticas ambientales que afectan industrias enteras y a grandes porciones de la población)

¿Quiénes son las partes?

Son organizaciones, individuos o grupos inorganizados.

Las partes primarias serían las que surgen de contestar las siguientes preguntas:

- Quién podría ser afectado por una decisión o solución potencial

- Qué intereses o cuestiones serían afectados
- Quién es responsable de tomar la decisión
- Quién sería capaz de bloquear o asegurar la implementación

Las partes secundarias serían las que surgen de contestar las siguientes preguntas:

- Quién ve afectados sus intereses pero menos directamente
- Quiénes están aliados a las partes principales y afectadas por su bienestar, pero de otro modo menos directamente afectado por la situación

Evaluación acerca de una “Estructura de Participación y Representación de los Actores identificados.

La estructura para la participación se evalúa en la etapa del “Diseño del Proceso”. Una vez identificados los actores y sectores que participarán corresponde responder claramente a las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo están las partes organizadas?

Los grupos bien organizados probablemente tengan mecanismos para decidir si participar y quien los representará. Los menos organizados necesitarán asistencia para poder hacer tomar decisiones. La importancia de la organización depende de la meta del proceso participativo. Si es meramente informativo y desestructurado la organización no será tan importante. Si requiere que las partes sean realmente protagonistas y puedan incidir en elaborar recomendaciones o tomar decisiones, la organización requerirá un trabajo previo al diseño del proceso en sí mismo, que garantice una organización mínima para legitimar representatividad.

2. ¿Cuál será la forma de participación?: ¿representativa o abierta a todos los que quieran estar presentes?

Una de las claves es si la reunión es abierta y si son o no necesarios acuerdos formales. En reuniones abiertas el objetivo es básicamente poner información sobre la mesa y recibir opiniones. Cuánto más comprometida esté la participación como referente para los decisores, más necesidad habrá de estructurar una forma de representación para las partes. Los diseños de procesos multipartes deberían contemplar una estructura de reuniones que prevea en las instancias de participación, la construcción de una representación en caso de que esta sea necesaria, el modo de participación de los representantes en el proceso, y el modo en que los representantes trabajan con sus representados para asegurar que cualquier recomendación es genuina y que cualquier decisión será respetada.

3. *¿Qué categoría de intereses debería estar representados?*

Las categorías de participantes muy vastas, usualmente tienen subcategorías de intereses que deben ser representadas.

Habrà que evaluar la manera de agrupar varios intereses en categorías que puedan ser representadas por individuos. Hay que tener cuidado en simplificar agrupando fácilmente en categorías como “empresarios” “comerciantes” “organizaciones sociales”, “vecinos”, etc. Difícilmente estas categorías definen categorías de intereses comunes y por ende, su representante puede no ser reflejo de las voces o necesidades de quienes integran la categoría.

4. *¿Cuántos participantes deberían representar a cada categoría?*

Un buen número para poder trabajar es de 8 o 12 por categoría. Los grupos grandes son deseables cuando la diversidad de conocimiento y de opinión es importante aunque toman mas tiempo para trabajar consenso y agendar reuniones. Cuanta más gente este involucrada en un proceso más gente es requerida para coordinarlo y facilitarlo.

Representantes por categoría: por ejemplo, si cada organización quiere tener su representación independiente de las otras, pero eso hace que el grupo sea muy grande, el facilitador deberá considerar la posibilidad de poder consensuar la representación a una persona por categoría de intereses, con una persona adicional designada como alternativa. Si la meta del proceso requiere efectuar una recomendación o tomar una decisión, el punto esencial para persuadirlos es explicar que, dado que las decisiones se efectúan por consenso, un grupo con un representante puede bloquear un acuerdo del mismo modo que el grupo que tiene tres.

No es necesario tener igual número de gente en cada categoría. En una organización algunos grupos pueden tener 3 representantes, otros dos, otros uno.

El facilitador debe discutir la representación con las partes, puede dar sugerencia para número de participantes y ver cómo se sienten.

Las partes deben ser informadas de que estas sugerencias son flexibles. Para evitar acusaciones de favoritismo, hacia una parte, el facilitador necesitará explicar el criterio que está usando. Puede trabajar con todos para desarrollar las categorías y para determinar el número de individuos que representaran a cada parte.

5. *¿Qué individuos en particular pueden representar mejor a cada categoría?*

Aquellos que conozcan la substancia de la cuestión, sean miembros respetados frente a su grupo de intereses, y fundamentalmente, sean capaces de tratar constructivamente con las otras partes. Quienes son

expertos técnicamente pero son confrontativos no sirven a los intereses de sus propias partes en una negociación, porque los comportamientos hostiles ofenden a otros participantes y los vuelven menos dispuestos a escuchar preocupaciones legítimas o a aceptar soluciones razonables. Los potenciales representantes se pueden identificar de diferentes modos:

Durante las entrevistas, ya pueden comenzar a identificarse aquellas que podrían ser representativas: el facilitador puede efectuar en borrador listar categorías y el número de representantes deseado para cada una. Puede que algunas posiciones queden en blanco y haga falta discutir la lista con gente clave de cada parte.

