Facultad Regional
Multidisciplinaria
FAREM – Estelí
UNAN – Managua

CURSO _ E-DC-7.1.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TEXTO DE REFERENCIA Y DE CONSULTA

HERMAN VAN DE VELDE _ herman@abacoenred.com
DORYS MIRANDA MORENO _ domimo85@yahoo.com

FEBRERO 2008

Índice

1. Introducción 3

2. Aspectos generales 7
   - 2.1. Conceptos de Participación Ciudadana 7
   - 2.2. Los niveles de Participación 22
   - 2.3. La Diferencia entre Participación Ciudadana y otros Conceptos Relacionados 23
   - 2.4. Actores de la Participación Ciudadana 35
   - 2.5. Condiciones necesarias para una Participación Efectiva 40
   - 2.6. Límites y Problemas de la Participación Ciudadana 48
   - 2.7. La Participación Ciudadana como Política de Desarrollo 49
   - 2.8. La Participación Ciudadana en la Formulación de Políticas Públicas Locales 50

3. Espacios de Participación Ciudadana 51
   - 3.1. Concepto de Espacios de Participación 51
   - 3.2. Tipos de Espacios de Participación 51
   - 3.3. Ejemplos para su análisis 52

4. Mecanismos e Instrumentos 56
   - 4.1. Mecanismos de Participación 56
   - 4.2. Dos experiencias de Mecanismos de Participación Ciudadana en otros países 60
   - 4.3. Instrumentos de Participación 62
   - 4.4. Una visión panorámica de los mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales 63
   - 4.5. Gobiernos electrónicos 73

5. Marco Jurídico e Institucional de la P.C. 76
   - 5.1. La Ley de Participación Ciudadana 77
   - 5.2. Las Ordenanzas 78
   - 5.3. Política de Participación Ciudadana 78

6. Sectores tradicionalmente excluidos de la P.C. 103
   - 6.1. La juventud 104
   - 6.2. Las mujeres 111
   - 6.3. Los pueblos indígenas 121

7. Otras Experiencias 128
   - 7.1. Villa El Salvador en Perú 128
   - 7.2. Las Ferias de Consumo Familiar en Venezuela 130
   - 7.3. El Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre - Brasil 131
   - 7.4. La Participación Ciudadana en Estelí 133

Bibliografía 146

Anexo A: Lecturas Complementarias 152

Anexo B: Estructuración de los CPC 176

1. Introducción[1]

"***Participación Ciudadana***"… ¿otro concepto de moda? ¿un sueño? ¿es posible? ¿una estrategia? ¿un reto? ¿una política?... Nuevamente –igual como en la introducción del Texto correspondiente al Curso sobre Desarrollo Local– nos planteamos varias preguntas para introducir este texto. ¿Qué entendemos por 'ciudadanía'? ¿Qué es 'participación'? ¿En qué consiste o puede o debe consistir una 'participación ciudadana? ¿Qué relación tiene con 'desarrollo comunitario',… y con 'desarrollo local'?

Con los contenidos de este texto pretendemos dar insumos para construir oportunidades de reflexión crítica respecto a todas estas y otras inquietudes, tal que, al aprovechar al máximo dichas oportunidades de aprendizaje, seamos capaces de visualizar y contribuir en la construcción de espacios reales de participación ciudadana en cada uno de nuestros territorios. ¿Se apuntan? En caso que sí… entonces, ya estamos en camino. VÁMOSNOS…

El objetivo del curso en 'participación ciudadana' consiste en 'Visualizar procesos y oportunidades de Participación Ciudadana a nivel local'.

Dada su importancia para la toma de decisiones municipales, el tema relacionado con Participación Ciudadana es una de las temáticas que debe dominar todo agente (por ejemplo, concejales) involucrada/o en la definición, aprobación y ejecución de políticas públicas de ámbito local.

La participación ciudadana está siendo considerada hoy en día, al igual que los temas de género, medio ambiente, derechos humanos y otros, un **eje transversal** a todos los temas de planificación estratégica del desarrollo local.

En el caso de Nicaragua, según la **Ley de Municipios**, los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción territorial.

[1] Este texto fue elaborado y adecuado en basa al texto correspondiente a este mismo curso de la Especialidad en su I edición: Espinoza L., Pérez U. y Van de Velde H. (2006), ***Participación Ciudadana.*** CURN-CICAP, Estelí, 157 pp.

Y no es sólo una competencia pasiva sino que la misma ley establece que es deber de dicho gobierno resolver la prestación y gestión de todos lo asuntos de la comunidad local. Y al hablar de 'comunidad', obligatoriamente estamos hablando de la gente que habita en la circunscripción del **territorio**, a la que hay que tomar en cuenta e involucrar en las decisiones que se tomen para desarrollar la localidad.

Por lo anterior consideramos importante incluir en este programa de Especialización en Gestión del Desarrollo Comunitario, además del tema sobre 'Desarrollo Local', también el tema más específico de la **Participación Ciudadana**. Todas y todos nosotras/os como representantes (clave) en el lugar donde actuamos, debemos estar claras/os del papel que juega el y la ciudadano/a en su territorio, de tal forma que se pueda involucrar y que sepa mediante qué mecanismos, que sepa de las ventajas que tiene lograr su participación en todos los niveles del proceso de la toma decisiones y en la ejecución de los proyectos de desarrollo. *Por consiguiente visualizar procesos y oportunidades en este sentido, ese es el objetivo del curso al cual pertenece este texto como material de consulta y de referencia.*

El presente documento, contiene seis apartados, después de esta introducción.

El **primero** (capítulo 2) trata de algunos aspectos generales de la participación ciudadana, importantes para tener una visión general de lo que es en sí esta participación; conceptos y definición formal de Participación Ciudadana, su objeto, sus motivos, expectativas, necesidad y ventajas. Se identifican los grandes temas en discusión sobre la Participación Ciudadana. Se establecen diferencias entre niveles de Participación y entre el concepto de Participación Ciudadana y otros conceptos relacionados. Se identifican los actores clave de la P.C. y las condiciones necesarias para su efectividad. Se describen límites y posibles problemas de la P. C. Para concluir se hace énfasis en la Participación Ciudadana como Política de Desarrollo y su importancia en la Formulación de Políticas Públicas Locales.

Luego en el **segundo** apartado (capítulo 3) se recopilan los espacios de participación ciudadana que están recogidos, por lo general, en la Constitución Política, las leyes electorales y eventualmente leyes relacionadas con el funcionamiento de municipios o sus equivalentes en los diferentes países.

Se cierra el capítulo con dos ejemplos, uno referente a los CPC de Nicaragua y otro con la Estructura Organizacional correspondiente al municipio de Estelí – Nicaragua.

Seguidamente en el **tercer** apartado (capítulo 4) se hace una referencia directa a los mecanismos y a los instrumentos de la Participación Ciudadana. Se incluyen ejemplos específicos y para finalizar se incluye un artículo que aborda la temática relacionada con los gobiernos electrónicos.

Mientras tanto, en el apartado **cuarto** se aborda el Marco Jurídico e Institucional de la Participación Ciudadana en Nicaragua, al referir a la 'Ley de participación Ciudadana' o su equivalente, 'Ordenanzas' y 'Políticas' en general.

Es importante valorar y visualizar la situación de los sectores tradicionalmente excluidos de cara a su integración en procesos de Participación Ciudadana. Esto mismo se hace en el quinto apartado (capítulo 6), donde se hace referencia a la juventud, las mujeres y la población indígena, sin pretender un abordaje exhaustivo de la problemática de integración socio-política y económica de esta parte de la población.

En el apartado **sexto** se pretende hacer énfasis en que en Centroamérica y América Latina en general, existen muy buenas experiencias de Participación Ciudadana que han sido promovidas desde instituciones del gobierno central, desde los gobiernos municipales, desde algunas ONG's y desde la misma sociedad civil. Se incluye la descripción resumida de una experiencia del Perú, de Venezuela, Brasil y de Nicaragua.

Finalmente, se detalla la bibliografía consultada para la elaboración de este documento.

Cabe aclarar que, tanto dentro del cuerpo del texto como en Anexo se incluyen unas lecturas complementarias que permitirán profundizar en los temas abordados, específicamente del capítulo 2: 'Aspectos Generales', aunque también en el resto del texto.

Para comprobar en qué medida logramos el objetivo de este curso, cada participante se dedicará a su ***TRABAJO DE CAMPO***, el cual consiste en:

Un ensayo (a nivel **personal**) sobre '***participación ciudadana en mi territorio***', aplicando aspectos fundamentales de lo abordado en este texto para hacer un análisis valorativo de la situación local y finalizar su ensayo con una propuesta de plan de acción orientado a fortalecer la Participación Ciudadana en su Territorio.

Puede ser muy interesante buscar como insumos previos a la elaboración del ensayo, las observaciones e inquietudes relacionadas de actoras/es clave de su territorio. En la introducción del ensayo es importante integrar la parte metodológica implementada para su elaboración. En el cuerpo del ensayo, hay que recordar de insertar oportunamente las referencias a las fuentes de información y al final hay que incluir correctamente la bibliografía utilizada.Se sugiere que el ensayo conste de entre 8 y 10 páginas, incluyendo portada, introducción, cuerpo, conclusiones y bibliografía. Se debe usar letra 12 y espacio interlineal de 1.5 puntos. Cabe recordar que un trabajo de este tipo, igual puede integrar las inquietudes que todavía le quedan al autor o a la autora, después de todo lo reflexionado.

Otro RETO planteado ¡¡¡ Ánimos !!!

2. Aspectos Generales

Antes de profundizar en asuntos más específicos relacionados con la Participación Ciudadana, es importante compartir un espacio de reflexión crítica en cuanto al concepto, o mejor dicho, los conceptos de Participación Ciudadana. Sea desde la teoría, sea desde la experiencia práctica acumulada, los conceptos básicos de esta temática podrían variar sustancialmente. Por lo mismo, lo importante no es copiar, repetir, imitar o transmitir algún concepto particular, sino más bien lo es la reflexión crítica y consciente correspondiente, retomando y contrarrestando asuntos teóricos con experiencias concretas, tal que, aprovechando el mismo intercambio relativo entre las personas, vayamos construyendo nuestro propio concepto. Un concepto que visualice los procesos y las oportunidades de una Participación Ciudadana a nivel local.

Además de los conceptos, se abordarán diferentes niveles de Participación, también la diferencia y la relación entre Participación Ciudadana, participación social, participación política y participación comunitaria. Luego se identifican sus actoras/es clave, las condiciones necesarias para que dicha participación sea efectiva, así como la concepción de la Participación Ciudadana como una Política de Desarrollo.

Para concluir este capítulo también enfatizaremos en los límites de la Participación Ciudadana a través de un aporte externo titulado: 'Las Fronteras de la Ciudadanía'.

2.1. CONCEPTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Antes que todo queremos introducir el tema de la Participación Ciudadana, mencionando aspectos muy relacionados abordados con frecuencia en la literatura. Posteriormente nos moveremos por el camino de ir construyendo una definición de lo que es Participación Ciudadana, no sin reconocer su evolución histórica y diferentes enfoques que de hecho se presentan. Haremos énfasis en la Participación Ciudadana como una necesidad y en las ventajas que lleva consigo. De último se cierre este inciso indicando los grandes temas relacionados con la Participación Ciudadana.

a. Introducción al tema de Participación Ciudadana

Para ubicarnos dentro del marco del tema de la Participación Ciudadana, presentamos unos tópicos relacionados abordados en la literatura correspondiente:

- La participación ciudadana es el elemento esencial para el logro del desarrollo humano sostenible. En esta participación el o la ciudadano/a se integra en forma personal o colectiva en las **tomas de decisiones**, en la **fiscalización**, en el **control** y en la **ejecución** de las acciones en los asuntos públicos.
- El proceso compromete al Estado a garantizar la creación de mecanismos de interacción entre sus instituciones y la sociedad civil y la institucionalización de las prácticas y experiencias de participación en el diseño, ejecución y control de programas y proyectos de interés general, lo que contribuirá a una **mayor transparencia en los asuntos públicos y en la gestión de gobierno.**
- La democracia no se fortalece si no hay involucramiento activo de las y los ciudadanas/os en la gestión pública. Las/os servidoras/es públicas/os deben tener presente que la participación es factor clave para cambiar la relación de la ciudadanía con el estado, que se debe pasar de una cultura política que concibe al/a la ciudadano/a como **súbdito/a** hacia otra donde las/os ciudadanas/os son **titulares de pleno derecho**.

- La participación ciudadana **no altera la representación política** de quien posee el poder público; ésta más bien supone su existencia y garantiza la efectividad de las políticas públicas de desarrollo, logrando que las mismas trasciendan un período de gobierno y se conviertan en verdaderas políticas de estado.
- Estos elementos fundamentan la puesta en marcha de un proceso de **transformación** de todos los niveles de la administración del Estado, que fortalezca al país como una República democrática, participativa y representativa.
- Esto significa facilitar **la construcción de una ciudadanía activa** y por lo tanto, el surgimiento de un(a) ciudadano/a como sujeto político con derecho a participar en igualdad de condiciones y deberes, directamente en los asuntos públicos y la gestión estatal, de carácter económico, social, político, cultural e institucional. Es decir, *se asume que la participación ciudadana es, hasta cierto punto, **participación política**, ya que significa la intervención directa de la ciudadanía en las actividades públicas en todas sus expresiones (a nivel nacional, regional o municipal) la cual complementa la participación mediada por los partidos políticos y el ejercicio del derecho al voto.*
- La participación ciudadana vista como un proceso, implica el reconocimiento de las distintas formas de participación, que van desde el suministro de información y la consulta ciudadana, hasta el empoderamiento de los actores sociales para el auto desarrollo. Por ello, toda política de participación ciudadana debe reconocer y promover el ejercicio de derechos y deberes ciudadanos para participar de forma personal o colectiva en los asuntos públicos y la gestión estatal, por lo que el fortalecimiento de las múltiples formas de organización y representación de la ciudadanía constituye parte esencial de toda política.

¿De todas estas expresiones anteriores, cuál es el que más le llama la atención? ¿Por qué?

Considerando todos esos tópicos aquí apuntados, podemos deducir que el término ***participación ciudadana*** tiene muchas implicancias en el ámbito de la democracia, el desarrollo, la gobernabilidad y la administración pública y, además, trastoca las fronteras de muchos otros conceptos en esos mismos ámbitos. Por tal razón dar una definición única de este concepto no es tarea fácil por los riesgos que se tendrían de caer en la imprecisión o la confusión con las definiciones de otros conceptos más particulares o más globales. Es por eso que para tener una mejor aproximación de la verdadera dimensión de las implicaciones de este término es recomendable describirlo y analizarlo en el marco de sus distintas acepciones en correspondencia con los enfoques y puntos de vista desde donde se le ubique.

A continuación intentamos describir estas aproximaciones.

b. Definición del término 'Participación Ciudadana'

De acuerdo a la literatura existente en el mundo académico el concepto de la Participación Ciudadana hoy día se puede enfocar desde una gran diversidad de ángulos o puntos de vistas distintos. Por ejemplo, se habla de la participación ciudadana como factor fundamental *para lograr el desarrollo humano sostenible*; la participación ciudadana como elemento fundamental *para fortalecer el sistema democrático representativo y participativo*; y también se habla de la participación ciudadana *para consolidar la reforma del estado y los procesos de descentralización del mismo*. Este grupo de enfoques constituye lo que llamaríamos la **aproximación institucional de la Participación Ciudadana**.

Así, de acuerdo al punto de vista que asumamos podemos dar una definición del concepto y podemos asignar el papel a desempeñar por las/os ciudadanas/os.

Si creemos que la participación ciudadana debe enfocarse para lograr el **desarrollo humano sostenible** es indispensable trabajar con las organizaciones autónomas de pobladoras/es y vecinas/os a nivel de las comunidades.

Este trabajo implica desarrollar procesos de micro-planificación participativa para el diagnóstico de sus propias realidades en las que se desenvuelven e identificar propuestas de acciones a ejecutar en asociación con las instituciones del estado, las ONG's y la comunidad donante. El principal eje de trabajo con las comunidades será la *construcción de ciudadanía para la incidencia política* que permita ser ciudadanas/os activas/os, con posiciones claras frente al tema de la pobreza y con propuestas concretas para luchar contra ésta.

Si la visión es promover participación ciudadana como fundamento para **fortalecer el sistema democrático representativo y participativo** el énfasis estará dado desde las estructuras de gobierno para lograr la validación de sus proyectos, programas y políticas. Esto se logra a través de la consulta al presupuesto y a las resoluciones de gobierno.

Finalmente, si la participación ciudadana es vista con un mecanismo de **consolidar la reforma del estado y los procesos de descentralización** para lograr la eficiencia en la administración pública, el

énfasis estará centrado en trabajar con espacios globales de participación a nivel de representantes de sectores que son creadores de opinión sobre el funcionamiento del gobierno.

Estos tres enfoques se pueden resumir de la siguiente forma:

Enfoque	Objetivo	Fuerzas impulsoras	Espacios principales de PC	Mecanismos principales
Desarrollo humano sostenible	Reducción de los índices de pobreza	Desde las/os pobladoras/es, las ONG's y los donantes	Comités vecinales, territoriales	Micro-planificación participativa. Iniciativa ciudadana
Sistema democrático representativo y participativo	Mejora de la gobernabilidad democrática	Desde los gobiernos, los partidos políticos y agencias internacionales	Instancias de consultas del gobierno	Consulta
Reforma del estado y la descentralización	Eficiencia de la administración pública	Desde los gobiernos y los agencias internacionales	Comités específicos	Consulta

En dependencia del enfoque en el cual se trabaje así se tendrá una definición del concepto de participación ciudadana. Como ilustración algunos ejemplos:

1. La participación en el desarrollo se puede definir en términos amplios como *el proceso por el cual las personas y entidades que tienen un interés legítimo (stakeholders) ejercen influencia y participan en el control de las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que los afectan*[2].
2. El profesor Francisco Lliset Borrell define la participación ciudadana como *el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la Administración Pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas y apartándose de las técnicas tradicionales de colaboración de las particulares con la administración pública (concesiones, etc.). El que participa no se convierte por supuesto en funcionario ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado. El que participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo: el contenido de su acción no es económico sino político.*

[2] Libro de consulta sobre participación BID

3. El BM define la PC como *el proceso a través del cual los interesados influyen y controlan poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas*[3]. El BID por su parte la define como *el instrumento de empoderamiento y movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo. Es un fin y no un medio de desarrollo que se puede contribuir a crear y mantener democracia estable y buenos gobiernos, así como el crecimiento económico, promoviendo la inserción social y mejorando la sostenibilidad de los proyectos.*
4. En la legislación nicaragüense se establece que la Participación Ciudadana *es el involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de la políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el estado.*[4]

También podemos enfocar la participación desde otros dos ángulos: desde su contribución al desarrollo, la gobernanza y la construcción de ciudadanía; o desde la perspectiva de los derechos ciudadanos, es decir desde **la aproximación de los ciudadanos**.

En primer lugar hay que resaltar que la participación ciudadana ofrece una nueva forma de pensar **el desarrollo.** Esto enmarca la idea que las/os ciudadanas/os puedan ayudarse a sí mismas/os, que puedan articular sus propias necesidades y encontrar las soluciones para dirigirlas, que puedan ser participantes activas/os en vez de meras/os receptoras/es de los procesos de desarrollo.

En segundo lugar debemos ver que la participación ciudadana presenta una interpretación totalmente nueva de nociones de ciudadanía y **gobernanza**. Antes estos conceptos significaban que ciudadanas/os tenían que ser gobernadas/os.

Como buenas/os ciudadanas/os, se esperaba que las personas siguieran reglas y que cumplieran ciertas obligaciones para con otras/os ciudadanas/os y para con aquellas/os que las/os gobernaban. Mientras que las/os que gobernaban, en turno, sentían el deber de brindar a las/os ciudadanas/os protección y asistencia para ayudarlas/os a solucionar sus problemas y mejorar sus vidas. Los nuevos conceptos de 'Participación Ciudadana' sugieren que las/os ciudadanas/os puedan gobernarse a sí mismas/os influenciando los procesos de toma de decisiones que afecten sus vidas, sus comunidades, sus ambientes y sus sociedades. Ellas/os tienen gobiernos para que

[3] BM. Participación comunitaria, conceptos y enfoques. Publicación del BID. Isabel Licha. 1998.
[4] Ley de Participación Ciudadana de Nicaragua.

los rijan pero no completamente, ni sin cuestionar. La participación ciudadana en la gobernanza, se relaciona al proceso, las vías y los medios por los cuales las/osos ciudadanas/os particularmente las/os pobres y marginadas/os influencian y toman control sobre los recursos y decisiones que les afecten directamente. Esto requiere métodos y mecanismos por los cuales el o la ciudadano/a común puede efectivamente influenciar en los gobiernos para desarrollar políticas acordes a sus necesidades e implementar programas y servicios también basados en las demandas ciudadanas. Uno de los argumentos más fuertes para la participación ciudadana activa es que ella contribuye a la buena gobernanza y lo hace permitiendo a las/os ciudadanas/os demandar responsabilidad, directamente, de las/os servidoras/es públicas/os para hacer un gobierno más sensible, eficiente y efectivo.

Otro enfoque es ver la participación como **un derecho**, el derecho a participar en la gobernanza es vista como un principio en vez de un favor otorgado por el gobierno. Este derecho permite a las/os ciudadanas/os reclamar otros derechos y privilegios. En este sentido la participación ciudadana se convierte en algo más que una simple solución técnica – esto es algo muy importante no simplemente porque hace los programas y servicios del gobierno más efectivos y sostenibles. Ello, de hecho, crea una dinámica donde las/os ciudadanas/os comprometan a los gobiernos para el beneficio de las grandes poblaciones que son a menudo excluidas de los asuntos políticos formales.

La participación ciudadana directa en la gobernanza promueve una democracia saludable porque refuerza la ciudadanía activa y los gobiernos sensibles de maneras más efectivas que las formas tradicionales de democracia.

Este cambio de pensamiento sobre el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos tomó muchas décadas para construir forma y expresión. Algunos de los ímpetus necesarios para estos cambios vinieron de las 'agencias de desarrollo internacional' (BM, BID,…) que buscaban mejores vías para implementar **sus** proyectos de desarrollo.

¿Con cuál de las definiciones se identifica más y por qué? ¿Cómo sería su propia definición?

Evolución en el pensamiento sobre "El/la Ciudadano/a": beneficiario/a, consumidor(a), ciudadano/a.

En una etapa se sostenía que las agencias de desarrollo y los gobiernos conocían todos los problemas de las/os ciudadanas/os, que tenían todas las respuestas necesarias a dichos problemas, y por lo tanto implementaban todos aquellos programas que según ellas/os eran los adecuados. Las/os ciudadanas/os eran consideradas/os meramente **como beneficiarias/os** de los resultados de lo que pensaban y sabían las/os expertas/os, que eran los que guiaban las iniciativas de desarrollo.

En los años ochenta el fracaso de muchos de estos "blueprint approaches" apuntaba al rol crítico del / de la ciudadano/a común en asegurar el éxito de las iniciativas de desarrollo. Así, las/os ciudadanas/os comenzaron a ser invitadas/os a participar e incorporar sus necesidades en los proyectos para asegurar que éstos fueran aceptables y apropiados. Sus contribuciones de contrapartes, mayoritariamente en la forma de trabajo voluntario, eran también consideradas importantes en la medida que éstos reducían los costos del desarrollo. Así el tema de la propiedad del proyecto fue ganando importancia. Para que los proyectos funcionen la comunidad -percibida como un grupo social homogéneo que comparte intereses comunes- tenia que tener un sentido de posesión de los programas a desarrollar y lograr los resultados deseados.

Más y más, las comunidades fueron incorporadas al ciclo de los proyectos: identificación, planificación, implementación, monitoreo y, evaluación del impacto. Así, las/os pobres empezaron a ser reconocidas/os como **escogedoras/es** y **usuarias/os** del desarrollo.

En ese entonces, se estaba repensando mucho el rol del estado y los gobiernos en el desarrollo económico. Había una creciente creencia de que el estado tenía que reducir su presencia para que los mecanismos del mercado pudieran hacer su trabajo de promover el crecimiento económico. De esta manera el desarrollo comunitario progresaba dentro del modelo de promover desarrollo auto-dependiente. Las/os pobres ya no eran vistas/os como beneficiarias/os sino como **consumidoras/es** que podrían comprar dentro de las iniciativas de desarrollo.

Fue también durante ese tiempo que las ONG's florecieron. A pequeña escala, las ONG's fueron vistas como entidades mejor equipadas para operacionalizar la participación y el desarrollo comunitario. Su trabajo generalmente involucraba organizar a las/os pobres en varios grupos, territorialmente y/o sectorialmente y trabajar alrededor de intereses comunes. Debido a su experiencia en usar métodos altamente participativos, las ONG's fueron más reconocidas por su cercanía y sensibilidad a las comunidades que los gobiernos. A pesar del desafío de las ONG's de replicar sus intervenciones de desarrollo, las/os donantes que apoyaron la mayoría de estas ONG's comenzaron a reconocer el valor de los enfoques participativos del desarrollo.

c. Objeto de la Participación Ciudadana

En las definiciones encontradas sobre Participación Ciudadana se destaca la relación sobre lo público y más exactamente sobre lo Estatal o lo Gubernamental. Afirman que la Participación Ciudadana gira alrededor de cuestiones concernientes a "la administración pública", el "Estado en todas sus expresiones, tanto a nivel nacional como municipal", las estructuras estatales y las políticas públicas" y "las decisiones de los detentadores del poder en el Sistema Político. De estas reflexiones deducimos, entonces, los dos grandes objetivos de la Participación Ciudadana.

1. El primer objetivo de la Participación Ciudadana consiste en servir como medio para socializar la política, acercando al Estado, el gobierno o la gestión pública a la ciudadanía.
2. El segundo objetivo de la Participación Ciudadana consiste en ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil, rompiendo con el monopolio que el Estado ha tenido durante años sobre este concepto fundamental. En ese sentido, se puede afirmar que la Participación Ciudadana propone la reorientación de las relaciones entre Estado y Sociedad, considerando que el espacio de lo público no debe ser exclusivo del Estado, sino que hay que abrir espacios públicos sociales. Así, la sociedad pasa a compartir con el Estado las responsabilidades que eran consideradas anteriormente como terrenos exclusivos de este último. De igual manera, la sociedad pasa de un papel pasivo, a un papel activo y las relaciones Estado-Sociedad dejan de ser verticales para tener una orientación horizontal.

d. Motivos para la Participación Ciudadana

Entre las causas que empujan el cambio a una nueva relación entre estado y ciudadanía se señalan:

1. Ciudadanas y ciudadanos más educados e informados no se conforman con el derecho de elección.
2. La creciente complicación de la política que hace cada día más débil la identificación del ciudadano o ciudadana con un partido en especial y sus decisiones.
3. El desarrollo de ciudadanos especializados en algunas temáticas que presionan al sistema político pero constituyen, al mismo tiempo, una oportunidad para éste.

e. Expectativas de la Participación Ciudadana

El menú de expectativas existentes sobre los efectos que la Participación Ciudadana puede tener en la sociedad es extenso, diverso y optimista. Lo más probable es que con el tiempo la vida misma se encargue de ajustar estas expectativas y mostrar sus límites. Sin embargo, es importante reflexionar sobre la consistencia lógica de las expectativas plateadas y analizar lo que las experiencias nos están diciendo.

