

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE CIENCIAS POLÍTICAS**



**TRABAJO DIRIGIDO**

**“PARTICIPACION CIUDADANA EN LA  
GESTION PUBLICA EN EL GOBIERNO  
MUNICIPAL DE LA PAZ”**

**POSTULANTE: ALBARO M. AGUIRRE VASQUEZ**

**TUTOR ACADÉMICO: Dra. JIMENA COSTA BENAVIDES**

**TUTOR INSTITUCIONAL: Dra. LAURA MANGIAROTTI V.**

**LA PAZ – BOLIVIA  
2007**

# **INDICE GENERAL**

## **PRIMERA PARTE**

1. Introducción.....	1
2. Objetivos.....	2
2.1 Objetivo General.....	2
2.2 Objetivos Específicos.....	3
3. Tipo De Investigación.....	3
4. Justificación.....	3
5. Fuentes de Investigación.....	4
5.1 Fuentes Primarias.....	4
5.2 Fuentes Secundarias.....	4

## **SEGUNDA PARTE**

6. Marco Referencial.....	5
6.1 Descripción Institucional.....	5
6.1.2 Antecedentes Históricos.....	5
6.1.3 Aspectos Institucionales.....	6
6.1.4 Conformación del Gobierno Municipal.....	6

6.1.5 Estructura Funcional, Administrativa y Administrativa del Honorable Concejo Municipal.....	7
6.1.6 Potestad del Concejo Municipal.....	7
6.1.7 Atribuciones del Concejo Municipal.....	7
6.1.8 Organización y Administración.....	11
6.1.9 Atribuciones de la Presidencia del H. Concejo Municipal.....	12
7. Marco Teórico.....	14

## CAPITULO I

7.1 ¿Qué es la Democracia?.....	15
7.2 El Inicio de la Democracia.....	15
7.3 Democracia Representativa.....	16
7.4 Democracia Participativa.....	16
7.5 Democracias Constitucionales.....	18
7.6 Requerimientos Mínimos para que un País pueda ser considerado Democrático.....	18
7.7 Giovanni Sartori.....	20
7.8 Joseph A. Schumpeter.....	22
7.8.1 La Democracia Como Método.....	24
7.9 Robert A. Dahl.....	26

## CAPITULO II

7.10 La Ciudadanía.....	30
7.11 Gestión Pública.....	32
7.12 La Nueva Gestión Pública.....	33

## CAPITULO III

<b>7.13</b>	<b>Discusiones en torno al concepto de Participación Ciudadana</b>	<b>34</b>
<b>7.14</b>	<b>La Participación Ciudadana en la Gestión Pública</b>	<b>38</b>
<b>7.15</b>	<b>Ámbitos y Desafíos para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública</b>	<b>39</b>
<b>7.15.1</b>	<b>Ámbitos de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública</b>	<b>39</b>
<b>7.15.1.1</b>	<b>Estado, usuario y ciudadano: un sistema de relaciones</b>	<b>39</b>
<b>a.</b>	<b>La participación decisoria</b>	<b>43</b>
<b>b.-</b>	<b>Participación consultiva</b>	<b>44</b>
<b>c.-</b>	<b>Participación ejecutora y administradora</b>	<b>44</b>
<b>d.-</b>	<b>Participación instrumental</b>	<b>46</b>
<b>7.15.2</b>	<b>Condiciones para avanzar en la Participación Ciudadana en la gestión pública</b>	<b>46</b>
<b>7.15.2.1</b>	<b>Una sociedad civil constituida y democratizada</b>	<b>46</b>
<b>a.</b>	<b>Sociedad Civil Constituida</b>	<b>46</b>
<b>b.</b>	<b>El fortalecimiento de las virtudes cívicas</b>	<b>47</b>
<b>c.</b>	<b>Habilitación y financiamiento de los sujetos del control social</b>	<b>48</b>
<b>7.15.2.2</b>	<b>Un Estado facilitador</b>	<b>48</b>
<b>a.</b>	<b>Un Estado regulador y contralor</b>	<b>48</b>
<b>b.</b>	<b>Cultura funcionaria y transformación del Estado</b>	<b>50</b>
<b>c.</b>	<b>Un Estado descentralizado / desterritorializado</b>	<b>50</b>
<b>d.</b>	<b>La transparencia en la gestión pública</b>	<b>52</b>
<b>e.</b>	<b>La disposición de recursos para la participación</b>	<b>53</b>
<b>f.</b>	<b>Nuevos ámbitos de participación</b>	<b>54</b>
<b>7.15.2.3</b>	<b>Un Régimen Político Democrático</b>	<b>54</b>
<b>a.</b>	<b>Un nuevo trato sociedad civil y Estado</b>	<b>54</b>

b. Agendas de responsabilidad pública compartida.....	55
c. Un Estado y un Municipio – Red.....	56
d. El control social.....	57
e. Información y espacios de discusión garantizados.....	58
7.16 Participación Ciudadana en el Caso Boliviano.....	60
7.16.1 La Ley de Participación Popular.....	60
7.16.2 Ley de Descentralización Administrativa.....	62
7.16.3 Concepto actual de los Municipios.....	62
7.16.4 Evolución de la Participación en el Gobierno Municipal de La Paz.....	63
Análisis de la Gestión 2000 – 2004.....	63
8. Marco Legal.....	65
Constitución Política del Estado.....	65
Ley de Municipalidades Nº 2028.....	67
Ley de Participación Popular 1551.....	67
Ley del Referéndum.....	69

#### **CAPITULO IV**

9. Diagnóstico sobre el estado actual del funcionamiento de la Norma de Participación Ciudadana.....	71
9.1 Matriz de Análisis FODA.....	71
9.2 Cuadro de Detección de Problemas Políticos, Económicos, Sociales y Operativos en la aplicación de la Norma de Participación Ciudadana.....	79
9.3 Matriz de Incidencia y Dependencia Positiva o Negativa de los Actores Territoriales, Actores Funcionales y Actores Sectoriales con el Gobierno Municipal de La Paz.....	86

## TERCERA PARTE

10. Conclusiones.....	87
11. Sugerencias.....	88
12. Bibliografía.....	90

# **“PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ”**

## **PRIMERA PARTE**

### **1. Introducción**

Los problemas de la gobernabilidad democrática hoy no pueden ser entendidos de manera independiente de los problemas propios a la transformación política, mas exactamente, de la transformación sufrida por la matriz sociopolítica<sup>1</sup>.

En efecto, una nueva relación de autonomía, tensión y complementariedad entre Estado, sistema partidario y actores sociales se ha producido en estas décadas. Ello significó pasar de actores y movimientos orgánicos , políticos, ideológicos , reivindicativos, referidos al Estado y movilizados en torno al cambio social, a actores esporádicos y en mayor tensión con el Estado. Lo cierto es que la sociedad y la cultura han sufrido cambios que tienden a alterar los alcances y límites de la participación y la ciudadanía tal como ellas fueron vividas hasta ahora. Dentro de tales transformaciones se destacan dos que son centrales en términos de sus implicancias para la gestión pública. Una primera de tipo cultural, y una segunda de corte institucional.

En términos de las transformaciones culturales se observa el paso de una política globalizante e ideológica a una más instrumental. Se constata el agotamiento de una política puramente revolucionaria, movilizadora y confrontacional, hacia una más institucional. La apatía y el desinterés en el quehacer de la política se deben a su incapacidad de acoger los cambios ocurridos a nivel de la estructura social así como las demandas y aspiraciones ciudadanas. En efecto, ellas se diversifican, complejizan y apuntan no sólo al acceso sino también a la calidad de lo que se aspira.

Asimismo ya no sólo se reivindican derechos y responsabilidades frente al poder político o al Estado en sus niveles centrales o descentralizados, sino que también se reivindica frente a poderes constituidos en el ámbito económico, las relaciones de género, las

---

<sup>1</sup> GARRETON, M. A. "Tres aproximaciones a la problemática actual de la participación y la ciudadanía" en Temas de Participación, División de Organizaciones Sociales 1994. pag. 35 – 38.

comunicaciones y el medio ambiente. Se observa asimismo, que la modernización del Estado incide en la dificultad para participar en las decisiones públicas debido al aumento de la complejidad de las materias que se deciden y la especialización de los conocimientos requeridos. La velocidad de los procesos y toma de decisiones dificulta la anticipación y la participación en la búsqueda de los problemas y sus salidas. En términos institucionales urge la búsqueda de respuestas que permitan combinar representación, democracia directa y formas de gobierno que aseguren mayorías estables.

La ampliación de la democracia representativa cobra especial fuerza precisamente como crítica a la autonomía de la clase política, así como a la llamada “democracia delegativa”. En este sentido, la democracia representativa no puede referirse exclusivamente a la participación institucional, no sólo porque ello supone una sobrevaloración del poder establecido sino que también porque limita el control social sobre el poder público. La participación ciudadana, entendida como la superación del déficit de ciudadanía, no sólo es un valor en sí mismo, sino también contribuye a la consolidación democrática al controlar y limitar el poder del Estado; estimula el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales; desarrolla una cultura democrática de tolerancia; y por último, crea nuevos canales de los tradicionalmente empleados por los grupos de presión para articular intereses y enriquecer los flujos de información. Asimismo, incrementa la eficiencia de la política económica y el impacto social de los proyectos de desarrollo. Y por último, promueve la equidad y la solidaridad mediante ayudas para superar la exclusión<sup>2</sup>.

## **2. Objetivos**

### **2.1 Objetivo General**

- Describir las características principales de la aplicación del modelo de participación ciudadana en la gestión pública en el Gobierno Municipal de La Paz a través de la Norma de Participación Ciudadana.

---

<sup>2</sup> LECHNER, Norbert. “Condiciones de Gobernabilidad Democrática en América Latina”. Conferencia dictada. 1997. pag. 12 – 14.



## 2.2 Objetivos Específicos

- Realizar un seguimiento de la aplicación de la Norma de Participación Ciudadana en los sectores urbanos de la ciudad de La Paz en la gestión 2007 mediante entrevistas a los actores principales que concurren en ella.
- Mediante un cuadro de análisis FODA determinar las características de la Implementación del modelo de participación ciudadana en la gestión en el municipio de La Paz.
- Mediante la realización de cuadros de incidencia y dependencia ver el grado de relacionamiento que tienen los diferentes actores con el Gobierno Municipal en general y por cada Macrodistrito Urbano.
- Evaluar el estado actual de este nuevo mecanismo de participación ciudadana en la gestión pública del Gobierno Municipal de La Paz.

## 3. Tipo De Investigación

- El presente trabajo está elaborado bajo las características de un diseño de trabajo de corte descriptivo.

## 4. Justificación

El propósito de este trabajo es dar a conocer el proceso de aplicación y el estado en el cual se encuentra la Ordenanza Municipal N° 69/06 “Norma de Participación Ciudadana” la cual está acorde a la actual forma de Gobierno que ha adoptado el Estado Boliviano a partir de la reforma Constitucional de 2003 que es la Democracia ya no solo Representativa sino también Participativa, y que ha sido el principal instrumento y un mecanismo el cual ha elaborado el Gobierno Municipal para poder

mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión con la Participación Ciudadana, además de brindar una gran oportunidad a nuevos actores que forman parte del Gobierno Municipal que antes con la Ley de Participación Popular no eran tomados en cuenta como algunos actores territoriales, actores funcionales y actores sectoriales, y no solamente estos sino la ciudadanía en su conjunto que se encontraba excluida para poder ser participe de la toma de las decisiones y la creación de políticas que afectan y atañan al Municipio y principalmente al Macrodistrito o Distrito al cual estas pertenecen.

Por esta razón es necesaria la implementación de políticas y mecanismos que estén más adecuados a las necesidades que tiene la población, además de hacerlos participes en la gestión del Municipio de La Paz y así se pueda fortalecer la democracia, los vínculos que tenemos todos los ciudadanos con los gobernantes de turno y las políticas públicas estén orientadas a las verdaderas necesidades que tienen los diferentes lugares que conforman nuestro municipio.

## **5. Fuentes de Investigación**

### **5.1 Fuentes Primarias**

La Información primaria que se utilizó para la elaboración de él presente trabajo está constituida por todos los datos recogidos y adquiridos en el trabajo de campo realizado mediante entrevistas y la observación en diferentes instancias del Municipio Paceño (Ver Anexo 1).

### **5.2 Fuentes Secundarias**

Las fuentes de información secundaria están constituidas por la recolección documental de datos como fuentes bibliográficas, hemerográficas y documentación obtenida en el transcurso del trabajo en la Presidencia del Concejo, así como también algunas visitas a sitios virtuales.

## **SEGUNDA PARTE**

### **6. Marco Referencial**

#### **6.1 Descripción Institucional**

##### **6.1.2 Antecedentes Históricos**

Fueron los españoles los que introdujeron el término de Municipio en nuestro territorio, en el año 1548 se fundó la ciudad de nuestra Señora de La Paz, se dio el nombre de “Cabildo” al gobierno Comunal, que estaba encargado de satisfacer todas las necesidades urbanísticas. El primer Alcalde de la ciudad fue don Juan de Vargas, designado por el Capitán Don Alonso de Mendoza, en ese mismo año.

Ya en la época republicana, el Municipio de la ciudad de La Paz estuvo manejada por el gobierno central, y no se contaba con la autoridad del Alcalde ni mucho menos con la figura del Concejo Municipal.

En la presidencia de José María de Velasco se promulgó el primer reglamento de municipalidades institucionalizándose de esta manera el régimen municipal en Bolivia. En el año 1832, se estableció el Honorable Concejo Municipal, bajo la presidencia de Don Juan Ruiz de Soriano, organismo al que se encomendó el gobierno de la ciudad. Desde entonces su misión ha sido plenamente encarada, con el concurso de los habitantes que han contribuido al desarrollo de la ciudad.

La Presidencia del Gobierno Municipal durante 1923 estuvo encargada al Dr, Felipe Segundo Guzmán, a quien se debe la construcción del Palacio Consistorial, de estilo renacentista, diseñado por el arquitecto Emilio Villanueva Peñaranda , fue construido en el terreno donde estuvo muchos años el Mercado Central “Recoba”.

El Palacio Municipal fue estrenado el año 1925, año de la celebración del centenario de la República. Cada generación desde entonces fue echando raíces contribuyendo al crecimiento y desarrollo de la urbe paceña creando condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes del municipio

mediante el establecimiento, autorización, regulación y cuando corresponda, la administración y ejecución directa de obras y servicios públicos.

Con la finalidad de construir una institución pública con autoridad representativa de la voluntad ciudadana, se crea la Honorable Alcaldía municipal (GMLP), según Ley de Municipalidades 2028 del 28 de Octubre de 1999, teniendo por objeto regular el régimen municipal determinado en el título IV de la parte tercera, artículos 200 al 2206, de la Constitución Política del Estado.

Asimismo la mencionada ley instituye el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) aprobando mediante ordenanza municipal N° 047/01 del 2 de abril de 2001, el cual busca consolidar a la ciudad de La Paz como un municipio democrático, transparente, solidario, equitativo, fortaleciendo la construcción de una identidad colectiva y promocionándolo como centro de encuentro y enlace de actividades culturales y ambientales.

### **6.1.3 Aspectos Institucionales**

El Gobierno Municipal de La Paz es una entidad autónoma de Derecho Público con personalidad jurídica y patrimonio propio que representa institucionalmente al municipio, forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines.

Tiene potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica ejercida en el ámbito de su jurisdicción territorial y de competencias establecidas por ley.

### **6.1.4 Conformación del Gobierno Municipal**

El Gobierno Municipal está conformado por: Un Concejo Municipal y una Alcaldía Municipal.

1. **Concejo Municipal.** Es la Máxima Autoridad del Gobierno Municipal, constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión Municipal.

2. **El Alcalde.** Es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal.

### **6.1.5 Estructura Funcional, Administrativa y Administrativa del Honorable Concejo Municipal**

El ejercicio de las atribuciones del Concejo Municipal, se rigen y fundamentan en la Constitución Política del Estado, la Ley N° 2028 de Municipalidades, la Ley N° 1551 de Participación Popular, la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, Ley N° 1674 de Descentralización Administrativa, Código Electoral, Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público y otras disposiciones en vigencia emitidas por autoridad competente, complementarias y reglamentarias a las mencionadas.

### **6.1.6 Potestad del Concejo Municipal.**

El Concejo Municipal como máxima autoridad del Gobierno Municipal tiene potestad representativa, deliberante, normativa y fiscalizadora de la gestión municipal, en el ámbito de sus competencias.

### **6.1.7 Atribuciones del Concejo Municipal.**

De conformidad a lo establecido por el artículo 12° de la Ley N° 2028 de Municipalidades, las atribuciones del H. Concejo Municipal son las siguientes:

1. Organizar su directiva;

Elegir, cuando corresponda, al Alcalde Municipal conforme a lo establecido en los artículos 200° y 201° de la Constitución Política del Estado;

2. Designar, de entre sus miembros, a la Comisión de Ética, en las primeras sesiones Ordinarias;

3. Dictar y aprobar Ordenanzas como normas generales del Municipio y Resoluciones de orden interno y administrativo del propio Concejo;
4. Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, a los sesenta (60) días de su presentación por el Alcalde Municipal, incorporando la delimitación del radio urbano y rural de su jurisdicción. En caso de que el Concejo Municipal no se pronunciara en el plazo señalado, dichos planes y programas se darán por aprobados;
5. Aprobar los planos de zonificación y valuación zonal o distrital, tablas de valores según calidad de vía del suelo, calidad y tipo de construcción, servicios y calzadas, así como la delimitación literal de cada una de las zonas urbanas y zonas rurales detectadas en el proceso de zonificación, conforme a normas nacionales vigentes a propuesta del Alcalde Municipal;
6. Fiscalizar la administración del catastro urbano y rural, de acuerdo con las normas catastrales y técnico – tributarias emitidas por el Poder Ejecutivo.
7. Revisar, aprobar o rechazar el informe de ejecución del Programa de Operaciones Anual, los estados financieros, ejecución presupuestaria y la memoria correspondiente a cada gestión anual, presentados por el Alcalde Municipal, dentro de los tres (3) primeros meses de la siguiente gestión;
8. Aprobar, dentro de los primeros (30) treinta días de su presentación, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal, presentados por el Alcalde Municipal en base al Plan de Desarrollo Municipal, utilizando la Planificación Participativa Municipal.

Cuando el Concejo Municipal no se pronunciara en el plazo señalado, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal presentados se darán por aprobados.