Cada grupo deberá tener una oportunidad para comentar la lista de nombres ya sugerida y debe preguntar para contribuir a las categorías no designadas. Si alguien objeta un nombre, la chance puede ser discutida con otras partes en un esfuerzo para determinar si buscar otro o mantenerlo.

6. *¿Qué hacer con los que no quieren participar?*

Muchas veces hay sectores claves que no quieren participar en el proceso. Si realmente se está intentando fortalecer a la comunidad a través de un proceso participativo, los convocantes deberían efectuar los mayores esfuerzos para intentar motivar a quienes no quieren participar, de las ventajas de hacerlo. Será importante definir cuáles son las condiciones o necesidades que alguno de los actores requiere para ser parte, e intentar generar un contexto de confianza para dar legitimidad al proceso en sí mismo. Para esto, nuevamente el rol de un facilitador o mediador neutral puede ser muy útil. Una estrategia posible es ofrecer participación en distintas instancias del proceso con diferentes roles. Quienes no quieren verse involucrados como partes tal vez quieran ser observadores o técnicos, y ese puede ser un modo de comenzar a hacerlos participar.

No hay que perder nunca de vista que dar participación en el proceso a todos los que hayan sido identificados como involucrados, es garantía no sólo de legitimidad sino también de que los resultados del mismo no serán boicoteados o impugnados por quienes no participaron.

Otra alternativa es sugerir diferentes roles para una posición y preguntar a las partes por su preferencia. Es importante involucrarlas en la selección. Pueden ser preguntadas para nominar y seleccionar miembros de sus propias organizaciones o para comentar la lista completa de participantes propuestos.

7. *¿De qué modo participarán los tomadores de decisiones gubernamentales, tendrán participación directa? Pros y contras de esta participación.*

A veces las partes sienten que pueden hablar más libremente si los tomadores de la decisión no están presentes. Los representantes gubernamentales también sienten que su participación puede no corresponder, ya sea porque sería una delegación incorrecta de sus responsabilidades, o porque piensan que su autoridad para tomar decisiones se vería amenazada.

A veces un organismo gubernamental no está dispuesto a participar en un proceso si hay un mediador, porque cree que ese rol le corresponde, y aceptar un mediador sería percibirse como perder control del proceso. La determinación del rol de un organismo público y el cómo afecta ese rol a la posibilidad de éxito, no tiene un análisis único, debido a los diversos tipos de responsabilidades de organismos gubernamentales en diferentes situaciones. En algunos casos elaboran proyectos o planes, en otros casos regulan, en otros son propietarios de servicios públicos, etc.

La experiencia indica que la participación de los decisores en los procesos de consenso es un factor que parece tener una gran importancia para aumentar la probabilidad de éxito tanto en lograr un acuerdo como en implementarlo o implementar recomendaciones.

La razón parece radicar en que si los decisores están sentados en la mesa, esto da una medida extra de certeza. Si ellos acuerdan, hay menos factores donde pueda haber cambios en los términos del acuerdo. Esto depende de qué capacidad tengan los representantes de organismos decisores para tomar la decisión. En muchos casos, los tomadores que participan pueden no tener esta autorización, no obstante estarán en mejores condiciones para explicar los fundamentos de las recomendaciones, o incluso de apoyar una recomendación para que una decisión sea tomada o un proyecto modificado o una solución implementada.

Desde el inicio es importante concientizar a todos los actores acerca de que la participación en un “procedimiento estructurado”, tiene reglas propias. De este modo se inicia el proceso de “consenso”, acordando las reglas básicas a las que todos acuerdan someterse para trabajar colaborativamente durante la implementación del mismo. Un documento con estas reglas puede ser presentado previamente a los participantes para que efectúen sus comentarios, de modo tal de garantizar que voluntariamente las aceptan y que no son impuestas.

Conclusiones

Estos procesos de participación ciudadana tienen que transmitir la idea de que con esos escenarios se construyen nuevos actores colectivos, que pueden desarrollar y multiplicar esas prácticas. Deben poder proveer no solamente acceso a la información, sino contextos que posibiliten la comprensión efectiva de la misma, tomando en cuenta las desigualdades iniciales de capacitación y conocimiento de los diversos

actores. De este modo los procesos cumplen en desarrollar y fortalecer capacidades y destrezas que contribuyen a equilibrar el poder en el marco de prácticas transparentes.

Cada proyecto de consulta y participación, debe implicar también un proceso de ampliación y profundización del proceso de democratización, de resolución de los conflictos, de trabajo de las diferencias, de construcción de un interés común, y también de la reformulación del pacto de representación.

Sin información suficiente y sin colaboración ni capacidad para construir genuinos consensos transparentes, la reivindicación de grupos se focaliza más en impedir y obstaculizar que otros implementen sus soluciones que en generar nuevas alternativas y opciones posibles.

En este marco, posibilitar condiciones para que la colaboración en la vida pública sea posible, requiere implementar metodologías que demuestran cómo esta premisa en acción puede funcionar.