Las expectativas sobre la Participación Ciudadana, se pueden agrupar en distintos tipos. En un primer grupo encontramos argumentos de principios que comprenden consideraciones relativas a los conceptos de justicia y derecho. La cuestión aquí radica en que –independientemente de la calidad de las decisiones resultantes- es justo y apropiado que los afectados por una decisión, tengan la oportunidad de participar en el proceso a través del cual ésta se toma.

En la misma lógica se puede afirmar que si democracia significa "gobierno por la gente", entonces los individuos y/o comunidades y/o grupos implicados tienen derecho a intervenir directamente en el proceso político de la forma más y diversa que las circunstancias permitan.

Existe un segundo grupo de argumentos más abundante que el anterior, que se puede denominar como funcional o utilitarista. Este fundamenta las virtudes de la Participación Ciudadana en los beneficios que ésta depara para el desarrollo de la sociedad en su conjunto, para el sistema democrático representativo en particular y aún para los distintos actores sociales. Para éstos, la Participación Ciudadana es buena porque es útil y permite el buen funcionamiento del sistema.

Los argumentos en detalle son los siguientes:

1. La Participación Ciudadana puede contribuir a una sociedad más y mejor informada, lo cual permite generar mejores decisiones ya que introduce más información en el proceso político y fomenta la comunicación entre las partes implicadas.

2. El aporte de la participación no se limita a un intercambio de información, sino que también puede enriquecer el proceso deliberativo con opiniones cualificadas y/o apegadas a la realidad.
3. La Participación Ciudadana puede permitir la construcción de una visión y un proyecto de desarrollo compartido, lo cual resulta indispensable para promover procesos de desarrollo local.
4. La Participación Ciudadana puede ayudar a incrementar el poder de negociación que tienen los grupos sociales en desventaja frente al Estado, contribuyendo a alcanzar mayores niveles de equidad en las políticas públicas.
5. La Participación Ciudadana puede construir capital social para el desarrollo.
6. Otras virtudes atribuidas a la Participación Ciudadana (PC):
    a. La PC permite educar sobre la base de una práctica cívica cualitativamente superior a la tradicional pasividad frente al poder del Estado, así como formar nuevos y mejores políticos.
    b. La PC mejora la sostenibilidad de los proyectos, en tanto la gente los siete más propios.
    c. La PC eleva la demanda sobre el sistema político, lo cual presiona para su calificación. Sin embargo, crea el mismo tiempo una ciudadanía más comprensiva hacia los problemas que enfrenta el Estado.
    d. Des-sectariza políticamente las decisiones. Las limpia de intereses electorales.
    e. La PC, finalmente, contribuye a crear una cultura menos individualista.

f. La necesidad de promover la Participación Ciudadana

Una sociedad no puede ser considerada verdaderamente democrática si sus ciudadanas/os se sienten sin poder para cambiar cosas.

El punto es hacer que los gobiernos trabajen para las/os ciudadanas/os y no contra ellas/os. La participación ciudadana permite que esto pase porque las/os ciudadanas/os y los gobiernos son capaces de crear espacios para trabajar juntas/os. Esto no significa una asociación sin conflicto. Puede significar, sin embargo, que las/os ciudadanas/os reclaman su espacio como socio igual en el desarrollo y gobernanza y por ello hace al gobierno más sensible a sus necesidades. La Participación Ciudadana les permite negociar con el gobierno y no simplemente aceptar los términos en que se propone el desarrollo.

En este sentido se dice que la Participación Ciudadana es necesaria por lo siguiente:

1. Los Gobiernos, no importa cuán democráticos sean, no pueden conocer con exactitud las necesidades de todas/os y cada una/o de las/os ciudadanas/os sin que éstas/os participen activamente en la gestión.
2. Los gobiernos requieren ser controlados y mostrar confianza y responsabilidad.
3. Las/os ciudadanas/os están en la mejor posición para articular sus necesidades y construir soluciones apropiadas.
4. La participación nos permite hacer sociedad con los gobiernos.

g. Ventajas de la Participación Ciudadana

Los procesos participativos ofrecen las siguientes ventajas:

a. La revalorización de la democracia al facilitar la exigencia de responsabilidades a las/os servidoras/es públicas/os, sean éstas/os electos o designadas/os.
b. El incremento de la confianza ciudadana en el sistema político.
c. Mayor credibilidad y legitimidad en la institucionalidad del país y en los actos gubernamentales.
d. Transparencia en la administración pública al establecer mecanismos de control.
e. La rendición de cuentas de la gestión pública realizada se fortalece como práctica cotidiana y no una excepción.
f. Respeto a la diversidad organizativa y social
g. Una mejor identificación de los problemas sociales y de sus soluciones más adecuadas.
h. Facilitar la ejecución de planes y programas, en la medida en que las/os ciudadanas/os estarán dispuestas/os a contribuir en la realización de los proyectos ya que ellas/os mismas/os los han identificado.
i. El desarrollo de habilidades de las/os ciudadanas/os para co-participar en la gestión pública
j. Descentralización y/o desconcentración de la administración pública para lograr justicia y equidad social.
k. Acercar gobierno y al resto del estado a la población.
l. Renovar y perfeccionar la democracia y el estado de derecho.

h. Los grandes temas en discusión sobre la Participación Ciudadana

a. Un reto clave para el siglo XXI es la construcción de nuevas relaciones entre la gente y las instituciones, especialmente aquellas del gobierno que les afectan en su vivir.

b. Reconstruir relaciones entre ciudadanas/os y sus gobiernos locales significa trabajar ambos lados de la ecuación – esto es, ir más allá de la sociedad civil o enfoques basados en el estado, para enfocarse en su intersección, a través de nuevas formas de participación, receptividad y responsabilidad.

c. El llamado para nuevas formas de trabajo conjunto entre ciudadanas/os y estado involucra un re-pensamiento fundamental acerca de las formas a través de las cuales las voces de las/os ciudadanas/os serán articuladas y representadas en los procesos políticos y a la re-conceptualización de los significados de participación y ciudadanía en relación a la gobernanza local.

d. Mientras la búsqueda de nuevos procesos democráticos de gobernanza local es crítica se hace más necesario el aprendizaje de cómo trabajan, para quién, y con qué resultados de justicia social. En general, mientras hay algunas evidencias de democracia positiva construyendo resultados, hay menos evidencia acerca de los resultados del desarrollo de la gobernanza participativa en pro de las/os pobres.

e. Las condiciones facilitadoras para los conocidos experimentos exitosos en gobernanza participativa están limitadas a unos cuantos países. Estrategias de Intervención efectiva en la mayoría de los casos, por lo tanto, deben comenzar con cómo crear las condiciones previas necesarias para la gobernanza participativa que se quiere lograr.

f. Mientras lo local y temas relacionados de participación y empoderamiento son crecientemente parte del discurso del desarrollo, lo local tiene varios significados políticos conflictivos, y es en sí mismo un concepto problemático, especialmente en una era de globalización creciente.

A manera de conclusión podemos decir que los ampliamente difundidos compromisos con los temas de participación y gobernanza local crean grandes oportunidades para redefinir y profundizar el significado de la democracia, para unir sociedad civil y reformas de gobiernos en nuevas vías y para extender los derechos de una ***ciudadanía inclusive***.

Al mismo tiempo hay retos críticos:

- asegurar que el trabajo promueve resultados en favor de las/os pobres y la justicia social,

- desarrollar nuevos modelos y enfoques para los casos en que las condiciones facilitadoras no son favorables,

- evitar un enfoque estrecho acerca de lo local y permanecer vigilante contra la co-optación de la agenda por metas menos progresistas.

Lectura complementaria:

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Dr. Manuel Orozco – 2001
Extracto de la Magazine N º23

1. Introducción

Una de las características más importantes de los sistemas políticos es la de ofrecer mecanismos de interacción con sus constituyentes. Los sistemas democráticos descansan significativamente sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Cuanto mayor sea el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es un sistema.

El ejercicio de la democracia depende del rol de la sociedad y sus ciudadanos. Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad. El aumento gradual de las democracias recientes está vinculado a los procesos de liberalización política así como a los intentos de extender la participación. Sin embargo, tales intentos no han sido profundizados a todos los niveles. Por tal razón es importante prestar atención a las modalidades de la participación y al estado de las condiciones que facilitan el desarrollo de la participación, especialmente en lo que atañe a Centroamérica.

Este ensayo trata de reseñar específicamente estos temas, partiendo de una identificación del patrón democrático mundial en los últimos años y de su relación con la participación y el electoralismo. Seguidamente, identifica las diferentes formas en que un ciudadano se involucra en temas políticos y sociales. El punto principal de este ensayo, sin embargo, es el de señalar los factores que facilitan la democracia y su estado para el caso centroamericano. Finalmente, se ofrece una conclusión preliminar sobre la importancia de repensar la noción de calidad de vida en Centroamérica como premisa que facilite la participación ciudadana.

2. Democratización y participación

Uno de los cambios más fundamentales del siglo XXI es la profundización gradual de la interconexión con grupos humanos. Esta dinámica continúa operando dentro de tres ejes políticos, a saber, la democracia, la ciudadanía y la participación política.

A pesar de que la globalización ha intensificado y extendido las relaciones socioeconómicas entre personas más allá de los contornos territoriales, la preferencia por el orden democrático, el ejercicio de la ciudadanía y la participación política continúan siendo imperativos de cualquier orden político. La premisa principal de esta aceptación se basa en el entendimiento de éstos como bien común, es decir, como un valor que le corresponde a la humanidad y un recurso que la habilita para realizar el libre ejercicio de sus funciones. De acuerdo a un estudio reciente elaborado por Marshall y Jaggers (2000), desde fines de los años 70 el número de países democráticos ha aumentado gradualmente, dejando poco a poco los sistemas autoritarios.

Esto no significa que los problemas de la democracia hayan desaparecido. Al contrario, en aquellos países en transición, el reto de institucionalizar la democracia representa una tarea ardua plagada por la amenaza de prácticas antidemocráticas como la exclusión y la discriminación. En América Latina ha habido una reciente caída o retroceso en algunas 'democracias' y como ejemplos los han constituido los casos de Haití, Nicaragua, Perú y Ecuador.

Al hablar de democracia nos referimos a la capacidad de un grupo o nación de gobernarse a sí mismo mediante procedimientos que garanticen la participación de los ciudadanos para libremente elegir tanto su forma de gobierno como a los líderes que les representen. Esta idea y práctica está íntimamente conectada con la presencia de un sentimiento de participación en el quehacer sociopolítico. En este sentido, la participación política ciudadana se refiere el grado en que se involucra individuo y de la sociedad en señalar pautas o agendas de acción social y política que afectan sus intereses.

En aquellos casos en que el progreso o avance democrático ha ocurrido se observa que dos factores que facilitan su desarrollo son el libre ejercicio de la competencia electoral y la participación política ciudadana. Como se puede observar en análisis empíricos la competencia para la participación política es un factor que ha facilitado el crecimiento democrático en los últimos años.

Sin embargo, la correspondencia entre el aumento de la democracia parece estar más vinculada con el proceso de liberalización política que generó elecciones que con el ejercicio participativo de amplios sectores. Esta situación llama la atención sobre la viabilidad a largo plazo de la democracia y de la importancia de consolidar la misma.

3. Modalidades de la participación ciudadana

En un libro reciente, Iris Marion Young (2000) sostiene que no todos los individuos tenemos inclinaciones de participar en política: "tal vez a alguna gente le gusta dar discursos, o enfrentarse con quien esté en desacuerdo… Pero la mayoría de la gente prefiere ver televisión, leer poesía o hacer el amor".

La democracia es sólo un aspecto de nuestras vidas como personas sociales. Sin embargo, como sistema político y sistema de vida, es un método que nos permite disfrutar socialmente de nuestros intereses sin recurrir al uso de la fuerza o la coerción. Y como Young sostiene, creemos que "el proceso democrático es el mejor medio para cambiar las condiciones de la injusticia y promover la justicia".

De ahí que sea importante tener presente el hecho de que la participación ciudadana no sólo reside en el voto. Más bien, existen distintas modalidades que le dan vida y energía a una nación y sociedad. La participación diversa, no sólo a través del voto, es uno de los ingredientes más importantes de la democracia. El Gráfico 3 muestra las diferentes modalidades de la participación ciudadana. Estas formas van desde el acto mismo del ciudadano en ejercer sus derechos, hasta la competencia política por el poder de la nación. El gráfico a continuación presenta una posición piramidal para denotar que existe un nivel decreciente de ciudadanos en la participación política. No todo ciudadano está interesado en ser presidente pero sabe que, como mínimo, tiene que conocer y ejercer sus derechos y obligaciones. Estas distinciones y jerarquías son muy importantes y hay que tenerlas presentes porque también sirven de indicadores del nivel de participación del ciudadano en sus quehaceres nacionales. La pirámide de la participación ciudadana presentada aquí es un formato ideal y cambia dependiendo de cada sociedad. En países como Nicaragua, la pirámide es mucho más obtusa y restringida debido a la poca

participación ciudadana que ha sido afectada por factores ausentes como el buen gobierno, la calidad de vida, la educación y la cultura política y la inclusión.

Incluso, aun cuando se piensa en términos de la participación a través del voto, se observa que, a pesar de que se han establecido sistemas democráticos, las tasas de abstencionismo en la región están creciendo gradualmente.

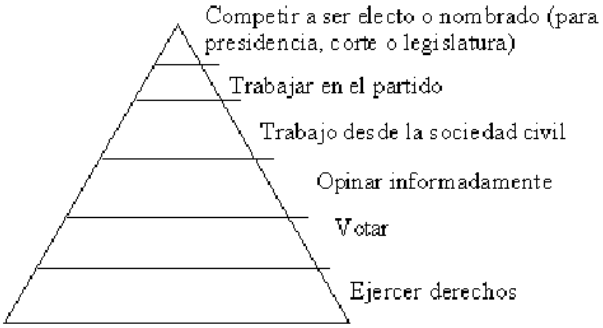


Gráfico: Pirámide de la participación ciudadana:

Después de haber analizado conceptos relacionados a la PC, identifique a continuación los tres aspectos que usted considera más fundamental para tomar en cuenta para conceptualizar el término de 'Participación Ciudadana'.

2.2. Los niveles de Participación

La Participación Ciudadana nunca es un negocio de un solo trato y puede venir en intensidades variadas.

La participación efectiva significa que las/os ciudadanas/os profundizan su involucramiento al grado que las demandas son traducidas en acciones y productos tangibles (prestación de servicios mejorada, nuevas políticas públicas elaborados). Participación así no puede estar divorciada del compromiso de las/os ciudadanas/os con los procesos y estructuras del gobierno. Muchos análisis de participación la han descrito como una escalera con varios deferentes tipos de compromisos que representan diferentes intensidades de participación. Esto se puede resumir así:

1. Consulta
2. Presencia y representación
3. Influencia.

1. La **consulta** es el punto de inicio de la participación. Implica lograr que el estado escuche directamente de las/os ciudadanas/os sus demandas y necesidades. Para escuchar a las/os ciudadanas/os se puede hacer uso de varios medios y mecanismos tales como: reuniones de consulta, entrevistas, referendo o las visitas casa a casa.

2. La **presencia y representación** es una forma de participación ligeramente más intensa que la consulta. Es un involucramiento regularizado a través de mecanismos institucionalizados. Esto significa que las/os ciudadanas/os tienen acceso continuo a los procesos de toma de decisión y son capaces de involucrarse más allá de una mera presentación esporádica de sus necesidades y demandas. A este punto, las/os ciudadanas/os son capaces de negociar con el gobierno para mejorar los planes, soluciones y procedimientos.

3. Siendo consultadas/os y teniendo presencia no necesariamente asegura influencia. La **influencia** ocurre cuando las demandas ciudadanas realmente encuentran su curso en las políticas, programas y prestación de servicios. La influencia es visible cuando el gobierno empieza a actuar sobre tales demandas y comienza a producir resultados verdaderos. El reto para las/os ciudadanas/os, entonces, es mantenerse vigilante para que los compromisos contraídos por los gobiernos sean cumplidos y llevados a cabo de manera transparente.

2.3. La Diferencia entre Participación Ciudadana y otros Conceptos Relacionados

El término 'participación' implica asumir que se está "tomando parte".

En el caso de la participación ciudadana supone que las personas en tanto "ciudadanas/os" toman parte en alguna **actividad pública**. En tal sentido, tres temas quedarían en principio excluidos de la problemática de la participación ciudadana.

a. Participación Social

La participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de las personas en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. Tal que es posible que la diferencia entre la participación social y la ciudadana tenga relación con la diferencia entre la participación como estado o situación y como actividad: la participación social

enunciaría la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo de una asociación, supone que las personas se relacionan, no con el estado, sino con otras instituciones sociales. En esta perspectiva, las cuestiones relativas al cooperativismo, al asociativismo, a la autogestión, etc., no constituirían objetos de atención cuando la unidad de análisis es la Participación Ciudadana, salvo que se plantee una relación expresa con la actividad pública que trascienda a su vez la mera obtención de recursos.

b. Participación Política

Si bien la temática de la participación ciudadana surge en gran medida a partir de la crítica al carácter ilusorio de la noción de intereses generalmente representando por el estado –y por su administración pública– ella implica el reconocimiento de la existencia de intereses públicos –que como tales son distintos a los intereses particulares– así como la asunción de la posibilidad de una armonización entre ambos o, en todo caso, de un conflicto que puede resolverse institucionalmente o no por la vía del enfrentamiento. Entre estos polos (intereses públicos – intereses particulares), la participación ciudadana sólo se circunscribiría a la órbita de los intereses particulares radicados en la sociedad civil para algunas/os autoras/es; incluso, tales intereses no sólo son diferentes de los intereses públicos, sino también de los intereses personales directos, puesto que están referidos específicamente a intereses difusos y colectivos.

En este sentido, se postula que el interés difuso "es el interés jurídicamente reconocido de una pluralidad indeterminada o indeterminable de sujetos" (Sánchez Morón, 1980, 116) que puede aplicarse a muchos de los llamados derechos sociales como el derecho a la salud, derecho al trabajo, derecho a la información, derecho a la cultura, etc.

El interés colectivo es "el interés de un grupo más o menos determinable de ciudadanas/os, perseguible de una manera unificada, por tener dicho grupo unas características y aspiraciones sociales comunes" (Ídem, 125). Lo que lo diferencia del interés difuso genérico es que consiste en una especificación de aquel con base en criterios subjetivos.

La participación ciudadana así planteada remite a la vinculación entre intereses difusos y colectivos e intereses públicos. Por tanto, tampoco sería asimilable al fenómeno de la participación política, en especial si esta es entendida como la intervención de las/os ciudadanas/os básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación como

parlamentos, concejos municipales y cualquier otro tipo que represente los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general tal como el municipio, la provincia, la región o el estado. De hecho, se supone –al menos formalmente– que el/la ciudadano/a participa "políticamente" eligiendo periódicamente a las/os miembras/os de esos órganos, quienes actuando como sus "representantes" gobiernan y/o legislan en función de la ordenación global de la sociedad.

En este sentido, es preciso considerar además que "la participación popular en la vida política se hace directamente (mediante la afiliación o militación en un partido) y sobre todo, indirectamente a través de las elecciones, que dan lugar a un proceso de selección democrática de los partidos y personas que ocuparán las instituciones. La gran mayoría de la ciudadanía participa, pues, en la política por una vía indirecta, a través de unas/os representantes elegidas/os. Es la democracia representativa o por delegación" (Borja, 1987, 183-184).

De lo expuesto hasta aquí se desprenden las siguientes **conclusiones**:

- La participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino sólo un complemento a la misma. No significa sustitución de las/os representantes políticas/os en el sentido que "no se trata de sustituir a las/os gobernantes o representantes elegidos, ni en el estado, ni en la comunidad autónoma, ni en un municipio por otras personas designadas por determinados grupos o asociaciones civiles en representación de éstas" (Sánchez Morón, 1984, 40)
- Referirse a la participación ciudadana en este contexto supone a la vez admitir que existen intereses que no se integran en el sistema tradicional de mediación y articulación, que es el partido político. Y que aún pudiendo hacerlo no es deseable, dada la necesaria autonomía que es conveniente que mantengan las organizaciones sociales respecto de la actividad política partidaria para impedir su desnaturalización.

En todo caso, la demarcación de la participación ciudadana respecto de la participación política es problemática. Sobre todo si esta última se entiende en sentido amplio o si –como es la tendencia– se asume que la participación ciudadana denota la posibilidad de socialización de la actividad política bajo el entendido a su vez que la política no es –y sobre todo no debe ser–

territorio exclusivo de los partidos políticos y de los grupos de presión dominante que siempre han influido en el poder.

c. Participación Comunitaria

Así como la participación social no debe ser considerada sinónimo de la participación ciudadana en tanto la primera no implica "en sí" interactuar con el Estado, la participación comunitaria tampoco lo es, dado que tal como convencionalmente se le ha entendido, ésta supone una relación con el Estado pero en un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por las/os ciudadanas/os mismas/os y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.

El término participación comunitaria está a su vez vinculada con el de desarrollo comunitario cuyo uso es muy antiguo. De hecho, hace más de treinta años se reconocía que el objetivo común del desarrollo comunitario es el de estimular el esfuerzo propio de las personas y hacer que ese esfuerzo guarde una relación más estrecha con los servicios gubernamentales.

A la vez se planteaba que los rasgos distintivos de los programas de desarrollo de la comunidad eran la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo, en la medida de lo posible, de sus propias iniciativas; y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter de fuentes externas a la comunidad en forma que estimule la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumentan su eficacia.

Como se aprecia, el énfasis del desarrollo comunitario también está puesto en fomentar la iniciativa de las propias personas respecto de la solución de problemas y, eventualmente, en orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes. De allí que, en sentido estricto, las diferencias fundamentales entre la participación y el desarrollo comunitario, por un lado, y la participación ciudadana, por el otro, estribarían en que en lo primero la participación de las personas u organizaciones no se plantea respecto de una actividad pública, sino de una actividad social, lo que eventualmente puede requerir de la ayuda del estado a través de

asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales. Por otra parte el rasgo distintivo de esta ayuda del Estado es que se enmarca en una función protectora de las personas y, por ende, se expresa básicamente en términos asistenciales e integradores. En este sentido, de establecerse una interacción entre el Estado y actores de la sociedad civil, la participación de ésta se reduce al mínimo, es decir a la gestión de 'apoyo' y el aporte de 'mano de obra'.

Sin embargo, en el caso de Nicaragua, los procesos de planificación participativa han contribuido a fortalecer la participación comunitaria en muchos de nuestros municipios. Han servido como un instrumento de gran impacto para la concertación social a la vez que han ofrecido facilidades para las autoridades que los han institucionalizado. Pero a pesar de sus resultados obtenidos hasta ahora, el planteamiento generalizado es que los procesos de planificación participativa no son ni masivos ni generalizados, y por esa razón, mientras su práctica no está definida como política de estado, se le seguirá refiriendo a ellos sólo como un instrumento de grandes potencialidades y nada más. Y es que es difícil establecer estos procesos como política de estado debido a que se duda sobre el volumen social a la cual es posible aplicar esta metodología aparentemente útil sólo para pequeñas organizaciones comunitarias.

Por esta razón existe un debate bastante controversial alrededor de si la Participación Comunitaria es Participación Ciudadana o no.

La Participación Ciudadana, entendida como el involucramiento del o de la ciudadano/a en la toma de decisiones en todos los niveles territoriales e institucionales para lograr el desarrollo sostenible, implica involucrar al o a la ciudadano/a en los asuntos públicos para resolver problemas que son comunes a una colectividad. Mientras que, por el contrario, la Participación Comunitaria es entendida como un proceso a nivel micro y no generalizado que en ciertos casos entra en conflicto con sus vecinas/os más inmediatas/os.

No obstante, hay que afirmar que la planificación participativa se convierte en el instrumento facilitador de la concertación social de los gobiernos para identificar y priorizar las ofertas públicas y las demandas de la sociedad civil. Las potencialidades de estos procesos se pueden ver en sus alcances:

- Promover la orientación ciudadana en la toma gubernamental de decisiones y en el control de la gestión.
- Neutralizar los factores susceptibles de generar situaciones de conflicto.
- Velar por los derechos de algunas áreas del municipio que pueden ser olvidadas.
- Crear mejores lazos de relación entre las autoridades municipales y las/os vecinas/os.
- Aumentar la auto-estima y cohesión de las/os representantes vecinales que participan en el proceso.

El resultado natural de la planificación participativa será el servir de facilitadora de la gestión pública al:

- Legitimar las decisiones de la administración pública, mejorando el proceso de toma de decisiones, disminuyendo las distorsiones causadas por los esquemas centralizadores y unilaterales.
- Focalizar la acción sobre la solución de problemas
- Hacer más equitativa y racional la gestión municipal
- Evaluar el impacto social de las mejoras realizadas
- Crear las condiciones para el trabajo en una localidad determinada.
- Mejorar la calidad de la información sobre las condiciones locales necesaria para la elaboración de planes estratégicos.
- Suministrar el nivel y la combinación de mejoras más adecuadas a las preferencias de la comunidad.
- Aumentar la eficacia técnica (producción máxima por unidad de insumo).
- Establecer un dispositivo que responsabilice a las/os funcionarias/os municipales.
- Obtener el concurso activo, materializado en acciones y aportes diversos, de las/os vecinas/os y comunitarias/os en la gestión de gobierno.
- Reconocer e incorporar a la comunidad en la solución de sus necesidades.

d. Otras formas de participar

Tampoco se consideran participación ciudadana otras formas de participación conocidas y desarrolladas en el mundo actual tales como:

Las experiencias 'autónomas'[5] (sectoriales, gremiales,…) de la sociedad civil. La reciente temática relativa a la reivindicación de 'autogobierno' por parte de los movimientos sociales y, en general la experiencia de organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno, tampoco podrían ser entendidas como formas de participación ciudadana. La razón es que la característica planteada es la autonomía que, por definición implica la intervención de un solo

[5] Al margen del estado y sus instituciones.

sujeto social, a diferencia de la participación que implica a lo menos la intervención de dos sujetos.

La intervención de las/os ciudadanas/os en la administración en función de su expertisia. Es usual que, desde la administración pública, se creen órganos colegiados o unipersonales cuyos miembras/os son portadoras/es de especiales conocimientos técnicos o de una particular experiencia administrativa. En este caso aparece presente el primer elemento que define a la participación ciudadana: presencia de particulares en tareas de la administración. Sin embargo, está ausente el segundo elemento en tanto la intervención de las/os ciudadanas/os se realiza en función de su conocimiento técnico y no como portadoras/es de determinados intereses.

La colaboración entre administraciones. La participación entre órganos de la administración cuyos miembras/os representan a organizaciones portadoras de intereses generales o globales está planteada por ejemplo cuando se recurre con fines consultivos a otras administraciones públicas distintas de las que ostentan el interés general primario al que sirve la función consultiva (Font i Llovet, 1985, 63).

Los mecanismos de defensa de las/os ciudadanas/os individuales frente a la administración y las oficinas de información y reclamación.

Por otra parte, asumir que la participación ciudadana remite a la expresión de intereses colectivos y difusos implica deslindarla de todos aquellos mecanismos creados para la defensa de intereses que son reductibles a la lógica del interés personal y que, por ende, aluden a sujetos singulares.

Lectura complementaria:

LOS ELEMENTOS BÁSICOS DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Nuria Cunill Draw - 2003

Como ha sido notado en múltiples ocasiones, existen dificultades inherentes al concepto de participación, no solo porque no hay una concepción unívoca con el poder político, sino porque el vocablo se refiere por igual tanto a los efectos globales del poder como a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial o funcional. Existen además problemas para precisar los ámbitos específicos a los cuales se refieren las diferentes modalidades de la participación (sociedad

política, aparato productivo, sistema cultural, etc.). Tales dificultades se acentúan cuando se trata de conceptualizar a la participación ciudadana misma y a cortarla como unidad de análisis.