9. Aprobar las Ordenanzas Municipales de Tasas y Patentes, remitiéndolas al Senado Nacional, para su respectiva consideración y aprobación;
10. Aprobar o rechazar convenios, contratos y concesiones de obras, servicios públicos o explotaciones del Municipio en un plazo máximo de quince (15) días. Para este efecto, el Ejecutivo Municipal deberá remitir al Concejo Municipal todos los convenios, contratos y concesiones de obras, servicios públicos o explotaciones municipales, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a contar desde la suscripción de los mismos.
11. Aprobar o rechazar la emisión o compra de Títulos Valores;
12. Aprobar, por dos tercios del total de los concejales, la enajenación de bienes municipales sujetos a régimen jurídico privado, de conformidad con la presente Ley, para la posterior tramitación de su autorización ante el Congreso Nacional;
13. Autorizar la negociación y constitución de empréstitos, en un plazo máximo de quince (15) días;
14. Aprobar la participación del Gobierno Municipal en mancomunidades, asociaciones, hermanamientos y organismos intermunicipales, públicos y privados, nacionales o internacionales;
15. Fiscalizar las labores del Alcalde Municipal y, en su caso, disponer su procesamiento interno por responsabilidad administrativa; sancionarlo en caso de existir responsabilidad ejecutiva y remitir obrados a la justicia ordinaria en los casos de responsabilidad civil o penal, constituyéndose en esta última situación en parte querellante;

16. Convocar o solicitar al Alcalde Municipal informes de su gestión;
17. Fiscalizar, a través del Alcalde Municipal informes de su gestión;
18. Fiscalizar, a través del Alcalde Municipal, a los Oficiales Mayores, Asesores, Directores y Personal de la administración municipal, así como a los directorios y ejecutivos de las Empresas Municipales;
19. Promover y aprobar la Distritación Municipal, tomando en cuenta las unidades geográficas, socio-culturales, étnicas, productivas o económicas, físico ambientales, la distribución territorial y administrativa de los servicios públicos y de infraestructura;
20. Emitir Ordenanzas para el registro de la personalidad jurídica de las Organizaciones Territoriales de Base y de las Asociaciones Comunitarias de estas últimas;
21. Nominar calles, avenidas, plazas, parques y establecimientos de educación y de salud de acuerdo con criterios históricos y tradicionales, según norma específica;
22. Aprobar mediante Resolución interna el presupuesto del Concejo, la planilla presupuestaria para la remuneración de los Concejales, Agente Municipal, Alcalde Municipal y Administración Municipal, de acuerdo con el grado de responsabilidad y la naturaleza del cargo; así como la escala de viáticos y gastos de representación del Presidente del Concejo y del Alcalde Municipal, en función con lo establecido en la presente Ley y con la capacidad económica del Municipio, para su consolidación en el presupuesto municipal;
23. Designar de entre sus miembros en ejercicio, por mayoría absoluta, al Alcalde Municipal interino, en caso de ausencia o impedimento temporal del Alcalde Municipal;



24. Designar, en un plazo no mayor a sesenta (60) días, a los Consejeros Departamentales de su jurisdicción y coordinar acciones en el ámbito departamental y municipal;
25. Designar al Tribunal de Imprenta de acuerdo con la Ley;
26. Considerar los informes y dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República, ejecutando sus disposiciones conforme con lo establecido por Ley;
27. Aprobar el Reglamento de honores, distinciones, condecoraciones y premios por servicios a la comunidad, que en ningún caso podrán consistir en montos pecuniarios vitalicios o mayores a un solo pago global;
28. Autorizar mediante resolución expresa, la participación de uno o más Concejales en la conformación de Comisiones interinstitucionales; y
29. Las demás atribuciones o responsabilidades que le señalen las leyes y el presente Reglamento.

### **6.1.8 Organización y Administración**

La estructura organizativa y administrativa del Concejo Municipal estará conformada de la siguiente manera:

#### **I. Estructura Organizativa**

##### **Funcionarios Electos:**

- a) Pleno del Concejo Municipal

- b) Directiva del Concejo Municipal
- c) Oficinas del H. Concejo Municipal en los Macrodistrictos y Distrito Rural
- d) Comisiones del Concejo Municipal
- e) Agente Municipal

**Otros funcionarios:**

- a) Asesores
- b) Administrativos

**II. Estructura Administrativa.-**

- a) Dirección Administrativa Financiera
- b) Dirección de Gabinete
- c) Dirección de Comunicación
- d) Dirección de Gestión y Tecnologías de Información.

**6.1.9 Atribuciones de la Presidencia del H. Concejo Municipal**

Además de lo establecido por la ley nº 2028 de municipalidades, el (la) presidente (a) del concejo municipal tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Convocar públicamente y por escrito a las sesiones ordinarias y extraordinarias del concejo municipal con el correspondiente orden del día, con veinticuatro (24) horas de anticipación para las ordinarias y cuarenta y ocho (48) de anticipación para las extraordinarias.
- b) Convocar por escrito a sesiones ordinarias o extraordinarias de directiva del concejo municipal.

- c) Presidir, abrir, declarar cuarto intermedio, suspender y clausurar las sesiones del pleno del concejo municipal y de la directiva.
- d) Dirigir el debate conforme al presente reglamento interno.
- e) Requerir de los asistentes a la sala de sesiones del concejo municipal la circunspección y respeto debido. En caso de reincidencia, dictará las medidas que juzgue necesarias para mantener el orden, pudiendo incluso suspender la sesión, con aprobación de la mayoría absoluta de los (las) concejales (as) y hacer desalojar del recinto a las personas que hubieren alterado el orden. Si existiesen situaciones que pudieran considerarse de peligrosidad para la integridad física de los miembros del concejo municipal y de los asistentes a la sala de sesiones, el (la) presidente (a) podrá clausurar la sesión sin consultar a los y las concejales (as).
- f) Requerir la participación de los funcionarios (as) municipales encargados (as) del mantenimiento del orden y/o la fuerza pública cuando el caso lo amerite.
- g) Solicitar a cualquiera de los (las) concejales (as), el ejercicio momentáneo o temporal de las funciones del (de la) concejal (a) secretario (a) en caso de ausencia del titular en las sesiones del pleno del concejo municipal.
- h) Representar, coordinar y realizar gestiones con entidades o instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales.
- i) Representar al concejo municipal ante la justicia ordinaria en los procesos y demandas judiciales que correspondan.
- j) Administrar el presupuesto del concejo municipal en forma conjunta y solidaria con el (la) concejal (a) secretario (a), conforme a normas vigentes.

- k) Autorizar en forma conjunta y solidaria con el (la) concejal (a) secretario (a) los gastos programados y presentar en sesión del pleno del concejo municipal los informes cuatrimestrales sobre su ejecución.
- l) Dirimir la votación en caso de empate.
- m) Conceder licencias por inasistencia de los y las concejales (as) a sesiones ordinarias o extraordinarias del pleno del concejo municipal, las mismas que no podrán ser otorgadas más allá de la cuarta solicitud presentada por los y las concejales (as).
- n) Plantear los problemas de la comunidad y sus posibles soluciones, fomentando el espíritu de participación y cooperación ciudadana en los planes de desarrollo municipal.
- o) Plantear los problemas de la comunidad y sus posibles soluciones, fomentando el espíritu de participación y cooperación ciudadana en los planes de desarrollo municipal, en el marco de las competencias establecidas por la ley de municipalidades y por el presente reglamento.
- p) Recibir el informe semestral de los concejales asignados a las oficinas macrodistritales y distrital del concejo municipal, para que en el plazo de 15 días calendario eleve a conocimiento y consideración del pleno del concejo municipal un informe global sobre su funcionamiento.
- q) Suscribir junto con el (la) concejal (a) secretario (a) las ordenanzas, resoluciones, actas y otros documentos oficiales del concejo.

## **7. Marco Teórico**

## CAPITULO I

### 7.1 ¿Qué es la Democracia?

No existe una definición universal de la democracia. La mayoría de las definiciones hacen énfasis en las cualidades, procedimientos e instituciones. Existen muchos tipos de democracia, cuyas distintas prácticas variadas producen también efectos variados<sup>3</sup>. El propio entendimiento, experiencias y creencias de los estudiantes, así como la historia que ha construido un país en particular, deben ser incluidos para crear una definición que sea significativa y práctica en su vida cotidiana<sup>4</sup>.

La democracia no consiste de un conjunto individual y único de instituciones que sean universalmente aplicables. La forma específica que adquiere la democracia en un país está determinada en gran medida por las circunstancias políticas, sociales y económicas prevaletentes, así como por factores históricos, tradicionales y culturales<sup>5</sup>.

### 7.2 El Inicio de la Democracia

La palabra democracia proviene de los antiguos griegos, quienes establecieron una forma directa de gobierno en Atenas. Todos los hombres adultos se reunían para discutir diferentes temas y votaban levantando las manos. Los esclavos y las mujeres no tenían derecho al voto. Sin embargo, esta forma de gobierno requiere mucho tiempo y resulta prácticamente imposible reunir a todo el mundo cada vez que se tiene que tomar una decisión.

Por ende, el paso de la democracia directa (en donde la gente vota directamente por determinados temas) a la democracia representativa (donde la gente vota por representantes o políticos para tomar decisiones en su nombre) resultó inevitable en la medida en que se fueron estableciendo democracias en las sociedades más grandes y más complejas. Hoy día, siguen existiendo formas de democracia directa,

---

<sup>3</sup> LECHNER, Norbert. "Condiciones de Gobernabilidad Democrática en América Latina". Conferencia dictada. 1997.

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. "El Futuro de la Democracia". Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

<sup>5</sup> BRUNNER, J. J. "Ciudadanía y participación". Notas para la discusión. Mimeo. 1997.

tales como el referendo, la petición, el plebiscito y las propuestas, aunque aparecen más a menudo en las democracias más añejas y con más recursos tecnológicos<sup>6</sup>.

### **7.3 Democracia Representativa**

Todo el mundo tiene derecho a formar parte del gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos. La voluntad del pueblo debe ser la base de la autoridad del gobierno; la cual debe expresarse a través de elecciones periódicas y legítimas basadas en el sufragio universal mediante voto secreto y libre. La votación es uno de los mecanismos que guía a un Estado democrático, ayuda a mantener a sus líderes en el camino adecuado y permite conocer que conozcan la forma en que se han desempeñado. Durante las elecciones, los ciudadanos votan por los candidatos de su preferencia. Los candidatos o representantes elegidos se convierten en el gobierno del país. Los líderes electos representan "al pueblo" y gobiernan durante un periodo determinado. Los representantes son elegidos a través de elecciones basadas en los sistemas de "mayoría" o "representación proporcional", o en una combinación de ambos<sup>7</sup>.

Los educadores cívicos de un determinado país decidirán hacer énfasis e ilustrar con más profundidad el tipo de democracia representativa que ha sido elegida. Adicionalmente, querrán explicar las diferencias entre los distintos sistemas, así como sus beneficios y costos<sup>8</sup>.

### **7.4 Democracia Participativa**

En los años sesenta se dio el lanzamiento de la llamada democracia Participativa ¿De qué se trata? Para comenzar veamos en rededor, es decir, las subespecies contiguas, democracia representativa y democracia refrendaria por otro, de la Democracia Representativa bastara decir que es una democracia indirecta en la que el demos no se autogobierna, bien entendido el edificio de la democracia

---

<sup>6</sup> DAHL, Robert A. "La Democracia y sus Críticos". Paidós. Barcelona. 1992.

<sup>7</sup> NOHLEN, D. "Elecciones y Sistemas Electorales". Nueva Sociedad. Alemania. 1994.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. "El Futuro de la Democracia". Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

representativa no excluye la participación ni el referéndum mas bien los incluye pero como elementos subordinados, participación pero no sustitución de las tareas demandadas a la representación.

Participación en un tomar parte personalmente, un tomar parte verdaderamente activo, decidido y buscado libremente por mi, así no es un formar parte inerte ni un estar obligado a formar parte, participar es un ponerse en movimiento por si mismo, no ser puesto en movimiento por otros (movilización). Si el participacionista lleva el propio concepto que lleva probablemente podría convenir, pero el hecho es que el participacionista no declara casi nunca su propia definición de participación<sup>9</sup>.

Si participar es tomar parte en persona entonces la autenticidad y eficacia de mi participar está en relación inversa el número de los participantes. Así en un grupo de cinco mi acción de tomar parte vale o cuenta un quinto en un grupo de cincuenta quincuagésimo y en uno de cien mil casi nada. En suma el participar es operable, tal como una fracción cuyo denominador mide la parte (el peso) de cada participante, y en tanto el denominador crece, igualmente disminuye la potencia de la participación del individuo. De ello se deriva que participación es una panacea universal, general desplegada por el participacionista. He ahí porque el participacionista porque no se declara, no quiere admitir, ni siquiera, para si mismo que sus piernas son mensurables y son enanas<sup>10</sup>.

Decir que la participación electoral es una expresión redundante en la que la palabra participación no significa nada o casi nada, ha sido destacado por muchos y no es ciertamente un gran descubrimiento.

A este propósito se debe recordar que el filón central de la teoría de la democracia nunca ha negado la importancia de la participación fuerte, los temas que resurgen sobre la democracia interna de los partidos y de los sindicatos, es una basta literatura que pone en evidencia la importancia vital de la participación. Y nadie ha negado nunca que la participación sea la esencia de las microdemocracias y la levadura sobreestructural de la sobreestructura del Estado democrático<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> SARTORI, G. "¿Qué es la Democracia?". Editorial Patria. Madrid. 1997. pag. 67.

<sup>10</sup> Ibidem. pag. 67.

<sup>11</sup> SARTORI, G. "¿Qué es la Democracia?". Editorial Patria. Madrid. 1997. pag. 68.

## **7.5 Democracias Constitucionales**

La mayoría de las democracias, aunque no todas ellas, se basan en una constitución escrita o una ley suprema que sirve de guía para los legisladores y las leyes que aprueba. Las constituciones escritas también sirven como una garantía para los ciudadanos de que el gobierno está obligado a actuar de una forma determinada y a reconocer ciertos derechos<sup>12</sup>.

La fortaleza de una democracia real depende de ciertos derechos y libertades fundamentales. Estos derechos y libertades deben ser protegidos para que la democracia tenga éxito. En muchos países son consagrados y protegidos por la constitución. La constitución también fija las estructuras y funciones del gobierno y ofrece los parámetros para construir una ley. La constitución esta protegida contra los cambios que pueden ser causados por los caprichos de un gobernante mediante la exigencia de una mayoría absoluta para transformar cualquier cláusula, o a través de un referendo para someter cualquier cambio al juicio de los ciudadanos<sup>13</sup>.

## **7.6 Requerimientos Mínimos para que un País pueda ser considerado Democrático**

Con el resurgimiento de un número significativo de países que se hacen llamar democracias por llevar a cabo elecciones libres y justas, algunos teóricos han desarrollado una lista de requerimientos mínimos para que así sea. Las elecciones por sí solas no hacen que un país sea democrático. La siguiente lista de requerimientos mínimos ha sido extraída de un estudio sobre las democracias y de la lectura de varias teorías sobre el tema. Ofrece una panorámica sobre el significado de la democracia y un parámetro para medir qué tan democrático es un país.

---

<sup>12</sup> GARRETON, M. "Democracia, Transición y consolidación". Editorial Andante, Chile, 1987.

<sup>13</sup> LECHNER, Norbert. "Condiciones de Gobernabilidad Democrática en América Latina". Conferencia dictada. 1997.



- El control sobre las decisiones políticas del gobierno es otorgado constitucionalmente a los representantes elegidos de manera legítima.
- Los representantes son elegidos a través de elecciones periódicas y justas.
- Los representantes elegidos ejercen sus atribuciones constitucionales sin oposición de los funcionarios no elegidos.
- Todos los adultos tienen derecho a votar.
- Todos los adultos tienen derecho a competir por los cargos públicos.
- Los ciudadanos tienen derecho a expresarse libremente sobre todos los asuntos políticos, sin riesgo de ser castigados por el Estado.
- Los ciudadanos tienen el derecho a buscar fuentes alternativas de información, tales como los medios noticiosos, y esas fuentes están protegidas por la ley.
- Los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones y organizaciones independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés.
- El gobierno es autónomo y capaz de actuar de manera independiente sin restricciones externas (como las impuestas por las alianzas y bloques).

Se argumenta que si uno de estos elementos no está presente, entonces el país no es una verdadera democracia. Los ciudadanos deben saber que una democracia perfecta es imposible de lograr, basándose en su experiencia y en una reflexión de los requerimientos mínimos. Después de obtener esta información, se debe pedir a los ciudadanos que piensen en los retos que presentan las amenazas, y en la forma en que ellos pueden manejarlos a nivel de la comunidad, es muy importante que los ciudadanos tengan la oportunidad de reflexionar sobre sus tareas personales como agentes de cambio con el objetivo de mejorar continuamente su democracia<sup>14</sup>.

## **7.7 Giovanni Sartori**

---

<sup>14</sup> NOHLEN, D, "Elecciones y Sistemas Electorales". Nueva Sociedad. Alemania. 1994. pag. 152 – 159.

Para Giovanni Sartori, la "democracia" es una abreviación que significa "Liberal – democracia"<sup>15</sup>. Sartori distingue tres aspectos:

- La democracia como principio de legitimidad.
- La democracia como sistema político.
- La democracia como ideal.

La democracia como principio de legitimidad postula que el poder deriva del "demos", el pueblo, y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos<sup>16</sup>. La democracia no acepta autoinvestiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. En las democracias el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes. Hasta aquí está claro que la titularidad del poder la tiene el pueblo, pero el problema del poder no es sólo de titularidad, es sobre todo de ejercicio<sup>17</sup>.

La democracia como sistema político tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder. Para colectividades pequeñas, como fue el caso de las asambleas en la ciudad-estado de la Grecia antigua, o los cabildos abiertos de nuestra organización colonial, fue posible la interacción cara a cara de los ciudadanos, y en estos casos, la titularidad y el ejercicio del poder permanecían unidos, una forma de autogobierno. Pero cuando el pueblo se compone de decenas o centenas de millones, dicha práctica es imposible y entonces se hace necesario separar la titularidad del ejercicio, nace así la democracia representativa.

Señala Sartori, que: "...el hecho de que se añadan algunas instituciones de democracia directa, como el referéndum o plebiscito, no obsta para que nuestras democracias sean indirectas, gobernadas por representantes"<sup>18</sup>.

El poder se transmite por medio de mecanismos representativos, la democracia como un ideal, la democracia como es en la realidad, no es la democracia como debería ser. La democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión ideal, sin la cual, una democracia no nace o bien se distiende rápidamente. El elemento

---

<sup>15</sup> SARTORI, G. "Elementos de Teoría Política". Democracia. Alianza Editorial. Madrid. 1987. pag. 94.

<sup>16</sup> FERNANDEZ, Santillán José. "La Democracia Como Forma de Gobierno". Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México. 1995.

<sup>17</sup> GARRETON, M. "Democracia, Transición y consolidación". Editorial Andante, Chile, 1987.

<sup>18</sup> SARTORI, G. "Elementos de Teoría Política". Democracia. Alianza Editorial. Madrid. 1987. pag. 105.

dinámico es esta diferencia entre la democracia ideal y la democracia real, que hace a esta última perfectible. Cuanto más se democratiza una democracia, tanto más se eleva la apuesta.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el apoyo universal a la democracia se consolida. Sin embargo esto tuvo lugar al precio de un desacuerdo, también universal, en cuanto a su significado. Todos definían a la democracia según sus propios intereses. De esta manera proliferaron las democracias con apellido: democracia directa, democracia representativa, democracia liberal o burguesa, democracia proletaria, socialdemocracia, democracia totalitaria, etc. Todo esto creó problemas importantes para los pensadores. En los años 50 y 60, los politólogos hicieron esfuerzos notables para reducir la confusión terminológica y conceptual. Fue así como cristalizaron tres enfoques acerca de la definición de democracia:

- De acuerdo a las fuentes de autoridad.
- De acuerdo a los fines o propósitos del gobierno.
- De acuerdo a los medios o instituciones.