Del examen efectuado en el punto precedente respecto de los fundamentos atribuidos a la participación ciudadana se pueden obtener algunos indicios par precisar sus alcances. Si embargo, es indudable que no siempre son claras las diferencias entre la participación ciudadana, la participación política, la participación social o la comunitaria. Menos aún cuando éstos términos se recubren en nociones más amplias como "participación popular" o cuando como es usual son utilizados como sinónimos. ¿Cómo poder reconocer cuando estamos en presencia del fenómeno en estudio? Tal como se aprecia en el punto anterior es obvio, en todo caso, que el término puede designar distintas cuestiones. Asumir que uno de los problemas centrales de nuestras sociedades es la falta de control sobre la administración pública y fundamentar la necesidad de la participación ciudadana en la cobertura de este problema, asigna al término una connotación muy diferente a la que se desprende cuando se asume que la participación ciudadana tiene sentido en tanto se justifica crear nuevos mecanismos para la que la administración conozca mejor las necesidades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien, directamente para que se sustituya al estado en la realización de determinadas funciones.

Las diferencias en las interpretaciones de la realidad y, por ende, las categorías ideológicas que se valoricen en cada caso, tienen necesariamente que reflejarse en los alcances y funciones asignadas a la participación. Sin embargo, cabe esperar que más allá de las diferencias existan también ciertos elementos mínimos comunes que justifican el uso del mismo término en los distintos casos. En este punto se intentará determinar cuales son tales elementos, a fin de proporcionar una guía para poder discriminar en principio el fenómeno de la participación ciudadana de otras modalidades de participación.

Tendremos en cuenta para ello las dos dimensiones posibles del fenómeno de la participación ciudadana: como medio de socialización de la política y como forma de ampliar lo público hacia esferas de la sociedad civil.

Asumiremos sin embargo que la singularidad del concepto está asociada a la primera dimensión; por lo tanto, referiremos su construcción a ella. Esto significa que el eje de atención lo construirá aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el estado y actores de la sociedad civil, a partir de lo cual esto último "penetran" en el estado. De acá surge el primer elemento característico de la participación ciudadana que pasamos a examinar a continuación:

1. ***Intervención en el curso de una actividad pública.***

El término participación implica asumir que se está "tomando parte". En el caso de la participación ciudadana supone que los individuos en tanto "ciudadanos" toman parte en alguna actividad pública. En tal sentido, tres temas quedarían en principio excluidos de la problemática de la participación ciudadana.

a. *El tema de la participación social. Tradicionalmente se asume que la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. En tal sentido, es posible que la diferencia entre la participación social y la ciudadana tenga relación con la diferencia entre la participación como estado o situación y como actividad: la participación social enunciaría la*

pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo de una asociación. Expresada en otra forma, la diferencia estribaría en que, en el caso de la participación social, se supones que los individuos se relacionan no con el estado, sino con otras instituciones sociales (Langton, S.; 1978b; p. 17). En esta perspectiva, las cuestiones relativas al cooperativismo, al asociativismo, a la autogestión, etc., no constituirían objetos de atención cuando la unidad de análisis es la participación Ciudadana, salvo que se plantee una relación expresa con la actividad pública que trascienda a su vez la mera obtención de recursos.

b. *El tema de la participación comunitaria. Así como la participación social no sería sinónimo de la participación ciudadana en tanto aquella no implica "de suyo" interactuar con el Estado, la participación comunitaria tampoco lo sería, dado que tal como ha sido convencionalmente entendida, ésta puede suponer una relación con el Estado porque tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.*

El término participación comunitaria está a su vez vinculada con el de desarrollo comunitario cuyo uso es de muy antigua data. De hecho, hace más de treinta años se reconocía que el objetivo común del desarrollo comunitario es el de estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que ese esfuerzo guarde una relación más estrecha con los servicios gubernamentales (naciones Unidas; 1960; 4). A la vez se planteaba que los rasgos distintivos de los programas de desarrollo de la comunidad eran la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de sus propia iniciativa; y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter en forma que estimule la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumentan su eficacia (ídem; 3).

Como se aprecia, el énfasis del desarrollo comunitario también está puesto en fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de problemas y, eventualmente, en orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes.

De allí que, en sentido estricto, las diferencias fundamentales entre la participación y el desarrollo comunitario, por un lado, y la participación ciudadana, por el otro, estribarían en que en los primeros la participación de los individuos u organizaciones no se plantea respecto de una actividad pública, sino de una actividad social, lo que eventualmente puede requerir de la ayuda del estado a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales. Por otra parte el rasgo distintivo de esta ayuda del Estado es que se enmarca en una función protectora de los individuos (ídem; 4) y, por ende, se expresa básicamente en términos asistenciales e integradores. En este sentido, de establecerse una interacción entre el Estado y actores de la sociedad civil. La participación de éstos se reduce al mínimo.

Las experiencias autónomas de la sociedad Civil. La reciente temática relativa a la reivindicación de autogobierno por parte de los movimientos sociales y, en general la experiencia de organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno, tampoco podrían ser entendidas bajo el fenómeno de la participación ciudadano. La razón en más obvia que en los casos anteriores: acá, la característica básica en juego es la autonomía que, por definición implica la intervención de un solo sujeto social, a diferencia de la participación que implica a lo menos la intervención de dos sujetos.

Cabe en todo caso destacar la importancia de estos temas incluso para la propia comprensión del fenómeno de la participación ciudadana. De hecho, se encuentra en desarrollo un proceso de creación y expansión de ámbitos de autonomía en la sociedad civil que en América Latina muchas veces constituye una respuesta social frente a problemas generados por los regímenes militares de nuevo cuño (Flisfisch, A. et al: 1985) y que, entre otras cosas, se sustenta en la necesidad de defensa de la sociedad frente a la agresión estatal. Por otra parte, es innegable que en términos generales el "movimientismo" y la valorización en el plano político-ideológico de los movimientos sociales han tenido repercusiones prácticas en el plano estrictamente político, generando fenómenos que refuerzan una relación más autónoma de la sociedad civil respecto del estado y de la sociedad política (idem; p. 65). Su crecimiento, unido a la crisis del Estado, pone además en le tapete de la discusión la cuestión de la creciente ingobernabilidad de los sociedades y su solución a través de ideas que van desde la necesidad de desautonomizar la sociedad civil hasta de crear un nuevo estilo de hacer política que apunte a atenuar los antagonismos políticos y a expandir los ámbitos de solidaridad y responsabilidad por las decisiones, procurando comprometer a sectores muy inclusivos de la sociedad política y la sociedad civil. Esta última opción coloca el problema en la órbita de la participación, conectando con uno de sus posibles fundamentos.

De cualquier manera, el concebir la participación ciudadana como intervención en una actividad pública permitirá en principio deslindarla respecto de los fenómenos de la participación social y comunitaria y de las experiencias autónomas. Otros elementos que acotan la temática de la participación ciudadana se verán a continuación.

2. Expresiones de intereses sociales

La siguiente pregunta que cabe formularse es, ¿si cualquier tipo de intervención de las personas en la órbita pública es expresiva de la Participación Ciudadana?

De acuerdo al manejo convencional que se hace del término, la respuesta es negativa. La participación ciudadana implica la intervención de los individuos en la actividad pública en tanto portadores de intereses sociales. Con base en esta perspectiva, otra serie de temas quedarían excluidos del problema de la participación ciudadana.

a. *la intervención de los ciudadanos en la administración en función de su expertisia. Es usual que, desde la administración pública, se creen órganos colegiados o unipersonales cuyos miembros son portadores de especiales conocimientos técnicos o de una particular experiencia administrativa. En este caso aparece presente el primer elemento que define a la participación ciudadana: presencia de particulares en tareas de la administración. Sin embargo, está ausente el segundo elemento en tanto la intervención de los ciudadanos se realiza en función de su conocimiento técnico y no como portadores de determinados intereses.*

   En tal sentido, todas aquellas experiencias relativas a la creación de órganos consultivos formados por expertos o personalidades relevantes para auxiliar y/o asesorar a la actividad administrativa escaparían del ámbito del fenómeno de la participación Ciudadana.

b. la participación política: si bien la temática de la participación ciudadana surge en gran medida a partir de la crítica al carácter ilusorio de la noción de intereses general representando por el estado –y por su administración pública- ella implica el reconocimiento de la existencia de intereses públicos –que como tales son distintos a los intereses particulares- así como la asunción de la posibilidad de una armonización entre ambos o, en todo caso, de un conflicto que puede resolverse institucionalmente o no por la vía del enfrentamiento.

Entre estos polos (públicos-intereses particulares) la participación ciudadana solo se circunscribiría a la órbita de los intereses particulares radicados en la sociedad civil para algunos autores incluso, tales intereses no solo son diferentes de los intereses públicos, sino también de los intereses individuales directos, puesto que están referidos específicamente a intereses difusos y colectivos.

En este sentido, se postula que el interés difuso "es el interés jurídicamente reconocido de una pluralidad indeterminada o indeterminable de sujetos" (Sánchez Morón, M.; 1980; 116) que puede aplicarse a muchos de los llamados derechos sociales como el derecho al paisaje, derecho a la salud, derecho al trabajo, derecho a la información, derecho a la cultura, etc.

El interés colectivo es "el interés de un grupo más o menos determinable de ciudadanos, perseguible de una manera unificada, por tener dicho grupo unas características y aspiraciones sociales comunes" (Idem.; 125) lo que lo diferencia del interés difuso genérico es que consiste en una especificación o sectorización de aquel con base en criterios subjetivos. El interés colectivo no es si no el interés difuso de una colectividad menor (ídem; 27).

La participación ciudadana así planteada remite a la vinculación entre intereses difusos y colectivos e intereses públicos. Por tanto, tampoco sería asimilable al fenómeno de la participación política, en especial si esta es entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, concejos municipales y cualquier otro tipo que represente los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general tal como el municipio, la provincia, la región o el estado.

De hecho, se supone –al menos formalmente- que el ciudadano participa "políticamente" eligiendo periódicamente a los miembros de esos órganos, quienes actuando como sus "representantes" gobiernan y/o legislan en función de la ordenación global de la sociedad.

… es preciso considerar además que "la participación popular en la vida política se hace directamente (mediante la afiliación o militación en un partido) y sobre todo, indirectamente a través de las elecciones, que dan lugar a un proceso de selección democrática de los partidos y personas que ocuparán las instituciones. La gran mayoría de la ciudadanía participa, pues, en la política por una vía indirecta, a través de unos representantes elegidos. Es la democracia representativa o por delegación" (Borja; 1987; 183-184).

De lo expuesto se desprenden algunas conclusiones:

- *La participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino solo un complemento a la misma. No significa sustitución de los representantes políticos en el sentido*

que "no se trata de sustituir a los gobernantes o representantes elegidos, ni en el estado, ni en la comunidad autónoma, ni en un municipio por otras personas designadas por determinados grupos o asociaciones civiles en representación de éstas" (Sánchez Morón, M.; 1984; 40)

- *Referirse a la participación ciudadana en este contexto supone a la vez admitir que existen intereses que no se integran en el sistema tradicional de mediación y articulación que es el partido político. Y que aún pudiendo hacerlo no es deseable, dada la necesaria autonomía que es conveniente que mantengan las organizaciones sociales respecto de la actividad política partidaria para impedir su desnaturalización.*

En todo caso, la demarcación de la participación ciudadana respecto de la participación política es problemática. Sobre todo si esta última se entiende en sentido amplio o si –como es la tendencia- se asume que la participación ciudadana denota la posibilidad de socialización de la actividad política bajo el entendido a su vez que la política no es –y sobre todo no debe ser- territorio exclusivo de los partidos políticos y de los grupos de presión dominante que siempre han influido en el poder.

Los siguientes fenómenos son más claramente demarcables de la participación ciudadana.

c. *la colaboración entre administraciones. La remisión de la participación ciudadana a la expresión de intereses sociales –difusos y colectivos- también dejan fuera de su órbita a la participación entre órganos de la administración cuyos miembros representan a organizaciones portadoras de intereses generales o globales. Esta posibilidad está planteada por ejemplo cuando se recurre con fines consultivos a otras administraciones públicas distintas de las que ostentan el interés general primario al que sirve la función consultiva (Font i Llovet, T.; 1985; 63).*

   El fenómeno en cuestión es solo expresivo de la colaboración entre administraciones públicas y encuentra una ilustración en la ley de bases de régimen local de España cuando dispone que "las leyes del estado o de las comunidades podrán crear, para la colaboración administrativa, órganos de colaboración de las administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivas podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial" (Art. 58.1).

d. *los mecanismos de defensa de los ciudadanos individuales frente a la administración y las oficinas de información y reclamación. Por otra parte, asumir que la participación ciudadana remite a la expresión de intereses colectivos y difusos implica deslindarla de todos aquellos mecanismos creados para la defensa de intereses que son reductibles a la lógica del interés personal y que, por ende, aluden a sujetos singulares.*

Tanto en el campo jurisdiccional como extrajurisdiccional se han creado distintas modalidades que suponen un control de la actividad administrativa por el ciudadano. Estas modalidades abarcan los recursos administrativos que "son una defensa jurídica que el particular puede utilizar para contradecir un acto administrativo ante la propia autoridad que lo expidió, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, a fin de que sea revocado, anulado o reformado una vez comprobada su ilegalidad" (Pichardo Pagaza, I.: 1986: 24). Además de estos recursos que son planteados y resueltos por la propia administración existen los juicios contencioso-

administrativos que suponen la intervención judicial sea a través de tribunales administrativos o propios del poder judicial.

Todas estas modalidades responden a la necesidad de crear instrumentos jurídicos para combatir y reparar los actos administrativos ilícitos e ilegales. En tal sentido, se vinculan con determinados derechos del particular en su relación con los órganos administrativos que eran reconocidos por naciones unidas hace más de treinta años: el derecho a ser tratado con la debida observancia a las normas del derecho y con justicia e imparcialidad; el derecho a apelar contra las decisiones administrativas para protegerse del trato arbitrario y tendencioso, y a obtener justicia; el derecho a saber que dicen las leyes y los reglamentos y cuales son sus prerrogativas y sus deberes; el derecho a estar informado acerca de los propósitos, organización y actividades del gobierno; el derecho a participar en los negocios públicos, en la medida de lo posible, en el plano nacional y regional y local.

Es interesante resaltar que en este marco la participación de los administradores se ha tendido a resolver a través de oficinas de información, quejas e iniciativas que son instituidas bajo el entendido que ellas forman parte de una actividad mediadora encaminada a resolver las causas de roces entre la administración y el administrado (Zaballos Bolleros, B.; 1962; pp. 31-32).

Es indudable sin embargo que, de acuerdo a los elementos básicos que definiría a la participación ciudadana ninguna de estas modalidades de relación con los administrados pudieran comprenderse dentro de la órbita de aquella. También quedaría excluida la figura del ombudsman que en épocas recientes a cobrado gran impulso como modalidad del control de la administración.

2.4. ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

... para que haya una efectiva participación ciudadana debe haber, en primer lugar, voces que se alzan; en segundo lugar, oídos que saben escuchar, y en tercero, medios a través de los cuales fluyen las voces y las respuestas.

Las voces provienen de ciudadanas/os que actúan con responsabilidad de sus deberes y obligaciones. Los oídos pertenecen a los buenos gobiernos que como tales actúan con transparencia, responsabilidad y sensibilidad ante las necesidades de las/os ciudadanas/os. Y como medios tenemos todos los espacios, mecanismos e instrumentos de participación, creados e institucionalizados.

a. Las/os ciudadanas/os

La Participación ciudadana se debe promover en un marco de corresponsabilidad por el desarrollo con el estado. Por eso es importante no sólo plantear la participación como un derecho sino también como una obligación. De ahí que la Ley de Municipios de Nicaragua, p.ej. en su arto. 16 establece como derechos y obligaciones de las/os pobladoras/es:

- Participación en la gestión de los asuntos locales, sea de forma personal o colectiva.
- Hacer peticiones, denunciar anomalías y formular sugerencias de actuación a las autoridades municipales, personal o colectivamente, y obtener una pronto solución o respuesta de las mismas y que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley señale. Las/os pobladoras/es podrán respaldar o rechazar las gestiones de sus autoridades municipales ante las instancias del Gobierno Central.
- Denunciar ante las autoridades municipales y nacionales las anomalías y los abusos en contra de una racional explotación de los recursos naturales ubicados en la circunscripción municipal.
- Ser informada/o de la gestión administrativa, conocer el proyecto de presupuesto y estados financieros de la municipalidad y participar en la elaboración del plan de inversiones.
- Contribuir económicamente a las finanzas municipales cumpliendo con las obligaciones establecidas en el plan de arbitrios y demás disposiciones legales.
- Apoyar la realización de acciones y obras de interés social municipal por medio del trabajo comunitario.
- Integrarse a las labores de protección del medio ambiente y de mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias de la comunidad, así como la prevención y auxilio ante situaciones de catástrofe natural y social que afecten al municipio.
- Participar en las sesiones públicas del concejo municipal.

b. Los gobiernos y sus instituciones

En la literatura convencional encontramos que por "buen gobierno" debemos entender un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Sin embargo, es prácticamente imposible que todo el pueblo esté en el gobierno, así como tampoco es posible que el gobierno represente completamente todas las personas a la vez. Los antiguos griegos fueron desarrollando un sistema por medio del cual un concejo de ancianos sabios gobernaba en representación del pueblo. Desde entonces el sistema democrático de gobernar en el cual las/os ciudadanas/os escogen representantes para gobernar en su nombre a través de elecciones regulares, libres y justas se ha venido convirtiendo en una norma de amplia aceptación en todo el mundo. Y mientras formas diferentes de instituciones de gobierno han evolucionado a lo largo del tiempo, todas las instituciones de gobierno están ancladas en el principio de que las/os representantes electas/os son responsables por sus acciones hacia las/os ciudadanas/os que las/os eligen y a quienes representan.

Como instituciones sociales los gobiernos están estructurados de una manera que les permite desempeñar funciones legislativas, ejecutivas y judiciales en concordancia con los poderes y autoridad de que están envestidos en el gobierno. Lo central en el concepto moderno de democracia es que estas tres áreas de poder del estado deben estar separadas e independientes la una de las otras para que pueda existir un sistema de revisión y equilibrio para controlar el poder de cada uno.

La experiencia de ser gobernado es variada ya sea dentro o entre países. Experiencias de cómo las/os ciudadanas/os son gobernadas/os son definidas por las capacidades personales e institucionales de los gobiernos para llevar a cabo su mandato así como imponer las relaciones de poder que las condiciones económicas y sociales en las cuales las/os ciudadanas/os viven. Está generalmente reconocido que superar la pobreza enfrenta al gobierno con un reto particular y algunos han hecho especial esfuerzos para lograrlo. Pero los esfuerzos del gobierno por proveer la mejor oferta de servicios públicos que los limitados recursos públicos pueden financiar, tienen aún que beneficiar a los sectores pobres de la mayoría de las sociedades.

Buen gobierno – una crisis de legitimidad

Recientes estudios han apuntado a la emergencia de una crisis de 'forma de gobernar' y la necesidad de construir nuevas relaciones entre la gente común y las instituciones –especialmente aquellas de gobierno– que les afectan.

El estudio 'Voces de los pobres', preparado por el informe de desarrollo mundial del 2000/1 muestra que la gente pobre que participó en los ejercicios de investigación en 23 países percibe a las instituciones grandes –espacialmente aquellas del estado– como distantes, sin vocación de informar y corruptas.

Un estudio conducido por la Fundación Commonwealth, de 1999 y realizado en 40 países, refleja esta erosión en la confianza de las/os ciudadanas/os en sus gobiernos. Corrupción, insensibilidad a las necesidades de las/os pobres, y la inaccesibilidad e impenetrabilidad de las instituciones públicas fueron la principal razón para esta desilusión creciente con el gobierno.

Se puede argumentar que parte de la razón de esta crisis en la gobernanza –la crisis en la legitimidad de los gobiernos– eran también las expectativas cambiantes de las/os ciudadanas/os cara a cara con el gobierno y sus propios roles en la gobernanza. Como ha sido mencionado en la sección anterior, juntos con el retiro del involucramiento directo del estado en el desarrollo económico vino el florecimiento de los ONG's apuntando con sus quehaceres al desarrollo de la comunidad, integrando iniciativas de participación. Percibidas como más sensibles y más conectadas con las comunidades, las ONG's se convirtieron en sustitutas efectivas del gobierno, prestando servicios básicos y proveyendo vías de participación. Así la experiencia en los acercamientos de desarrollo participativo levantó expectativas paralelas por los enfoques de participación participativa en la gobernanza.

Más y más, la Participación Ciudadana convirtió el reclamo aún por actividades que habían tradicionalmente sido consideradas parte de la esfera pública –formulación de políticas, y toma de decisiones en los procesos de gobierno. A través de su participación, las/os ciudadanas/os han comenzado a abrir nuevos mecanismos para precisar representación y responsabilidad de sus instituciones de gobiernos.

La preocupación crítica ahora es cómo aumentar las voces especialmente por aquellas/os marginadas/os y socialmente excluidas/os para asegurar que las instituciones de gobierno respondan a esas voces.

Sin embargo, el enfoque de 'la cualidad de gobiernos locales y sus capacidades administrativas y gerenciales' está cambiando a un enfoque de ***'cómo ciudadanas/os, especialmente las/os pobres, son capaces de influenciar y mejorar la forma en que los gobiernos locales funcionan'***. Este cambio es el corazón conceptual que ha venido ampliamente a ser referido como ***gobernanza***. Gobernanza ha sido definida como *la relación entre la sociedad civil y el estado*, entre las/os gobernantes y las/os gobernadas/os, entre las/os normadoras/es y las/os normadas/os.

En este contexto, los gobiernos son actores clave en cualquier proceso de gobernanza. Como gobernanza constituye una amplia estrategia de reforma, y un particular conjunto de iniciativas para reforzar las instituciones de la sociedad civil con el objetivo de hacer gobiernos más responsables, más abiertos y transparentes y más democráticos.

Las necesidades de gobiernos sensibles

1. Dados los limitados recursos públicos, existe la necesidad que los gobiernos locales logren una administración pública efectiva.
2. Los Gobiernos y las/os servidoras/es públicas/os requieren ser responsables y transparentes para con las/os ciudadanas/os sobre sus acciones, particularmente en relación con sus servicios públicos mandatados y el uso de recursos públicos.
3. Los gobiernos requieren jugar un rol facilitador en la promoción de la ciudadanía activa.

Mecanismos para lograr gobiernos sensibles

1. Hacer que las instituciones de gobierno funcionen
2. Crear otras vías para que las/os ciudadanas/os participen
3. Siendo abierto y respondiendo a otras iniciativas ciudadanas.

Los gobiernos son sólo uno de varios tipos de actores en los procesos de gobierno. Como tal, les incumbe aprender nuevas formas, nuevas técnicas de participación para desarrollar lo que les toca –con sus ciudadanas/os como socias/os activas/os en un proceso continuo. Al mismo tiempo que tendrán que dar constantemente facilidades para que las/os ciudadanas/os se involucren en los proceso de gobierno, también

tendrán que responder activamente a las demandas de las/os ciudadanas/os para lograr un involucramiento constante.

Sólo como ciudadanas/os activas/os tienen que estar vigilantes para asegurar sus espacios y alzar sus voces en gobernanza, gobiernos maduros tienen que ser sensibles y responsables para con las/os ciudadanas/os quienes son sus socias/os en los procesos de gobierno.

c. Medios para la comunicación

La información es un elemento indispensable para que la ciudadanía y sus organizaciones puedan incrementar el número y la calidad de sus acciones de incidencia en la gestión pública. La calidad en las acciones se mide en términos de que éstas sean acciones sustentadas técnicamente y legitimadas socialmente y que sean conducidas por los canales apropiados.

Para que esas acciones sean realimente de calidad las/os ciudadanas/os deben ser ciudadanas/os conscientes de su papel y responsabilidad, para ello deben estar muy bien informadas/os sobre el quehacer de los gobiernos y sobre la problemática que les envuelve.

Por ello todo proceso de participación ciudadana debe ir acompañado de un proceso de capacitación a las/os ciudadanas/os y de operativización de mecanismos de 'democratización' de la información. Se debe desmitificar el acceso de las/os ciudadanos a la información. El principio de que la información gubernamental es pública debe pasar de ser un eslogan a una práctica cotidiana de los gobernantes.

En la legislación nicaragüense se establece el acceso a la información como un derecho ciudadano:

"*Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección. Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales*."

Pero esto no deja de ser más que un simple enunciado plasmado en un papel o "papel mojado", pues en la práctica, la información sigue estando escondida y prohibido su acceso a las/os ciudadanas/os.

2.5. CONDICIONES NECESARIAS PARA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA[6]

Entendemos por participación ciudadana efectiva cuando tomamos parte activa en todos los aspectos que hoy comprende la denominada esfera pública. Una esfera pública que se relaciona con todo aquello que es de interés público y que cada día más, deja de estar identificada con el concepto de Estado, pasando a ser un área del trabajo compartida entre el Estado y las organizaciones de las Sociedad Civil.

La clave del alcance democrático está en que las/os ciudadanas/os tengan los medios a su alcance para participar en el proceso de toma de decisiones políticas. De hecho, la salud política de un país depende del nivel de participación de sus ciudadanas/os en acciones sociales y políticas. Pero tal participación se desprende de la presencia de ciertos elementos o factores que garanticen su existencia. Entre estos factores se encuentran la inclusión social y política, la cultura política, la educación y opinión informada del o de la ciudadano/a, el contacto con ideas y disfrute de libertad, la calidad de vida, el buen gobierno y una sociedad civil activa y organizada.

a. La inclusión

El principal factor que garantiza la participación es la garantía de su acceso; es decir, la inclusión social y política de las personas a poder tener la opción a decidir. Andrew Linklater subraya que las 'comunidades políticas' son sistemas de inclusión y exclusión en los que tienen lugar las luchas por la transformación en tres espacios dimensionales. Estas transformaciones implican:

1) Cuestionar las bases sobre las que los grupos dominantes privan a sectores significativos de la población de los derechos legales y políticos que aquellos ya disfrutan.

[6] Basado en: Extracto tomado de la Magazine N º23, 6 de Noviembre, 2001, ISSN: 1577-5232, *Democracia y participación ciudadana* *, Dr. Manuel Orozco, Director para Centroamérica en el Diálogo Interamericano , Washington.

2) Apreciar que la distribución del poder y de la riqueza es esencial porque la universalización de los derechos legales y políticos por sí sola no mejorará las circunstancias de los grupos menos privilegiados de la sociedad.
3) Darse cuenta de que las medidas dirigidas a asegurar que todas/os las/os ciudadanas/os se sientan a gusto en la comunidad política no irán muy lejos a menos que vayan acompañadas del reconocimiento público de las diferencias culturales que existen entre las/os ciudadanas/os y que muchas/os están deseosas/os de preservar. (Linklater, 1998, 6)

b. Cultura Política

Una explicación a la realidad excluyente en Centroamérica puede ser el hecho de que nuestra cultura política no ha logrado alcanzar ciertos puntos de atracción democrática. La cultura política hace referencia a aquel sistema de creencias, actitudes y prácticas que posee una población sobre el mundo que le rodea. Una cultura política democrática cree en ciertos valores que propician la equidad, la participación, la tolerancia, el sentido de igualdad política, la confianza social y la solidaridad. Estos cuatro factores ofrecen un importante apoyo en fomentar el ejercicio democrático. La creencia en la participación política es un factor importante que facilita el acto mismo de participar. Sin embargo, hay otros valores que intervienen en ese proceso. Los valores políticos en Centroamérica, sin embargo, presentan ciertas contradicciones. Por ejemplo, aunque existe un sentimiento relativamente alto de creer en la participación de las/os ciudadanas/os, las/os centroamericanas/os parece que desconfían de sí mismas/os y tienen un bajo sentido de solidaridad. Además, aunque creen en el derecho al voto universal, hay una creencia en que una persona de "buena familia" es más capaz de liderar que otra.