De acuerdo a las fuentes de autoridad, la connotación más recurrida es la democracia como gobierno del pueblo<sup>19</sup>. Algunos agregan en forma retórica: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Pero para Huntington esta definición carece de sentido desde un punto de vista empírico y analítico<sup>20</sup>.

El órgano gobernante en una democracia no siempre es definido en una forma tan amplia. La premisa implícita en la definición de democracia como gobierno de la mayoría, es que, mediante la persuasión y la movilización de apoyo, las minorías pueden llegar a ser mayoría. De no ocurrir así, si se impide de forma permanente el acceso de una parte de la sociedad al gobierno, se viola el concepto mismo de democracia.

Una segunda manera de definir un gobierno democrático es en términos de los propósitos u objetivos que éste cumple. Pero ¿cómo definir estos objetivos?

---

<sup>19</sup> FERNANDEZ, Santillán José. "La Democracia Como Forma de Gobierno". Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México. 1995.

<sup>20</sup> HUNTINGTON, S. "El sobrio significado de la democracia". Revista de Estudios Públicos. Santiago. 1989.

¿Serán el Bienestar Humano, la Igualdad, la Justicia, los Derechos Humanos, la Realización del Individuo, la Libertad, el Bien Común, etc., etc.?

Existen muchos problemas con la definición de democracia en términos de fines. Cada autor presenta su propia serie de propósitos. Los objetivos que se presentan suelen ser generalmente de carácter idealista. Prácticamente todos los líderes políticos aseguran perseguir fines democráticos, en este caso todos los estados serían democráticos.

La dificultad de definir a la democracia en términos de fuentes de autoridad o de propósitos de gobierno, ha llevado en las últimas décadas a enfatizar una definición institucional de democracia. La democracia tiene un significado útil sólo si se le define en términos institucionales. La institución clave en una democracia es la elección de los líderes por medio de elecciones competitivas<sup>21</sup>.

### **7.8 Joseph A. Schumpeter.**

La formulación moderna más importante la hizo Joseph Schumpeter en 1942, señalando que: "El método democrático es aquel mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas, en la cual los individuos adquieren la facultad de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo"<sup>22</sup>.

Durante algún tiempo, después de la Segunda Guerra Mundial, el debate continuó entre los teóricos que adherían a la definición clásica de democracia, por la fuente o por el propósito, y aquéllos que se inclinaban por el concepto institucional schumpeteriano.

Hoy el debate ha concluido y ha predominado la tesis de Schumpeter. El enfoque institucional posibilita distinguir la democracia de otros sistemas contemporáneos, a saber, el sistema Totalitario y el sistema Autoritario.

Las dimensiones claves por las que se pueden comparar con la democracia son tres:

---

<sup>21</sup> SCHUMPETER, J. "Capitalismo, Socialismo y Democracia". Harper. NewYork. 1947. pag. 79 – 97.

<sup>22</sup> SCHUMPETER, J. "Capitalismo, Socialismo y Democracia". Harper. NewYork. 1947. pag. 102.

1. La forma en que se eligen los líderes a través de elecciones competitivas u otros medios.
2. El alcance y la naturaleza de la participación de la ciudadanía en el gobierno.
3. El alcance y la naturaleza del control de la sociedad, en especial el control de la economía por parte del gobierno.

La democracia es competitiva, mientras que los sistemas autoritarios y totalitarios son no competitivos; los sistemas democráticos y totalitarios son participativos (el primero con participación autónoma y el segundo con participación movilizadora, en tanto que los sistemas autoritarios son no participativos). Los sistemas totalitarios ejercen un control amplio o total sobre la sociedad y la economía, mientras que los sistemas democráticos y autoritarios ejercen solamente un control limitado o moderado.

La definición institucional provee de un sistema referencial práctico para determinar si un sistema es democrático. Proporciona una serie de puntos de referencia, agrupados en su mayoría de acuerdo a las dimensiones de Robert Dahl de competencia y participación<sup>23</sup>. Los regímenes políticos nunca encajan perfectamente en marcos académicos. En cambio la clasificación en términos de democracia institucional es tarea relativamente fácil.

Negar la participación mediante el voto a cualquier grupo, no es democrático, los golpes militares, la censura, las elecciones fraudulentas, la coerción y el acosamiento de la oposición, la restricción de reunión o movimiento, son políticas incompatibles con la democracia. El concepto institucional de democracia ha sido ampliamente aceptado en los Estados Unidos y ahora también en Latinoamérica.

Ya no se cuestiona a la democracia política, ceñida al modelo constitucional liberal como una democracia puramente formal, si es que ésta da garantías a los derechos individuales, al derecho de reunión y a las elecciones libres.

### **7.8.1 La Democracia Como Método.**

---

<sup>23</sup> DAHL, R. A. "La Poliarquía. Participación y Oposición". Tecnos. Madrid. 1989.

Un aspecto central de la formulación de Schumpeter es concebir la democracia como un método, como un modo de proceder, cuya ausencia o existencia es, por consecuencia, fácil de comprobar en la mayoría de los casos. Esta opción le permitió resolver ambigüedades y dificultades implícitas en la teoría clásica que definía la democracia como " la voluntad del pueblo", o "la voluntad general" o "el bien común", máximas, que a juicio de Schumpeter, muchas veces eran mejor servidos por gobiernos que nada tenían de democráticos<sup>24</sup>.

La definición Schumpeteriana es de carácter empírica, más sujeta a los hechos e instituciones que permiten su funcionamiento que a una concepción más abstracta o de componentes ideales. En segundo lugar, la definición pretende ser exhaustiva y satisfactoria, a saber, el problema está en garantizar un método para conseguir decisiones formalmente por medios democráticos, no permitiendo hacer excepciones a este principio. Para Schumpeter la democracia se define de la siguiente manera: "el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular<sup>25</sup>". En efecto, esta definición pone su acento, en primer lugar, en el carácter central de la competencia, en segundo lugar, en los elementos esenciales que debe existir en un régimen democrático: la existencia de una oposición, la existencia de minorías y el papel clave del voto popular.

Los supuestos. Ahora bien, esta definición tiene un conjunto de supuestos que abordaremos, particularmente aquellos que tienen una vinculación para el tratamiento de su relación con el capitalismo y el mercado. El primero de estos es el reconocimiento de la libertad y competencia por el caudillaje político, y en segundo lugar, la de la organización de las voliciones - la expresión de la voluntad como elementos claves para la competencia electoral. Al respecto, es en la competencia por el caudillaje donde Schumpeter establece una relación con las dificultades similares que se dan en el ámbito de lo económico, propio de las sociedades que organizan su economía en base al funcionamiento del mercado.

---

<sup>24</sup> SCHUMPETER, J. "Capitalismo, Socialismo y Democracia". Harper. New York. 1947. pag. 123 – 136.

<sup>25</sup> SCHUMPETER, J. "Capitalismo, Socialismo y Democracia". Harper. New York. 1947. pag. 136 – 143.

Esta dificultad reside en que, tanto en la competencia económica como en la competencia política, esto es, la competencia por el voto, se dé dicha competencia en forma perfecta, vale decir, no excluye fenómenos análogos como lo son la competencia "desleal", "fraudulenta" o, en definitiva, la restricción de la competencia. No existe la competencia perfecta ni, por ende, la democracia perfecta<sup>26</sup>.

¿Qué relación, entonces, existe entre capitalismo y democracia?, ¿nació al mismo tiempo que el capitalismo y en conexión causal con él?

Si bien es posible encontrar históricamente casos donde el capitalismo se ha desarrollado al margen de un sistema político democrático - los países asiáticos emergentes, el desarrollo y modernización capitalista en la España de Franco, etc. Tampoco la democracia pareciera ser estrictamente necesaria pero sí una condición importante.

Para a ello para Schumpeter el sistema económico capitalista posibilita más que ningún otro régimen político el desarrollo de la democracia por tratarse de sociedades abiertas donde la libertad individual, otro de los presupuestos básicos establecidos por Schumpeter para entrar en la competencia electoral, es también condición básica para el sistema económico, aunque, como él señala, el método democrático no garantiza mayor libertad individual.

Otro tanto ocurre con el presupuesto que señala la función de la democracia como un régimen que no sólo tiene la facultad de crear un gobierno, sino que también de disolverlo y fiscalizarlo mediante la decisión del electorado de reelegir a sus representantes, lo cual implica que la voluntad mayoritaria no es la voluntad del pueblo en su totalidad, sino de la mayoría proporcional, de acuerdo a los procedimientos institucionalizados establecidos.

En resumen, podemos decir, que para Schumpeter "la democracia moderna nació al mismo tiempo que el capitalismo y en conexión causal con él", y ello, básicamente por dos razones planteadas por el autor: la primera, en relación a la teoría de la competencia por el caudillaje, en el que la burguesía procedió al proceso de

---

<sup>26</sup> Ibidem. pag. 156 – 159.

transformación política, siendo el método democrático el instrumento utilizado para esa construcción.

En segundo lugar, porque la burguesía, como agente social de la transformación política, introdujo límites a las decisiones políticas, más allá de los cuales el método democrático deja de ser aplicable, lo cual se traduce en que los intereses de la clase capitalista quedan mejor servidos por una política de no intervención del Estado<sup>27</sup>.

### **7.9 Robert A. Dahl.**

Para Dahl, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos.<sup>28</sup> Para que esto tenga lugar es necesario que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para:

- Formular sus preferencias.
- Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
- Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o el origen de tales preferencias.

Estas tres condiciones básicas deben ir acompañadas por ocho garantías:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
6. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.

---

<sup>27</sup> SCHUMPETER, J. "Capitalismo, Socialismo y Democracia". Harper. New York. 1947.

<sup>28</sup> DAHL, R. A. "La Poliarquía. Participación y Oposición". Tecnos. Madrid. 1989.



7. Diversidad de las fuentes de información.
8. Elecciones libres e imparciales.
9. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y
10. demás formas de expresar las preferencias.

Aparentemente estas ocho características institucionales darían una escala teórica adecuada para comparar a los distintos regímenes políticos, sin embargo, sabemos que tanto en el pasado como en el presente los regímenes divergen grandemente en la amplitud, aplicación y garantías que otorgan al ejercicio de tales oportunidades institucionales.

Para poder medir con mayor precisión el grado de democratización de un sistema político, Dahl recurre a dos dimensiones teóricas, las que, sin agotar el concepto de democracia como ideal, entregan una herramienta muy adecuada para el propósito comparativo.

Una dimensión refleja la amplitud con que el régimen facilita la oposición, o el debate público, en otras palabras la liberalización. La otra dimensión es el número de personas que están facultadas para participar, mediante adecuados mecanismos de representación en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno<sup>29</sup>.

Estas dos dimensiones: el debate público y la capacidad de representación varían independientemente una de la otra. Es así como en el siglo pasado en Chile se desarrolló un alto grado de controversia pública, pero sólo un sector muy reducido de la población participaba en ella.

Dahl cita el caso de Suiza que teniendo uno de los sistemas de debate más desarrollados del mundo, por lo que pocas personas dudaban de calificar a su régimen como altamente "democrático", sin embargo, todavía estaban las mujeres, la mitad de la población, excluidas del derecho a voto. Por otro lado en la ex-URSS,

---

<sup>29</sup> DAHL, R. A. "La Democracia y sus Críticos". Paidós. Barcelona. 1992. pag. 135 – 142.

que no tenía prácticamente ningún sistema de debate público independiente, el sufragio era universal<sup>30</sup>.

Si un régimen de hegemonía cerrada se desvía hacia arriba, a lo largo de las ordenadas, tiende a abrirse más al debate público. Un cambio en esta dirección produce una liberalización del régimen, se hace más competitivo. Un régimen que se mueve a lo largo de las abscisas, concede mayor participación, se hace más representativo.

Cualquier movimiento hacia la derecha y hacia arriba, representa un grado de democratización. Como se trata de variables independientes, cualquier régimen puede cambiar en una dirección y no necesariamente en la otra. En este esquema la "Democracia" se situaría en el vértice superior derecho. No obstante, la democracia comprende más dimensiones que las que se expresan en la figura, y no existe en la realidad ningún régimen totalmente democratizado, por lo que Dahl ha preferido llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al vértice superior derecho.

"Así, pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o dicho de otra forma, "las poliarquías son sistemas substancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público".<sup>31</sup> La evolución hacia regímenes poliárquicos presenta tres etapas históricas bien definidas: La primera es el tránsito de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos, ocurrido en el siglo XIX. La segunda etapa es la modificación de las cuasipoliarquías en poliarquías plenas, que tuvo lugar en las tres primeras décadas de este siglo. La tercera etapa, de democratización plena de las poliarquías, se inicia con el rápido desarrollo del estado de prosperidad democrática que siguió a la Gran Depresión, pero que se vio interrumpido por la Segunda Guerra Mundial, proceso que se habría retomado hacia fines de la década de 1960, bajo la forma de demandas cada vez más insistentes, formuladas sobre todo por los jóvenes, en favor de la democratización de las instituciones sociales. Esta tercera etapa no ha sido aún alcanzada y es la tercera oleada de la democratización que, según Dahl, se dará en

---

<sup>30</sup> Ibidem. pag. 170 – 174.

<sup>31</sup> DAHL, R. A. "La Poliarquía. Participación y Oposición". Tecnos. Madrid. 1989.

los países más "avanzados" y contribuirá a modelar la forma de vida de estos países durante el sigloXXI.

En su artículo "Justificación de la Democracia", Dahl se pregunta "¿Con qué criterio podemos estimar el valor de la democracia, ya sea como un ideal o como una realidad?"<sup>32</sup>. La respuesta se encuentra en un supuesto de carácter fundamental como es lo que él llama la igualdad en el valor intrínseco. Esta idea advierte que ninguna persona es intrínsecamente superior a otra y que los intereses de cada ser humano tienen derecho a igual consideración. " Para respaldar y dar solidez a lo que Dahl llama el Principio Fuerte de la Igualdad, une el primer supuesto de valor intrínseco con un segundo supuesto, que ha sido la piedra angular de la creencia democrática : ninguna persona está mejor capacitada que uno mismo para juzgar su propio bien o intereses, o para actuar para lograrlos.

## **CAPITULO II**

### **7.10 La Ciudadanía**

El desarrollo de la concepción de la ciudadanía y de los derechos ciudadanos, han estado siempre relacionados a la constitución histórica del Estado moderno y a la formación de la democracia al interior de las sociedades, de la misma forma que las fases de su evolución y las formas de entender a la ciudadanía han sido de muy diversa índole no solo a los largo de la historia sino también en los diferentes países.

Así, la noción de ciudadanía está enunciada en las "Leyes Supremas" mediante la definición legal de derechos y obligaciones, es decir, las nociones de ciudadanía y sus derechos se presentan de diferentes formas y en tiempos distintos, sin embargo, para entender este desarrollo histórico de los derechos fundamentales, y la posibilidad de ejercerlos como miembros activos de la colectividad a la que se pertenece, es necesario partir de una breve referencia sobre la ciudadanía.

---

<sup>32</sup> Ibidem. pag. 156.

Uno de los exponentes más notables sobre el tema, Marshall T. H., entiende por ciudadanía a la *"plena pertenencia a una comunidad, donde pertenencia implica participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación. La ciudadanía es un status que garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades"*.<sup>33</sup>

De igual forma, Marshall agrega que la ciudadanía: *"es un status que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese status son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica"*.<sup>34</sup>

De esto se desprende que la ciudadanía se relaciona directamente al lugar, al grupo al que se pertenece, generando de esta forma un vínculo político y, por tanto, jurídico que une a un individuo con la organización estatal, ya por nacimiento, ya por voluntad. De esta premisa también se denota una mezcla entre lo que es la nacionalidad y la ciudadanía, en efecto, las formas de adquirir esta última suelen coincidir con las formas de la nacionalidad. La distinción entre estos dos conceptos radica fundamentalmente en que la nacionalidad expresa en general la cualidad de pertenecer a una nación, y la ciudadanía la de ser miembro activo del Estado, para el efecto de ejercer y ser partícipe de su vida misma.

Asimismo, Marshall manifiesta que la ciudadanía significa adquirir un conjunto de derechos y obligaciones en su relación con la comunidad, y, al mismo tiempo, es un concepto dinámico, conflictivo y en permanente proceso de cambio.

Si nos detenemos un poco sobre esto, vemos que la noción de ciudadanía no solo se circunscribe y se identifica con un conjunto de prácticas, demandas clásicas concretas, como el derecho a votar en las elecciones o gozar de la libertad de palabra, la igualdad ante la ley y/u otros beneficios otorgados por el poder público, sino que *"desde una perspectiva analítica más amplia, el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué, al definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados"*.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> MARSHALL, T. H. "Ciudadanía y Clase Social". Revista española de Investigaciones Sociológicas, No. 79. Madrid. 1997. 14 - 19

<sup>34</sup> Ibidem. pag. 23 - 29

<sup>35</sup> MARSHALL, T. H. "Ciudadanía y Clase Social". Revista española de Investigaciones Sociológicas, No. 79. Madrid. 1997. pag. 39.

La ciudadanía y los derechos que la conforman no son solamente una lista de derechos específicos, estables, sino que conllevan a la acción ciudadana a mantener, a incrementar el ejercicio futuro de la ciudadanía, a más de las responsabilidades y los deberes de los componentes de una sociedad o del Estado, como lo señala Lechner: *"esta dimensión de la ciudadanía está anclada en la participación de la esfera pública"*.<sup>36</sup>

El conjunto de derechos y obligaciones y su ejercicio como miembros de una colectividad, está siempre en un proceso de construcción y de cambio, se desarrolla conforme a la acción de los movimientos sociales; la acción colectiva toma conciencia, ejerce y reivindica otros derechos no satisfechos. Entonces, está a la par con los cambios que devienen día tras día.

Los logros de los derechos ciudadanos han precedido una larga historia y ha significado, como lo manifiesta Marshall, una lucha infatigable de las colectividades. De esta forma, los derechos ciudadanos se distinguen en tres clases, que surgieron a lo largo del tiempo y en distintas condiciones y son:

1. Los derechos civiles (de palabra, de expresión, de pensamiento, de asociación, de reunión, de propiedad, de libre contratación, etc.).
2. Los derechos políticos que s elegir y derecho a ser elegido, y
3. Los derechos económicos, sociales on derechos de participación en el gobierno de la cosa pública, es decir derecho a y culturales, que incluyen del derecho al trabajo, a la seguridad social, al descanso y al tiempo libre, a la educación a la salud y a la cultura<sup>37</sup>.

## **7.11 Gestión Pública**

La configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización, es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento.

---

<sup>36</sup> LECHNER, Norbert. "Nuevas Ciudadanías". Revista Estudios Sociales. 2000. pag. 25 - 31.