Tanto la creencia relativa en la igualdad, como la baja solidaridad y poca confianza se constituyen en valores no muy democráticos que inciden en el incentivo a la participación.

c. Educación y opinión

La educación en una sociedad permite que el/la ciudadano/a pueda tener una visión del mundo más amplia de la realidad, así como también pueda aprender más destrezas y herramientas para llevar a cabo actividades de acuerdo a sus intereses y ambiciones. Una sociedad con altos niveles educativos también refleja el interés en fomentar el estudio y el aprendizaje entre sus ciudadanas/os.

Además, el nivel de educación contribuye a que las personas construyan su opinión sobre temas que le afectan o rodean. De esta forma, el acceso a la opinión informada es de significativa importancia.

Este acceso depende de la presencia de diferentes medios alternativos de comunicación. En Centroamérica, los niveles educativos aún son significativamente bajos. El analfabetismo es muy alto y la tasa de escolaridad presenta porcentajes bastante bajos para América Latina. En Nicaragua, Guatemala y Honduras el porcentaje de personas que no sabe leer y escribir es del treinta o más. Además, el nivel de escolaridad también es relativamente bajo.

En lo que respecta a la capacidad de poseer una opinión informada, existe un déficit de medios de comunicación en la región. El tiraje de periódicos llega sólo a un segmento pequeño de la población y primordialmente al área urbana. Los medios periodísticos en general tienen una circulación relativamente baja en comparación con la población, son pocos, y los otros medios tienen relativamente una baja programación cultural y noticiosa.

Una de las experiencias más importantes de fines del siglo XX ha sido el aumento sostenido de la difusión de ideas en nuestras sociedades. La difusión de ideas ha alcanzado un impacto significativo en la creación de una masa crítica de adherentes de la democracia, los derechos humanos y la libertad de expresión. Como resultado, las sociedades contemporáneas han valorado más la importancia de la práctica y creencia en estos valores al punto que la democracia a nivel nacional y global ha adquirido un carácter normativo.

Esto ha generado cambios importantes en la manera de pensar y ver el resto del mundo y ha aumentado la vulnerabilidad de regímenes no democráticos a la crítica internacional. Centroamérica está expuesta al contacto de ideas, en parte, por la continua cooperación internacional que trata de afianzar ciertas normas democráticas. ...

La combinación de estas realidades crea importantes incentivos para que una persona se involucre en las prácticas políticas y democráticas. Ciertos retos continúan presentes, sin embargo, y crean obstáculos para el libre ejercicio de la participación.

¿Cuáles son obstáculos para una verdadera Participación Ciudadana en cada uno de nuestros países centroamericanos?

d. La calidad de vida

Otro factor muy importante que genera incentivos para la participación ciudadana es el nivel de desarrollo de una sociedad.

La calidad de vida de un grupo o nación crea condiciones e incentivos para involucrar en un mayor grado a sus semejantes. Existe, de hecho, una relación estrecha entre el nivel de participación política de un grupo y el de desarrollo humano. De acuerdo a estudios realizados por Naciones Unidas la participación política es más notable en países con alto nivel de desarrollo humano. *Sin embargo, este hecho puede ser relativo, ya que también en ciertos países 'desarrollados' la 'participación' se reduce a ir a votar y ni toda la población en edad de votar lo hace…*

El índice de desarrollo humano es un indicador importante porque recoge una serie de factores que representan en conjunto los valores mínimos de la calidad de vida de una persona, tales como su nivel educativo, económico y de salud. En Centroamérica, Nicaragua, Honduras y Guatemala se encuentran por debajo del promedio del índice mundial. Este atraso en el desarrollo de la calidad de vida es uno de los obstáculos más significativos en la generación de incentivos para la participación ciudadana. Los niveles de votación y participación son menores en países pobres; los pobres tienen mayores preocupaciones en su mente, como la de encontrar alimentación, que en pensar en movilizarse política o socialmente.

e. El buen gobierno

El buen gobierno es otro factor que facilita la participación ciudadana manteniendo estabilidad política, garantizando la transparencia y la existencia de un estado de derecho que crea confianza entre las/os ciudadanas/os. En los últimos años, las/os analistas han utilizado el nivel de corrupción en un país como indicador de buena gobernabilidad. La corrupción es un fenómeno que se ha detectado recientemente con todavía mayor ímpetu. La organización World Audit ha presentado un estudio de Transparency International (TI), una organización dedicada a analizar la corrupción en el mundo, en el que se exponen los resultados en 90 países en el mundo. El estudio utiliza una escala de 0 a 100 para calificar el nivel de corrupción en varios países.

El valor promedio de ese puntaje es 53, mostrando que existe un alto nivel de corrupción en los países estudiados.

Al asociar el nivel de corrupción con la participación política en una sociedad observan que la corrupción es mayor en aquellas sociedades con menor participación política. Los datos de TI se transformaron en cuatro rangos (muy corrupto, corrupto, vulnerable y no corrupto) bajo diferentes escalas. Dos aspectos de importancia se observan. **Primero**, que aún en las sociedades en donde existen regímenes competitivos que facilitan la participación política, la corrupción persiste. El nivel es, sin embargo, relativamente menor que en sociedades represivas o divididas. **Segundo**, a pesar de que existe corrupción en sociedades participativas, la participación se practica en un mayor número de países en donde no hay corrupción. En otras palabras, la corrupción no sólo es menor que en otros países menos participativos sino que, además, hay países con mucha participación política en donde no existen tales problemas.

Una consecuencia de la corrupción es el desánimo entre las/os electoras/es por ir a votar ante la impunidad de los gobiernos. La corrupción crea un desencanto frente a las expectativas de regímenes democráticos o en transición que conducirán la cosa pública de manera transparente. Sin embargo, en países como Nicaragua, la corrupción ha creado un alto nivel de insatisfacción contra los gobiernos y también contra el ejercicio del voto. Las implicaciones de los altos niveles de corrupción en Nicaragua repercuten no sólo en el voto sino, también, en otras condiciones tales como en el sistema de valores de la juventud.

f. Sociedad civil

Finalmente, una sociedad civil activa y organizada representa uno de los incentivos más importantes en la participación ciudadana. Al existir instituciones sociales activas, las/os ciudadanas/os encuentran incentivos o motivaciones para participar en ciertas actividades de su interés. Los procesos de liberalización, así como los movimientos sociales de derechos humanos y democratización, se transformaron eventualmente en organizaciones activas trabajando en pro del país.

Centroamérica no ha escapado a este fenómeno y su manifestación representa un importante avance en el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Ya sea mediante el trabajo voluntario o remunerado, las/os ciudadanas/os deciden participar en acciones sociales y políticas a través de grupos organizados que movilizan intereses determinados de la sociedad.

Las organizaciones más significativas de la sociedad son las organizaciones no gubernamentales. Un importante rasgo referente a las organizaciones no gubernamentales es que han aumentado significativamente en la región y su estabilidad se ha mantenido de manera sostenida. Tal vez, la característica más importante de estas organizaciones se refiere a su capacidad de avanzar agendas sociales de interés nacional. Sin embargo, otra característica llamativa en relación con la participación se refiere al hecho de su representatividad demográfica por sexo. En la mayoría de los casos, más de un cuarenta por ciento de las ONG's centroamericanas son dirigidas por mujeres. Este dato es significativamente diferente al de las instituciones políticas en donde los porcentajes son mucho más bajos.

En resumen, se puede observar que los factores que condicionan la participación ciudadana no muestran mucho avance en la región. Con la excepción del rol de la representatividad de la sociedad civil, y la difusión de ideas, existen dificultades estructurales que no motivan la participación de las/os ciudadanas/os en asuntos políticos.

Resumiendo, las condiciones que facilitan la participación ciudadana son:

_ Inclusión social y política.
_ Cultura política.
_ Educación y opinión informada del ciudadano.
_ Contacto con ideas y disfrute de libertad.
_ Calidad de vida.
_ Buen gobierno.
_ Sociedad civil activa y organizada.

Lectura complementaria:

La educación popular: un instrumento de formación a la ciudadanía.

Marilza de Melo Foucher - 2002

En América Latina, principalmente en los países que han alojado dictaduras (Brasil, Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay), los movimientos sociales, las ONG's han comprendido la importancia de la educación popular como un instrumento pedagógico para la formación a la ciudadanía, ésta ha sido la condición sine qua non para avanzar en la construcción del poder local, garantía de la emergencia de un estado democrático.

Es efectivamente esencial no olvidar que el proceso de democratización en estos países se dio al mismo tiempo que la redefinición neoliberal del Estado, o sea la afirmación del Estado Mínimo, privilegiando la superioridad de lo privado sobre lo público.

El rol del estado se resumía a la aplicación de las políticas del acuerdo estructural prescrito por el FMI y el Banco Mundial. El Estado no debía estar presente para garantizar los derechos de la mayoría, sino para apoyar la concentración económica y la distribución desigual de la renta. Esta política ha contribuido al aumento de todos los modos de exclusión (sociales, políticos, culturales y económicos) y ha destruido la noción de un Estado democrático capaz de intervenir en los mecanismos económicos y orientar un desarrollo solidario y sostenible.

Es así que la capacidad de los gobiernos democráticos para realizar cambios concretos en las condiciones de vida para la mayoría de la población, está completamente disminuida. Estos gobiernos están aplastados por el peso de los problemas heredados de los años de autoritarismo e irresponsabilidad, y, por otra parte, debilitados por las presiones externas. Lo que los hace incapaces de cumplir su papel cuando se restablece la democracia. Un Estado fragilizado no puede reglamentar la vida social ni restablecer la credibilidad del sistema político. Indudablemente, si hoy en día podemos percibir signos positivos de cambios es gracias a la conquista de la ciudadanía política una vez conquistada la jurídica. Los actores de la sociedad civil centran su lucha en la construcción de un poder local, articulándola con la defensa del bienestar social de los individuos que pasa, primero, por la inclusión social y la co-responsabilidad de la gestión colectiva de los bienes públicos así como por la reconstrucción del Estado democrático. Mediante un trabajo de hormigas, de educación popular ante los excluidos, las organizaciones sociales han contribuido al surgimiento y la efectividad de nuevas formas de representación política.

La emergencia de una representación política ciudadana permite volver a dar sentido a la construcción del poder local, comprometiéndose a los cambios sociales. Las organizaciones sociales han sido verdaderos agentes de promoción de los derechos sociales y han contribuido, de cierta manera, al establecimiento de dinámicas locales. Y será a nivel local que estas organizaciones sociales tratarán de esbozar la capacidad real para establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad, probando así, que es posible combinar democracia representativa y democracia participativa.

Mientras que las corrientes neoliberales cuestionan la intervención del Estado y promocionan su disminución sin pensar en su vínculo con la sociedad, en algunos países de América Latina, como por ejemplo Brasil, se trata de volver a definir el rol del Estado a través de la organización de la sociedad civil.

Por ejemplo, la mayoría de estas organizaciones ven en el desarrollo local la posibilidad de crear espacios de interrelaciones socio-económicas culturales, incluyendo la sociedad civil en su planificación y ejecución.

El desarrollo local es un espacio de transformación social y de creación de una nueva cultura política, constituyendo un nuevo concepto democrático de reforma del Estado que acaba con la verticalidad autoritaria que caracteriza la relación entre el Estado y la sociedad en la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente en los que se vivieron largos años de dictadura.

Sin embargo, no hay que olvidar que esta dinámica puede funcionar porque la mayoría de los alcaldes elegidos a partir de los años 90, son militantes de terreno salidos de organizaciones sociales (ya sea de sindicatos, de movimientos sociales, pastorales de iglesias progresistas o de organizaciones de desarrollo solidario). En los últimos tiempos ha habido una formidable renovación de la clase política y de la forma de hacer política.

Abriendo poco a poco pistas para la construcción de una ciudadanía política, se forjan en el espacio local, alternativas de desarrollo solidario y sostenible haciendo posible un partenariado entre la democracia participativa y la representativa. Sin ser eufóricos, estamos asistiendo, sin ninguna duda, a la emergencia – aunque todavía embrionaria - de una nueva cultura democrática al favorecer las relaciones de fuerza que conducen a los actores sociales y políticos a invertir en la construcción del poder local.

La construcción del poder local se presenta como un proceso cultural en el que los sujetos sociales se articulan en un sistema de valores, de símbolos, de creencias descubriendo que son capaces de formar parte de un poder si éste se construye progresivamente.

Estas experiencias pueden ser puntos de apoyo, motivaciones para los militantes del mundo asociativo europeo, sin olvidar que no existe, en la materia, un modelo a reproducir. Porque la ciudadanía activa es una conquista. Y siendo una conquista, la democracia participativa es un trabajo de educación política y una apuesta sobre la construcción de una nueva cultura política. Nuestro viejo continente, a veces bastante conservador en su forma de gobernar, necesita innovación. Pero las vías tomadas en el Brasil no deben reproducirse exactamente ya que el funcionamiento de las colectividades territoriales y del poder local en Francia, en España, son diferentes.

Lo que no impide que haya llegado la hora para promover intercambios de experiencias entre las municipalidades de Brasil, de América Latina y las europeas, para comprometerse a una verdadera cooperación descentralizada a partir de iniciativas ciudadanas. Es hora de socializar el aprendizaje democrático de la construcción del poder local.

La ciudadanía no es solamente una adquisición institucional, el acceso a los derechos también da responsabilidades y co-responsabilidades en la gestión de la ciudad y del poder local.

Sabemos que el sistema político de gobernancia en muchos países de Europa está hoy en día gastado, se puede decir que en las actuales democracias occidentales no se han producido, a pesar de todo, cambios profundos en las estructuras políticas. Todavía creemos que los municipios tienen una gran potencialidad para renovar la democracia y dar mas sentido à la política impulsando proyectos de desarrollo local participativo, construyendo una nueva relación entre Estado y ciudadanía.

2.6. LÍMITES Y PROBLEMAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

a. Los límites

La participación ciudadana se enfrenta a una serie de límites. Unos, son de carácter prospectivo y atingen a desafíos que le plantean los cambios estructurales y culturales en concierne. Otros límites, en cambio, remiten al contexto normativo en el que ella es invocada. (Cunill Grau, 61) En cuanto a los límites de carácter prospectivo se deben resaltar dos hechos fundamentales, el primero esta referido a los cambios que en el locus de las decisiones arrastra la era del post nacionalismo que se vaticina en el horizonte político y económico, vinculada centralmente el fenómeno de la globalización. El segundo, por su parte, está referido a las transformaciones sociales asociadas a los cambios económicos, que tienden a trastocar aun más el sentido de comunidad y que se expresan un una creciente desintegración social.

El surgimiento de ámbitos subnacionales (regionales, departamentales) y trasnacionales (integración centroamericana, integración hemisférica) provoca una complejización estructural que obliga a repensar las relaciones entre el nuevo estado capitalista y la ciudadanía. Bajo la influencia de la globalización el estado pierde importancia como ámbito de reivindicación de derechos ciudadanos por los hechos básicamente. Primero, porque muchos de esos derechos (al medio ambiente por ejemplo) están en el ámbito transnacional y, segundo, porque la ciudadanía social cada vez más está fundada en la sociedad civil y menos en el Estado.

Otra fuente de complejidad es introducida por las transformaciones culturales en cierne, habida cuenta del resquebrajamiento de los lazos de solidaridad que conllevan (Cunill Grau, 63). La solidaridad y la individualidad de las relaciones interpersonales están siendo amenazadas por la extensión de la indiferencia reciproca, aspecto característico de las relaciones mercantiles que se dan en el ámbito de la búsqueda de la satisfacción de necesidades distintas de la subsistencia material.

Estos límites de la participación pueden, en alguna manera, ser tomadas como desafíos o retos a enfrentar. La difuminación de las fronteras del poder obliga a reformular el ámbito de las prácticas sociales que se orientan a ejercer influencia sobre aquél.

La invasión de la mercantilización en las relaciones sociales obliga a conceder expresa atención a la institucionalización de lugares y espacios sociales de tipo comunitario, donde los individuos puedan establecer libremente sus finalidades y desarrollar las prácticas.

b. Problemas de la Participación Ciudadana

1. La desigual distribución de los recursos educativos y de la capacidad que tienen los ciudadanos y ciudadanas de comprender las informaciones políticas.
2. La existencia en la ciudadanía distintas disposiciones a participar, lo que conduce a comprender que la intensidad de la participación va a ser siempre desigual, con grupos de personas muy activas frente a la mayor pasividad de otros sectores.
3. La existencia de un verdadero riesgo de coptación de las organizaciones de la sociedad civil por parte de quienes controlan el Estado, mediante prácticas clientelistas o componendas político-partidarias, que aunque mantengan una apariencia democrática, vacían de su verdadero contenido a la participación ciudadana.
4. La dudosa representatividad de quienes participan.
5. La existencia del riesgo de que los ciudadanos y ciudadanas que participan tengan un punto de vista localista y enfocado solamente al impacto de los planes y programas sobe su comunidad y que se genere, así, un conflicto entre lo que es mejor para una determinada comunidad y lo que es mejor para una comunidad más amplia, como el municipio, la región o el país mismo.

Para profundizar esta temática le referimos al Anexo A de este mismo texto.

2.7. La Participación Ciudadana como Política de Desarrollo

Es importante involucrar la participación ciudadana en la definición de los planes de desarrollo municipal en vista que la sociedad civil no debe verse como simple receptor de bienestar, sino que tiene que tener una participación activa en términos de co-financiar su desarrollo y de participar activamente en cada una de las actividades que tienen que ver con el quehacer municipal y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Para garantizar una efectiva participación ciudadana se requiere voluntad política de las autoridades locales, a fin de concertar acciones entre el municipio y la comunidad. Esta **concertación** debe plasmarse en los planes de desarrollo local, además, debe involucrarse a la comunidad en la formulación, ejecución, mantenimiento, seguimiento y evaluación de proyectos.

2.8. La Participación Ciudadana en la Formulación de Políticas Públicas Locales

En muchos países, como en el caso de Nicaragua, este mecanismo de PC está claramente consignado en la legislación. En el arto. 28, inciso 7 de la Ley de Municipios, de Nicaragua, se establece que en cada municipio se debe integrar un Comité de Desarrollo para cooperar en la planificación del desarrollo económico y social, es decir, que en los municipios se debe promover la creación de espacios de participación donde se puedan tratar los temas de desarrollo.

Este comité de desarrollo es un órgano consultivo del gobierno municipal integrado por representantes propuestos por las organizaciones empresariales, laborales, cooperativas, asociaciones de pobladores y organizaciones comunitarias, otras asociaciones civiles sin fines de lucro, y otras organizaciones sociales existentes en el municipio que representen los intereses de la población.

¿Comentarios a compartir?

3. Espacios de Participación Ciudadana

En primera instancia abordaremos el concepto de 'espacio de participación' para después ejemplificar los diferentes tipos de espacios. De último integraremos a este capítulo dos ejemplos latinoamericanos de estructuración de una política de Participación Ciudadana. El primer ejemplo lo tomamos de Venezuela y el segundo del Municipio de Estelí, Nicaragua. Ambos ilustran un espacio de participación ciudadana institucionalizado y reconocido a nivel local, nacional y regional.

3.1. CONCEPTO DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

Es una forma organizativa formal o informal integrada por representantes de las/os ciudadanas/os de forma individual o colectiva y por delegadas/os de las instituciones del estado, constituida para promover el **diálogo** y la **concertación** entre las partes, tal que permita la integración activa de las/os ciudadanas/os, en general, en las **tomas de decisiones**, en la **fiscalización**, en el **control** y en la **ejecución** de las acciones en los asuntos públicos.

3.2. TIPOS DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

Hay una amplia variedad de tipos de espacios de participación ciudadana. Entre los más comunes están:

1. Instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional, departamental y local (Ejemplos en Nicaragua: Nacional el CONPES – Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, departamental los CDD's – Comité de Desarrollo Departamental y local los CDM's – Comité de Desarrollo Municipal)
2. Las mesas temáticas y sectoriales de concertación (a nivel nacional, regional y local)

3. La organización territorial comunitaria (que puede tener varias formas: comité de barrio o de comunidad, asociaciones vecinales, entre otras)
4. Las asambleas de pobladoras/es
5. Las reuniones públicas del concejo municipal
6. Grupos de Impulso y Seguimiento a proyectos estratégicos
7. Cabildo (el cabildo puede ser considerado como un espacio de participación, pero también a la vez como un mecanismo).

A continuación incluimos dos ejemplos relacionados con formas de Participación Ciudadana.

El primero es una reflexión sobre participación ciudadana y las posturas de (algunas) ONG's. Le invitamos a analizar detenidamente lo planteado y a ubicarse de cara a las ONG's que están en su territorio.

El segundo se refiere a la estructuración de los distintos tipos de espacios de participación que se articulan **en el municipio** de Estelí – Nicaragua (antes de crear los CPC).

3.3. EJEMPLOS PARA SU ANÁLISIS (NICARAGUA Y ESTELÍ)

3.3.1. Nicaragua - CPC (Consejos de Poder Ciudadana)

Los CPC y el "oenegismo"

Carlos Midence

El concepto de participación ciudadana, en tanto participación política, ha sido utilizado con múltiples significados. En este sentido podemos hablar de tres formas o niveles de participación: la presencia, la activación y la participación en sentido estricto, referida a las situaciones en las que el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política o bien en una decisión de cualquier tipo.

En el caso de Nicaragua hasta la llegada del FSLN nuevamente al poder tal aproximación del concepto había sido adaptada a distintos usos para hacer alusión al derecho al voto y a la acción de algunas ONG como "promotores" y "constructores" de ciudadanía.

En este sentido se dio un retroceso en lo que la revolución había construido con una serie de esfuerzos para integrar la comunidad a las decisiones estatales, como ejemplo de ello se pueden mencionar los De Cara al Pueblo, asociaciones culturales, las cooperativas, organizaciones sindicales, entre otros.

Por ello partiendo de un análisis de la realidad las estrategias neoliberales (voto y ONG) a la postre lo que hicieron fue reducir la participación al espurio hecho de votar o de dejar que algunos "notables oenegistas" pensaran y actuaran por la mayoría. Aquí nos volcamos a la discusión no sólo de la mal llamada representatividad o representacionalidad, sino de quienes hablan por los "otros". ¿Acaso las ONG no vienen a estudiar y hasta tomar decisiones por la comunidad?

Esto es posible corroborarlo a través de múltiples anécdotas en las que se cuenta que éstas en su afán de justificar el dinero recibido son capaces de llevar camellos a sitios donde no existe este tipo de cultura, máxime cuando el donante está a punto de contabilizar el presupuesto, es decir, crearon una colonialidad de la economía y de la subjetividad, al definir (las ONG) desde sus oficinas cuáles son los elementos de subsistencia de las comunidades.

Las ONG tanto en Nicaragua como en países como Guatemala, El Salvador, entre otros se habían atribuido el derecho de hablar por los subalternos, como lo dice Mario Roberto Morales al analizar la situación de su país en múltiples artículos y en su obra La Articulación de las Diferencias. De ahí la oposición a los CPC, pues se está claro que la labor comunitaria en base a co-gestión de poder y de solidaridad de éstos, vendría a sustituir a las ONG, con la variante que no habrá dilapidación de dinero, ni manejo de status quo y menos creación de modos de vidas de cierto segmento "notable".

Es decir, los CPC vienen a ser una redistribución de poder real o simbólico a través del cual resolver situaciones de urgencia de la comunidad. ¿Acaso dentro de su estructura no se están conformando diversos sistemas de solución a problemática apremiante?: salud, educación, seguridad ciudadana, cultura, tercera edad, género, entre otros que eran temas "exclusivos" del "oenegismo".

Los CPC son una fuente de inclusión, como forma de certificar un sistema participativo que rompe el paradigma establecido en la década anterior. Ahí el meollo del asunto, pues el paradigma anterior nunca resistió la verdadera participación a no ser el secuestro de la misma por las diversas instituciones que pulularon tras estas condiciones para justificar presupuestos y proyectos.

En este sentido llama la atención que los partidos denominados "demócratas" no entiendan que los CPC son la consolidación de la verdadera democracia, pues son el involucramiento cotidiano y vinculante y no sólo ocasional y delegativo de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por ello es que se definen y asumen por los distintos actores como la principal estrategia para convertirse en una alternativa o una superación de la democracia representativa.

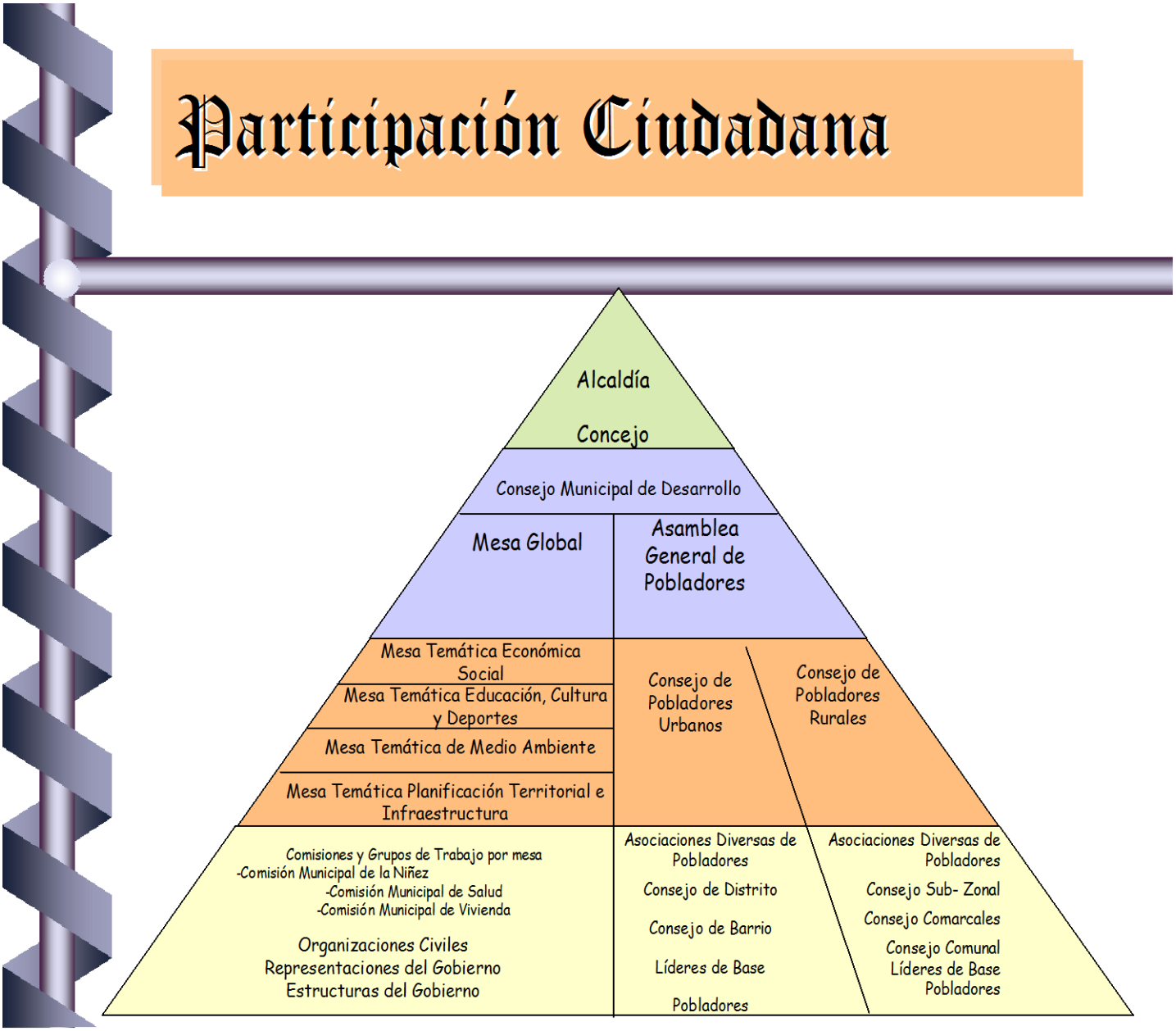
Siguiendo la propuesta en boga de teóricos como los "Descoloniales", los CPC son la respuesta contundente a la colonialidad del poder que los 16 años habían impuesto a la sociedad nicaragüense en la que los modelos de economía, de política y hasta cultural eran dictados por las ONG, los "notables" y ciertos escritores desactualizados. Diría sin temor a equivocarme que los CPC son el inicio de la reinvención de la democracia en nuestro país.

cmidenceni@yahoo.com

¿Cuáles son los ESPACIOS de Participación Ciudadana establecidos en esta política?

¿Qué comentario merece lo expuesto en el caso de Venezuela?

3.3.2. Estelí



¿Observaciones – comentarios a compartir en cuanto a los espacios señalados?

4. Mecanismos e Instrumentos

Los mecanismos e instrumentos utilizados de apoyo a la Participación Ciudadana presentan una gran variedad según el nivel de desarrollo de las experiencias participativas. A continuación enumeraremos los más conocidos en el ámbito centroamericano.

4.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Entre los mecanismos encontramos:

a. Consulta ciudadana
b. Referéndum – plebiscito
c. Cabildo
d. Iniciativa ciudadana
e. Presupuesto participativo
f. Petición y denuncia
g. Control constitucional
h. La micro-planificación participativa
i. La gestión y el manejo descentralizado de proyectos
j. La movilización ciudadana (protestas)
k. La auditoría social
l. Participación comunitaria

a. Consulta ciudadana

La Consulta Ciudadana[7] tiene como fin conocer la opinión del conjunto de la población ya sea del país, de una región o del municipio sobre materias que incidan en el desarrollo local. La Consulta Ciudadana tiene un carácter no vinculante y en el caso del municipio puede ser convocada por el Alcalde por medio de un acuerdo del Concejo Municipal, cada vez que sea necesario para conocer la opinión de la comunidad sobre asuntos relevantes, tales como:

a) Prioridades del Plan de Desarrollo Municipal;
b) Obras o servicios prioritarios que deben atenderse o realizarse;
c) Opinión y propuestas de la comunidad respecto de políticas nacionales o regionales que puedan afectar a la comunidad local;
d) Otros que lo ameriten.

[7] También conocida como Consulta Popular o Consulta Pública.

b. El referéndum y el plebiscito

Es una categoría jurídica que implica el cumplimiento estricto con normas establecidas en una ley –la Ley Electoral en el caso de Nicaragua– para consultar a las/os ciudadanas/os de un país sobre su acuerdo o desacuerdo con ciertos temas de interés **nacional**.

c. El Cabildo

Es deber del Gobierno Municipal promover y estimular la participación de las/os pobladoras/es en la gestión local para lo cual se establecen los Cabildos municipales. De conformidad a lo establecido en el Arto. 36 de la Ley de Municipios, en el caso de Nicaragua. El Cabildo es una asamblea integrada por los pobladores de un Municipio que permite la participación libre de los mismos, sin impedimento alguno, de manera libre y voluntaria para conocer, criticar constructivamente y contribuir con la gestión municipal. Los Cabildos serán convocados por el Gobierno Municipal y presididos por el Alcalde y el Concejo Municipal.

El Cabildo puede ser de dos tipos: ordinario y extra-ordinario.

Cabildos Ordinarios

Los Cabildos Ordinarios están pre-establecidos con carácter obligatorio, en el caso de Nicaragua, en la Ley de Municipios. Son dos, uno de ellos a principio de año para presentar el informe de gestión del gobierno local del año anterior, y el segundo al final del año para consultar el presupuesto del próximo año. Estos deberán convocarse al menos con 60 días de anticipación a su realización, por acuerdo del Concejo Municipal.

Cabildos Extraordinarios

Por acuerdo del Concejo Municipal o a iniciativa de las/os ciudadanas/os se podrá convocar a Cabildo Extraordinario, al menos con 15 días de anticipación, a efectos de conocer:

a. Los asuntos que los ciudadanos hayan solicitado ser tratados públicamente; y
b. Los problemas y necesidades de la comunidad, con el fin de adecuar la gestión municipal y la participación de la población en la solución de los mismos.-
   - Asambleas (informativas, de rendición de cuentas,)
   - Encuentros territoriales
   - Talleres (micro-planificación participativa, presupuesto participativo,…)
   - Debates

d. Iniciativa ciudadana

La Ley de Municipios de Nicaragua en su Artículo # 37 establece que las/os pobladoras/es tienen el derecho en los municipios a presentar Iniciativa de Ordenanza y Resolución ante el Concejo respectivo, en el ámbito de las competencias de los entes locales.

Este derecho está restringido a los casos en que la iniciativa es facultad del alcalde.

e. Presupuesto participativo

En el caso de Porto Alegre, lugar de nacimiento de este instrumento, se define la presupuestación participativa como un proceso a través del cual estructuras recién creadas, conocidas como Asambleas Regionales y el Concejo de Presupuesto Participativo, participan en asignar recursos y monitorear su utilización. El Concejo está compuesto por delegadas/os electas/os de las Asambleas Regionales, de los grupos de trabajo temático, los cuales trabajan temas tales como transporte, cultura y ocio, salud, desarrollo económico y administración de la ciudad, del sindicato municipal y asociaciones de pobladores o vecinos y de los miembros del gobierno local. Las/os representantes ante el Concejo son responsables por organizar reuniones de consulta, representando las prioridades por distrito al Gobierno Municipal, y (en colaboración con los representantes del gobierno) estableciendo y monitoreando el presupuesto local. La presupuestación inició en Porto Alegre, luego su práctica se extendió en algún grado a 80 ciudades del Brasil y más tarde, ya para Mayo del 2000, el proceso estaba siendo aplicado al nivel del estado brasileño, abarcando unos 500 municipios (Gotees and Gaventa 2001).

f. Petición y denuncia

Las/os ciudadanas/os tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o a cualquier autoridad. De igual manera gozan del derecho de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que establece la ley. Este precepto en particular en el caso de Nicaragua carece de efectividad, combinándose con el hecho de que los funcionarios de los cuatro poderes del Estado deben responder al pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales.

g. Control constitucional

Este artículo plantea el control constitucional a través del recurso por Inconstitucionalidad contra toda ley, decreto o reglamento que se oponga a lo prescrito a la Constitución Política, pudiendo ser ejercido el derecho por cualquier ciudadano.

Cabe señalar que Nicaragua es uno de los pocos países en Latinoamérica y el mundo que establece la posibilidad a cualquier ciudadano de ejercer el control de constitucionalidad de la norma.

h. La micro-planificación participativa

Es el proceso mediante el cual la población, a través de asambleas comunitarias, analiza su problemática, expresa sus necesidades e identifica posibles alternativas de solución. Estas luego son priorizadas y negociadas con la administración pública local.

i. La Gestión y el manejo descentralizado de proyectos

Es un mecanismo que consiste en descentralizar hacia las organizaciones comunitarias todo el proceso de identificación, formulación y ejecución de proyectos, incluyendo el manejo de los recursos financieros. En el caso de Nicaragua existen dos experiencias bastante conocidas, los PGC (Proyectos Guiados por la Comunidad), impulsados por el FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia) y los GIS (Grupos de Impulso y de Seguimiento) promovidos por la Alcaldía de Estelí.

j. La movilización ciudadana (protestas)

Es el reclamo masivo del cumplimiento de sus derechos de parte de sectores poblacionales a través de la movilización en la vía pública.

k. La auditoría social

Refiere a la fiscalización de la gestión pública de parte de las/os ciudadanas/os a través de:

- el manejo adecuado de la información oportuna;
- el seguimiento a las inversiones:
- el control presupuestario;
- la valoración de los niveles de cumplimiento.

Todo lo anterior se desarrolla para contribuir al manejo transparente, eficaz y eficiente de los recursos locales disponibles. Otros conceptos relacionados a este tipo de Participación Ciudadana son: Control Social, Contraloría Ciudadana, Jurado Ciudadano,…

l. Participación comunitaria

Es un mecanismo de Participación Ciudadana que permite concretizar la intervención de las y los ciudadanas/os en un proyecto concreto para una población definida. Este concepto ya fue abordado en el apartado 2.3. inciso c.

4.2. Dos experiencias de Mecanismos de Participación Ciudadana en otros Países

A continuación apuntamos dos experiencias significativas de utilización de mecanismos de Participación Ciudadana. La primera es llamada 'Audiencias Públicas' y la otra 'Núcleos de Intervención Participativa'.

Las Audiencias Públicas en Buenos Aires-Argentina y Colombia

La ley 6 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires caracteriza las audiencias como: "*una instancia en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados*". La definición transcrita aquí describe un tipo de audiencia pública, en la que se refuerza el aspecto procedimental (se la describe como "instancia en el proceso de toma de decisión") y cuyo objetivo no es tanto dotar a la sociedad civil de la posibilidad de participar sino el facilitar a la autoridad el acceso a distintas opiniones, reduciendo al ciudadano a un papel meramente instrumental. No es nuestro objetivo analizar en este documento la ley 6, pero si deseamos formular algunas observaciones: a) resulta llamativo que no se considere en este cuerpo normativo a la audiencia pública como una herramienta de la democracia participativa, sino que se la caracteriza como una instancia dentro de un proceso, con una lógica claramente procesalista; b) la idea de espacio público aquí se reduce a espacio institucional, limitando notoriamente su alcance.

Otra definición de audiencia pública pone el acento en la capitalización de la experiencia y el conocimiento: "*Las audiencias públicas son oportunidades de consulta para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica y vivencial del conjunto de la población puedan ser capitalizados y reflejados por las autoridades en los procesos de toma de decisiones cotidianas de alcance general, comunitario o colectivo*".

Una tercera definición hace referencia a la agenda política y al enriquecimiento de la discusión; la hemos tomado de Colombia, donde se están celebrando audiencias públicas referidas al proceso de paz, convocadas por el gobierno nacional y las FARC-EP.

Así es definida la institución: "*Las audiencias públicas son encuentros presenciales del Comité Temático Nacional con diferentes sectores de la sociedad en los cuales se escuchan y recogen los planteamientos, ideas y propuestas de los colombianos, sobre los temas que determine la Mesa Nacional de Diálogos y negociación con el objeto de enriquecer en esta la discusión de la Agenda y dimensionar la participación de todos los colombianos en el proceso de búsqueda de la reconciliación*".

Como surge de las tres definiciones transcritas, no llegamos a un consenso acerca de lo que son las audiencias públicas. ¿Son instancias de un proceso? ¿Son oportunidades de consulta? ¿Son encuentros presenciales? Si intentamos dar origen a una nueva definición, encontraremos que podemos abordarlas desde diferentes costados... y en lugar de arribar a una definición, terminaremos formulando una clasificación.

Núcleos de Intervención Participativa (NIP)

Los NIP's constituyen un mecanismo para la Participación Ciudadana que facilita soluciones eficaces a problemas concretos y es una vía hacia el consenso y el diálogo social utilizado en el País Vasco, España.

El modelo de participación ciudadana NIP (Núcleos de Intervención Participativa) tiene como finalidad organizar y hacer posible, de forma funcional y estructurada, la participación activa y directa del ciudadano en la vida social, incluso en aquellas problemáticas que generan, o son susceptibles de generar, consecuencias traumáticas en el entramado social.

Mediar, promover el consenso y brindar los útiles técnicos necesarios, es la fórmula para conseguir el fin propuesto, logrando así, no sólo el voto, la presencia y la satisfacción de la o del ciudadana/o, sino también su motivación, su participación y su implicación.

Para lograr que dicha participación resulte operativa y técnicamente apropiada a cada caso, el modelo NIP organiza:

- Fase de análisis y consenso de aplicación entre las partes,
- Unas jornadas de trabajo en las que los diversos parámetros y puntos de vista son expuestos -de forma plural y contrastada, por colectivos ciudadanos, afectados, políticos, técnicos,...- ante los ciudadanos/as seleccionados al azar entre la población (barrio, municipio, ciudad, provincia, etc.).
- Dichos/as ciudadanos/as eximidos/as de su trabajo y remunerados para posibilitar su participación, formarán grupos de trabajo para el análisis y debate de los distintos planteamientos presentados.
- Como resultado, los/as ciudadanos/as elaborarán un dictamen en donde se plasmarán las propuestas o recomendaciones ciudadanas que colaborarán a dar solución al problema planteado.

La aplicación de este modelo supone, entre otras:

- un paso más en el perfeccionamiento del sistema democrático en base a procesos de participación verdaderamente operativos
- abre vías hacia una cultura más participativa, hacia una filosofía democrática sustentada en el consenso, la solidaridad y el diálogo.
- brinda un grado aún mayor de legitimidad
- posibilita una comprensión global de cuestiones concretas
- promueve un acercamiento entre administradores, técnicos y administrados
- evita que las decisiones se vean afectadas por intereses que no responden al interés general de la comunidad
- previene y evita traumas sociales y enfrentamientos innecesarios
- fomenta la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos
- posibilita la participación directa, activa y plural de ciudadanas/os, grupos, colectivos,...

4.3. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

Los instrumentos de participación ciudadana son también llamados 'ejes movilizadores' o motivadores de la participación. Entre los principales ejes movilizadores de Participación Ciudadana tenemos:

a. Plan Estratégico Municipal
b. Plan de Inversión Multi-anual
c. Presupuesto anual
d. Descentralización de servicios a los territorios
e. Marco jurídico y regulatorio
f. …

4.4. UNA VISIÓN PANORÁMICA DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES LOCALES

Joan Font, Ismael Blanco, Ricard Gomà, Marina Jarque (2001)
- extractos -

I. Introducción

A pesar de las muchas limitaciones que siguen existiendo, las últimas décadas han contemplado una creciente presencia de mecanismos que permiten la participación ciudadana en la administración pública local. En algunos casos a partir de una estrategia tendente a mejorar la eficacia de la gestión, a incrementar la legitimidad de las instituciones o los gobiernos electos, o bien tratando de responder a una demanda social en este sentido, se han puesto en marcha muy diversos tipos de experiencias, con funcionamientos y resultados muy dispares, que tienen en común el ***pretender escuchar*** *a los ciudadanos a la hora de definir las políticas públicas de ámbito local.*

El objetivo de este trabajo es tratar de hacer un balance de qué han aportado y cuál es el significado y los resultados de este conjunto de mecanismos. … Trataremos de examinar en conjunto qué han implicado a partir de 3 criterios: el grado de representatividad de los participantes, su capacidad de legitimar a las instituciones y a las políticas definidas mediante procesos participativos y sus resultados reales (decisiones, costes,…).

El trabajo se basa en multitud de informes realizados a veces por las propias administraciones locales o por consultoras o fundaciones externas, que describen y a veces evalúan estos procesos participativos, así como en trabajos de índole más académica pero con un objetivo similar. Las experiencias tratadas son principalmente europeas (jurados ciudadanos, consejos consultivos municipales, Internet), aunque también se incluyen algunas latinoamericanas (presupuestos participativos) y de otros países.

El análisis se estructura en ***dos grandes partes****. En la primera, se realiza una primera lectura de las dos caras del proceso: se discuten algunos de* ***los motivos por los que la participación ciudadana en la administración pública es hoy mucho más necesaria*** *que hace unas décadas y se realiza una primera mirada panorámica al enriquecimiento del panorama participativo local, apuntando también algunos de sus desencadenantes. Obviamente no pretendemos reproducir aquí todo el debate sobre los problemas y las bondades de la participación ciudadana en la administración pública, sino únicamente aportar algunas reflexiones adicionales para subrayar por qué es hoy mucho más necesaria que hace unas décadas. En la segunda parte abordamos ya el* ***análisis de los instrumentos participativos*** *a partir de los 3 criterios citados, ilustrando los* ***avances*** *y los* ***límites*** *constatables a partir de las experiencias analizadas.*

II. El objeto de estudio: mecanismos de participación en las políticas locales

Junio de 1997. En Bristol (Gran Bretaña) una gran diversidad de grupos ciudadanos, algunos previamente existentes y otros creados para la ocasión, estaban debatiendo sobre el futuro de su ciudad, siguiendo un guión de discusión previamente elaborado. Todas las propuestas fueron agrupadas en 6 grandes temas, que después fueron debatidos en asambleas en las que participaron más de 100 personas.

Los resultados de estas reuniones aparecieron en una publicación, cuya presentación se aprovechó para organizar a los participantes en grupos operativos encargados de tratar de poner en práctica las propuestas.

En las mismas fechas, en Porto Alegre (Brasil), los ciudadanos estaban discutiendo las prioridades para su presupuesto municipal, tal como llevaban haciendo ya hace varios años. En junio concretamente se estaban celebrando 21 asambleas plenarias, 16 de base territorial y 5 sectorial, abiertas a todo el mundo y encargadas de fijar las prioridades presupuestarias que luego serían trasladadas al gobierno municipal y negociadas entre los representantes de las distintas asambleas. Los habitantes del distrito Centro, con mayor presencia de clases medias, decidieron priorizar para aquel año las políticas de vivienda y las culturales, mientras el popular distrito de Lomba Pinheiro asignó la máxima prioridad a políticas sanitarias y de saneamiento básico.

También en ese mismo mes de junio, en Rubí, una ciudad de unos 50.000 habitantes del área metropolitana de Barcelona (España), se estaba desarrollando una experiencia participativa novedosa. Los Consejos ciudadanos iban a reunir a 3 grupos de 25 personas mayores de 16 años seleccionadas al azar, para discutir la utilización que debía darse a un inmenso terreno que quedaba liberado en pleno centro de la ciudad, gracias al traslado del campo de fútbol del equipo local a las afueras. Los 75 participantes escucharon a técnicos muy diversos, a las asociaciones que quisieron intervenir y a los partidos políticos locales y, al final, emitieron sus recomendaciones sobre qué usos concretos dar a este espacio público.

La existencia de experiencias tan diversas en lugares tan alejados cultural y políticamente como los citados es la razón que ha provocado este trabajo. Aunque pueda tratarse todavía de experiencias aisladas, que constituyen más la excepción que la regla, su importancia y su difusión crecen. ***Tanto en el ámbito político, como en el ciudadano o en el académico, la participación "vende" y adquiere un protagonismo del que careció durante mucho tiempo.***

... En el debate público, los mecanismos de consulta ciudadana alcanzan una visibilidad y una cotidianidad que quizás nunca antes tuvieron. Referendums vinculantes (Unión Europea) se alternan con los que pretenden lograr una regeneración del sistema político (Colombia, Portugal, Italia) y con una miríada de consultas similares a nivel local a ambos lados del Atlántico. Todo ello en paralelo a la creciente extensión en el uso de las elecciones primarias (España, México, Argentina, debate en el SPD alemán).

La recuperación del tema en las ciencias sociales no es menos clara. Tras el éxito de conceptos como sociedad civil, "empowerment", tercer sector o calidad de la democracia, ***la participación ciudadana adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea de capital social, que desarrolla la obra de Putnam (1993)****. Como indica el título de su obra, la participación ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo la mejor garantía para "hacer funcionar la democracia". Por si el reinado del capital social no fuera lo bastante rotundo, otro concepto con el que mantiene múltiples conexiones, la "confianza", ha sido popularizado por la obra de Fukuyama (1995).*

Sin duda, es preciso no exagerar. ***Estamos hablando más de un fenómeno emergente, que de realidades consolidadas que generen unanimidades.***

Entre los políticos siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos, entre la ciudadanía la apatía y la falta de implicación y en el debate académico sigue presente la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano. Pero ***en todos los ámbitos son indudables los movimientos y las corrientes en el sentido descrito****.*

Esta realidad de espacios participativos emergentes es especialmente clara en el mundo local. *… Por ello, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea.*

Aunque la participación local es el marco temático en que se mueve este trabajo, vamos a centrarnos en un aspecto más concreto: ***los mecanismos de participación ciudadana en la administración para la elaboración de políticas públicas****. Sin duda, la mejora de los canales por los que se transmite la información a la ciudadanía se ha convertido en un logro importante, en tanto que la información se convierte en pre-requisito para que la participación sea posible. …*

LA DEMANDA*: ¿****por qué hay mayor necesidad de participación****?*

El indudable triunfo de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas se ha producido más por falta de alternativas que por convicción. *… Existe un desfase entre la realidad socio-política y los mecanismos representativos… … El universo de quienes tienen derecho al voto ha ido ampliándose sin cesar a lo largo de estos años, pero estos cambios no se han visto traducidos en los mecanismos de toma de decisiones y, en concreto, en los espacios reservados a los ciudadanos que no son profesionales de la política.*

El cambio político no ha sido menor. En primer lugar, el ámbito temático de la política ha crecido de forma notable y no deja de hacerlo. Temas que, no hace tanto, se hubieran considerado fuera del terreno de la intervención pública pasan a formar parte de éste (delitos ambientales, promoción de la igualdad de oportunidades entre géneros, fijación del catálogo de eventos deportivos de interés general), a la vez que aparecen nuevos temas provocados por cambios sociales o tecnológicos (familias monoparentales, regulación de Internet o del uso de las biotecnologías). …

Pero al mismo tiempo que la influencia de la política se expande, también se hace más compleja. La propia ampliación temática puede provocar la dificultad (más bien la imposibilidad) de ser capaz de seguir y de estar medianamente informado de todos y cada uno de los debates políticos, así como provocar la sensación de desconcierto, de una vida política que ya no resulta reducible a esquemas ideológicos simples, repleta de temas que crean contradicciones a los clásicos patrones de pensamiento de derecha e izquierda. …

*En definitiva, la política nos afecta más y más, abarca cada uno de los ámbitos de nuestra vida, pero al mismo tiempo se hace más y más compleja (más actores, más niveles de gobierno, menos esquemas estables) y por tanto difícil de comprender y de seguir. ¿****Qué consecuencias tienen todo este conjunto de cambios en la sociedad y en la política****?*

… mientras el apoyo a la democracia como sistema se mantiene en niveles muy elevados, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país; y, finalmente, se aprecia una crisis de confianza en las instituciones representativas (parlamentos, partidos), tanto en las viejas como en las nuevas democracias (Norris, 1999).

…un potencial participativo mucho mayor, se expresa a través del surgimiento de conceptos como: "***movilización cognitiva***", consistente en amplios sectores de ciudadanos mucho más informados de lo que lo estuvieron nunca y predispuestos a participar; "***ciudadanos críticos***" quienes no aceptan dogmas ni consignas y, a pesar de ser 'individualistas' por carecer de identidades colectivas fuertes, son conscientes y activos. … … estos nuevos ciudadanos ya no estarían dispuestos a participar a través de instrumentos tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, pero sí constituirían el capital humano que está dando lugar a otro tipo de organizaciones de funcionamiento más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial (movimientos sociales, ONG's, Tercer Sector); estarían ansiando encontrar sus espacios participativos y el actual desajuste entre realidades y expectativas les hace optar a menudo por la protesta como mecanismo para vehicular dicho descontento.

Pero incluso si la demanda de mayor participación existe, hay límites a la participación, que no puede ser extendida de forma indefinida. …En el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a que lo hicieran y una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo. Todo ello tiene dos grandes consecuencias a retener a la hora de pensar en la viabilidad de cualquier experiencia participativa. En primer lugar, deberemos partir siempre de esta constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada.

Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. …

… Las desigualdades sociales y la experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos, de modo que nos encontraremos con la realidad descrita por tantos cargos políticos locales: "los que participan son poco representativos, son siempre los mismos". ¿Debemos escuchar pues a los participantes cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿No corremos con ello el riesgo de estar actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad?

… deberemos tener en cuenta que las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y que hay que ser respetuoso con ellas, … cualquier esfuerzo deberá tener en consideración los límites de la información habitualmente disponible.

LA OFERTA: *¿Hay realmente más espacios participativos?*

… A pesar del carácter relativamente excepcional de muchos de los mecanismos de participación y de la falta de incentivos a su generalización, el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente. … Se trata de fenómenos aún muy desiguales, pero claramente recientes, innovadores y en expansión. …

Pero quizás lo interesante es que más allá de las etiquetas participativas más conocidas, lo que tiene un protagonismo creciente son las experiencias singulares, generalmente inspiradas en algún formato concreto, pero posteriormente adaptado libremente para satisfacer las necesidades y las posibilidades de cada circunstancia concreta. …Por ello, los distintos intentos de ordenar los mecanismos participativos encuentran tantas dificultades para clasificar una realidad en constante evolución, una de cuyas principales características es precisamente la voluntad de transgredir corsés metodológicos concretos.

También a nivel temático existen importantes desigualdades, que aparecen no sólo porque algunos ámbitos temáticos tengan instrumentos participativos de uso exclusivo (medio ambiente), sino por la propia necesidad y/o facilidad de organizar la participación utilizando cualquier tipo de metodología. … Es decir, habrá más mecanismos participativos cuando sea fácil identificar a los consultables y estos se encuentren previamente organizados.

Finalmente, la desigual implantación existe también para la función asignada a la participación. Si utilizamos la clasificación tradicional entre información, consulta, co-decisión y co-gestión, la mayor parte de los instrumentos combinan con diferentes dosis los dos primeros componentes, aunque en los casos de mejor funcionamiento pudiera hablarse de algunos espacios emergentes de co-decisión. El cuadro que sigue trata de ordenar algunos de los instrumentos participativos (tipología):

	Participación de base ASOCIATIVA		Participación MIXTA	Participación de base PERSONAL	
	De carácter SECTORIAL	De carácter TERRITORIAL		De tipo INTENSIVO	De tipo EXTENSIVO
Participación en Diagnóstico y Formación de la Agenda	*- Fórums y Mesas Sectoriales de Entidades*	*- Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio o distrito*	*- Planes Estratégicos - Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC*	*- Fórums Temáticos - Círculos de Estudio - Conferencia de Consenso*	*- Asambleas - Audiencias - Teledemocracia local*
Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones	*- Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales De Entidades*	*- Consejos Municipales de Barrio o Distrito con Presencia Asociativa - Planes Integrales*	*- Consejos Territoriales Mixtos - Jurados Ciudadanos Mixtos*	*- Presupuesto part. - Jurados y Paneles Ciudadanos - Encuestas Deliberativas*	*- Referéndum - Consultas Populares - Teledemocracia local*
Participación en la Gestión	*- Gestión asociativa de servicios municipales*	*- Gestión asociativa de Centros Cívicos y de Barrio*	*- Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado*	*- Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales*	*Coproducción personalizada de servicios*

Fuente: Font y Gomà, 1999

Pero si estos son los grandes rasgos de la distribución de mecanismos participativos, en función de metodologías o resultados esperados, ¿cuáles son algunos de los factores que los explican? ¿qué lleva a algunos ayuntamientos a adoptar instrumentos participativos y a otros a resguardarse tenazmente contra ellos?

Pero, ¿por qué se hace lo que se hace en cuanto a PC?