<sup>37</sup> MARSHALL, T. H. "Ciudadanía y Clase Social". Revista española de Investigaciones Sociológicas, No. 79. Madrid. 1997. pag. 78.

Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa pública; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia policy - management. Este esquema constituye un modelo, es decir, un grupo de símbolos y reglas operativas, orientados a representar del modo más fidedigno la realidad del fenómeno. Pero, más propiamente, se trata de una guía de implementación, pues su objetivo es establecer reglas prescriptivas de "buena" administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno; la administración pública, con base en las cualidades de otra manifestación la gestión privada<sup>38</sup>. Por tal motivo, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa. La hechura de policy debe dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado; los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil; el ciudadano debe convertirse en consumidor, y la gestión debe apartarse de todo contacto con la política.

El modelo parte de una realidad administrativa que desea transformar, es decir, un esquema burocrático que se juzga está en quiebra, y que David Osborne y Ted Gaebler visualizaron como la absoluta erosión de la confianza en el gobierno estadounidense. Estando paralizada su burocracia pública, la sociedad permanece inmóvil y sin fuerzas para avanzar<sup>39</sup>. Es patente aquí un problema de implementación, pues la administración pública es incapaz de continuar sus labores. La propuesta central del modelo gestor radica en hacer implementables los propósitos de una "buena" administración gerencial, esto, luego de desechar un modelo de "mala" administración burocrática, eliminando la desconexión entre principios y resultados, observable bajo el modelo burocrático. Este modelo debe ser reemplazado en el curso de la actividad de la administración pública, pues toda acción iniciada es lo que da lugar a la implementación, que se encamina hacia "el

---

<sup>38</sup> OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. "Reinventando el Gobierno y Transformando el Espíritu del Sector Público". New York. Addison - Wesley Publishing Company. 1992

<sup>39</sup> OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. "Reinventando el Gobierno y Transformando el Espíritu del Sector Público". New York. Addison - Wesley Publishing Company. 1992. 195 – 201.

punto final"<sup>40</sup>. Debido a que la administración pública debe adaptarse a las nuevas realidades de la economía mundial, aunque está en marcha continua y no puede detenerse, su nivel de implementabilidad sólo puede elevarse cambiando de modelo de operación. En última instancia sus problemas de implementación radican en su incapacidad para continuar, más que por la ineptitud para comenzar.

## **7.12 La Nueva Gestión Pública**

Los rasgos generales de la nueva Gestión Pública, denotan una filosofía gerencial dominante en la agenda de la administración pública, cuyo origen es el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, para después extenderse hacia Canadá, Estados Unidos de América y varios países más. Tal como lo anunciamos, en los tres primeros países se le conoce como el modelo Whitehall, por conjuntar a naciones que propagan la cultura anglosajona. La nueva gestión pública consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción. Por consiguiente, categorías políticas como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés, están basados en tal modelo de mercado.<sup>41</sup>

## **CAPITULO III**

### **7.13 Discusiones en torno al concepto de Participación Ciudadana**

En este contexto de expansión y diversificación de la ciudadanía así como de crisis de la democracia representativa, la discusión respecto a los alcances y los límites de la participación adquieren toda su vigencia. La ciudadanía apunta a la idea que los gobernados quieran elegir a sus gobernantes, quieran participar en la vida democrática, tengan una conciencia

---

<sup>40</sup> BAÑÓN, Rafael. "La Nueva Administración Pública". Alianza. España. 1997. pag. 245 – 256.

<sup>41</sup> BAÑÓN, Rafael. "La Nueva Administración Pública". Alianza. España. 1997. pag. 274 – 284.

de pertenencia a la sociedad política<sup>42</sup>. Más precisamente, un elemento fundamental en la formación de la nación es la codificación de los derechos y deberes de los ciudadanos. Así la ciudadanía nos remite a la idea de una estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política.

La concepción moderna de ciudadano se levanta sobre la confluencia del principio de la igualdad básica entre personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales. En cuanto ciudadano, el individuo es la unidad componente de la democracia.

La participación está en el centro de la ciudadanía. Ella ha sido entendida como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental, "La participación es tomar parte activa"<sup>43</sup>.

La ciudadanía activa esto es - el compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política - solo tiene sentido y posibilidad de ser en el espacio en que se construye lo público. El núcleo de la participación es el poder, y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto; el poder en este sentido, no es nunca la propiedad de un individuo sino que pertenece al grupo y existe solo mientras este exista. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común.

En un contexto crecientemente globalizado y de estallido de nuevas identidades e intereses, surge la evidencia de la insuficiencia de la cultura política así como del Estado para acoger estas manifestaciones de la multiculturalidad. Desde distintos autores, el mercado y el campo mediático comienzan a ser levantados como ámbitos privilegiados para el paso de la categoría de ciudadano al de consumidor<sup>44</sup>. Se señala así, que junto con la descomposición de la política y el descrédito de sus instituciones, otros modos de participación ganan fuerza. Hombres y mujeres perciben que muchas de las preguntas

---

<sup>42</sup> TOURAINE, A. "¿Podremos vivir juntos?". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 1997. pag. 156.

<sup>43</sup> SARTORI, G. "¿Qué es la Democracia?". Editorial Patria. Madrid. 1997. pag. 74.

<sup>44</sup> TOURAINE, A. "¿Podremos vivir juntos?". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 1997. pag. 160.



propias de los ciudadanos (a dónde pertenezco y qué derechos me da, cómo puedo informarme, quién representa mis intereses), se contestan más en el consumo de bienes y en los medios de comunicación que en las reglas abstractas de la democracia por la participación colectiva en espacios públicos<sup>45</sup>.

Extremando el planteamiento, se llega incluso a autonomizar el concepto de derechos ciudadanos del espacio público y del ámbito de la cultura política. Desde esta perspectiva ser ciudadano no tiene que ver sólo con los derechos reconocidos por los aparatos estatales a quienes nacieron en un territorio, sino también por las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia e identidad a quienes habitan ese territorio. La pregunta que se plantea entonces es si al consumir y vincularse con el mercado no se está también constituyendo identidad y un nuevo modo de ser ciudadano.

A esta autonomización del concepto de derechos ciudadanos del espacio público, se le cuestiona y discute el tipo de derechos de que podría disponer el ciudadano - mercado (o informativo) - en la estructuración de este ámbito social. En la esfera del mercado se advierte que los ciudadanos no concurren en forma libre e igual. Por el contrario, el mercado es por definición un espacio social no igualitario ni libre. El principio de una persona, un voto, es reemplazado por un peso, un voto, y la libertad entendida como capacidad responsable de autodeterminación es sustituida por la capacidad de producción y consumo. La pregunta obligada entonces es si al igualar ciudadano a cliente, dichos derechos se inscriben dentro de un orden democrático<sup>46</sup>.

En el caso de la ciudadanía del consumidor o crediticia<sup>47</sup>, la acción en común resulta difícil de imaginar. La participación entendida como compromiso con el interés general con lo público, queda desde esta perspectiva estrechamente reducida. Si la pertenencia a la comunidad política aparece como elemento incuestionable de la participación, el mercado no parece cumplir con dicho requisito. Desde una perspectiva comunitarista, habría que señalar que los ciudadanos en las sociedades complejas no pueden ser entendidos al margen de las vinculaciones sociales que los constituyen como sujetos. Y en tanto la persona humana es “un ser con otros y para otros”, la solidaridad arranca siempre de la comunidad a la cual cada uno está indisolublemente unido. Por ende, la pertenencia a una

---

<sup>45</sup> MARSHALL, T. H. “Ciudadanía y Clase Social”. Revista española de Investigaciones Sociológicas, No. 79 Madrid. 1997.

<sup>46</sup> SERRANO, C. “Participación social y ciudadanía: un debate contemporáneo”. Mideplan. 1998. pag. 147.

<sup>47</sup> BRUNNER, J. J. “Ciudadanía y participación”. Notas para la discusión. Mimeo. 1997. pag. 83.

comunidad es la única dimensión normativa desde la cual la legitimidad política puede tener sentido. Las premisas del individualismo, según las cuales el individuo elige libremente, tienen límites; toda conducta y decisión humana está siempre referida y limitada a contextos sociales culturales e históricos.

En la sociedad contemporánea, donde los sujetos deben actuar en un mundo de mayor incertidumbre y opciones individuales y la política ha perdido centralidad, la pregunta por los caminos para recuperar una política más cercana y con más sintonía con los ciudadanos, es una necesidad ineludible. Habermas advierte que en contextos de creciente reflexividad de los sujetos, "...el desarrollo de la democracia no pasa solo por la definición de las normas acordadas de cooperación entre los individuos expresadas en la Constitución Política y las leyes, sino que pasa por descubrir y generar los mecanismos que faciliten a los ciudadanos conocer y expresar su adhesión reflexiva a esa cultura"<sup>48</sup>. Supone responsabilidad cívica para detectar y poner en marcha esos canales, involucrando al Estado desde sus políticas públicas a las prácticas ciudadanas tanto en la dimensión de los derechos como de los deberes.

En otros términos, una cultura política y democrática debiera abrir espacio a una ciudadanía deliberativa como criterio clave para discernir el significado de la participación. La ciudadanía deliberativa va más allá de que la gente se beneficie, más o menos equitativamente, de las políticas públicas o de que las actividades privadas se regulen para evitar los privilegios de unos sobre otros. La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de la gente, como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. La ciudadanía deliberativa supone que la gente ejerza su capacidad reflexiva y exprese sus ideales e intereses, organizándolos, articulándolos y negociándolos a nivel social. De allí la discusión que solo ciertas formas de participación representan formas de expresión ciudadana. La ciudadanía informativa, consumidora o crediticia no corresponde a la idea de una ciudadanía deliberativa. Por el contrario, esta última se satisface sólo en la medida que la gente pueda influir en la conducción de su sociedad. Participar, significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen al colectivo.

La sociedad requiere de un sujeto reflexivo que asuma responsabilidades respecto de sí mismo haciéndose cargo de la propia vida personal y social. Sin reflexión, compromiso,

---

<sup>48</sup> HABERMAS, J. "Reconciliación mediante el uso público de la razón". Editorial Paidós. Barcelona. 1998. pag. 241.

responsabilidad personal en el mundo actual numerosas esferas de la vida, centrales para el desarrollo humano, no funcionan. Hoy se requiere una decidida inversión personal que reclama la acción de los propios individuos<sup>49</sup>.

La política pública depende entonces de decisiones responsables en la vida personal y conceptos como el de ciudadanía deliberativa, activa o virtudes cívicas<sup>50</sup> adquieren toda su vigencia. El Estado requiere hoy más que nunca la actuación responsable y activa de los ciudadanos. Lo que el Estado hoy necesita de la ciudadanía no puede ser asegurado por coacción sino solamente con la cooperación y la responsabilidad cívica en el ejercicio del poder privado. A su vez, lo que los ciudadanos requieren del Estado no son instituciones rígidas, sino garantías de espacios públicos para que el ejercicio pleno de la ciudadanía en todas sus expresiones tenga lugar.

En síntesis, el debate actual sobre participación y ciudadanía reconoce la diversificación que adquiere hoy día la conformación de sujetos. Las demandas y aspiraciones se complejizan y apuntan no sólo al acceso sino a la calidad de lo que se aspira. Hoy existe también una dimensión cultural y fuertemente reflexiva en esta construcción de ciudadanía. La reflexividad surge entonces no sólo como una característica asociada a la modernidad y la subjetividad; sino también como una condición de estos tiempos para la buena marcha de la sociedad.

#### **7.14 La Participación Ciudadana en la Gestión Pública**

Si por participación entendemos el proceso de intervención de la sociedad civil, individuos y grupos organizados, en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno; y por ciudadanía, la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder, la participación ciudadana corresponde a la movilización de estos intereses de la sociedad civil en actividades públicas.

La participación ciudadana reconoce intereses públicos y políticos ante los que apela, pero lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado. Sin embargo, ese interés privado no se transforma en público, sino que

---

<sup>49</sup> TOURAINE, A. "¿Podremos vivir juntos?". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 1997. pag. 184.

<sup>50</sup> GARRETON, M. A. "Tres aproximaciones a la problemática actual de la participación y la ciudadanía" en Temas de Participación, División de Organizaciones Sociales 1994. pag. 62.

solamente se puede hacer pública la consideración de ese interés.

Políticamente, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político, en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto ella ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa. La participación ciudadana es relevada como un valor central no sólo en términos del impacto de las apuestas de desarrollo, sino también como un componente esencial a un modelo más equitativo, justo y democrático. La participación ciudadana pareciera encontrar su terreno privilegiado sin embargo, en la gestión pública o en la administración como una forma de mejorar su funcionamiento y, por ende, se asocia estrechamente a la modernización del Estado.

Si por gestión pública entendemos la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado, la participación ciudadana en la gestión pública se refiere al rol del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas.

En síntesis, el tema de la participación ciudadana se ubica en el terreno de la existencia de un poder público que pretende ser expresivo del interés general de la sociedad civil, y de una administración que realiza la orientación establecida por el poder público.

## **7.15 Ámbitos y Desafíos para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública**

### **7.15.1 Ámbitos de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública**

#### **7.15.1.1 Estado, usuario y ciudadano: un sistema de relaciones**

Las personas se relacionan con el Estado al menos desde dos perspectivas: como co-partícipe y como usuario. Como ciudadanos, titulares de la base de toda legitimidad del Estado y, por lo tanto, con capacidad de decisión, las personas centran sus preocupaciones en la capacidad del Estado para responder al mandato popular, en la transparencia de las decisiones públicas y en cómo las autoridades asumen la responsabilidad política por sus actuaciones y las de los organismos públicos a su cargo.

En cuanto a usuarios, esto es, demandantes de bienes y servicios públicos, provistos por las instituciones públicas, las personas exigen del Estado una capacidad de respuesta eficaz y oportuna a sus necesidades y problemas, lo cual requiere de éste atención, flexibilidad y capacidad resolutive.

El enfoque de la modernización del Estado, ha relevado el tema de la calidad de la atención al “usuario” y se constata que existe una percepción deteriorada del “usuario” respecto a su relación con los servicios estatales. Se reconoce que los modelos de implementación de políticas públicas tienen dificultades para promover y fortalecer el ejercicio pleno de ciudadanía y un mayor protagonismo en sus niveles de participación y más bien fomenta la relación clientelar y asistencial con los “usuarios”, concepto que justamente indica la relación meramente funcional con el Estado. En el marco de las nuevas relaciones entre Estado y sociedad en los noventa, la calidad de los servicios pareciera ser el componente clave que vincula participación funcional y ciudadanía concebida como formación de actores<sup>51</sup>.

Por otra parte, diversos autores coinciden en señalar que la definición de esta relación entre los usuarios/ ciudadanos y los servicios públicos es fundamentalmente una relación de intercambio y de poder. Es evidente que los agentes públicos tienen su propia manera de representar e interpretar los problemas que afectan a sus beneficiarios, definiendo los criterios y acciones que, a su juicio y en el marco de su ubicación dentro de la estructura estatal, parecen las más adecuadas. Asimismo, los usuarios tampoco son un grupo uniforme y homogéneo. En esta relación se ponen en juego una diversidad de intereses y recursos. Los beneficiarios también tienen sus representaciones, y con frecuencia discuten y negocian las categorías y criterios que se les imponen adaptando los servicios y recursos de las instituciones a sus particulares estrategias económicas, políticas y de movilidad social<sup>52</sup>.

La relación entre los beneficiarios y los servicios públicos, no es solo una relación cara a cara entre un individuo y un agente público, sino un “sistema de relaciones complejas”<sup>53</sup> entre un conjunto diferenciado de usuarios y de agentes que no tienen ni las mismas preocupaciones, ni los mismos instrumentos de intervención, ni movilizan los mismos recursos en estas interacciones. El esfuerzo por tipologizar esta relación entre los usuarios y

---

<sup>51</sup> GARRETON, M. A. "Tres aproximaciones a la problemática actual de la participación y la ciudadanía" en Temas de Participación, División de Organizaciones Sociales 1994. pag. 83.

<sup>52</sup> GARRETON, M. "Democracia y democratización". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. México. 1999.

<sup>53</sup> HELD. D. "Ciudadanía y Autonomía". Ágora. Buenos Aires. 1997. pag. 54.

el Estado, está presente entre diversos autores. Desde la relación que el Estado establece con el usuario, es decir desde la lógica estatal que estaría orientando la relación algunos autores proponen distinguir: a) el usuario cliente; b) el usuario informante; c) y el usuario coproductor<sup>54</sup>.

Mientras la primera clasificación se relaciona con la idea de consumidor, por ende con una aproximación de tipo utilitario del usuario al servicio; la segunda, se orienta a definir una relación de aliado con el usuario, es decir, de soporte a la construcción de una política más acorde a las necesidades de la gente. Por último, en el enfoque hacia el usuario coproductor, este comparte un espacio en la definición del problema a tratar y en el bosquejo de soluciones. Ante cada relación de poder hay varias respuestas que pueden conjugarse.

En esta perspectiva los sistemas de interacción del usuario con el Estado pueden, por un lado, convertirse en una relación de intercambio / cooperación para lograr determinadas finalidades y, por otra, en una relación de control social a través de la cual los sujetos interactuantes regulan la comunicación, las relaciones de poder y de autoridad.

Lo cierto, es que la participación se refiere siempre a la lucha por los términos de la incorporación. En este caso se participa en instancias de poder, pero puntualmente, para fines y por un tiempo determinado, con el objeto de sacar adelante proyectos conjuntos negociados previamente. Aquí hay autonomía, negociación, entrada al poder, retirada al cumplir los objetivos, y apertura a nuevas experiencias de incorporación puntual.

No es el caso, de conductas como la resistencia / contestación y la cooptación en instancias de poder. Desde un punto de vista teórico la mera resistencia sin participación es aislacionista al mantener la autonomía del colectivo y evitar su incorporación a instancias de decisión y negocios conjuntos. En el otro extremo, la cooptación se refiere a una participación de organizaciones sociales con carácter permanente en instancias de poder, como ocurre con las organizaciones comunitarias (juntas de vecinos) o llamadas “funcionales” (sindicatos territoriales).

En una situación de mercado, cuando el usuario no está satisfecho, tiene siempre la alternativa de la defección, porque puede renunciar a ese producto y preferir otro.<sup>55</sup> En líneas generales se trata de una decisión individual y privada, aunque puede expresarse

---

<sup>54</sup> Ibidem. pag 94.

<sup>55</sup> SCHUMPETER, J. “Capitalismo, Socialismo y Democracia”. Harper. NewYork. 1947. pag. 135.

masivamente. El segundo es el mecanismo de voz. Este implica un involucramiento en lo público: hay de por medio reclamos, protestas, intentos por influir en la administración o gerencia del servicio, lo que puede expresarse en conductas individuales o colectivas. Esta dimensión (voice) tiene una relación directa con la participación social.