Hay que distinguir cuatro factores*:*

(1) la necesidad de combinar los procesos participativos con los electorales; O sea el interés electoral en la participación.

(2) la importancia que pueda tener la presión ciudadana a favor de mayor participación;

(3) las preferencias ideológicas del partido gobernante; y,

(4) la extensión por puro mimetismo respecto a otras localidades; (contagio por difusión).

…

III. Algunas preguntas abiertas: representatividad, legitimidad y resultados

Se ha dicho en muchas ocasiones que el instrumento participativo central en las democracias representativas, ***los procesos electorales****, tienen tres funciones principales: renovar la legitimidad democrática que sustenta el funcionamiento de la vida política, dar lugar a una representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales y permitir la formación de un gobierno. Se apuntan muy diversas funciones de los instrumentos de* ***participación ciudadana****, que se podrían ordenar utilizando criterios similares. En primer lugar, no hay duda que una característica de muchos de ellos es su capacidad de legitimar, como mínimo a las políticas concretas que se están adoptando y quizás en algunos casos también a aquellas instituciones que las generan. En segundo lugar, la representatividad ha sido uno de los temas de debate central cuando se habla de instrumentos participativos: tanto en los debates académicos sobre el tema, como en el centro de las reticencias de muchos políticos a buena parte de los mecanismos participativos existentes se sitúa el problema de la representatividad de los participantes. En la tercera función hay mayores divergencias, ya que de la participación ciudadana en la toma de decisiones no debe salir ningún nuevo gobierno. Sin embargo, junto a legitimidad y representatividad, sí deben conseguirse unos resultados, unos rendimientos sustantivos del proceso, una decisión o un conjunto de recomendaciones, ideas o propuestas a las autoridades.*

Los problemas de falta de representatividad de los participantes constituyen un tema clásico de los estudios sobre participación. ¿Déficits de representatividad por desigualdad de recursos y de incentivos o estructuralmente inducidos por el propio diseño de los instrumentos participativos? ¿Es preciso hacer esfuerzos para lograr unos participantes que sean un fiel reflejo del conjunto de la sociedad o es más razonable centrarse en lograr estructuras y procesos abiertos a todos los interesados? ¿Qué ocurre si algunos actores no están representados pero casi nadie parece echarles de menos? ¿Existen nuevas vías y se está tratando realmente de hacer algunos esfuerzos para solucionar este problema?

¿Profesionalismo excluyente o legitimidad participativa? … ¿Son los ciudadanos de a pie realmente capaces de informarse, tomar en consideración puntos de vista globales y distintos a los suyos y tomar parte en un proceso decisional racional?

Los efectos legitimadores de los procesos participativos serán también mayores si estos consiguen lo que fue uno de los grandes argumentos tradicionales de muchos de los defensores clásicos de la participación: la participación como "escuela de democracia", que contribuye a crear mejores ciudadanos. Además, estos efectos educativos pueden limitarse a los participantes directos más comprometidos en el proceso o bien, si éste tiene suficiente visibilidad y proyección exterior, extenderse entre sectores más amplios de la ciudadanía que perciban la existencia de una clara voluntad de escucharlos e implicarlos en la toma de decisiones.

Aunque la participación tenga interés e importancia en sí misma, aquí nos interesa especialmente hablar de ella en relación con la administración y por tanto con la toma de decisiones colectivas. Por ello tiene sentido pensar que un tercer gran tema desde el que valorar los instrumentos participativos son sus resultados: ¿Sirven de verdad para tomar decisiones que se lleven a la práctica o son poco más que espacios rituales donde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanos?

*Llegados a este punto es preciso abordar, al menos, dos grandes temas: (1) ¿**cuál es la importancia del diseño del propio proceso participativo**? …Hay un amplio acuerdo en que no existe una fórmula mágica de aplicación universal: cada tema exige la busca del mecanismo concreto más adecuado para encauzar su debate y resolución. (2) debemos enfrentar la difícil relación que se les suponía a **eficacia** y **participación**: … hay que apuntar tanto los costos de las soluciones impuestas sin diálogo, como la potencial complementariedad entre eficacia y participación en la mayor parte de circunstancias, tanto a corto como a largo plazo.*

1. Representación: ¿quién toma la decisión?

Una de las funciones principales de los procesos electorales en el marco de las democracias representativas es garantizar la representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales en los procesos de gobierno. La introducción de fórmulas de participación ciudadana más allá de las elecciones debería no sólo preservar sino potenciar la capacidad de representación de ese conjunto de intereses en las decisiones públicas. No obstante, del análisis de muchas experiencias participativas se puede deducir que, una vez abrimos nuevos espacios a la participación, la cuestión de la representación no queda resuelta automáticamente. Por una parte, los mecanismos de participación pueden verse afectados por sesgos participativos intensos derivados, entre otras razones, de la exigencia de unos recursos a los participantes (tiempo, información, interés) que están desigualmente distribuidos entre la población. … Por otra parte, no está claro qué tipo de ciudadanos nos interesa integrar en los procesos participativos, es decir, cuál es la voz o las voces que deben ser escuchadas en los procesos de participación ciudadana. En los diversos instrumentos participativos hay implícitos modelos de participación muy distintos, que divergen en cuanto a los puntos de vista e intereses a los que dan cabida.

Una posibilidad es favorecer la participación de una red abierta de actores interesados y dispuestos a participar en los temas a tratar, ya sea por su implicación directa en ellos, ya sea por tener un interés genérico. …

Sin embargo, en la mayoría de los casos, la población afectada por una determinada política va mucho más allá de los colectivos que tienen intereses inmediatos en juego. Además, no está claro si aquellos que se abstienen de participar lo harán simplemente porque no les interesa, o porque no disponen de los recursos necesarios para hacerlo. En este último caso, podríamos estar marginando a los ciudadanos con menos capacidad para hacer sentir su voz, y no sólo prescindiendo de la opinión de aquellos que no están interesados en manifestarla.

El modelo de participación predominante ha potenciado la participación de los grupos organizados, en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno.

A pesar de todos estos problemas, también debemos tener en cuenta la posibilidad que la misma práctica participativa contribuya a la generación de vida asociativa. … Si además pensamos que muchas de estas limitaciones del mundo asociativo han sido favorecidas por un modelo participativo que genera frustración y burocratización quizás deberíamos concluir que los problemas de representatividad podrían ser superados con la recuperación de un modelo de participación que enfatice el rol crítico y de control democrático de las asociaciones, a la vez que con una profunda renovación de las mismas, que debe ser impulsada desde dentro de las entidades, y que puede ser apoyado y estimulado por las administraciones.

Ligado a los déficits de la participación de base asociativa, en los últimos años se ha abierto una tendencia a buscar nuevas fórmulas de participación que confieran protagonismo a los ciudadanos no organizados, ya sea a través de un modelo de participación mixta o bien de base exclusivamente personal. El caso de la planificación estratégica sería un ejemplo ilustrativo de esta tendencia. Mientras que en sus primeras versiones se contó con la participación de las empresas ligadas al desarrollo socioeconómico del territorio, más tarde se empezó a favorecer la participación del conjunto de entidades del tejido asociativo y en los últimos años, en la mayoría de procesos de planificación estratégica, se abre la participación a los ciudadanos no organizados.

Con respecto a los mecanismos de base personal, algunos autores han distinguido entre aquellos que buscan la representatividad de los participantes y aquellos que no la pretenden. Entre los primeros ubicamos los jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas, los paneles ciudadanos. Todos estos mecanismos comparten un proceso de selección de los participantes dirigido, basado en criterios estadísticos para la confección de una muestra (aleatoriedad o cuotas) que garantice la representatividad de los participantes en relación con el conjunto de la población. Sin embargo, lo reducido de los grupos y el carácter voluntario de la participación son dos obstáculos importantes para lograr una muestra de participantes estadísticamente representativa. La principal virtud de este tipo de mecanismos reside en que permiten construir un microcosmos de la población, con gente de perfiles muy diversos, con opiniones y con sensibilidades diferentes, a pesar de que esa diversidad no mantenga exactamente las mismas proporciones que en el conjunto de la población.

Por ese motivo, son mecanismos que permiten escuchar la voz de un tipo de ciudadanos que tradicionalmente se margina de los procesos de participación basados en la auto-selección de los participantes.

Por otra parte, entre los mecanismos que no tienen en la representatividad un objetivo prioritario, podríamos ubicar los procesos de elaboración de Agendas 21 y los Presupuestos Participativos, así como los instrumentos de democracia electrónica. Todos estos mecanismos se basan en la auto-selección de los participantes, previa campaña de publicitación de la experiencia. En este caso, los participantes no se pueden concebir como representantes de la ciudadanía sino sólo como interesados o implicados en el tema a debatir.

En el siguiente cuadro una valoración de niveles de representatividad de algunos instrumentos de participación, sin embargo es importante observar que en la práctica mucho depende del cómo se constituyen. O sea se trata de una valoración teórica, donde la realidad práctica bien puede ser otra.

Representatividad alta	***Representatividad media o desigual***	***Representatividad baja***
Jurados ciudadanos *Paneles ciudadanos* *Encuestas deliberativas* *Asamblea Ciudadana (Stewart)*	*A21L* *Planificación Estratégica* *Presupuestos Participativos*	*Consejos consultivos* *Democracia electrónica* *Fórums temáticos* *Primeros planes estratégicos*

*En **conclusión**, la cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables.*

2. Legitimidad

*Hasta qué punto los instrumentos de participación ciudadana contribuyen a legitimar las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan. … Los efectos legitimadores de los instrumentos de participación ciudadana están condicionados a una serie de cuestiones que no son de fácil solución. Tal como se ha explicado en el punto anterior, la legitimidad de los mecanismos de participación dependerá, primero, de su **capacidad de representación** del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la población. Pero si antes hemos hablado de la representatividad de los participantes, no lo hemos hecho, en cambio, de la **cantidad** de los mismos. El volumen de participantes es otro criterio que puede condicionar el poder legitimador de un instrumento participativo. En tercer lugar, los mecanismos de participación deberán afrontar una crítica recurrente, que **pone en duda la capacidad de los ciudadanos** de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus puntos de vista. En cuarto lugar, la legitimidad de la participación dependerá de que ésta no sea percibida como **un instrumento en manos de** determinados intereses parciales de los gobernantes. Finalmente, los efectos legitimadores de los procesos participativos serán mayores si se constata una **capacidad educadora** de los ciudadanos en los valores y las prácticas democráticas. …*

En el cuadro que sigue se resumen los efectos legitimadores de instrumentos participativos.

	Educación	*Información*	*Extensión*
Media-alta	*Planes Estratégicos* *A21L* *Jurados Ciudadanos* *Presupuestos Participativos*	*Consejos Consultivos* *Webs parlamentarios* *Jurados* *Planes Estratégicos*	*Referéndum* *Encuestas* *Presupuestos Participativos*
Media-baja	*Referéndum* *Encuestas* *Consejos Consultivos*	*Referéndum* *Encuestas* *Asambleas*	*Webs parlamentarios* *Jurados* *Consejos Consultivos*

3. Resultados

En este trabajo pretendemos hablar de mecanismos que sirven para involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones colectivas. Por ello, en tanto que no se trata únicamente del interés que pueda tener la participación en sí misma, sino también de alcanzar algunos acuerdos que puedan llegar a tener su reflejo en forma de políticas públicas, los resultados son otro gran criterio para juzgar el funcionamiento de estos instrumentos.

*¿**Voluntad política o ingeniería institucional**? Preferiblemente, ambos. La primera es imprescindible para que cualquier proceso participativo se desarrolle, mientras que la segunda es también necesaria para incrementar las posibilidades de éxito en muchos casos. … No existen fórmulas mágicas y rígidas, sino que lo importante es contar con algunas ideas y principios claros y adaptarlos a las posibilidades y circunstancias de cada caso con flexibilidad e imaginación. …*

*¿**Eficiencia y/o participación**? No podemos afirmar que eficiencia y participación vayan a ir siempre de la mano, pero esa parece ser muy claramente la tónica en la inmensa mayoría de experiencias. … La participación tiene siempre unos costes económicos, organizativos y de tiempo que es preciso incorporar al análisis. …*

***Pero escuchar a los ciudadanos, ¿para qué**? ¿Va a tratarse de una formalidad que algún día incorporemos a los procesos porque lo imponga una directiva o para dotarles de una legitimidad que les blinde contra las protestas, pero que suponga en un 98% de los casos la validación de lo que ya estaba previamente decidido? Las conclusiones a este respecto son absolutamente diversas y hasta extremas de caso a caso. … En definitiva, la traducción de la participación en políticas va a ser muy desigual dependiendo de dos factores. En **primer lugar**, el tipo de instrumentos utilizados, pues mientras presupuestos participativos o jurados ciudadanos están muy orientados a tomar decisiones, los consejos municipales, las redes electrónicas o las A21L, tienen un formato que prioriza el diálogo y el intercambio por encima de la capacidad decisional. Pero, en **segundo lugar**, la voluntad política de hacer un uso u otro de los mecanismos va a ser decisiva. …*

Una síntesis en el siguiente cuadro:

Criterio	*Aconsejable*	*Deficitario*
Representatividad	*Jurado* *Encuesta deliberativa*	*Consejo consultivo* *Internet (hoy)*
Grado de información	*Consejo consultivo* *Jurado*	*Referéndum* *Encuestas*
Capacidad educativa	*Presupuesto participativo* *Planes estratégicos*	*Consejo consultivo* *Referéndum*
Extensión	*Referéndum* *Presupuesto participativo*	*Jurado* *Consejo consultivo*
Coste/dificultad organizativa	*Consejo consultivo* *Forum ambiental*	*Encuesta deliberativa* *Presupuesto participativo*
Impacto en políticas	*Referéndum* *Presupuesto participativo*	*Encuesta deliberativa* *Internet*

La principal conclusión: **no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales**. El reto consiste en ser conscientes de la amplia gama de posibilidades existentes, y de que a partir de estas ideas casi todo puede ser inventado y de cuáles son los déficits que deberemos afrontar según cual haya sido nuestra elección supone ya un gran paso adelante.

4.5. GOBIERNOS ELECTRÓNICOS

En la actualidad se habla más y más de los 'gobiernos electrónicos'. Incluyendo en el caso de Nicaragua ya se están preparando condiciones al respecto, tal como lo indica el siguiente artículo de El Nuevo Diario.

Tecnologías de la información al servicio de la administración pública – END 28/10/05

PREPARAN PARA 2009 UN "GOBIERNO ELECTRÓNICO"

Víctor Ayala

** Constituye una forma para que el ciudadano participe directamente en la gestión pública.*

** Sin embargo, por ser subdesarrollados y miembros de la HIPC, el FMI considera que no requerimos conocimientos a implementar.*

La Comisión Nacional de Gobierno Electrónico (Gob-e) se reunió el viernes último en la Cámara de Comercio de Nicaragua para discutir y aprobar su reglamento interno, que establece las bases para implementar este sistema de Gobierno en Nicaragua.

Según los planes de un estudio elaborado por un equipo de consultores dirigidos por Yves Chaix, a inicios de 2006, ya se estaría en la fase o eje de reingeniería, desarrollo, rescate de datos y el despliegue para que la primera fase de la implementación esté lista a finales de 2009.

El Gobierno Electrónico (Gob-e) en la práctica constituye una forma para que el ciudadano participe directamente en la gestión pública por medio de las herramientas de tecnología disponibles en el mercado. Para eso se ha conformado una comisión que se ha reunido tres veces este año para llevar a cabo la implementación.

Chaix, consultor internacional, dijo a EL NUEVO DIARIO que este viernes se discutieron más de 50 artículos del reglamento de la Comisión, la que guardará cierto nivel de confidencialidad. "Solamente (se hará público) cuando el proceso de evaluación del contenido de las mesas de trabajo no pueda ser afectado por divulgarlo", precisó.

Esto no se contradice con una Ley de Acceso a la Información Pública que se discute en la Asamblea Nacional.

En relación con restringir la información de carácter confidencial, "creo que la Ley de acceso a la información pública contempla que los trabajos que están en proceso de elaboración de comisiones (o instituciones), mientras no hayan concluido, no entran en proceso de consulta. Todos los trabajos que se hagan entrarán a proceso de consulta y publicación, porque se considera que representan el consenso de los participantes y la Ley lo toma en cuenta".

Aseguró que la Comisión de Gob-e se considerará como sujeto al escrutinio público y el reglamento interno debe ser consistente con la Ley. Lo anterior es parte de la discusión que se dio el pasado viernes en la comisión.

Hay voluntad

Frank Xavier Reyes, Director de Tecnología del Ministerio de Hacienda, en su carácter personal y como participante de la Comisión del Gob-e, aseguró que es positivo tener una participación de diferentes organizaciones del sector público y privado, a fin de llegar a un consenso para la implementación de este mecanismo de Gobierno en Nicaragua. Es bueno, "porque se está creando una estructura sólida que apoyará a todas las iniciativas de Gob-e, inclusive se fortalecen con los aportes de cada uno de los miembros de la comisión".

Aseguró que será un participante activo para aportar y aprender. Reyes, quien llegó al país hace 10 meses tras 25 años de ausencia, dice que los gobiernos electrónicos ya son una realidad en países como México, donde observó y participó activamente desde la empresa privada con el Grupo Televisa.

Por su parte, Flor de María Hurtado, responsable de la Oficina de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional, otra integrante de la comisión, señaló que se ha avanzado en el establecimiento del Gob-e al discutir y aprobar el reglamento de dicha comisión.

"Luego que se apruebe el reglamento se hará una revisión de estilo para su debida aprobación", aseguró.

Financiamiento

El problema que se está presentando, a tan sólo cinco meses de que empezó a sesionar la Comisión de Gob-e, parece ser el financiamiento.

Yves Chaix dijo que Nicaragua está en la Iniciativa de Países Altamente Endeudados (HIPC), y eso le impide aspirar a financiamiento para proyectos de tipo TIC (Tecnología de Información y Comunicación), porque no se consideran como indispensables para el desarrollo en algunos organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Sin embargo, en otros organismos sí se considera que las TIC son necesarias para el desarrollo del país. "Esa es una contradicción con la cual se tiene que lidiar", dijo, tras agregar que hay ofertas de financiamiento, pero que no hay mecanismos que garanticen el pago del préstamo. Para lograr implementar el Gob-e, las instituciones públicas deberán coordinarse. Si se pretende que el Gobierno Electrónico genere ahorros e incremento de ingresos, se tiene que buscar una manera de canalizar los beneficios tangibles hacia el pago del reembolso del préstamo.

Momentáneamente, hay apoyo y voluntad de los participantes por avanzar, aunque no haya recursos.

"El financiamiento no lo es todo. Hay muchos ejemplos de proyectos que tuvieron dinero, pero no existía la voluntad de participar en el proyecto. Nosotros estamos arrancando a lo inverso, y eso es un motivo para solicitar los recursos correspondientes", dijo Chaix.

Gobierno Electrónico (Gob-e)

El Gobierno Electrónico (e-Gobierno) "es el resultado de poner las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), al servicio de la administración pública para cambiar su relación con el ciudadano". Allí la población podrá hacer sus propias gestiones, tal como las haría un funcionario público: trámite de pasaportes, pago de impuestos y registros, entre otros.

Con este aporte sobre Gobiernos Electrónicos concluimos el capítulo sobre 'Mecanismos e Instrumentos de Participación'. La última palabra, claramente, no se ha dicho. La Participación Ciudadana sigue siendo un reto y son muchos los mecanismos y los instrumentos a perfeccionar. En el siguiente capítulo abordaremos más en cuanto al marco jurídico e institucional de la Participación Ciudadana.

5. Marco Jurídico e Institucional de la P.C.

El marco jurídico otorga la legalidad e institucional de las prácticas de participación ciudadana a todos los niveles: local, región o nacional. Este marco jurídico está constituido por:

1. Las leyes
2. Las ordenanzas
3. La política de Participación Ciudadana a nivel nacional y local.

Existente dos planteamientos acerca del establecimiento del marco jurídico de la participación. Por un lado, existe la propuesta de crear **primero una Ley** de Participación Ciudadana que sirva de marco procedimental para impulsar los procesos participativos, pero también, existe la propuesta de que la ley debe hacerse una vez se hayan desarrollados los procesos para institucionalizarlos en base a las buenas prácticas.

La ventaja de contar con una ley que sirva de marco para impulsar procesos participativos es que el imperio de Ley obliga a los actores a involucrarse en los mismos. Pero a su vez tiene la gran desventaja de imponer procesos con los cuales muchas veces no están familiarizados los distintos actores participantes, otras veces vienen acompañados de trámites burocráticos pesados y con grandes cantidades de documentación y formatos a completar, lo que implica que puede perderse mucho tiempo para entender el funcionamiento de estos sistemas y trámites en vez de avanzar en la implementación. Este es el modelo que se siguió en Bolivia. Primero se elaboró una Ley de Participación Ciudadana y luego se desarrolló su implementación. Aunque ha habido experiencias muy relevantes en el implementación de esta ley en el país suramericano también han habido muchas limitaciones entre las que se pueden enumerar[8]:

[8] Tomado de la presentación sobre la experiencia de Bolivia hecha por Adam Behrendt y publicada Logolink en la memoria del taller internacional sobre planificación participativa para la gobernanza local realizado en Bandung, indonesia del 20-27 de enero del 2002.

1) la relativa poca capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias en la mayoría de las comunidades en todo el país permitió cuando más desarrollar solamente el nivel de consulta[9],

2) la actitud pasiva de algunas otras comunidades hizo aún más difícil desarrollar aún el nivel de consulta,

3) el predominio de los intereses de los grupos de poder dentro de las comunidades se extendió al ámbito de los proceso de planificación participativa,

4) los procesos de planificación participativa que se implementaron no reconocieron la validez del conocimiento de los indígenas,

5) la intervención de los donantes también limitó los tipos de métodos y enfoques que se empleaban en la planificación participativa requeridos por la Ley,

6) la ausencia de coordinación dentro del gobierno así como dentro de las mismas comunidades exacerbaba una situación ya desafiante para la mayoría de las comunidades, y

7) la ausencia de una amplia visión compartida sobre el desarrollo y la participación hizo la implementación de la intención de la ley aún más difícil.

La ventaja de no tener una Ley es que los procesos se promueven no por obligación sino por convencimiento de su validez y por voluntad política de las partes y, además, sin la existencia de un marco regulatorio de referencia para moldear los procesos se puede promover la creatividad de los actores para organizarse, para definir mecanismos apropiados a los niveles territoriales y niveles de participación. Por eso hay quienes piensan que lo mejor es desarrollar los procesos y luego institucionalizarlos en la medida que se van consolidando.

5.1. La Ley de Participación Ciudadana

La tendencia es precisamente demandar del gobierno la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana que obligue a las autoridades a promover procesos participativos. Por consiguiente, son varios los gobiernos latinoamericanos que en los últimos años han aprobado reformas legales que promueven y reglamentan la Participación Ciudadana, o están discutiendo anteproyectos de Ley en torno a la misma.

[9] A recordar: hay 3 niveles en la P.C., es decir CONSULTA, REPRESENTACIÓN e INFLUENCIA.

Entre las Leyes aprobadas, hasta ahora en América Latina, caben destacar la Ley de Participación Popular de Bolivia (1993), la Ley de Participación Ciudadana de Nicaragua (2003), la Ley de Consejos de Desarrollo de Guatemala (2001), la Ley de los derechos de Participación y Control Ciudadanos en Perú (1994) y las Leyes de Participación Ciudadana de los estados mexicanos de Jalisco (1998), Colima (1999), Morelos (2000), Baja California (2001), Zacatecas (2001) y Guanajuato (2002), así como del Distrito Federal (1998).

En Venezuela[10], se incluyeron diversos mecanismos directos de Participación Ciudadana en su nueva Constitución en 1999, se aprobó una Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública en el 2002 y se está discutiendo actualmente un anteproyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana. De igual manera, se están discutiendo actualmente anteproyectos de Participación Ciudadana en República Dominicana y Chile.

5.2. Las Ordenanzas

En El Salvador, el cambio legal relevante relacionado con la Participación Ciudadana ha sido la aprobación de ordenanzas de Participación Ciudadana en varios municipios del país, como San Salvador (2000), Armenia, Atiquzaya, San Lorenzo, Chalchuapa, Santo Tomás y Olocuila (todas en el 2002). También se ha presentado una propuesta de Ley de Participación y Transparencia de parte del gremio de municipalistas (COMURES) y varias propuestas de reformas al título IX del Código Municipal que precisamente trata sobre la participación de la comunidad.

En Estelí - Nicaragua se elaboró, aprobó y puso en práctica una ordenanza creadora de los espacios de Participación Ciudadana.

5.3. Política de Participación Ciudadana

Los elementos que debe contener una Política de Participación Ciudadana a nivel municipal son los siguientes:

[10] Ver exposición en el capítulo 3 de este mismo texto.

a. Marco conceptual

Para la elaboración de una política de Participación Ciudadana hay que tomar en cuenta y hacer una reflexión sobre lo que para nosotras/os significan los conceptos siguientes:

- Participación Ciudadana
- Ciudadanía
- Consenso
- Legitimidad
- Representación política
- Sociedad Civil
- Sistema Político
- Legalidad
- Pobladores
- Pobreza

b. Principios rectores de la política de participación ciudadana

Una política de Participación Ciudadana debe tener sus fundamentos en los siguientes principios generales:

A.- UNIVERSALIDAD

La Política de Participación Ciudadana, en lo referente a sus alcances, principios, objetivos y lineamientos estratégicos, debe ser dirigida y ser patrimonio de todos y cada uno de los pobladores del territorio asegurando el derecho y acceso universal a los ciudadanos.

B.- PLURALIDAD

La política de Participación Ciudadana debe asumir la diversidad de valores, opiniones y prácticas dentro de la ciudadanía y el respeto a las mismas por parte de la autoridad. Los ciudadanos tienen derecho de organizarse libremente para participar en la construcción de una nueva sociedad.

C.- EQUIDAD

La Política de Participación Ciudadana debe garantizar el acceso equitativo a todos y cada uno de los ciudadanos al ejercicio de los deberes y derechos que de ella se desprendan, con el propósito de equiparar las condiciones y oportunidades de acceso a recursos y decisiones en el marco del respeto y la valoración de la diversidad social y territorial.

D.- EFICIENCIA

La Política de Participación Ciudadana debe perseguir el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles para maximizar la satisfacción de las demandas y necesidades sociales. Para esto, el Estado deberá garantizar la transparencia en los actos y procedimientos de todos los servidores públicos.

E.- INSTITUCIONALIDAD

La Política de Participación Ciudadana deberá ser asumida en sus componentes legales y procedimentales en todos niveles de la administración pública e involucrará a la sociedad civil en la construcción de las capacidades organizativas del territorio y ampliar técnicas de desarrollo participativo con nuevos enfoques y métodos.