Hay complementariedad entre ambos mecanismos, aunque cada uno tiene requerimientos y lógicas de acción diferente. El mecanismo de salida, requiere para su pleno funcionamiento proveedores alternativos, que compiten entre sí y consumidores con capacidad para juzgar la calidad del producto o servicio y que puedan, en determinado momento, optar por otra alternativa para obtener el mismo producto o servicio, situaciones que no siempre se dan en la realidad, en particular en localidades más postergadas, aisladas o pobres.

A su vez, el mecanismo de "voz" supone ciudadanos alertas, informados, activos, con motivación y capacidad para influir en la definición de los servicios provistos y sus características, en la gestión misma de los servicios -toma de decisiones-, y en la evaluación y control de sus resultados. Un aspecto mucho más preciso y acotado que el mecanismo voz frente a las políticas públicas, es el control ciudadano de la acción pública (accountability). Este alude al contrapeso que ejercen los ciudadanos frente a la acción del Estado cautelando el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Por medio de este control, individuos y organizaciones asumen responsabilidades frente al desempeño público.

Tanto el mecanismo voz, como el de control ciudadano, tienen diferentes expresiones: la participación representativa institucionalizada en diversas instancias nacionales , regionales o locales; las iniciativas gubernamentales nacionales o locales que convocan a la comunidad para conocer su opinión y preferencias respecto de determinados temas ; las iniciativas tendientes a incorporar a la comunidad a las políticas públicas o directamente a la gestión de los programas sociales ; y finalmente las organizaciones comunitarias o de base. Todas ellas constituyen, o pueden llegar a serlo, instrumentos de contraparte de la gestión pública: promueven el uso eficiente de los recursos públicos y fortalecen la respuesta de los organismos de gobierno a las demandas ciudadanas.<sup>56</sup>

La relación entre los agentes públicos y los beneficiarios es siempre una relación activa que se construye por ambos lados. La hipótesis es que la transferencia - acciones orientadas al traspaso a los participantes de la gestión y el control de los conocimientos, recursos,

---

<sup>56</sup> ORREGO, C. "Participación ciudadana y el fortalecimiento de la Accountability de los Municipios". Ejercicio de Análisis Político, Departamento de Estudios, SUBDERE. 1995. pag. 11.

valores - no opera de un modo lineal ni directo. Por el contrario, existen una serie de mediaciones sociales que abren distintas posibilidades de apropiación o de utilización de las políticas públicas por parte de los usuarios. Por otra parte, en el curso de la interacción, existen consecuencias no intencionales y que resultan claves para comprender la importancia simbólica o material que asume una determinada política para un grupo o sujeto determinado. En otras palabras, las estrategias metodológicas puestas en práctica por las administraciones públicas tienen un efecto diferenciado en el tipo de relación que construyen con los usuarios, y por ende en el tipo de participación que será posible consolidar.

La participación en la administración o gestión pública puede ser definida como la intervención de la sociedad civil en el ejercicio de las funciones de administración de un servicio público. Esta participación puede expresarse como expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general; Incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz, esta participación puede presentarse como:

- Instrumento de control ciudadano;
- Instrumento para la satisfacción de necesidades básicas.

#### **a. La participación decisoria**

En este punto, el ejercicio de la participación ciudadana se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública, no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente. En este sentido, este cuadrante corresponde a un tipo de participación más cercana a la participación política que a objetivos meramente administrativos.

Asimismo la participación de las personas y grupos es convocada en la perspectiva de influir respecto de un tema específico. A través de un proceso de negociación entre las partes involucradas se establecen acuerdos. Estos acuerdos tienen carácter vinculante. La participación a este nivel combina la participación en la toma de decisiones con la expresión de los derechos y demandas. Es un tipo de participación en la cual la sociedad civil actúa con un sentido de identidad e intereses propios. A la vez logra proponer temas al Estado, influir



directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público. el sujeto que participa se piensa a si mismo como co - productor y también velador en relación a la toma de decisiones de la administración pública.

En cuanto mecanismo de expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general, el ejercicio de la participación ciudadana se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente.

Se advierte que la gravedad de este hecho radica en que afecta los fundamentos del régimen democrático: el principio de soberanía nacional como base de voluntad del todo social, del Estado. Al conocimiento del experto de la administración es necesario oponer el conocimiento del propio interesado, situación que puede y debe hacerse a través de formas de participación ciudadana en las diferentes etapas de la gestión administrativa. Si no existe control público de la discusión no habrá garantía de que ella se resuelva en función de los intereses generales.

### **b.- Participación consultiva**

La participación ciudadana se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por parte de la administración pública. Aquí se interceptan la participación que permite ejercitar los propios derechos y simultáneamente utilizar la oferta existente, velando por el adecuado cumplimiento de los objetivos y las reglas del juego preexistentes. Un prerequisite a esta modalidad de participación es el acceso a la información por parte del usuario. A nivel local se visualizan las experiencias tipo cabildos o consultas locales, las que abren espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad.

### **c.- Participación ejecutora y administradora**

La participación de los interesados en la gestión pública busca romper el formalismo burocrático por un tipo de solución más directa. Este tipo de intervención ciudadana incluye

desde la participación en el diagnóstico hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, se proponen acciones de perfeccionamiento de la descentralización en la toma de decisiones regional y local, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, mejoramiento de los servicios públicos, mejoramiento de los recursos humanos, cumplimiento de parámetros e eficiencia, cobertura y calidad. La participación de tipo ejecutora y administradora combina la participación asociada a la toma de decisiones en la gestión pública y la satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar a respuesta a problemas que los afectan. Supone también que exista liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales. Este tipo de participación es un incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz; ella surge en relación a los problemas derivados del formalismo. Esto es, al predominio estricto de una racionalidad formal que dificulta que la gestión de la administración obtenga los objetivos perseguidos. Entre las deficiencias detectadas, se señalan deficiencias en el personal, en los recursos, en los procedimientos. Independientemente de la significación política que pueda tener el no logro de los objetivos propuestos, lo cierto es que la falta de eficacia y eficiencia de la administración pública impacta negativamente en los intereses de los involucrados.

Como ya señalábamos, la reforma del Estado se ha orientado a la búsqueda de solución a este tipo de problemas, entendida a menudo como modernización de la gestión burocrática. Desde esta perspectiva se proponen acciones de perfeccionamiento de la descentralización en la toma de decisiones regional y local, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, mejoramiento de los servicios públicos, mejoramiento de los recursos humanos, cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad. La participación ciudadana, aunque no siempre ha estado ubicada al centro de esta propuesta modernizadora de la gestión pública, progresivamente ha adquirido reconocimiento y un mayor rol en el mejoramiento de la administración. La búsqueda y creación de instancias que canalicen nuevas formas de participación es un claro ejemplo de ello<sup>57</sup>. En el ámbito de las políticas públicas, las propuestas de participación ciudadana para el mejoramiento de su eficacia y eficiencia abarcan prácticamente todas las etapas del proceso de planificación. Especial énfasis adquiere el planteamiento de las

---

<sup>57</sup> BAÑÓN, R. "La Nueva Administración Pública". Alianza. España. 1997. pag. 157.

demandas de los interesados y usuarios de las respectivas políticas. Se trata de intereses sociales, que al ser reconocidos como de interés público, se activan para ser objeto de las acciones de administración. Al mismo tiempo, la participación de los interesados en la gestión pública busca romper el formalismo burocrático por un tipo de solución más directa. Dicha participación, se extiende tanto a los entes colectivos organizados y agrupaciones coyunturales y transitorias, como a los individuos particulares que deseen intervenir.

#### **d.- Participación instrumental**

Esta modalidad reúne la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y, por ende, la relación con la administración pública, interesa solo en cuanto permita acceder a estos recursos. Este tipo de participación instrumental utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes. En este tipo de participación el sujeto actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, y en cuanto tal, no buscará incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados.

### **7.15.2 Condiciones para avanzar en la Participación Ciudadana en la gestión pública**

#### **7.15.2.1 Una sociedad civil constituida y democratizada**

##### **a. Sociedad Civil Constituida**

El reforzamiento de la democracia representativa exige una transformación profunda en la sociedad civil es decir, de los actores sociales que son autónomos con respecto al Estado y al sistema de partidos y que ella crezca en fuerza y densidad.

Los espacios abiertos para la participación ciudadana tendrán potencialidad para fortalecer la gobernabilidad democrática si se dan a lo menos dos condiciones: que la sociedad civil goce de una efectiva autonomía frente al Estado y a los intereses corporativos de los grupos económicos y los partidos políticos; que la participación de la sociedad civil se construya desde una práctica democrática y de base; es decir, desde experiencias con

organizaciones sólidas y autónomas y no al amparo de un paternalismo centralista. El crecimiento, diversificación y fortalecimiento de la sociedad civil no debería limitarse a una dimensión simbólica sino que también debería estar dirigida a la solución efectiva de los problemas; lo que plantea la cuestión de la efectiva descentralización del poder del Estado.

## **b. El fortalecimiento de las virtudes cívicas**

La política pública depende de decisiones responsables en la vida personal. Lo que el Estado necesita de la ciudadanía no puede ser asegurado por coacción sino con la cooperación y la automoderación en el ejercicio del poder privado. Una concepción adecuada de la ciudadanía parece requerir, por lo tanto, un balance de derechos y responsabilidades. El problema consiste entonces, en establecer los espacios donde se aprenden las virtudes cívicas. Los teóricos de la sociedad civil sostienen que las virtudes cívicas son saludables para la democracia y la convivencia, pero agregan que ni el mercado ni la participación política son suficientes para enseñar esas virtudes, sino que es necesario apelar a las organizaciones voluntarias de la sociedad civil.

Avanzar efectivamente hacia un desarrollo con ciudadanía, exige también promover un reconocimiento social de las organizaciones de la sociedad civil que se expresa en el fomento de las innovaciones, la participación y el ejercicio del derecho a la diversidad. La multiplicidad de necesidades sociales y culturales existentes en el país, exige que se busquen respuestas plurales y alianzas entre distintos actores capaces de asociarse e identificarse a partir del respeto de los espacios y tareas de cada uno. Las organizaciones de la sociedad civil deben fortalecer su autonomía y poner su creatividad al servicio de una nueva manera de entender lo público en cuanto espacio de participación ciudadana y de colaboración entre las instituciones del Estado y de la ciudadanía. Por su parte el Estado debe fomentar las iniciativas de la sociedad civil y las formas asociativas que emergen de ellas. Para conseguir tales propósitos no sólo debe reconocerlas y valorarlas en general, sino promoverlas a través de políticas que impliquen la transferencia de recursos a la sociedad civil para que se desarrolle en tanto espacio de expresión ciudadana y como actor clave de la vida democrática.

Las políticas públicas deben organizarse desde dinámicas participativas en las cuales las comunidades y organizaciones ejerzan su derecho a participar. En este sentido, las nuevas generaciones de políticas públicas deben acreditarse con formas reconocidas de control ciudadano en el marco de una cultura de responsabilidad social aceptada de manera mutua. En esta perspectiva son acciones estratégicas: la educación ciudadana, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra todo tipo de discriminación<sup>58</sup>.

### **c. Habilitación y financiamiento de los sujetos del control social**

Si se trata de crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta con que su conformación sea democrática, asegurando su independencia del Estado. Es indispensable además dotarlo de órganos de suficiente flexibilidad y de canales expeditos de financiamiento como para que ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales - territoriales y funcionales - puedan constituirse en sujetos directos del control social. Especialmente relevante es el acceso a fuentes de financiamiento que permitan acceder a asesorías técnicas especializadas en las materias sujetas a control social.

## **7.15.2.2 Un Estado facilitador**

### **a. Un Estado regulador y contralor**

Es evidente que no es posible fortalecer la sociedad civil y su participación legítima y reconocida en asuntos públicos, sin cuestionar el rol del Estado y su espacio de acción. Reubicar el papel de la sociedad civil resitúa el papel del Estado. Es preciso en este sentido, repensar el rol del Estado, su estructura y funcionamiento; desarrollar nuevas estrategias de diseño y fiscalización de políticas públicas, acrecentando así el espacio público social. En esta perspectiva, es que se hace necesario conformar alianzas estratégicas entre los organismos del Estado y las propias organizaciones de la sociedad civil, involucrando a todos los actores comprometidos e interesados - municipios, universidades, partidos políticos, medios de comunicación, etc. para lograr niveles crecientes de diálogo, gestión y evaluación

---

<sup>58</sup> Participación Ciudadana en la Gestión Pública: "Marco Conceptual". Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2001.

social de las políticas públicas. Sin duda se deberá enfrentar la tensión entre la necesidad de promover la participación y a la vez controlar la conducción de la política, lo cual requiere de una reingeniería fina desde el punto de vista de la gestión gubernamental. Desde una perspectiva moderna, resultaría más eficaz determinar con precisión cuales son los derechos que se quieren asegurar y establecerlos por ley para su correcto cumplimiento, y respecto de éstos, ser capaz de garantizarlos completamente. Y en el resto, permitir que la iniciativa se regule a través de la entrega de fondos para fines precisos y por último, dejar un espacio para la libre iniciativa y construcción ciudadana.

Lo anterior permite establecer claramente tres áreas de trabajo diferentes:

i) Garantía del cumplimiento de los derechos ciudadanos establecidos en los cuerpos legales; ii) la ejecución de los programas y políticas públicas normados a través de mecanismos de financiamiento; iii) y el espacio de participación y fortalecimiento de ciudadanía, en dónde se construye país con fondos públicos y privados. Para cumplir un rol de este tipo se requiere un Estado que aunque sea pequeño, tenga capacidad de proponer objetivos sociales, dirigir su materialización, evaluar permanentemente su logro, mantener una información completa, actualizada y transparente acerca de los resultados obtenidos y en base a ello, corregir imperfecciones, reforzar áreas, modificar instrumentos. Un Estado flexible, con sistemas de comunicaciones y toma de decisiones ágiles que superen las innumerables trabas burocráticas.

En síntesis, el Estado y también los Municipios deberían: Asumir una función articuladora que permita de manera moderna y flexible construir grandes acuerdos entre los diversos actores sociales, tendiendo a la conformación de redes. Cumplir su rol regulador, como la capacidad de ordenar, articular y equilibrar, en función del bien común, los intereses de los distintos sectores con acuerdos institucionales estables que permitan a éstos actuar con autonomía y reglas claras, sin que se produzcan desequilibrios en favor de algunos y desmedro de otros, resguardando principalmente los intereses de aquellos que tienen menos poder de negociación social. Crear crecientes espacios concretos de participación ciudadana, con traspaso real de poder para que ésta asuma efectivamente las responsabilidades propias de la vida en la sociedad.

## **b. Cultura funcionaria y transformación del Estado**

La modernización del Estado supone también un esfuerzo de profesionalización y mejora de sus recursos humanos que se exprese en capacitación, incentivos y remuneraciones adecuadas y mejorar el sistema público de inversión social, para cumplir mejor su rol de “garante de la equidad”. Para ello parece central promover la formación de los funcionarios públicos en una cultura de participación ciudadana y superar el fuerte peso de la tradición sectorial y centralista que dificulta la gestión coordinada del sector público en sus diferentes niveles (ministerio, región, municipio), y la resistencia a abrir espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones. Ello supone pasar de la acción sectorial aislada a la integración organizacional y pasar de una cultura de feudos burocráticos a una cultura de redes organizacionales. La modernización del Estado debe ciudadanizar su gestión de las políticas públicas. Diversos organismos y procesos actualmente gestionados por el Estado “hacia adentro” en función de criterios definidos por la burocracia pública, deben ser abiertos a la participación ciudadana efectiva. Pero también en la gestión de las diversas políticas públicas debe considerarse la participación ciudadana directa. Todo ello supone un cambio significativo de mentalidades y de la cultura funcionaria<sup>59</sup>.

## **c. Un Estado descentralizado / desterritorializado**

La descentralización de funciones, responsabilidades, y recursos, hacia los niveles más cercanos a la ciudadanía, aparece como una vía de renovación organizacional del Estado tradicional de múltiples virtudes. La descentralización contribuye a crear también condiciones más propicias para la participación de la ciudadanía en los programas sociales, y mayor viabilidad para que efectivamente pueda haber un control social de los mismos.

Sin embargo, la experiencia indica que todas estas virtudes pueden no darse si no se atiende a ciertos riesgos inherentes a los procesos de descentralización. Los municipios presentan en muchos casos marcadas asimetrías entre ellos. Si en los procesos de transferencia de recursos no se toman medidas de reequilibrio regional, haciendo discriminación positiva hacia los más débiles, la descentralización puede llegar a empeorar la situación relativa previa. El poder central

---

<sup>59</sup> Participación Ciudadana en la Gestión Pública: “Marco Conceptual”. Gobierno de Chile. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. 2001.

tiene que garantizar condiciones de equidad. Delegar atribuciones impositivas por ejemplo, para financiar salud o educación, puede tener resultados muy distintos según las capacidades contributivas reales existentes en los diversos tipos de municipios.

Asimismo, los niveles de polarización social hacia el interior de las regiones y los municipios, señalan que si no se logra condiciones democratizantes, lo más probable es que la descentralización sea “copada” por dichas minorías a favor de sus propios intereses. Otro problema es el grado de fortaleza real de los municipios para gestionar y ejecutar políticas y programas. No basta la buena voluntad descentralizante del poder central, y las intenciones de los alcaldes. Es necesario hacer un trabajo de “institutional building” social a nivel municipal, y desde ya capacitar recursos humanos locales para manejar los programas.<sup>60</sup>

La descentralización ofrece teóricamente ventajas derivadas de una provisión local de servicios que fomenta una mayor responsabilidad y un mejor control por parte de los usuarios y de las respectivas comunidades lo que puede traducirse en una gestión social más eficaz. Sin embargo, la disparidad de ingresos y disponibilidad de capital humano al interior de los países, puede llevar a que este traspaso de responsabilidades sociales pueda tener serio impacto en términos de equidad territorial. Especial atención debiera prestarse al desarrollo de la sociedad civil en el ámbito comunal. El ámbito comunal, muy vinculado al municipio, representa una instancia privilegiada para avanzar hacia una nueva institucionalidad pública centrada en la participación y la cooperación. De hecho, el actual marco jurídico que regula la institucionalidad municipal, especialmente a partir de las recientes modificaciones de la legislación pertinente, resulta especialmente propicio para avanzar en nuevos estilos de gestión basados en la participación ciudadana sustantiva y la cooperación público-privada.

Al respecto, cabe señalar que las políticas adoptadas para la modernización de la gestión municipal han tendido a privilegiar el ámbito interno -modernización hacia adentro-, descuidando la generación de competencias y habilidades municipales para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil de manera estratégica y cooperativa en los diferentes ámbitos del desarrollo local, incorporando además una articulación virtuosa con el sector privado comunal. No obstante lo anterior, las organizaciones de la sociedad civil han

---

<sup>60</sup> SERRANO, C. “Participación social y ciudadanía: un debate contemporáneo”. Mideplan. 1998.



demostrado amplias capacidades de diseñar e implementar iniciativas de desarrollo sustentable y de operar técnicamente en sus ámbitos y territorios de acción con una sólida propuesta de intervención, asegurando la participación efectiva de las personas y comunidades afectadas por problemas sociales y ambientales, así como creando un capital de confianza y cooperación público-privada para el desarrollo, a nivel regional y local. Sin embargo, para desplegar sus potencialidades y capacidades de inversión en capital social, su accionar debe articularse de manera sostenida con los actores públicos más cercanos a la gente, entre los que destacan claramente los municipios. En este contexto y para desarrollar mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión pública local, se propone.