F.- EDUCAR EN LA PARTICIPACIPACIÓN

La política de Participación Ciudadana debe construir una altura democrática para la educación en la comunicación social y se basará en el aprendizaje para comunicarse, interactuar, decidir en grupo, cuidar el entorno, valorar el saber social y valorar la vida del otro como la vida propia.

c. Objetivos de la política

La política de Participación Ciudadana debe plantearse unos objetivos que pueden ser generales o específicos.

d. Lineamientos estratégicos de la política

La política de participación debe contemplar los siguientes lineamientos estratégicos, entre otros:

- Creación de una instancia coordinadora de la participación ciudadana.
- La promoción del desarrollo institucional para la participación ciudadana.
- El desarrollo de mecanismos de promoción de la participación ciudadana.
- La promoción de la transversalidad de la política de participación ciudadana en las políticas públicas.
- El Desarrollo de mecanismos que fortalezcan las formas de organización de la sociedad civil.
- El desarrollo de formas de monitoreo y evaluación de la política de participación ciudadana

e. Líneas de acción

La política de Participación Ciudadana debe proponer las siguientes acciones concretas, entre otras:

- El nombramiento de una instancia coordinadora de la participación ciudadana.
- El desarrollo institucional para la participación ciudadana.
- La promoción de la participación ciudadana.
- La transversalidad de la política de participación ciudadana en las políticas públicas.
- Fortalecimiento de las formas de organización de la sociedad civil.
- El monitoreo y evaluación de la política de participación ciudadana.

f. Estrategias

La verdadera participación ciudadana se alcanza si se desarrollan las siguientes estrategias, entre otras:

- Nombramiento de una instancia coordinadora de la participación ciudadana. desarrollo institucional para la participación ciudadana.
- Promoción de la participación ciudadana.
- La transversalidad de la política de participación ciudadana en las políticas públicas.
- Fortalecimiento de las formas de organización de la sociedad civil.
- Seguimiento y monitoreo de la política de participación ciudadana.

Lectura complementaria:

MIRADAS A LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR

Humberto Vargas Rivas - Cochabamba, Bolivia, 1996

"La descentralización atraviesa al conjunto de la sociedad y por tanto, deben ampliarse los espacios de participación social institucionalizado, al más alto nivel de incidencia en decisiones y control de las acciones ". Habitat international Coalition.

Para comprender el proceso de la participación en Bolivia(15), es preciso hablar de dos momentos: el primero, desde la redemocratización a nivel local (1985) hasta la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular (Ley 1551) en 1994; y el segundo, momento todavía no consolidado, desde la promulgación de este instrumento legal al presente.

El primer momento

Durante el primer momento --y a pesar de que en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) existen enunciados referidos a la participación ciudadana en el ámbito local-- la implementación de la participación ciudadana no fue nunca reglamentada y menos aún se establecieron mecanismos y niveles que posibiliten este ejercicio. De manera tal que, sin temor a equivocarse, se puede sostener que estos enunciados fueron olvidados por la clase política; por tanto, la participación era referida sólo en un nivel discursivo preelectoral o, por ejemplo, se trataba simplemente de la exigencia de aporte de los pobladores en recursos o mano de obra para acciones de mejoramiento barrial. A ello se asignaba el concepto de participación.

Al igual que en otras realidades de la región latinoamericana, se han dado también experiencias de participación en la gestión urbana en algunas ciudades bolivianas como Sucre (de 1988 a 1991) y Cochabamba (se inicia en 1990). En el caso de Sucre, la no incorporación del proceso a la estructura orgánica municipal fue determinante para que las acciones desatadas no logren su continuidad, quedando sólo como una experiencia. Sin embargo, ha logrado aportar al proceso posterior en la medida que la organización vecinal, protagónica de la experiencia, fue fortalecida y fueron retomados los mecanismos de participación establecidos en la Ley.

En tanto, el caso de la ciudad de Cochabamba fue distinto, debido entre otras cosas, a que fue una réplica de la experiencia de Sucre adecuada a la realidad local. Este hecho le permitió superar algunas dificultades de tipo operativo que se presentaron y, fundamentalmente, porque el proceso formó parte de la estructura municipal, lo que posibilitó acelerar la aplicación de la Ley de Participación Popular en el nuevo municipio y en la gestión de las necesidades de la población asentada en ella.

En este primer momento, si bien se produjeron cambios importantes en la gestión urbana, también fue relevante el surgimiento del Concejo Municipal como un nuevo actor en el escenario de la vida política local, lo que hacía suponer que el procesamiento de las demandas tendrían un decurso distinto. Sin embargo, estudios realizados en algunos municipios de tamaño medio en el país han mostrado que la modalidad de gestión ha estado caracterizada por una preeminencia del Alcalde frente al Concejo, quien reafirmaba su liderazgo mediado por relaciones de tipo prebendal y clientelar. En ella, los proyectos viales se llevaban la mayor tajada en la distribución de recursos financieros. Esta forma de definición de prioridades logró un triple efecto: en primer lugar, como fuente de negociación para la reelección del Alcalde; en segundo, como factor que sella la valoración de la gestión, la cual era y aún hoy es medida por la cantidad de obras viales ejecutadas (el calificativo de "buena gestión" merecía aquel Alcalde que ejecutaba obras visibles a los ojos del ciudadano); en tercer lugar, se encarna el discurso de pavimento como sinónimo de "ciudad moderna".

Esta modalidad de gestión se ve reforzada, entre otras, por la insuficiencia de las políticas municipales, por las debilidades en el manejo de los recursos financieros y técnicos, por la creciente insatisfacción de necesidades y carencias en materia de servicios urbanos, además de la visión cortoplacista y terapéutica que tenían las autoridades locales. Por otro lado, fue una de las causas que provocaron que la demanda de participación, canalizada a través de las organizaciones territoriales (juntas vecinales) fuese cada vez más frecuente.

En este punto cabe hacer un paréntesis sobre el tema de la descentralización, que en la última década ha sido también recurrente. Quizás el caso de Bolivia es algo atípico en Latinoamérica, debido a que fue precisamente la sociedad civil, a través de los Comités Cívicos, la que demandó descentralizar el Estado, ante los efectos del desarrollo desequilibrado provocado por el centralismo. El planteamiento nodal fue la conformación de gobiernos departamentales autónomos (aunque en las propuestas había algunas diferencias en la forma de elección de la primera autoridad departamental). Este camino fue estrechándose cada vez más para el gobierno central, en la medida que la mayoría de los partidos tradicionales y grandes hacían eco de ella en los períodos pre-electorales y, una vez en el poder, se olvidaban de cumplir la promesa. Esto, también provocó que se elaboraran más de 15 proyectos, incluyendo los de algunos partidos políticos. Esta actitud relativamente provocadora permitió, en parte, que la demanda y los comités cívicos adquieran cada vez más fuerza. Así, en 1993, se tuvo una propuesta relativamente consensuada; en este último proceso también participaron, aunque débilmente, los gobiernos locales.

Estos dos procesos, la demanda de participación y la de descentralización, fueron parte de la propuesta de cambios propugnada por la candidatura del actual partido gobernante. Este gobierno asume la Ley de Participación Popular como una propuesta además descentralizadora, pues en su discurso se aprecia que con esta Ley se municipaliza el país y que sus alcances son más profundos que el proceso de descentralización demandado por los comités cívicos. Pese a este discurso, la demanda social persiste y el gobierno se ve impulsado a reformar la Constitución Política y a promulgar la Ley de Descentralización Administrativa, cuyo contenido no tiene los ribetes y alcances demandados, puesto que no se llega a conformar Gobiernos Departamentales, ni a otorgarles autonomía política....

Los consejeros son elegidos por los gobiernos locales de las provincias existentes en cada Departamento; su número está determinado por la cantidad de estos espacios territoriales, más un consejero por cada 50.000 habitantes. Este ha sido el inicio del segundo momento.

El segundo momento: Las percepciones

En la actualidad se vive el segundo momento, al haberse puesto en marcha la institucionalización de la participación en el ámbito local, mediante la promulgación de la Ley de Participación Popular y sus respectivas reglamentaciones. Al margen de los aciertos o desaciertos, se puede indicar que la visión de este instrumento legal sobre la participación remite a separar la gestión social de la política, asignando a las organizaciones sociales como fin el desarrollo local, y a los partidos políticos las cuestiones políticas. Este impulso desde el Estado incorpora a la organización social, que involucra a juntas vecinales, comunidades campesinas y pueblos indígenas bajo el denominativo de OTB (Organización Territorial de Base) a la estructura del Estado, mediante la creación del Comité de Vigilancia y de distritos de administración municipal, como espacios menores donde se plasme la participación para el desarrollo.

Por otro lado, la ley transfiere, además, nuevos recursos y responsabilidades a los gobiernos municipales ampliando su jurisdicción al ámbito rural. Por ello se habla de la municipalización del país. Así mismo, tiene una novedosa forma de redistribución de recursos financieros para la atención de políticas sociales transferidas, en función de la cantidad de población que habita en el municipio. También logra un avance importante al otorgar personalidad jurídica a organizaciones comunitarias existentes en los pueblos originarios, aspecto que no fue contemplado durante el proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953) (para mayor información sobre la Ley de Participación Popular ver anexo).

En general, se puede decir que la Ley actúa sobre cuestiones de territorio, de cultura, de gestión urbana, de gestión municipal; así también, sobre las dimensiones de las políticas locales, intentando eliminar la frontera entre lo rural y lo urbano. Este proceso tiene una doble virtud, al mismo tiempo que busca fortalecer el Estado y la sociedad, facilita e impulsa la renovación en la manera de gobernar el municipio.

Para enriquecer la lectura de este segundo momento se ha efectuado una indagación somera sobre las percepciones de los actores involucrados en el proceso y que manifestaron las ventajas y desventajas de la Ley de Participación Popular.

Para este cometido se plantea una breve cronología de los hechos más importantes que giran en torno a la mencionada Ley, con la intención de contextualizar dichas apreciaciones y analizarlas bajo una perspectiva de proceso y no como meras posiciones subjetivas.

Estas apreciaciones fueron clasificadas en tres categorías: la primera se refiere a aspectos financieros, administrativos y jurisdiccionales que corresponden a las municipalidades estrictamente; la segunda categoría, a aspectos socioeconómicos que afectan a los ciudadanos y, la tercera se relaciona con aspectos políticos.

Por otro lado, y de acuerdo a los acontecimientos suscitados sobre el tema, se vio por conveniente dividir este proceso en dos etapas. La primera etapa se desarrolla durante el período inmediatamente anterior a la aprobación de la Ley, y la siguiente etapa en el período de su ejecución. Bajo este enfoque las apreciaciones entonces tienen un fundamento diferente, en la primera tienen que ver estrictamente con argumentos ligados al Proyecto de Ley, y en la segunda con argumentos apoyados en los hechos acaecidos durante su implementación.

Las discusiones sobre el proyecto

El marco general bajo el cual se pone en marcha este proyecto es "El Plan de Todos", programa de gobierno que ofertó la coalición conformada por el MNR y el MRTKL durante el período electoral de 1993.

A siete meses del ascenso de Gonzalo Sánchez de Lozada al gobierno se dio a conocer al país uno de los postulados centrales del plan gubernamental: la participación ciudadana, a través del Proyecto de Ley de Participación Popular, que a decir de sus propulsores sería uno de los pilares fundamentales para llevar adelante las ofertas electorales.

Luego de intensas jornadas, como manifestaron los responsables de la redacción del proyecto de ley, el 21 de febrero de 1994 fue puesto en conocimiento del Parlamento Nacional. Es aquí cuando se inicia un intenso debate entre los diferentes sectores de la población y el Estado en un marco de conflictos sociales subyacentes a la aprobación del Presupuesto Nacional.

*En esta primera etapa se manifestaron diversas opiniones a favor y en contra. Haciendo una relación por categorías se puede advertir que la mayoría de ellas están concentradas en aspectos **políticos**. Posteriormente se encuentra la dimensión **financiera, administrativa y jurisdiccional** y, en menor medida, la **socioeconómica**.*

*Dentro de la categoría **política**, se encuentran argumentos positivos tendientes a considerar a la Ley de Participación Popular como una medida importante dirigida a redistribuir el poder político de la República, a permitir una participación plena de los ciudadanos y a evitar el autoritarismo del mercado y el poder plutocrático. En esta misma tendencia encontramos aquella apreciación que considera a la Ley como una medida justa que permitirá profundizar la democracia en el país. En cambio, existen otras posturas que analizan las desventajas. Una mayoría de ellas cuestiona una probable cooptación de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) por parte de los partidos de gobierno, en especial del MNR, y la ausencia de participación del conjunto de la población en la elaboración del proyecto. Asimismo, cuestionan la ausencia de la consideración de empresarios, profesionales, sindicatos de fabriles y comerciantes como sujetos de la participación popular.*

*En la categoría **financiera, administrativa y jurisdiccional**, encontramos apreciaciones que señalan las ventajas y desventajas de la Ley. Entre las ventajas se menciona, principalmente, aquella relativa a que esta Ley incluye un conjunto de medidas que permitirían la racionalización de los recursos económicos y su redistribución a la mayoría de las municipalidades. En cambio, aquellas que manifiestan sus desventajas se resumen en una opinión que señala que los recursos asignados por la Ley de Participación Popular son escasos para las nuevas atribuciones asignadas por la misma Ley a las municipalidades en los rubros de salud y educación.*

*Dentro de las manifestaciones clasificadas en la categoría **socioeconómica** dirigidas a solventar las bondades de la Ley, se menciona la capacidad equitativa de los resultados futuros y la posibilidad de "corregir el abismo entre los ricos y pobres, entre el campo y la ciudad". No deja de sorprender que, en cambio, no se advierte ningún tipo de manifestaciones dirigidas a identificar desventajas en este aspecto.*

*Considerando la lectura por las manifestaciones de los **actores sociales, políticos e institucionales** (sean éstos del Gobierno Central o de instituciones de desarrollo de carácter no gubernamental) se puede identificar que los actores sindicales, en especial la **Central Obrera Boliviana (COB)**, concentran la mayoría de sus críticas en el ámbito de la política y están destinadas a cuestionar la Ley porque se estarían "movimientizando" las acciones de las organizaciones de base, a través de la conformación de las OTB's y de los comités de vigilancia, y por lo tanto no canalizarían las verdaderas reivindicaciones de los pobladores.*

Dentro de la misma perspectiva, siguiendo el análisis de las manifestaciones de la COB, se identifican otras apreciaciones relacionadas a las OTB's. El argumento formulado gira en torno a que se conformarían organizaciones sociales paralelas a las ya existentes, de manera que las OTB's serían aliadas incondicionales del MNR (es preciso resaltar que se hace hincapié en el partido político y no la coalición gubernamental constituida por MNR, UCS, MBL y MRTKL) y que anularían los canales de mediación de las demandas de la población en general.

La COB también hizo declaraciones críticas cuestionando la conducta verticalista del gobierno en el proceso de elaboración del proyecto del Ley, puesto que no se produjo ninguna participación sindical. También, se encuentran posturas más radicales que consideran que la Ley debe ser rechazada porque emerge de un "gobierno excluyente y déspota" (Declaración del Secretario Ejecutivo de la COD de La Paz).

*Siguiendo con el análisis de actores, los **maestros**, mediante sus federaciones, en su mayoría se adscriben a los argumentos presentados por su organización matriz, la COB, aunque dirigen con mayor fuerza sus críticas, sobre todo en la categoría jurisdiccional, hacia las desventajas que conllevaría el funcionamiento de esta Ley, cuyos postulados tenderían a desligar al Estado de sus funciones principales e impulsar el despido masivo del personal administrativo de las escuelas. Estas apreciaciones están estrechamente ligadas a la consideración de la Ley de Reforma Educativa que atenta contra los intereses corporativos y gremiales de los maestros, parcelando localmente las reivindicaciones y, por lo tanto, debilitando su poder organizativo nacional (este último aspecto se inscribe dentro de la categoría política).*

*Contrariamente a lo expuesto hasta el momento, los **pueblos originarios** (principalmente del oriente del país) están de acuerdo, en esta etapa, sobre los postulados generales de la Ley pero expresan el temor de que sus dirigentes entren en el juego de la corrupción y sean comprados por los partidos (la apreciación involucra a los partidos en general y no solamente a los que se encuentran en función de gobierno) y que sus organizaciones originarias sean denominadas OTB's. Para superar estos embates plantean una mayor participación de los actores involucrados (sujetos de la participación) en la elaboración o corrección de la Ley.*

*Los **comités cívicos**, otro actor de importancia en las luchas reivindicativas de las regiones, curiosamente expresan muy pocas veces su opinión sobre la Ley. De la recopilación de datos apenas se pudo encontrar dos publicaciones donde indican, en términos de duda, que el MNR podría dar personería jurídica sólo a las juntas que convengan a sus intereses, tergiversando las verdaderas aspiraciones de la población. Este mismo actor social, pero dentro de la categoría financiera, administrativa y jurisdiccional menciona que la Ley afectaría negativamente a las provincias, zonas rurales, ya que serían recortados los recursos de las corporaciones de desarrollo departamentales que trabajan en esas zonas.*

*Los **partidos políticos** de oposición manifiestan su disconformidad en dos sentidos: político y financiero-administrativo. En el primer caso, advierten que la Ley daría curso a una hegemonía política del Estado sobre las OTB's vulnerando de esta forma la autonomía de las municipalidades y que el proceso en curso estaría teñido de verticalismo e imposición. Sin embargo, CONDEPA menciona que la Ley fue plagiada por el MNR ya que los postulados de la participación popular estaban presentes en su discurso electoral. Pese a este comentario, que trae a colación su conformidad respecto a este proyecto, su oposición en el parlamento demuestra lo contrario. En relación al segundo aspecto, se advierte una preocupación en torno al desequilibrio entre la distribución económica per cápita (calificada como buena) y los escasos recursos existentes para poner en práctica las nuevas atribuciones municipales.*

*A este respecto, los **empresarios privados** expresan, en reiteradas oportunidades, posturas similares pero con un aditamento en la categoría política: que tanto ellos como otros actores sociales, tales como, sindicatos fabriles, profesionales y otros, no son considerados como sujetos de la participación popular siendo organizaciones importantes en la vida política y económica del país.*

Al igual que los pueblos originarios, estos actores reconocen en la Ley, sin embargo, un instrumento necesario para profundizar y consolidar la democracia representativa. Del mismo modo dentro de la categoría financiera, administrativa y jurisdiccional, mencionan que la Ley vulnera la autonomía municipal en tanto da potestad, a los comités de vigilancia, de controlar el uso de los recursos de participación popular que harían las alcaldías.

*Algunas **instituciones no gubernamentales** también expresaron su conformidad en este aspecto, aunque criticaron su tendencia a viabilizar las medidas de ajuste estructural y mencionaron que corría el riesgo de fracasar si no se incrementaban los recursos para las municipalidades.*

*La **iglesia**, en cambio, fue un agente intermediario entre el Estado y la sociedad civil manifestando la necesidad de hacer que el pueblo participe en su reformulación antes de su aprobación.*

*Las **municipalidades**, a través de sus principales autoridades y en especial mediante su Asociación de carácter nacional, no hicieron observaciones en el campo político, sino más bien en el **financiero-administrativo**, dadas las nuevas atribuciones municipales frente a los escasos recursos financieros que dispondrían en el futuro.*

*El **gobierno central** argumentó sobre diferentes aspectos de la Ley, sin embargo, no modificó aquellos acápites que fueron más cuestionados por los **actores sociales e institucionales**, es decir, los aspectos políticos, y más bien dirigieron su defensa y argumentación a los aspectos financiero-administrativos y socio-económicos (en orden de importancia), pese a que la mayor resistencia a la Ley no provenía de los directos involucrados (las municipalidades) sino de los actores sociales representados, mayormente, por la COB.*

*Como se puede advertir, los argumentos de los **actores sociales** no manifiestan en ningún momento una posición a favor de la Ley de Participación Popular, al contrario, sus argumentos (en algunos casos fundamentados y en otros no) tienden a cuestionar la puesta en marcha de la Ley. Aunque sobresale el silencio de las **juntas vecinales** en esta etapa, su posición a favor de la Ley --aunque solamente "aprobada en grande"-- será conocida de manera pública a escasos días de la aprobación de la Ley y luego de un ampliado nacional.*

El debate de la Ley

Luego de su consideración en el Parlamento Nacional, el 13 de abril de 1994, la Ley de Participación Popular es aprobada con la introducción de algunas modificaciones. En un ambiente de debate, finalmente el 20 de abril, el Presidente de la República promulga la Ley mediante el Decreto Supremo 23792, que incluye la creación de la Secretaría Nacional de Participación Popular para garantizar el proceso de aplicación apoyado por planes y acciones legales, técnicas y administrativas en un marco de estrategias para el desarrollo. Así mismo, la Secretaría Nacional de Participación Popular fue creada para establecer los mecanismos de relación y coordinación de las tareas del Ministerio de Desarrollo Sostenible con las instancias nacionales, sectoriales y territoriales en el marco de la participación popular.

Posteriormente, en junio de ese año, el gobierno central negocia y concerta con las alcaldías del país la Reglamentación de la Ley. Las municipalidades dan su veredicto oficial, aceptando el Reglamento el 27 de junio, luego de que sus requerimientos son tomados en cuenta por el gobierno.

Entre las observaciones se encontraba aquella disposición que transfería a la institución edil la responsabilidad de cubrir los sueldos del personal administrativo de los sectores de salud y educación y que es modificada en la redacción del reglamento final.

A principios de julio se puso en funcionamiento la Ley iniciando la transferencia de propiedad de escuelas y hospitales a los gobiernos municipales. Esta agenda continuó con la distribución de recursos a estas instituciones, a través de diferentes bancos locales, siendo Beni el primer departamento beneficiado. En este ciclo de desembolsos se mancomunaron algunas poblaciones, tal como menciona la Ley, y se inicia el fortalecimiento institucional a las alcaldías provinciales para la elaboración de sus planes operativos. Paralelamente a estas acciones, las corporaciones de desarrollo de los distintos departamentos transfieren sus proyectos. Finalmente, cerrando este proceso de transformaciones, el 9 de septiembre se aprobó el Decreto Reglamentario de las OTB's con lo que se inician las tareas de reconocimiento y la posterior conformación de los comités de vigilancia.

Para esta etapa, algunos de los argumentos utilizados ya no se rigen por la mera interpretación de la Ley sino que algunos incluyen fundamentos específicos de su puesta en marcha. Asimismo, a diferencia de la etapa anterior, las opiniones de los actores involucrados en el proceso se encuentran mayormente concentrados en aspectos ***financiero-administrativos y jurisdiccionales****, seguidos por los* ***políticos*** *y, finalmente, los* ***socioeconómicos****. Los argumentos utilizados difieren muy poco de los emitidos en la etapa anterior, sin embargo, dada la aprobación de la Ley y el Decreto Reglamentario, existen consideraciones más puntuales y concretas, como señalamos líneas arriba.*

Así, en el ámbito ***financiero, administrativo y jurisdiccional****, se definen argumentos ventajosos sobre la Ley concernientes al nuevo rol de las municipalidades y las posibilidades de invertir mayores recursos en poblaciones antes desatendidas por el Gobierno Central. De igual manera, se argumenta la influencia de la Ley sobre el ordenamiento jurídico-territorial del país. En cambio, las desventajas son identificadas por los aún escasos recursos destinados a las municipalidades frente a la gran cantidad de responsabilidades --anteriores y nuevas-- traducidas a un ámbito jurisdiccional mayor (la Sección de Provincia). A estas manifestaciones, se suman aquellas que mencionan la debilidad institucional de la mayoría de las municipalidades del país y su desconocimiento en el manejo de los sectores de salud y educación.*

En relación a los aspectos ***políticos****, en sus apreciaciones positivas o ventajosas, se ponen de relieve elementos que consideran a la Ley como una posibilidad de fortalecer la democracia marcando una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil. Dentro de la misma perspectiva, también señalan el potencial de la Ley puesto que ella reconoce la pluralidad étnico-cultural de Bolivia al reconocer jurídicamente a sus organizaciones naturales. Ponen como ejemplo la designación de un Subalcalde en Charagua elegido en asamblea por el pueblo.*

En cambio, entre las desventajas, se denota una preocupación marcada en los diferentes actores sociales acerca de una posible cooptación de las OTB's por parte de los partidos políticos y en especial del MNR. Este hecho se ve respaldado por el desorden existente en el reconocimiento jurídico de dichas organizaciones por parte de los directos responsables (municipalidades y prefecturas). En esta línea, también se inscriben algunas manifestaciones que aseveran que la Ley es un mecanismo de manipulación política y de imposición ya que tanto en la elaboración de la Ley como del Decreto Reglamentario no existió una participación de la sociedad y de sus organizaciones representativas. También existen argumentos tendientes a no aceptar la Ley, puesto que no consideraría a los ayllus como sujetos de la Participación Popular u otra que menciona que serviría para dividir a los pueblos.

Siguiendo el orden precedente, se expondrán las opiniones de los ***actores*** *que declaran sobre el tema. Durante esta etapa, las apreciaciones de la* ***Central Obrera Boliviana*** *giran en torno, únicamente, a los aspectos políticos manteniendo posturas similares a las planteadas en la etapa anterior.*

Sin embargo, un nuevo argumento es esgrimido y hace mención a que con la implementación de

la Ley se estaría reforzando la estrategia política de los partidos de gobierno hacia las elecciones nacionales de 1997. Las intervenciones de la COB son numéricamente inferiores a las intervenciones de las organizaciones sindicales que la conforman, como ser, los ***maestros, los trabajadores de salud y la Confederación nacional campesina*** *(CSUTCB).*

En esta misma categoría, los ***maestros*** *y los* ***trabajadores de salud*** *nuevamente retoman el argumento de que la Ley potenciaría mecanismos de manipulación política. Así encontramos que mantienen sus posturas anteriores con algunos aditamentos especiales. En este caso, los trabajadores de salud invalidan la participación de las OTB's en esta área, fundamentando que no estarían capacitadas para enfrentar los retos sobre este sector. En el terreno financiero-administrativo y jurisdiccional, tanto los maestros como los trabajadores de salud vuelven a expresar los escollos por los que atravesarían las municipalidades, dada su incapacidad económica y falta de conocimiento para el manejo de ambos sectores, que tendrían que seguir dependiendo del gobierno central.*

Los campesinos, a través de la ***Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia*** *(CSUTCB) y sus centrales sindicales, mantienen posturas de desconfianza ante la posibilidad, dicen ellos, de que las OTB's sean creadas por encima de sus organizaciones naturales y establezcan conflictos y divisiones en el movimiento campesino. Inclusive, en algunas declaraciones de sus principales dirigentes se manifestó que se organizarían comités de autodefensa contra las OTB's. En cambio, los* ***pueblos originarios del oriente*** *del país mantienen una postura diferente haciendo conocer su satisfacción respecto a la Ley, aunque advierten la necesidad de profundizar el análisis de su contenido.*

Mezcladas con estas opiniones de la sociedad civil, se empieza a vislumbrar el desempeño de la facultad de fiscalización y control que asigna la Ley. Es así, que las organizaciones definidas como sujetos de la participación -en especial en provincias- manifiestan en reiteradas oportunidades los malos manejos financieros y administrativos de algunas autoridades municipales. De esta manera, se manifiesta una apropiación de la Ley.

Pero ¿qué ocurrió con los sujetos de la participación en las ciudades, como las ***juntas vecinales****?. Pese a lo esperado, las declaraciones en prensa fueron definitivamente menores en relación a las emitidas por otros actores. Su crítica y reflexión fue en cambio difundida en diversos seminarios nacionales, departamentales y locales realizados en distintas ciudades del país. Su postura oficial fue conocida luego de un ampliado de la Confederación realizado en Cochabamba días previos a la aprobación de la Ley. En este evento se aceptaba en grande la Ley de Participación Popular y se exigía al gobierno la modificación de algunos artículos. Es quizá por esta razón, que no se advierten mayores movilizaciones ni posturas contrarias a la Ley.*

Para esta etapa, los ***comités cívicos*** *no vuelven a manifestar argumentos en contra o a favor de la ley, sino más bien, a título de recomendación, señalan la pertinencia de adecuar la futura Ley de Descentralización (actualmente sancionada) a la Ley de Participación Popular. Este hecho es explicable porque los comités cívicos son quienes lucharon tradicionalmente por defender los intereses de las regiones frente a las acciones del Estado.*

La orientación de las manifestaciones de los ***partidos políticos*** *se concentra principalmente en dos aspectos: financiero-administrativo y jurisdiccional y políticos (en orden de importancia). En el primer caso, al igual que las manifestaciones de los otros actores, versa sobre la debilidad económica de las municipalidades. En el segundo, se advierten posiciones negativas frente a la Ley al aseverar que pondría en riesgo la integridad cívica de las juntas vecinales sujetándolas a los caprichos de la dinámica partidaria.*

Asimismo, se menciona que al estar promovida por el gobierno central, la participación popular correría el riesgo de no introducirse en el sentir de la población y, en consecuencia, debilitaría o anularía su consolidación.