- Definir agendas de responsabilidad pública locales, en cabildos periódicos y potenciar la participación de la sociedad civil local en los espacios de toma de decisiones, especialmente en los que se deciden los recursos para el desarrollo comunal.
- Crear un Registro Público Municipal de Organizaciones y ONGs, que permita información expedita para todos los actores comunales. Replicar las experiencias positivas desarrolladas a nivel comunal, las que deben ser recogidas y difundidas lo más ampliamente posible. Entre ellas se cuentan, entre otras, las experiencias exitosas realizadas por municipios y innovaciones democratizadoras realizadas por diversas organizaciones de la sociedad civil.

#### **d. La transparencia en la gestión pública**

Un Estado inteligente debe emplear todas las estrategias para que la transparencia pueda ser efectiva. Entre ellas, en primer lugar corresponde desarrollar una gran tarea formativa. Se deben crear espacios sistemáticos para discutir el problema en todos los marcos de educación de funcionarios públicos, y establecer claros códigos de ética que deben implementarse rigurosamente. Por otra parte es necesario hacer transparente para la ciudadanía toda la acción del Estado en el campo de la gestión pública. La información al respecto debe ser plena, permanente y totalmente accesible. Los propósitos

de los programas, los recursos que van a utilizar, sus fuentes de financiamiento, y los procesos de ejecución deben ser información tan accesible como cualquier información administrativa elemental. Allí, la informática e Internet podrían realizar valiosos aportes. Al mismo tiempo deben crearse canales por los que el control social de la gestión pública pueda hacerse sentir. Todo el sistema debe contener asimismo instancias punitivas claras y bien garantizadas. Hay que convertir a la falta de transparencia y la corrupción en una acción muy difícil por el permanente control de los sistemas preventivos establecidos y de la ciudadanía misma<sup>61</sup>.

#### **e. La disposición de recursos para la participación**

La existencia de sanciones expresas, así como la formalización de las denuncias y de sus destinatarios en el seno del Estado, parece ser una condición necesaria para la eficacia del control social institucionalizado. En este marco, un modelo altamente formalizado - (como el boliviano) - constituiría una garantía para forzar la observancia de la administración, en tanto supone el establecimiento expreso de la trayectoria de las denuncias y la especificación del tipo de sanciones a las que se puede hacer acreedora la administración pública. Sin embargo, si bien la disposición de recursos es importante para lograr que el control social sobre las agencias estatales se realice, ante un diseño inapropiado la utilización de tales recursos puede imponer altos costos sociales, en vez de sanciones a los responsables de las infracciones.

La práctica del control social institucionalizado muestra que el carácter de los recursos disponibles es de fundamental importancia. Cuando los recursos puestos a disposición del control social son sólo indirectos, en la medida que dependen de la independencia y fuerza de la institucionalidad contralora y judicial, suele tornarse altamente vulnerable la accountability societal. Por eso, más que crear órganos de control social, es conveniente proveer a la sociedad tanto de recursos que pueda utilizar directamente y construir vías que permitan forzar la actuación de la propia institucionalidad contralora del Estado.

La ciudadanía puede actuar como sujeto directo de control con una relativa independencia de la eficacia del control estatal si dispone a lo menos de los siguientes

---

<sup>61</sup> LECHNER, Norbert. "Condiciones de Gobernabilidad Democrática en América Latina". Conferencia dictada. 1997. pag. 76 – 87.

recursos: derecho a la revocatoria de mandato o remoción de autoridades no electas; recursos administrativos; y acciones de interés público. Estos son instrumentos de la accountability societal que además de dotarla de mayor autonomía crean condiciones básicas para que ella se convierta en un derecho exigible no solo por los organismos de la sociedad civil especializada en la vigilancia de las agencias estatales, sino por los ciudadanos comunes sin que necesariamente reúnan la condición de su organización .

#### **f. Nuevos ámbitos de participación**

La participación social en el ámbito de las políticas sociales parece estar ganada; al menos nadie discute la centralidad que ocupa la participación ciudadana en la construcción de procesos de fortalecimiento del capital social y empoderamiento, en especial de los más pobres . Sin embargo, la ampliación efectiva de la ciudadanía exige también la ampliación de los ámbitos donde ella pueda participar, decidir, controlar. En otros términos, la democratización de esta sociedad exige también democratizar los ámbitos de decisión pública. Sea salud, economía, medio ambiente... lo cierto es que la participación ciudadana debe permear todos los ámbitos de la vida social. Sin embargo, si la participación ciudadana no se abre al ámbito de las decisiones económicas y laborales, ella quedará irremediablemente relegada a una baja capacidad de ingerencia en relación a las dinámicas propias al mercado.

### **7.15.2.3 Un Régimen Político Democrático**

#### **a. Un nuevo trato sociedad civil y Estado**

Redefinir lo público como un ámbito en el cual se procesan nuevos contratos para sustentar la acción del Estado y la ciudadanía de manera legítima e innovadora, implica ampliar y perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana, establecer canales de expresión democrática directa y reconocer la facultad y los derechos que tienen las organizaciones ciudadanas para fiscalizar y pedir cuentas al gobierno en el cumplimiento de sus

tareas, de sus compromisos y de sus resultados.

El reconocimiento y valoración pública de la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en el país, consolidando su rol público y estratégico, requiere contar con estrategias de visibilidad y proyección de su trabajo, en un esquema de cooperación con otros actores públicos y privados que les permita ejercer un liderazgo público sobre sus logros y propuestas. Se propone así, llevar adelante un diálogo proactivo entre el Estado y las principales expresiones organizadas de la sociedad civil, considerando los siguientes cuatro ejes estratégicos.

- Generación de un marco jurídico e institucional para el fortalecimiento de la sociedad civil, la participación ciudadana y la cooperación público privada.
- Modificación sustantiva de las políticas y la institucionalidad pública para el fortalecimiento de la sociedad civil, la participación ciudadana y la cooperación público-privada. Movilización, articulación y uso transparente de financiamiento y recursos para el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto público como privado.
- Reconocimiento público y visibilización del aporte de la sociedad civil al proceso de desarrollo del país, desde un punto de vista comunicacional y cultural (reconocimiento y valorización de lo privado con fines públicos y de lo público no estatal).

## **b. Agendas de responsabilidad pública compartida**

La búsqueda de relaciones equitativas entre Estado, sociedad civil y mercado y el establecimiento de metas comunes basadas en el interés público, en el logro de una democracia participativa y un desarrollo más sustentable deben concretarse en agendas de responsabilidad pública compartida, que organicen y prioricen la cooperación Estado - sociedad civil, con una visión estratégica de futuro compartida por los actores involucrados, a nivel nacional, sectorial, regional o local.

Entre los posibles resultados de este tipo de diálogo se cuenta el fortalecimiento de la práctica democrática, mayor transparencia en la conducción pública, mayor precisión en

la entrega de programas sociales, y nuevos tipos de alianzas e iniciativas intersectoriales. La definición de agendas de responsabilidad pública considera la transferencia de capacidad decisional sobre los recursos públicos en el ámbito social: supone la discusión del contenido de las políticas y que el gobierno esté obligado a consultar y dar participación en la toma de decisiones. Para ello se propone:

- Diseñar una institucionalidad específica que permita definir las formas de instalación de las agendas de responsabilidad pública, su periodicidad y las formas de convocatoria, las cuales deben incluir la iniciativa de la propia sociedad civil.
- Incorporar buenas y nuevas prácticas en las diferentes áreas de desarrollo, las que pueden constituir un referente significativo para la definición de propuestas y estrategias de cooperación público-privada.
- Establecer puentes para el diálogo, el diseño y la reforma de políticas, así como para la cooperación de largo plazo entre gobierno, sector privado y sociedad civil.
- Generar las agendas de responsabilidad pública, considerando los instrumentos de planificación pública existentes, tanto territoriales como sectoriales (estrategias de desarrollo regional, PLADECOS, planos reguladores intercomunales; estrategias de desarrollo productivo, planes sociales sectoriales o transversales, planes ambientales, etc.).
- Implementar pactos territoriales de una o varias comunas para la definición de estas agendas.

### **c. Un Estado y un Municipio - Red**

La experiencia internacional muestra una tendencia creciente a la conformación de redes de organismos gubernamentales de distinto nivel, articuladas a estructuras no gubernamentales. Para cada problema y para cada ámbito de decisión se produce así una configuración distinta Estado - Red, que funciona mediante la interacción de sus distintos componentes, creando nuevas modalidades de gestión abiertas y articuladas con organismos de la sociedad civil.

La construcción de redes intersociales debiera orientarse a la resolución de problemas

sociales concretos. En ellas, la política pública debe desempeñar un enérgico rol como convocante de la red, punto de empuje continuo de la misma, y actor relevante de ella. Pero debe tratar activamente de aglutinar en la red a diversos actores. La sociedad civil puede dar contribuciones de gran valor a los problemas sociales y de gestión pública. Las ONG por ejemplo, constituidas para trabajar en el campo social pueden aportar ideas, recursos humanos y recursos financieros invaluable al perfeccionamiento de la gestión pública, y en especial a la incorporación virtuosa de la participación ciudadana. Las redes son un tramado complejo, ellas suponen diversos actores con experiencias diferentes, lenguajes distintos, poca práctica de trabajar unos con otros y prejuicios mutuos. Para montarlas y hacerlas funcionar se requiere un Estado social inteligente que desarrolle habilidades de concertación, de negociación, de planteamiento conjunto, de crear diseños organizativos ágiles y abiertos<sup>62</sup>.

#### **d. El control social**

Nadie pareciera dudar de la importancia de la accountability societal para optimizar el funcionamiento del aparato estatal. Es cierto que nuestras instituciones no contienen mecanismos expresos que pudieran permitir a los ciudadanos sancionar directamente las acciones ilegales de la administración pública. Sin embargo, de allí no necesariamente se puede inferir que el control ciudadano sobre ella sólo puede ser indirecto, a través de lo político. Si por control social se entiende cualquier intento de involucramiento ciudadano en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y defensa de intereses sociales, tan expresivo de él podría ser la intervención de sujetos sociales en los directorios de entes públicos como la función de denuncia que ejercen organizaciones sociales sobre el aparato del Estado. Uno supone sin embargo, una relación constitutiva con el Estado y la política; y el otro, admite sólo una relación regulativa respecto de ambos.

Para los teóricos de la democracia deliberativa no basta con desarrollar una relación sólo regulativa con el aparato estatal, sería indispensable además que la influencia social se expresara de otras formas. Habermas sostiene que la única manera de influir sobre el “poder administrativo” es oponiendo el “poder comunicativo”; es decir, con la formación

---

<sup>62</sup> LECHNER, Norbert. “Condiciones de Gobernabilidad Democrática en América Latina”. Conferencia dictada. 1997. pag. 93 – 98.

espontánea de opinión en espacios públicos autónomos. Ocupan tales espacios las asociaciones voluntarias especializadas en tematizar preocupaciones sociales<sup>63</sup>. La pregunta que se plantea es si no cabría también pensar en una influencia directa de la sociedad sobre el Estado, tanto plasmada en instancias de mediación ubicadas en la propia institucionalidad estatal como ejercida a través de una política de inclusión de nuevos actores políticos en sus instancias de decisión. Tres parecen ser las condiciones para el ejercicio del control social: la disposición de recursos sancionadores para su ejercicio; el derecho a la información y los espacios de discusión y la habilitación de los sujetos del control social.

### **e. Información y espacios de discusión garantizados**

No se habrá realmente avanzado en el control social si la información sobre los actos gubernamentales y sus razones está restringida o si el despliegue de la información queda sujeta a la discrecionalidad del propio aparato del Estado.

La disposición de la información constituye la condición básica de la accountability societal. En el extremo, podría obviarse tanto la institucionalización del control social como la propia consagración de recursos de control, pero, de existir la posibilidad del escrutinio público aún pueden operar el control social ex - post y ex - ante. La transparencia sobre los actos de gobierno al crear oportunidades para la formación democrática de opinión pública posibilita que la sociedad, sea apelando a los medios de comunicación e incluso a las movilizaciones, al menos ejerza un control ex-post sobre el aparato del Estado, bajo la forma de la presión social. La apertura de la información cuando las decisiones y políticas se forman, abre por su parte, las oportunidades a la deliberación pública y, por tanto, al control ex-ante de parte de la sociedad. Para que exista el acceso a la información en el momento en que cualquier individuo u organización social la estime necesaria, debe existir siempre la disponibilidad de información. De allí la importancia que sea asegurado jurídicamente el derecho a la información y que las decisiones acerca de la revelación de la información pública sean materia legal. Sólo a través de la ley puede crearse un derecho de apelación toda vez que el derecho de acceso a la información sea lesionado. Además, sólo la ley puede asegurar que el ejercicio de ambos derechos no quede

---

<sup>63</sup> HABERMAS, J. "Reconciliación mediante el uso público de la razón". Editorial Paidós. Barcelona. 1998. pag. 280 - 289.

sujeto a la discrecionalidad de los agentes públicos.

Asimismo, una condición básica para el ejercicio del control social es la recuperación de un modelo de formación de las políticas y decisiones públicas que sea discursivo. La posibilidad de una interacción política racionalizada comunicativamente, junto con el pluralismo en la representación social, le dan una direccionalidad precisa a la constitución de arenas públicas de mediación entre las esferas estatal y la social; haciendo a su vez posible que el control social no sólo se concentre en los resultados de la acción administrativa, sino en la formación de las decisiones. Condición esta que al menos es insoslayable cuando la falta de claridad o conflictividad de los objetivos, no permite acordar los resultados, tornando poco viable la accountability por resultado. En el mínimo de los casos, la publicidad en la elaboración de las decisiones políticas, puede potencialmente vincular el poder a la justificación comunicativa.<sup>64</sup>

En términos más precisos, asegurar la creación de espacios y mecanismos de diálogo y cooperación institucionalizados Estado - sociedad civil, Municipio – Sociedad Civil que aseguren la participación de sus organizaciones en los diversos niveles de la gestión pública, debiera contemplar al menos:

- Implementar un mecanismo que permita que la sociedad civil conozca las propuestas de políticas públicas a nivel nacional y municipal anualmente y que establezca un procedimiento de tiempos de consulta, es decir, donde las organizaciones -a través de las redes temáticas - puedan manifestar su opinión, como una forma de hacer efectiva la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas.
- Crear y consolidar espacios institucionalizados de diálogo y participación social en los procesos de toma de decisiones del Estado, para formular, implementar y evaluar las políticas que afectan directamente a los ciudadanos, tanto temáticas como territoriales , a nivel nacional, regional y local, de acuerdo a los criterios de modernización del Estado que se han establecido en las consideraciones preliminares.

## **7.16 Participación Ciudadana en el Caso Boliviano**

---

<sup>64</sup> HELD. David. "Ciudadanía y Autonomía". Ágora. Buenos Aires. 1997. pag. 118 – 124.



### 7.16.1 La Ley de Participación Popular

A través de la ley 1551, de Participación Popular desde 1994 se incorpora el control ciudadano institucionalizado en los proyectos de desarrollo local, decisión que bien puede entenderse como de real descentralización del Gobierno Nacional hacia el único otro nivel gubernamental constituido por gobiernos locales o municipales. Por medio de dicha ley se definen nuevas competencias y jurisdicciones a la municipal que desde entonces abarca la sección de provincia, se transfieren recursos de la coparticipación tributaria en un 20 % y se descentraliza el cobro de impuestos por inmuebles o vehículos, se reconoce la personería jurídica a las comunidades y se incorpora orgánicamente el control social a través de las organizaciones territoriales de base con una estructura piramidal municipal hasta constituir el Comité de Vigilancia.

En las siguientes leyes: Reforma Constitucional, de Descentralización administrativa, de Municipalidades del diálogo y otras disposiciones menores, se convalida el propósito de participación ciudadana en el desarrollo local y si bien se amplían escasamente sus perspectivas al incorporar tímidamente a las organizaciones funcionales en consultas o asesoramiento<sup>65</sup>.

Dos medidas resultan de vital importancia para la gestión del desarrollo local; los recursos de distritación y de mancomunidad que permitirán superar la limitación y la caduca división política del Estado, aunque a la fecha no se han implementado más allá de la perspectiva política, no quedando claro el curso que debe seguir la organización social, aunque se ha visto que de manera voluntaria y aislada se constituyen asociaciones de comités de vigilancia en consonancia con las mancomunidades. Estas pueden contribuir a una mejor organización de la demanda en una perspectiva de sostenibilidad económica productiva, territorial, política social y cultural que superan las limitaciones actuales<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> "Diagnóstico sobre Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz". Documento de Trabajo 2005.

<sup>66</sup> "Diagnóstico sobre Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz". Documento de Trabajo 2005. pag. 15

Si bien estas disposiciones emitidas a partir de 1996 podrían calificarse de progresistas en comparación con las anteriormente existentes en Bolivia y de las ahora existentes en otros países de la región y del mundo, debemos descartar que su legislación ha llegado a marcar el ámbito de lo que socialmente se puede demandar y políticamente tolerar, estableciendo el límite formal de la relación entre los que se ha venido a llamar sociedad civil y el gobierno que actúa a nombre del Estado, esta última afirmación, que parece obvia y saludable, vista desde otro ángulo tiene como ventaja que todo el territorio nacional debemos cumplir la norma, aunque una desventaja notable consiste en que aquello es lo máximo a lo que se puede aspirar, con la contratación que en el propio país antes de la ley 1551 y en algunos municipios de otros países, lo participativo en el desarrollo municipal o local, supera con mucho los grados de corresponsabilidad boliviana vigente. Aunque muchos críticos señalan que esta ley ha significado una participación castrada por leyes y decretos; con prácticas activistas desde lo reglamentado por la sujeción a guía y manuales que, en nueva medida, ha paralizado la reflexión, visto así, resulta que la participación es una herramienta para distintos logros. Es decir se halla vinculada a la obtención de beneficios económicos, políticos, reconocimiento social, mantenimiento de la cultura, aventualmente el desde la perspectiva militante de género, generación, etnia y otras, con propósitos de discriminación política para lograr la equidad<sup>67</sup>.

Entre tanto la decisión este en manos de algunos actores la participación se halla entre otros subordinada a un vínculo paternalista sino clientelar, en tanto quien decide tiene la potestad de otorgar o no ante las demandas.

Además debe anotarse que compartir la decisión supone compartir el poder, que es distante lo cual difiere de la lógica política de los actores políticos o autoridades municipales y sus operadores técnicos así, pasa aun todavía abstracto, nosotros(as) decidimos, supone pasar de una cultura de la demanda a una cultura de la propuesta comprometida, con derechos y deberes.

### **7.16.2 Ley de Descentralización Administrativa**

---

<sup>67</sup> Ibidem. pag. 16

La transferencia y descentralización de competencias y responsabilidades administrativas respecto de recursos e infraestructura, permite una mayor participación ciudadana en la gestión política. Es importante destacar la profundización de la participación de las organizaciones sociales rurales y de un sustancial incremento de las organizaciones de contraparte en la inversión de proyectos de desarrollo local<sup>68</sup>.

### **7.16.3 Concepto actual de los Municipios**

En la actualidad la ampliación de las potestades municipales, les ha permitido ejecutar proyectos en diferente rumbos no solamente, productivo, sino proyectos de inversión y desarrollo social. Sin embargo, es evidente la multiplicidad de problemas que vienen enfrentando en la ejecución de proyectos, así como dificultades en el logro de los objetivos propuestos en sus POAs (planes operativos anuales) y PDM (Plan de Desarrollo Municipal) la base de los problemas consiste en el hecho de que los beneficiarios no conocen las acciones de los proyectos, son incipientes los mecanismos de control de calidad en los municipio ya que las instancias municipales desconocen como realizar un control de calidad en proyectos. Por ello, y especialmente en las zonas rurales se ha incrementado una serie de modalidades de promoción de desarrollo a través de la incorporación de formas organizativas y aplicación de tecnologías modernas<sup>69</sup>.

### **7.16.4 Evolución de la Participación en el Gobierno Municipal de La Paz**

#### **Análisis de la Gestión 2000 – 2004**

La rápida revisión de los antecedentes teórico – conceptuales de la participación ciudadana, tanto desde la visión de la democracia representativa como de la participativa, ofrece un horizonte más claro para la comprensión cabal de las

---

<sup>68</sup> Ley 1551 de Participación Ciudadana

<sup>69</sup> Ley 2028 de Municipalidades

dimensiones en las cuales se mueve la participación ciudadana y los diferentes puntos de vista desde los cuales puede ser abordada y consecuentemente analizada.

Para este análisis de participación ciudadana en el Gobierno municipal de La Paz, es necesario referirse a los orígenes de las propuestas políticas sobre este tema y su posterior operativización<sup>70</sup>. Los antecedentes más inmediatos y claros pueden hallarse en la primera propuesta electoral desarrollada por el Movimiento Sin Miedo (MSM) y planteados por su candidato y posterior Alcalde Municipal Dr. Juan del Granado en las elecciones municipales de 1999.

En dicha propuesta electoral dentro de los cuatro pilares propuestos para la gestión municipal se puede destacar el tercer punto, referido este a la participación social (en tanto se percibía al ciudadano como el protagonista de las decisiones sustanciales del municipio).

Ya en ese momento se apreciaba claramente el interés que tanto el partido político como su candidato a alcalde demostraban en la temática de la participación ciudadana y en el impulso de la inclusión de la población en determinadas funciones, actividades y decisiones del Gobierno municipal de La Paz.

Este compromiso de ampliar los espacios mediante los cuales la Participación Ciudadana podía hacerse efectiva, fue implementado en un ambiente político interno que no necesariamente apoyaba dicho compromiso, puesto que el Movimiento Sin Miedo contaba con una frágil mayoría en el Concejo Municipal.

Si bien todo proceso y mecanismo de participación ciudadana precisa e incluye necesariamente un componente de vinculación entre el Estado y la Sociedad Civil, no todas las estructuras de vinculación o contacto implican necesariamente la generación de dinámicas participativas como tal.

La vinculación entre sujetos organizativos es, en esencia, un hecho comunicacional puesto que implica el acercamiento y el conocimiento entre ambos así como el intercambio de información de mutuo interés y el establecimiento de canales de contacto que permitan la construcción de un espacio cognitivo común.

---

<sup>70</sup> "Diagnóstico sobre Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz". Documento de Trabajo 2005.

Por otro lado la participación entendida desde lo político y desde la gestión pública implica ante todo la inclusión de los ciudadanos y sus organizaciones en el proceso de toma de decisiones efectivas sobre el quehacer público, para lo cual la simple vinculación con el Estado es insuficiente.

Tal como señala la sistematización de la gestión es evidente la centralidad de la figura del Alcalde en los procesos de participación impulsados desde la gestión 2000 – 2004, la cual se hallaba sustentada por una visión de necesidad de ejercicio de liderazgo fuerte y transformador en aras de la recuperación de la confianza pública en la figura del Alcalde<sup>71</sup>.

Así mismo el liderazgo no se encontraba reflejado no solo en los temas referentes a la ampliación de la participación ciudadana sino en todas las restantes dimensiones de la gestión municipal. Finalmente esta situación resulta también explicable por un notorio énfasis en la recuperación de una pérdida de relación directa entre esta autoridad y el ciudadano común, fruto de las criticadas gestiones municipales anteriores.

En la gestión 2005 – 2009 esta relación parece haberse visto fortalecida y dinamizada especialmente por el impacto del programa radial “escucha Alcalde” de emisión semanal. Este programa conocido por el 14% de la población del municipio a solo unos meses de iniciado representa el mayor esfuerzo de vinculación directa entre el Alcalde y los ciudadanos de la comunidad<sup>72</sup>.

Beneficiosa en términos de acercamiento entre la autoridad y los ciudadanos individualizados o algunos representantes de la sociedad civil, esta iniciativa tiende sin embargo a fortalecer algunos de los elementos negativos de la cultura política boliviana a) culto a la individualidad de la autoridad, b) percepción de que las soluciones y las obras solo se las obtiene mediante la intervención directa de la autoridad superior, c) influencia directa del Alcalde sobre algunas decisiones institucionales de otras reparticiones del Gobierno Municipal de La Paz.

---

<sup>71</sup> “Diagnóstico sobre Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz”. Documento de Trabajo 2005.

<sup>72</sup> “Diagnóstico sobre Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz”. Documento de Trabajo 2005.

Este tipo de posibles efectos secundarios de la experiencia pueden ser paliados mediante la aplicación de ciertas modificaciones al formato del programa. Otra forma de vinculación directa entre el alcalde y los ciudadanos es la audiencia pública directa la cual, por razones de tiempo, se halla sumamente restringida para ciertos representantes, dirigentes y temas específicos.

La vinculación entre las subalcaldías, la oficina de coordinación distrital y las OTB's son quizá unos de los esquemas de relacionamiento y participación dinámicos de la Gestión Municipal puesto que se pudo establecer que estos son el principal punto de conexión entre los ciudadanos y el gobierno municipal aunque de manera diferente en cada una de ellas y con tendencia a responde más a la apertura de cada uno de los subalcaldes y a sus posibilidades de atender dichas demandas.

Resulta necesario señalar que la ordenanza municipal de Participación Ciudadana elaborado por el ejecutivo municipal y en proceso de aplicación impulsado desde el Concejo Municipal incluye entre las instancias de participación Ciudadana a los Concejos Macrodistritales de Participación Ciudadana, los cuales deberán constituirse en los espacios de articulación y de organización del trabajo coordinado entre las subalcaldías descentralizadas y los ciudadanos de un Macrodistrito<sup>73</sup>.

## **8. Marco Legal**

### **Constitución Política del Estado**

#### **Artículo 1º.**

- I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática

---

<sup>73</sup> "Diagnóstico sobre Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz". Documento de Trabajo 2005.

representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

- II. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la Justicia.

#### **Artículo 4º.**

- I. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.

#### **Artículo 40º.** La ciudadanía consiste:

- 1º. En concurrir como elector o elegible a la formación o al ejercicio de los poderes públicos.
- 2º. En el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por Ley.

**Artículo 41º.** Son ciudadanos los bolivianos, varones y mujeres mayores de dieciocho años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.

#### **Ley de Municipalidades Nº 2028**

#### **Artículo 5º. (Finalidad).**

II. El Gobierno Municipal, como autoridad representativa de la voluntad ciudadana al servicio de la población, tiene los siguientes fines:

8. Promover la participación ciudadana defendiendo en el ámbito de su

competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del Municipio.

**Artículo 19º. (Audiencias Públicas).** Se instituyen las audiencias públicas del Concejo Municipal y de las Comisiones, distintas a las reuniones ordinarias del Concejo Municipal y de las Comisiones que lo integran, con el objeto de recibir en las mismas a la ciudadanía, individual o colectivamente, para tratar asuntos relativos al cumplimiento de sus atribuciones. El Reglamento Interno del Concejo Municipal establecerá la periodicidad y procedimiento de esta instancia.

**Artículo 80º. (Planificación Participativa).** La planificación participativa municipal es el mecanismo de gestión pública para alcanzar el desarrollo humano sostenible por ser aplicada en los distritos y cantones, de manera concertada entre el Gobierno Municipal, las Organizaciones Territoriales de Base.

## Ley de Participación Popular 1551

### **Artículo 3 (Organizaciones Territoriales de Base y representación)**

I. Se define como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias.

II. Se reconoce como representante de las Organizaciones Territoriales de Base a los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios(as) Generales y otros(as), designados(as) según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

### **Artículo 9 (Asociación Comunitaria)**



Se reconoce a las Asociaciones Comunitarias constituidas por las Organizaciones Territoriales de Base, según sus usos y costumbres o sus disposiciones estatutarias.

#### **Artículo 10 (Comité de Vigilancia)**

I. Con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales en el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un(a) representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción elegido(a) por la Organización Territorial de Base respectiva, con las siguientes atribuciones:

- a) (Derogado mediante la Ley 2235 de 31 de julio de 2001)
- b) (Modificado mediante el artículo 5 de la Ley 1702 del 17 de julio de 1996)
- c) Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal.

Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, remitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.

II. En las jurisdicciones municipales donde exista un solo cantón, las Organizaciones Territoriales de Base elegirán tres ciudadanos para conformar el Comité de Vigilancia; donde existan dos cantones, cada uno elegirá dos.

III. El Comité de Vigilancia definirá su forma de organización y trabajo, así como la elección de su Directiva.

#### **Artículo 34 (Otras instituciones de la sociedad civil)**

Las instituciones cívicas, gremiales, productivas, religiosas, sindicales, profesionales y no gubernamentales con presencia en los cantones, secciones de provincia, provincias y departamentos podrán desarrollar acciones según su propia naturaleza para el logro de los objetivos de la Participación Popular.

### **Artículo 35 (Consejos Provinciales de Participación Popular)**

Se reconoce la existencia de los Consejos Provinciales de Participación Popular que integren de manera efectiva los principios de la presente Ley e incorporen concertadamente a las instituciones de la sociedad de acuerdo a la realidad de cada provincia. Los Consejos Provinciales de Participación Popular se articularán de forma consultiva con la instancia pública que corresponda para contribuir al desarrollo provincial.

### **Ley del Referéndum**

**ARTÍCULO 1° (Concepto).** De conformidad con el artículo 4° de la Constitución Política del Estado, el referéndum es el mecanismo institucional de consulta al pueblo para que, mediante voto universal, directo, libre y secreto, exprese su criterio sobre normas, políticas o decisiones de interés público.

**ARTÍCULO 2° (Modalidades y ámbitos).** Existen las siguientes modalidades y ámbitos de referéndum:

**c)** Referéndum municipal, sobre materias de interés municipal, en circunscripción municipal.

**ARTÍCULO 3° (Carácter vinculante).** Los resultados de la consulta popular tendrán vigencia inmediata y obligatoria y deberán ser ejecutados por las autoridades e instancias competentes, quienes serán responsables de su ejecución.

## **CAPITULO IV**

### **9. Diagnóstico sobre el estado actual del funcionamiento de la Norma de Participación Ciudadana.**

#### **9.1 Matriz de Análisis FODA**

<b>MATRIZ DE ANÁLISIS FODA SOBRE LA NORMA DE PARTICIPACION CIUDADANA EN GMLP</b>			
<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>DEBILIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>

<p>1. Creación de nuevos mecanismos e instancias de Participación Ciudadana en el GMLP</p>	<p>1. Creación de Políticas más acordes a las necesidades de la ciudadanía en cada Macrodistrito y en sus respectivos distritos.</p>	<p>1. Se evidenció que no se cumplen a cabalidad las directrices que brinda la Norma por parte de algunos funcionarios que ni siquiera conocen La Norma de Participación Ciudadana en los diferentes Macrodistritos.</p>	<p>1. Existe un poco interés de los actores y de los funcionarios para difundir el proceso de participación ciudadana en el GMLP.</p>
<p>2. En lo formal genera una mayor participación por parte de la ciudadanía y un mayor interrelacionamiento entre los actores de la toma de decisiones como por ejemplo los concejales o los Subalcaldes con la población en general del Macrodistrito.</p>	<p>2. Las ideas de los ciudadanos de a pie pueden ser plasmadas en proyectos de iniciativa ciudadana y su posterior transformación en políticas públicas que benefician directamente a las necesidades de los diferentes sectores de la población.</p>	<p>2. Existe un interrelacionamiento y coordinación a medias por parte de los ciudadanos y sus representantes (ciudadano – presidentes juntas de vecinos, comités de vigilancia), al mismo tiempo se establece una deficiente coordinación y falta de coordinación entre los Subalcaldes y los Concejales</p>	<p>2. Falta de mayor entendimiento y Coordinación entre el Subcalde, Concejal asignado al Macrodistrito y los Comités de Vigilancia en el GMLP, lo cual perjudica el desarrollo y conformación de los concejos macrodistritales..</p>

		<p>asignados a los Macrodistritos que en algunos casos, se pudo verificar, son por diferencias de intereses y diferencias de carácter político.</p>	
<p>3. Inclusión de nuevos actores territoriales, funcionales y sectoriales que antes no eran partícipes de la toma de las decisiones en el GMLP.</p>	<p>3. Mejoramiento en la eficacia y la eficiencia de la Gestión Administrativa en el GMLP.</p>	<p>3. Existe una participación de los actores a medias ya que hay una restricción hacia algunos ciudadanos que no comparten la misma línea de trabajo del actual GMLP entonces hay una exclusión en la toma de decisiones, ya que esta solamente esta delegada a sus representantes como presidentes de las juntas y comités de vigilancia que muchas veces no hacen partícipes a</p>	<p>3. No existe una real representación ciudadana más equitativa y plural participativa en los Macrodistritos y sus respectivos Distritos y Zonas, y también en sus representantes que muchas veces son elegidos por unos cuantos..</p>

		<p>los ciudadanos a los que representan,. y estos se ven frustrados en sus oportunidades de inclusión.</p>	
<p>4. Generación de una mayor legitimidad en la creación y aplicación de Políticas Publicas en los diferentes Macrodistritos Urbanos de la ciudad de La Paz.</p>	<p>4. Igualdad de Oportunidades de Participación sin exclusión social ni de género en la toma de decisiones de los actores territoriales, funcionales y sectoriales.</p>	<p>4. Se estableció de que existe una legitimidad y su aprobación por parte de los vecinos en las diferentes obras y proyectos realizados por GMLP, pero también existe una deslegitimación por algunos sectores que no son tomados en cuenta en la toma de dediciones por ende lo que se debe hacer es incluirlos y dejar que sean parte en la elaboración de las políticas publicas que realmente benefician a todos.</p>	<p>4. Al generar mayor participación ciudadana también se genera mayores demandas de necesidades en las diferentes Zonas, donde el GMLP no puede satisfacer esas demandas a todos esto genera conflicto en lo futuro por el no cumplimiento de sus demandas hacia los vecinos en los Macrodistritos.</p>

<p>5. En lo formal de la Norma se crean mayores mecanismos de interrelacionamiento y coordinación entre Concejales asignados a los Macrodistritos, Subalcaldes y Comités de Vigilancia.</p>	<p>5. Fortalece el interrelacionamiento entre los actores principales de la Norma en los macrodistritos.</p>	<p>5. No existe una buena coordinación entre los Concejales y los Subalcaldes que priorizan intereses políticos y personales lo cual perjudica el avance en un a mejor coordinación y planificación.</p>	<p>5. Se pudo evidenciar en la investigación de que existen en algunos Macrodistritos pugnas de intereses, sectarios, personales esto genera la no efectivización de la Norma de Participación Ciudadana.</p>
<p>6. Con la creación de los Concejos Macrodistritales se crean instancias para poder ver con una mayor precisión las necesidades básicas que requieren los diferentes Macrodistritos.</p>	<p>6. La participación en la toma de decisiones es más abierta y más plural, ya no tan centralizada y cerrada en algunos actores ya conocidos y reconocidos en el proceso de Participación Popular generado a partir de 1994 en los diferentes Municipios.</p>	<p>6. Se debe incrementar la atención a las necesidades y prioridades de las diferentes zonas que muchas veces son prolongadas o no son atendidas con la debida seriedad y en un tiempo determinado, ya que además se puede evidenciar una escasa</p>	<p>6. Al generar mayor participación ciudadana también se genera mayores demandas y necesidades en las diferentes Zonas, donde el GMLP no puede satisfacer esas demandas, todo esto genera conflicto en lo futuro por el no</p>

		participación de los ciudadanos en la conformación de los concejos Macrodistritales.	cumplimiento de sus demandas hacia los vecinos en los Macrodistritos.
7. Se da una mayor efectivización y difusión de la información a la ciudadanía con la creación de la norma.	7. Al estar bien informada la ciudadanía de las actividades que se realizan se genera una mayor transparencia de la gestión administrativa municipal y opinión publica favorable al GMLP.	7. Se evidencio que no existe una adecuada información de todas las actividades que se realizan en los Macrodistritos con respecto a la Norma de participación ciudadana lo cual dificulta una mayor participación y una mayor transparencia de la gestión municipal.	7. Pérdida de la confianza por parte del ciudadano hacia el GMLP al no tener la información necesaria sobre la Norma, lo cual genera escepticismo en la transparencia de la gestión municipal y en la posibilidad de poder acceder a niveles de participación y toma de decisiones
8. Generación de mayores niveles de Control Social de carácter informal más participativo y	8. El ciudadano de a pie tiene la oportunidad ser parte del control social y fiscalización	8. Existe un control social por parte de los actores territoriales como ser los Comités de	8. La no real inclusión de algunos actores funcionales y sectoriales



<p>con una mayor legitimidad.</p>	<p>sobre la implementación de políticas publicas en los distintos Macrodistritos, y Distritos y sus Zonas que antes era uso exclusivo de los Comités de Vigilancia o Juntas de Vecinos en la toma de decisiones y la representación</p>	<p>Vigilancia y las Juntas de vecinos en los Macrodistritos, pero no se da mayor participación en el control social y fiscalización a los actores Funcionales, Sectoriales entonces esto genera una contradicción y deslegitimidad por parte de la ciudadanía.</p>	<p>genera disconformidad en ellos lo cual perjudica el desarrollo y conformación real y representativa de los concejos Macrodistritales.</p>
<p>9. Creación de mecanismos de participación acordes a la Democracia Participativa como el Referéndum Municipal, las Encuestas Ciudadanas y la Iniciativa Legislativa Ciudadana.</p>	<p>9. En la gestión Municipal del Dr. del Granado lo que se pretendió y se pretende lograr con esta Norma es que se fortalezca una Democracia Participativa e Inclusiva brindando los instrumentos y los insumos necesarios en los Macrodistritos,</p>	<p>9. Hasta el momento solo se realizaron las encuestas ciudadanas pero no se ha podido realizar ningún referéndum municipal como esta estipulado en la Norma, y las iniciativas legislativas son bastante</p>	<p>9. La no realización de algunos mecanismos e instancias de participación ciudadana generan el descrédito de la Norma y su incumplimiento</p>

	<p>donde el ciudadano tiene la oportunidad de proponer mediante la iniciativa legislativa sus ideas.</p>	<p>restringidas a algunos ciudadanos en los Macrodistritos a los ciudadanos por que sigue tiene que pasar para cualquier iniciativa ciudadana un proceso burocrático como antes ese cultura política administrativa persiste en los Macrodistritos , es necesario que exista una coordinación mas adecuada desde la Presidencia del Concejo Municipal.</p>	
--	--	--	--

**FUENTE: ELABORACION PROPIA**

En el cuadro anterior se realizó un análisis de las Fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas que fueron encontradas en todo el proceso de seguimiento y evaluación de la Norma de Participación Ciudadana principalmente en los macrodistritos urbanos de la ciudad de La Paz que son básicamente el ámbito de la aplicación de la Norma incluyendo a los distritos rurales de Zongo y Hampaturi, pero los cuales no pudieron ser evaluados ni supervisados, el trabajo se centro en la detección de los problemas por los cuales acaece este proceso de implementación para poder fortalecerlo en sus debilidades y amenazas que como

se puede ver en el cuadro anterior principalmente tienen una base en la descoordinación de los actores en los diferentes niveles tanto en el municipio como en la población los cuales van a dificultar por ejemplo la realización de los concejos macrodistritales los cuales son espacios de toma de decisiones que son vitales para el Macrodistrito que a veces por esta descoordinación y por intereses de carácter político o personales de los actores (ya sea de las autoridades municipales o de los representantes de las juntas vecinales) se ven entorpecidos y relegados y de ese modo se dificulta una de las instancias de participación, la representatividad es otro de los problemas encontrados muchas veces representantes de la comunidad son ilegítimos lo cual produce un sesgo en el nivel de accesibilidad de las ‘personas de a pie que ven truncadas las esperanzas de una mayor atención y una participación efectiva, según el cuadro anterior estos dos principales problemas deben de ser atendidos de manera urgente e inmediata por parte de las diferentes instancias del municipio paceño las cuales son las que entorpecen el proceso de participación en la gestión, creo que es necesaria una mayor descentralización de la información hacia los vecinos para que exista una masificación de la participación y ellos tengan un mayor conocimiento de las cosas que ocurren en su Macrodistrito, incluso teniendo una mayor población informada mayores son los niveles de legitimidad de las políticas públicas que produce el municipio y más acordes a las necesidades de los mismos, además de elevar niveles de participación y no depender solamente de las voluntades políticas de los gobernantes para poder viabilizar y llevar adelante procesos de inclusión y el paso a una verdadera democracia participativa en nuestro municipio.

## **9.2 Cuadro de Detección de Problemas Políticos, Económicos, Sociales y Operativos en la aplicación de la Norma de Participación Ciudadana**

	<b>Problemas Políticos</b>	<b>Problemas Económicos</b>	<b>Problemas Sociales y Culturales</b>	<b>Problemas Operativos</b>
<b>1.</b>	Falta de	Asignación de	Falta de	Rechazo de la Norma

	<p>Coordinación e interrelacionamiento entre Concejal, Subalcalde en los diferentes Macrodistritos a veces por discrepancias políticas</p>	<p>una mayor cantidad de recursos económicos para el cumplimiento de demandas de la ciudadanía en los diferentes Macrodistritos</p>	<p>Coordinación entre OTB, Asociaciones comunitarias Y Comités de Vigilancia, concejal asignado en los diferentes macrodistritos.</p>	<p>de Participación Ciudadana por algunas Juntas Vecinales por no participación e la elaboración de dicha norma.</p>
2.	<p>Falta de coordinación e interrelacionamiento entre Comités de Vigilancia y Juntas Vecinales con los vecinos “bases”</p>	<p>Dotación de una Infraestructura de las Oficinas que este de acuerdo a las necesidades de la participación ciudadana</p>	<p>Escasa participación Ciudadana en el proceso de conformación de los Concejos Macrodistritales</p>	<p>Falta de Canales de información a la ciudadanía acerca de las actividades a realizarse en los Macrodistritos, solo se limita a la realización de talleres en los macrodistritos los cuales no tienen la importancia requerida por parte de la ciudadanía y a veces no tienen mucha asistencia.</p>
3.	<p>Se pudo evidenciar en el proceso de investigación de que en algunos Macrodistritos de</p>		<p>Mayor atención a las Demandas de los distritos rurales según y</p>	<p>Escasez de tiempo para el cumplimiento y logro de objetivos de la norma de Participación Ciudadana</p>

<p>que no existe una real fiscalización por parte de la representación social de las diferentes actividades realizadas por los Subalcaldes las cuales responden a una línea partidaria que de alguna manera cuarta la participación de algunas juntas de vecinos, comités de vigilancia e incluso asociaciones comunitarias, esto genera un rechazo hacia la norma de participación ciudadana y la no conformación de los Concejos Macrodistritales con una real representación democrática y plural de las organizaciones</p>		<p>respetando usos y costumbres</p>	
--	--	-------------------------------------	--

	sociales.			
4.	Se pudo evidenciar de que al término de la gestión del Comité de Vigilancia (1 año) se generan problemas de coordinación e inestabilidad en la conformación de los concejos Macrodistritales al tener que acreditar a otro.		Las Juntas Vecinales se sienten desplazadas por la inclusión de algunos actores sectoriales, funcionales y ciudadanía de los macrodistritos en sus conjunto	Falta de Coordinación e interrelacionamiento entre las diferentes instancias y sujetos de la participación ciudadana
5.	Las oficinas Macrodistritales del concejo municipal solamente se encargan de atender demandas de su Macrodistrito y en la elaboración de planes y programas de ellas no son participes los actores representantes de la sociedad civil		La no existencia de representación de la Ciudadanía en las diferentes Juntas de Vecinos hace que estos rechacen la norma de Participación Ciudadana.	No utilización de los instrumentos de participación y decisión ciudadana (Encuestas Ciudadanas, Referéndum Municipal e iniciativa Legislativa Ciudadana)
6.	La norma de participación		Existe una excesiva	Incumplimiento de la Norma por parte de los

	<p>ciudadana no promueve una participación ciudadana real ya que cualquier ciudadano que quiere presentar algún proyecto mediante iniciativa legislativa o ciudadana tiene que pasar por todas las instancias de representación de la sociedad (Juntas Vecinales luego Comités de Vigilancia) las cuales avalarán la pertinencia o no de la propuesta del ciudadano y no así directamente como es establecido en la norma de participación ciudadana</p>		<p>restricción de la información acerca de las diferentes actividades que se realizan en los diferentes macrodistritos del GMLP. Puesto que la norma de participación ciudadana menciona que deberían de ser estos de total conocimiento por parte de la ciudadanía en su conjunto</p>	<p>funcionarios del GMLP.</p>
<p>7.</p>				<p>Se pudo evidenciar en los diferentes Macrodistritos de que se da mayor</p>

				<p>importancia a las demandas vecinales (OTB's) como ser obras en sus barrios y no así se toma en cuenta a los actores sectoriales y funcionales que también son parte de los actores que forman parte de la Norma.</p>
8.				<p>El cambio de concejales asignados a los diferentes macrodistritos en cada gestión anual genera descoordinación y disfuncionalidad por que al cambiarse un concejal a otro macro distrito genera un proceso de adecuamiento y el empiezo de nueva planificación en su nuevo Macrodistrito asignado.</p>

**FUENTE: ELABORACION PROPIA**

El cuadro anterior fue elaborado mediante la realización de entrevistas preelaboradas a los principales actores del proceso de implementación de la Norma de Participación Ciudadana (ver anexo 1), como ser: lo Concejales asignados en los



diferentes Macrodistritos, los Subalcaldes, los representantes de los Comités de Vigilancia y algunos funcionarios ediles, los cuales fueron explicando y relatando los problemas por los cuales se atraviesan primero los lugares en los cuales ellos realizan sus funciones como ser Macrodistritos y distritos respecto a la Norma de Participación Ciudadana y como se han ido realizando o no las actividades que esta misma conlleva como modelo de participación en la gestión además estas personas fueron las elegidas para las entrevistas ya que ellos son los actores principales y directos de este proceso en este momento ya que no existe una participación real de la población entonces eran los únicos que podrían ayudar en la recolección de la información para el presente trabajo, el estudio fue realizado solamente en los Macrodistritos Urbanos y no así en los distritos rurales de Zongo y Hampaturi los cuales por problemas de carácter operativo no pudieron ser evaluados, las subalcaldías de los macrodistritos fueron los lugares principales para las entrevistas ya que ahí fue donde se pudo tomar contacto con los diferentes entrevistados, los principales problemas con los que se contó al momento de realizar las entrevistas fueron el difícil acceso a las entrevistas por motivos de “excesivas actividades” de los Concejales y subalcaldes principalmente, existe una excesiva centralización de la información que debería ser brindada a la población sobre las actividades realizadas por estos actores, (en el caso de mi investigación información referida al funcionamiento de la Participación Ciudadana, la cual es muy escasa casi ninguna y solamente se tiene algunos registros de inscripción de diferentes organizaciones civiles para que puedan habilitarse en la conformación de los Concejos Macrodistritales) otro problema por el que se atravesó fue que los mismos funcionarios del municipio desconocen la Norma de Participación Ciudadana y no pueden dar ninguna información al respecto, ni siquiera conocen quien puede brindar esa información, la gente de a pie no conoce que es la Norma de Participación Ciudadana y pese a que se realizan supuestas campañas informativas uno de los principales problemas detectados es este total desconocimiento, las campañas informativas son deficitarias y no las que realmente se necesitarían para poder relanzar esta política del municipio paceño que puede fortalecer al cambio real a una democracia representativa. lo cual genera que no exista una participación

y asistencia inclusive de las organizaciones sociales de los Macrodistritos para poder habilitarse para ser partícipes de los concejos macrodistritales y centralizar solamente esta pequeña participación a los representantes de las Juntas Vecinales que se ven afectados en sus intereses por una mayor inclusión de la población en la toma de las decisiones y centralizar la representación.

La Norma de Participación Ciudadana es una buena estrategia para poder aumentar la participación de los ciudadanos en la gestión del gobierno municipal pero requiere algunos ajustes en la aplicación y conformación de las instancias de deliberación de la ciudadanía conjuntamente con los gobernantes y las funciones específicas que estos mismos deben de realizar al momento de conformar por ejemplo los Concejos Municipales Macrodistritales para una mejor atención de las demandas y una efectiva y real participación no solamente de los representantes de las juntas vecinales sino también las diferentes organizaciones civiles y la ciudadanía en su conjunto.

### **9.3 Matriz de Incidencia y Dependencia Positiva o Negativa de los Actores Territoriales, Actores Funcionales y Actores Sectoriales con el Gobierno Municipal de La Paz**

La matriz de Incidencia y Dependencia Positiva o Negativa de los Actores Territoriales, Actores Funcionales y Actores Sectoriales con el Gobierno Municipal de La Paz en general, fue elaborada en base a todos los datos recogidos en las entrevistas realizadas a los diferentes actores de este proceso como los Concejales asignados a cada Macrodistrito, los diferentes subalcaldes, representantes de los Comités de Vigilancia y datos específicos de documentos elaborados por el Gobierno Municipal relacionados a las diferentes características de los Macrodistritos Urbanos de La Paz<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Ver Anexo 2.

## **TERCERA PARTE**

### **10. Conclusiones**

Después de un análisis minucioso de la Norma de Participación Ciudadana y los antecedentes que esta conlleva, fueron necesarias la realización de entrevistas y un estudio de campo con los actores principales de la Norma de Participación Ciudadana como ser: los Concejales, los diferentes subalcaldes, los representantes de los Comités de Vigilancia de cada Macrodistrito, el presidente de la Federación de Juntas Vecinales de La Paz, y algunos ciudadanos de los diferentes distritos de los cuales se pudo obtener datos acerca de sus percepciones e inquietudes respecto del tema en cuestión.

Con estos antecedentes se puede inferir como conclusión que con la implementación de la Norma de Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz, se han incluido actores que habían estado hasta ahora relegados o excluidos y se ha incrementado la participación ciudadana en la gestión pública del municipio y, en la toma de las decisiones, la cual genera una mayor legitimidad a la actual gestión del Gobierno Municipal, pero, en algunos Macrodistritos se ha podido evidenciar de que no existe una real coordinación y un verdadero interés por parte de actores que intervienen en el proceso de participación ciudadana, esto obviamente genera problemas y disfuncionalidades en su aplicación y el cumplimiento de los objetivos trazados con ella, además de ello existe una excesiva centralización de la información respecto a este proceso de participación en la gestión por parte de los representantes de las Juntas Vecinales las cuales creen tener la representación total y absoluta de la población lo cual relega y cohibe la inclusión y acción de otros sectores representativos de la sociedad que también son

incluidos y reconocidos como partícipes directos en la toma de las decisiones por parte de la Norma de Participación Ciudadana

Finalmente considero que en líneas generales la creación de este mecanismo de participación ciudadana en la gestión pública en nuestro querido municipio en sí es un buen mecanismo de inclusión y participación social que pretende fortalecer y consolidar un modelo de Democracia Participativa en el Gobierno Municipal de La Paz, solamente necesita una mayor difusión de la información respecto a ella mediante talleres informativos, revistas informativas, folletos e inclusive un mayor interés y un mayor relacionamiento de los actores con el Gobierno Municipal y no una centralización de la información por parte de algunos sectores que no tienen la total y absoluta representación de la población paceño, el llenado de algunos vacíos procedimentales de espacios de participación hacia la población, mayor tiempo para una buena y real aplicación en el Municipio en donde todos seamos partícipes y una concientización de la ciudadanía en su conjunto para que este mecanismo sea realmente factible en nuestro municipio.

## **11. Sugerencias**

- No se evidenció una actualización en las bases de datos de los diferentes actores funcionales, territoriales y sectoriales en los Macrodistritos y las características socioeconómicas, lo cual genera un desconocimiento de los diferentes actores de los macrodistritos por parte de los representantes del GMLP en los Macrodistritos.
- Para la realización de los concejos macrodistritales se recomienda primeramente una despolitización de los representantes de las organizaciones de la sociedad (comités de vigilancia, Juntas Vecinales y Asociaciones Comunitarias) las cuales no permiten el real cumplimiento de la Norma de Participación Ciudadana, respondiendo estos a una línea partidaria generan el rechazo de otros actores y la no asistencia a los concejos.

- Deberían realizarse mayores actividades de promoción informativa de la Norma de Participación Ciudadana no solamente en los lugares aledaños a las subalcaldías donde se encuentran las oficinas macrodistritales del concejo sino que, la información debiera de estar en todos los distritos con una mayor intensidad informativa y no solo con la realización de talleres informativos que son muy poco, puesto que allí realmente se encuentran los actores fundamentales de la participación ciudadana. Por otra parte las OTB,s (o las juntas de vecinos) deberían ser instancias de flujo de información hacia los ciudadanos ya que ellos están más cerca de la ciudadanía como sus representantes y dotarles de una mejor y mayor información de todas las actividades que se realizan en los concejos macrodistritales y toda la información acerca del GMLP.
- Tanto las capacitaciones y la información acerca de la implementación de la Norma de Participación Ciudadana y las diferentes actividades que se realizan y se realizarán en el Gobierno Municipal de La Paz como en sus diferentes Macrodistritos la información debería ser tanto en aymará como en castellano con una mayor fluidez especialmente en las áreas periféricas y rurales donde la información es muy restringida. Por otra parte los talleres de capacitación en estas áreas deberían darse en el idioma aymará con una mayor intensidad.
- Para la efectivización de la realización de encuestas como una forma de participación deberían de realizarse aproximadamente cada mes para conocer con mayor claridad las verdaderas demandas y necesidades de la ciudadanía en los diferentes distritos, esto ayudara a conocer si la ciudadanía está participando y conoce en forma real este proceso.
- Para el efectivo cumplimiento del proceso de iniciativa legislativa ciudadana establecido en la norma se debiera presentar los proyectos de forma directa y sin los requisitos de las juntas de vecinos y los comités de vigilancia esto

favorecería a una mayor participación de la ciudadanía con proyectos que muchas veces se ven relegados por la excesiva burocracia municipal

## **12. Bibliografía**

BAÑÓN, Rafael. "La Nueva Administración Pública". Alianza. España. 1997.

BOBBIO, Norberto. "El Futuro de la Democracia". Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

BRUNNER, J. J. "Ciudadanía y participación". Notas para la discusión. Mimeo. 1997.

DAHL, Robert A. "La Poliarquía. Participación y Oposición". Tecnos. Madrid. 1989.

DAHL, Robert A. "La Democracia y sus Críticos". Paidós. Barcelona. 1992.

"Diagnóstico sobre Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz". Documento de Trabajo 2005.

FERNANDEZ, Santillán José. "La Democracia Como Forma de Gobierno". Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México. 1995.

GARRETON, M. A. "Tres aproximaciones a la problemática actual de la participación y la ciudadanía" en Temas de Participación, División de Organizaciones Sociales 1994.

GARRETON, M. "Democracia, Transición y consolidación". Editorial Andante, Chile, 1987.

GARRETON, M. "Democracia y democratización". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. México. 1999.

HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto. "Metodología de la Investigación". McGrawHill. Mexico. 2003.

HELD. David. "Ciudadanía y Autonomía". Ágora. Buenos Aires. 1997.

HUNTINGTON, Samuel. "El sobrio significado de la democracia". Revista de Estudios Públicos. Santiago. 1989.

LECHNER, Norbert. "Condiciones de Gobernabilidad Democrática en América Latina". Conferencia dictada. 1997.

MARSHALL, T. H. "Ciudadanía y Clase Social". Revista española de Investigaciones Sociológicas, No. 79. Madrid. 1997.

NOHLEN, Dieter, "Elecciones y Sistemas Electorales". Nueva Sociedad. Alemania. 1994.

ORREGO, C. "Participación ciudadana y el fortalecimiento de la accountability de los Municipios". Ejercicio de Análisis Político, Departamento de Estudios, SUBDERE. 1995.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. "Reinventando el Gobierno y Transformando el Espíritu del Sector Público". New York. Addison - Wesley Publishing Company. 1992.

SARTORI, Giovanni. "Elementos de Teoría Política". Democracia. Alianza Editorial. Madrid. 1987.

SARTORI, Giovanni. "¿Qué es la Democracia?". Editorial Patria. Madrid. 1997.

SERRANO, C. "Participación social y ciudadanía: un debate contemporáneo". Mideplan. 1998.

SCHUMPETER, Joseph. "Capitalismo, Socialismo y Democracia". Harper. NewYork. 1947.

RODRIGUEZ, Francisco. "Introducción a la Metodología de las Investigaciones Sociales". Editorial Política. La Habana. 1994.

TAMAYO y TAMAYO, Mario. "El Proceso de la Investigación Científica". Limusa. Mexico. 2002.

TOURAINÉ, A. "¿Podremos vivir juntos?". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 1997.