En relación a los sujetos de la participación, también se menciona la desventaja de no tomar en cuenta a los sindicatos del sector productivo pese a que su incorporación a la Ley posibilitaría una gestión integral hacia el desarrollo. Como se puede apreciar, la mayoría de las consideraciones son críticas que manifiestan las debilidades de la Ley aunque algunas ponderan su posible papel articulador entre el Estado y la población.

*Los **empresarios privados** y la **iglesia**, en cambio, consideran que la Ley provocará profundos cambios en el nivel de vida de la población, aunque como en la anterior etapa, piden que el gobierno central impulse campañas más agresivas para superar algunas confusiones provenientes de interpretaciones erradas de la Ley. En este caso, son los únicos actores que hacen mención a aspectos que se inscriben en el ámbito socioeconómico.*

Para esta etapa, quienes actúan como personajes centrales son el gobierno central y los gobiernos municipales. El motivo se explica por la puesta en práctica de la Ley que afecta directamente la rutina de los municipios tanto de ciudades como de provincias.

*En el caso de los **gobiernos municipales pequeños** podemos apreciar que sus manifestaciones son, por lo general, de beneplácito. Excepto algunos municipios como Capinota, que antes recibía mayores recursos, la mayoría resaltan, sobre todo, la posibilidad de contar con recursos económicos y con el apoyo de las corporaciones para solucionar sus problemas administrativos y de capacidad técnica. En cambio, los **gobiernos municipales** de las secciones cuyas capitales son las ciudades más importantes del país, constantemente cuestionan la baja designación de recursos frente a sus nuevas atribuciones, llegando incluso a negarse a implementar la Ley (es el caso de la municipalidad de Tarija).*

*El **gobierno central**, a diferencia de la etapa anterior, muestra tanto las desventajas como las ventajas de la Ley a la opinión pública y a los actores involucrados en la problemática. Entre las desventajas, advierte a la población la lentitud del proceso frente a la realidad que viven las municipalidades de país (sobre todo por la incapacidad de gasto debido a su debilidad institucional), los nuevos problemas limítrofes que antes de la implementación de la Ley estaban latentes y que luego se agravaron por la necesidad municipal de captar mayores recursos. Igualmente, expresan en reiteradas oportunidades el riesgo de que la corrupción amenace dicho proceso.*

Los detalles positivos o las ventajas de la Ley se manifiestan (sobre todo a un año de aprobada la Ley) en los primeros resultados de su implementación, como ser, los mayores recursos con que disponen las municipalidades, las obras ejecutadas producto de esta disponibilidad, las tareas de fortalecimiento municipal iniciadas para este cometido, la definición de límites reales de las secciones, y otros. Todos estos aspectos pueden ser situados en el ámbito financiero-administrativo, en tanto que en el aspecto socio-económico, el gobierno central empieza a destacar los primeros resultados, sobre todo en relación a los beneficios que supuso, la construcción de obras civiles y productivas. En este mismo rubro se manifestó el impacto en la generación de empleo. Este argumento no aparece antes de la implementación de la Ley sino posteriormente, cuando se cuantifica, en distintas zonas del país, la cantidad de nuevos trabajos generados por ella (aquellos de empresas constructoras y consultoras como de las propias municipalidades). En lo político, a diferencia de las anteriores manifestaciones, dirige sus apreciaciones a la función de bloqueo y sabotaje por parte de algunas municipalidades a cuya cabeza están partidos de la oposición. Este bloqueo estaría dirigido a lograr que las organizaciones no procedan a adquirir su personalidad jurídica confundiéndolas sobre el alcance de la Ley y a oponerse, sin mayores fundamentos, a sus postulados.

Si bien el argumento de la manipulación política de las organizaciones sociales era esgrimido por los partidos de oposición, en esta etapa los propios partidos del bloque gubernamental exponen su preocupación.

En este mismo aspecto político, se pueden inscribir como ventajas, argumentos que fueron manejados anteriormente, aunque se debe resaltar algo que manifestaron los propios personeros del gobierno (y algunos periodistas): que la participación popular había logrado implementar una estrategia de comunicación descentralizada que se aplica cotidianamente a todos los sectores de la población, incorporando a sectores sociales antes totalmente alejados del Estado y sin posibilidades de acceder a los derechos ciudadanos por su desconocimiento al respecto.

*En este período, las **ONG's** y la **Iglesia** ponderan los resultados de la implementación de la participación popular pero advierten sobre problemas que se fueron desarrollando en este proceso. Dentro de ellos se destaca la importancia de controlar el posible despilfarro de los recursos municipales en algunas secciones y la necesidad de que el Estado controle estos aspectos para evitar el fracaso de los postulados de la Ley.*

Por lo que demuestran algunas encuestas realizadas en el país, la Ley de Participación Popular es la que mayor apoyo tiene de la ciudadanía (64 por ciento, hacia fines del pasado año). Este dato corrobora la tendencia de opiniones que hubo en este período. Es decir, los actores sociales, políticos e institucionales finalmente apoyaron la Ley en base a su perspectiva redistributiva y política.

Pero durante este proceso se pueden identificar percepciones diferentes, incluso, de un mismo actor. Esto sólo es explicable por las circunstancias políticas y sociales de las intervenciones de los actores (es el caso de CONDEPA que en un primer momento acepta la Ley, al decir que este proyecto era suyo y, luego en el parlamento, se opone).

Del mismo modo podemos encontrar que las opiniones de actores sociales adscritos a la Central Obrera Boliviana tienen tendencias diferentes fruto de sus diferencias sociales y políticas internas. Así, los campesinos y pueblos originarios del occidente del país se encuentran reacios a la implementación de la Ley por considerarla atentatoria contra sus organizaciones originarias, en cambio, los del oriente están de acuerdo con los postulados de la Ley en tanto los reconoce como actores determinantes de su propio desarrollo. Pero, ¿cómo puede comprenderse ambas posturas contrapuestas? Sin lugar a dudas algo que explica este hecho es la participación político-partidaria (sobre todo de tendencia izquierdista) en los sindicatos campesinos del occidente, frente a escasa presencia de este elemento en las organizaciones de los pueblos originarios del oriente. Por otro lado, los primeros grupos ya fueron, durante el 52, protagonistas de una transformación económica y social profunda y, en este caso, la Ley, supuestamente "arremete" con estas organizaciones de trayectoria histórica importante y tiende a "suplantarlas" con otras (OTBs). Es posible que haya sido un malentendido de quienes interpretaron la Ley pero en todo caso esta apreciación dio lugar a una larga lista de opiniones contrarias a la Ley sobre el tema. En cambio, los pueblos originarios del oriente acogen la Ley positivamente, en tanto el Estado les otorga personería jurídica dándoles, por primera vez, la posibilidad de ser sujetos de su desarrollo.

Las posturas de los diferentes actores sociales e institucionales tienen un componente político-partidario que va cambiando de acuerdo a las circunstancias. De esta forma no es casual que la Ley haya tenido más críticas negativas provenientes de los gobiernos municipales de las ciudades grandes (excepto Santa Cruz) cuyas autoridades eran (y en algunos casos siguen siendo) de partidos opositores a la coalición oficialista.

A dos años de la fecha en que fue aprobada la Ley de Participación Popular observamos que la mayoría de los diferentes actores que fueron opinando y expresando sus apreciaciones sobre este proceso de implementación muestran con beneplácito los logros de la participación.

Un hecho que se debe resaltar es la reunión que el gobierno central organizó para conmemorar esta fecha donde fueron invitados más de 300 dirigentes de comités de vigilancia que operaban en el país. La concurrencia fue masiva y la disposición de estos representantes por defender sus intereses y derechos establece una perspectiva positiva de protagonismo social.

Sin lugar a dudas quedan muchos retos que enfrentar. El gobierno central por su parte ha encarado dos nuevas tareas: la de potenciar la labor de las OTBs y comités de vigilancia y de impulsar la elaboración de los planes estratégicos de desarrollo.

Una mirada crítica a la Ley

Para obtener una mirada crítica a la Ley de Participación Popular, nuestro análisis se ha dividido en tres aspectos, a nuestro entender, fundamentales. En primer lugar, se analizará la Ley en su carácter general; en segundo lugar, se tratarán aquéllos relacionados con el Gobierno Municipal (atribuciones y aspectos financieros) y, finalmente, se verán los aspectos relevantes en cuanto a la constitución de los nuevos sujetos de la participación. El enfoque trata de establecer, en cada uno de los temas, tanto sus potencialidades como debilidades para, finalmente, hacer una apuesta hacia el futuro introduciendo algunas sugerencias que permitan el mejoramiento de este instrumento.

Los aspectos generales

Condensamos la visión, desde el Estado, a través de cinco variables: ***relaciones Estado/sociedad****, entendiendo que puede tratarse de encuentros entre ambos o, bien, de transferencia de responsabilidades del primero a la segunda;* ***gestión social/gestión política****, definidas por sus objetivos: el desarrollo o el poder; una tercera dimensión, los* ***grados de participación****, que pueden ser, por ejemplo, de participación en los niveles de decisión o simplemente consulta; luego, desde los* ***actores****, si son los individuos o las organizaciones de pobladores, y si las organizaciones preexisten a la propuesta o si son creadas por ella. Finalmente, los* ***niveles administrativos****, donde se establece la participación y pueden ser: nacional, regional o local.*

La visión del Estado nos muestra que en Bolivia se trataría de una mezcla entre la transferencia de responsabilidades a la sociedad y el encuentro entre ambas.

En la dimensión de la gestión, como se señaló precedentemente, el enfoque está dirigido a la gestión del desarrollo antes que al poder. En este sentido, si se hubiese dado énfasis en la cuestión política debían haberse instituido algunos canales de participación decisional como, por ejemplo, el referéndum o el cabildo para resolver cuestiones vitales en el orden político (la destitución de autoridades o la resolución de conflictos entre los dos poderes del gobierno local). Los postulados de la Ley hacen énfasis en la gestión social, es decir en la reproducción social en lo micro, el desarrollo local.

En cuanto a los grados de participación, establece niveles decisionales en la planificación y en la fiscalización. En este último se da énfasis en la utilización de recursos financieros y en la asignación presupuestaria municipal, sin que ello signifique restar la capacidad decisoria del Concejo Municipal. Para este efecto se crea el Comité de Vigilancia como el ente delegado por la sociedad local. En tanto que en la planificación, la participación se reduce a la priorización de proyectos. Este aspecto, determinará un afán proyectista, que puede provocar un sentido de pérdida de tiempo y por tanto puede poner en riesgo el real sentido de la participación en la toma de decisiones sobre cuestiones vitales para el desarrollo local.

La Ley determina que los sujetos de la participación son las organizaciones existentes en el ámbito territorial, vale decir, las juntas vecinales en las ciudades, los sindicatos de las comunidades campesinas y los representantes de los pueblos originarios en el área rural.

En cuanto a los niveles administrativos del Estado, en el país se trata de establecer procesos participativos únicamente en el nivel local y no nacional (la reglamentación de la Ley permite afirmar su institucionalización). Es necesario aclarar que en Bolivia, hasta este momento, no existen gobiernos regionales, aunque se ha avanzado en el proceso de descentralización, pero en una dimensión administrativa.

Por la Ley de Descentralización Administrativa se crea el Ejecutivo Departamental, cuya autoridad máxima,el Prefecto, es designada por el Gobierno Central y colaborada por un equipo de Secretarios (de Desarrollo, de Medio Ambiente, de Desarrollo Humano, de Participación) nombrados por el Prefecto y con un Consejo Departamental, cuyos miembros son elegidos por los municipios capitales de Provincia y tienen una función de relativa fiscalización. Esta última dimensión permite sostener que el camino de la descentralización, en el país, tiene sus particularidades que lo diferencian de aquellos otros países de la región que han asumido también procesos de descentralización como Chile, Colombia y, en cierta medida, Perú.

El Gobierno Municipal

Ahora bien, con los elementos vistos, es posible ahondar más en algunas reflexiones en torno a los contenidos de la Ley de Participación Popular y que hacen referencia al gobierno local, dentro un nuevo escenario que incorpora, en ciertos niveles decisionales, a viejos actores de la gestión urbana.

Una primera cuestión que modifica la Ley es la relacionada con la jurisdicción municipal. Antes de la promulgación de la Ley 1551, ésta era entendida como aquel ámbito físico-urbano, en el que existen diversas actividades económicas, políticas, culturales y con una población asentada. Esta jurisdicción era definida por una Ley de la República específica para cada municipio, basada en los límites establecidos en su Plan Regulador. A este ámbito espacial se le asignó el concepto de ciudad y en él se tenía un Gobierno Municipal como órgano político administrativo del Estado y descentralizado, el más cercano y el de mayor vinculación con la sociedad, por tanto, más ligado a la vida cotidiana y más accesible, al decir de Manuel Castells más sensible a ser penetrado por ella. La mencionada Ley, en el Título II, Artículo 11º, amplía la anterior jurisdicción a un ámbito físico mayor, que abarca no solamente aquella ciudad, que hasta hoy fue administrada por el gobierno local, sino incorpora su entorno rural inmediato. Este ámbito territorial en la división política-administrativa de Bolivia es definido como la Sección de Provincia.

Al ampliar el ámbito jurisdiccional del gobierno local, se entiende que se le está asignando un territorio mayor donde vive una población concentrada, lo urbano, y un espacio rural con población relativamente dispersa, en él las actividades agrícolas son las predominantes y vitales para el sustento de la población urbana. Esta ampliación significa, en primer lugar, que a partir de su aplicación, grandes fajas territoriales que estaban vacías de la presencia del Estado tendrán hoy un aparato más cercano al que la población pueda presentar demandas para mejorar sus condiciones de vida. Éste es uno de los avances importantes de la Ley de Participación Popular, en cuanto llena un espacio donde el Estado estaba ausente. En segundo lugar, con esta medida la población campesina podrá ahora acceder y demandar beneficios en políticas de desarrollo relacionadas inclusive con su capacidad productiva. Hasta antes de esta Ley, las demandas campesinas ante el Gobierno Central eran en una mayoría de casos procesadas por su organización nacional, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) o por su Federación Departamental. De esta manera, para muchos de ellos la relación con el Estado era una cuestión abstracta por su inaccesibilidad.

En este punto, hay una nebulosa. Si bien la Ley amplía la jurisdicción municipal, al parecer, aún se mantiene la necesidad de tener una Ley que fije los límites urbanos; esto en la medida que la cuestión de límites tiene un correlato con el impuesto a la propiedad.

Se entiende, y de hecho la Ley establece que el 100 por ciento de lo recaudado por este concepto, en el área urbana, es para las arcas del gobierno local, en tanto, la propiedad rural está exenta de este pago. En este sentido no hay en la Ley algo que establezca el límite entre lo urbano y lo rural que elimine la necesidad de una Ley específica como sostiene la Ley Orgánica de Municipalidades.

Otro aspecto relacionado con la jurisdicción es el referido a la asignación de recursos financieros de coparticipación. Este aspecto se abordará posteriormente.

Este cambio de concepción, que municipaliza el territorio nacional(19), provocará también algunos conflictos y acrecentará ciertas debilidades, entre los cuales se puede mencionar la incorporación de actividades de la economía agrícola, hasta hoy desconocidas o no tomadas en cuenta en las políticas urbanas; implicará un cambio de óptica tanto en el aparato burocrático como en la dimensión política.

En lo administrativo, abarca una ampliación del catastro y su correlato con los impuestos prediales rurales, hasta hoy no cobrados por el Estado. Es posible prever conflictos sociales y políticos en el mediano plazo; en la medida que la sociedad rural no vea los beneficios inmediatos. Sin embargo, este problema puede ser resuelto, siempre y cuando exista una voluntad política adecuada a la cosmovisión que tiene el poblador rural y al papel que jugará el gobierno local en la satisfacción o atención de sus demandas.

En lo político, abarca la incorporación de nuevos sujetos o actores que no tienen, por su tradicionalismo, las mismas expectativas y visiones en torno al papel de los partidos políticos como mediadores de las demandas de la sociedad. Esto nos permite pensar que las viejas prácticas de cooptación electoral encontrarán en estos espacios, mayores posibilidades de continuidad con las viejas prácticas prebendales, caudillistas y clientelares.

En otro orden de cosas, pero dentro del aspecto político mencionado, existía una especie de subvaloración formal entre los gobiernos municipales de ciudades principales y pequeñas, en la medida que el Órgano Deliberante de las primeras era denominado Concejo y el de las segundas Junta Municipal. A este respecto, la Reforma de la Constitución Política ha eliminado el término de Junta Municipal y, a partir de agosto de 1994, todos los gobiernos locales tienen un Concejo Municipal con variación en el número de miembros (definido por la cantidad de población) que en ningún caso debe pasar de once. Por otra parte, y en relación a las competencias y atribuciones, es importante mirar un poco hacia atrás, cuando se inicia en 1985 la redemocratización local. La Ley Orgánica de Municipalidades, sancionada ese año no asignó nuevas competencias al Gobierno Municipal sino que consolidó las que estuvo cumpliendo.

Uno de los avances más significativos desde el año 1985, además de la devolución de la autonomía municipal, fue la constitución de los Concejos como los nuevos actores de la democracia local con carácter pluripolítico. La Ley Orgánica determina que el gobierno municipal quede conformado por un Órgano Deliberante (el Concejo) y un Órgano Ejecutivo (la Alcaldía). Uno de los defectos de esta ley es que el Alcalde es quien concentra el mayor poder sobre el aparato administrativo, lo cual genera una serie de problemas en las relaciones entre éste y el Concejo, situación que se ve acentuada por el sistema de elección, pues para ser Alcalde se requiere una votación mayoritaria de los miembros del Concejo y ello le otorga un alto poder político frente a este Órgano. Esto tiene relación con las atribuciones y competencias, en la medida que el Alcalde, al ser depositario de estos poderes, adquiere una posición de omnipresencia y omnipotencia en la gestión municipal. Una de las apuestas de la Ley de Participación Popular es que, con la capacidad fiscalizadora del Comité de Vigilancia, la supremacía del Alcalde frente al Concejo puede ser transformada o, al menos, disminuida en tanto las decisiones de este ente creado por la Ley, en el ámbito de la planificación, sean tomadas en cuenta.

Ahora bien, la Ley de Participación transfiere a los gobiernos municipales (Art. 12) la infraestructura física de algunos servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales, riego, microriego, etc. De esta manera, amplía sus competencias (privativas del gobierno municipal) en dotación, mantenimiento de los equipos, equipamientos, mobiliarios, material didáctico, medicamentos, alimentación en los servicios de salud, además de la dotación y construcción de nuevas infraestructuras y la promoción y fomento de las prácticas deportivas.

Estas nuevas competencias constituyen un reto para los gobiernos municipales, ya que no tienen experiencia, ni capacidades humanas adiestradas para cumplir eficientemente con ellas. En tal sentido se verán obligados a contratar o perfeccionar personal de planta, incrementando en algún caso el aparato burocrático. Igualmente tendrán que asumir políticas locales de carácter social, las cuales exigen una visión integral del desarrollo.

En este acápite, hay algo no expresado con claridad y es el caso de las infraestructuras de saneamiento básico (agua potable y alcantarillado) que, en uno de los incisos, surge veladamente como atribución y competencia del gobierno municipal siendo que existen, en algunos municipios (sobre todo en las ciudades grandes), empresas descentralizadas o cooperativas que se hacen cargo de estos servicios. Esta situación le obliga al Gobierno Municipal a enfrentar el problema adicional de exigir del Gobierno Central una posición clara que pasa por establecer si dichos servicios serán una competencia privativa o concurrente y si las empresas privadas pasarán a ser empresas que cumplan una atribución delegada o deberán retornar a la esfera municipal. Sin embargo, es de conocimiento que las empresas públicas de las ciudades grandes, como las de La Paz y Cochabamba, ingresarán en el proceso de capitalización por decisión unilateral del Gobierno Central.

Por otra parte, en algunas ciudades pequeñas, la ausencia de otros organismos con más o menos experiencia en la prestación de estos servicios ha determinado que el gobierno municipal asuma esta responsabilidad(21). Para estos municipios, la definición de estas cuestiones les significará un reto y tal vez hasta será fuente de conflictos sociales, por la poca credibilidad que la población tiene en la eficiencia y eficacia de las acciones municipales.

Acá es preciso detenerse un momento. Si bien la Ley de Participación otorga al gobierno local competencia (aunque como se dijo, veladamente) en la prestación de estos servicios, por otro lado, la Ley de Capitalización debilita la capacidad del Gobierno Municipal de fijar tarifas por la prestación de estos servicios. Potestad importante en la economía de la población y en la gestión de los servicios, porque incorpora a un actor que no responde a políticas locales y puede en consecuencia entorpecer, alterar o distorsionar su normal desarrollo. Esto se debe a que la capitalización de las empresas públicas implicará que la regulación esté en manos de una superintendencia establecida por ley con asiento en la sede de gobierno. Todo esto supone la existencia de instancia perturbadoras en la relación sociedad-municipalidad.

Ahora bien, los temas que mayor preocupación han despertado tanto a la ciudadanía como a los gobiernos municipales son los referidos a la educación y la salud, seguramente porque son los servicios que más recursos y mayor atención requieren. En tal sentido, al habérseles transferido, a los municipios, una parcialidad de estos servicios (sólo infraestructura), y en la medida que las políticas sobre estas áreas (tanto en relación a las orientaciones de su contenido general como en relación al personal administrativo y docente en particular) son aún responsabilidades privativas de la administración central, se suscitarán conflictos que entrabarán una adecuada administración y la superación de las enormes deficiencias que en la actualidad tienen. Esto a la vez plantea un dilema, la articulación de las políticas macro (ámbito nacional) con las micro (ámbito local) aspecto vulnerable que puede perjudicar y generar deficiencias en la gestión de ambos servicios.

Sobre estos servicios, ahora municipalizados, habría que hacer una doble lectura, desde la óptica de la sociedad y desde la óptica del gobierno municipal. Desde la visión de la sociedad, resulta más conveniente que el gobierno municipal intervenga en estos servicios porque el ciudadano sabe que el gobierno local es más permeable a las demandas y por lo tanto a la presión social.

Así, la ciudadanía podrá obtener más rápidamente mejoras en la infraestructura de estos servicios, que hoy manifiestan una enorme precariedad. Una demanda en la educación, por ejemplo, será planteada no sólo por el magisterio, sino será resultado de una concertación entre docentes, alumnos y padres de familia; situación que el Gobierno Municipal difícilmente podrá enfrentar. En ese caso, la presión social logrará que la demanda sea atendida con relativa prontitud.

Claro que esta situación es un desafío para la ciudadanía, en la medida que una demanda sobre estos servicios deberá ser resultado de la prioridad que la sociedad le otorgue y, en consecuencia, deberá provocar que el gobierno local establezca una política que permita mejorar la cobertura y calidad de la prestación de estos servicios. En el fondo, se trata de lograr que el gobierno destine un buen porcentaje de sus recursos financieros para la atención de estos servicios. Sin embargo, por la tradicional forma de hacer gobierno, es probable que ante una demanda de este tipo surjan conflictos.

Desde la óptica del gobierno local, la atención, aunque sea de una parcela de estos servicios, significa una mayor carga financiera para el presupuesto municipal, aún insuficiente pese a la asignación de nuevos recursos. En consecuencia tendrá, que dejar de ejecutar cierto tipo de obras. En esta medida, las autoridades son las que mayor riesgo ven debido a que la población está acostumbrada a evaluar una buena gestión por la cantidad de obras viales o visibles que ejecuten. Por lo menos en los estudios realizados, se ha visto que una mayor cantidad de recursos se destinan a este tipo de obras, y como la educación y la salud no tienen este componente (visualización por el conjunto social) el riesgo es perder popularidad. Lo cierto será que, ante las nuevas demandas, el gobierno municipal tendrá que dejar de atender otras de mejoramiento urbano y esto posiblemente provocará que la brecha entre necesidades y recursos financieros se ensanche aún más.

La aplicación de la Ley supone dificultades en el establecimiento de prioridades resultantes de las necesidades o carencias a ser atendidas por el gobierno local. Estas dificultades se presentan tanto para los políticos como para la sociedad local, en la medida en que se presentan dos lógicas e intereses que pueden ser, en algunos momentos, contrapuestos. Por un lado, el poblador en su cotidianidad tiende a confundir lo importante con lo urgente, de manera que su lógica lo impulsa a resolver sus problemas de manera inmediata. Por el otro, el político maneja la lógica de la acumulación política impulsando una gestión tendiente a satisfacer necesidades de corto plazo debido, fundamentalmente, al tiempo de mandato corto. Este encuentro determina la pérdida de visión sobre los cambios estructurales que modifican el estado de precariedad en el que se encuentra una mayoría de la población. Actualmente esta situación tiene posibilidades de ser cambiada en razón de que el tiempo de mandato ha sido ampliado de dos a cinco años, tiempo que permite efectuar una planificación de mediano o largo plazo como resultado de nuevas formas de relacionamiento entre la sociedad y el gobierno local. Pero, a la vez, también significa un peligro a nivel político ya que los candidatos pueden ser reelectos indefinidamente, dando lugar a acentuar las tradicionales formas de caudillismo, prebendalismo o clientelismo.

En fin, mucho se puede decir de estas nuevas responsabilidades. Pero, en general, se puede pensar que en la mayoría de los casos es probable que esta transferencia de competencias al gobierno local resulte más beneficiosa para las demandas de la sociedad. Porque, al fin de cuentas, el Gobierno Central por mucho tiempo se olvidó de asumir políticas sociales y hoy está transfiriendo estas capacidades a los gobiernos locales, en el supuesto que se logre una mejor y más adecuada atención a ellas.

Esta ley impone retos muy importantes para los municipios; el menos discutido de ellos radica en el hecho de que establecer políticas integrales de desarrollo local supone abordar el tema del empleo urbano y rural. Sin embargo, ya existe un Decreto que obliga a invertir un mínimo del 25 porciento de los recursos de coparticipación para la implementación de programas y proyectos productivos, lo cual determina que el gobierno local deberá tomar en cuenta la generación de nuevos empleos y el fortalecimiento del aparato productivo de su municipio.

Esta situación impulsa a que la sociedad demande la implementación de políticas dirigidas a aliviar la pobreza local. En este sentido, sería conveniente que se discutiera con el aparato central si ésta es una responsabilidad concurrente y cuáles serán los límites en los que el gobierno municipal puede desempeñarse.

Ahora bien, en cuanto a la transferencia de recursos financieros la Ley de Participación, evidentemente, otorga nuevos ingresos al ampliar el porcentaje de asignación a los gobiernos locales en los recursos de coparticipación, establecidos anteriormente por la Ley 843 (vigente desde 1986). En ella participaba con el 10 por ciento de lo recaudado en la renta interna departamental. La Ley de Participación Popular modifica esta situación y determina un novedoso sistema al establecer una redistribución de recursos nacionales. Esto, en términos reales, quiere decir que, de la recaudación efectiva de las rentas nacionales, el 20 por ciento será destinado a los gobiernos municipales. La distribución de ese porcentaje está en función de la cantidad de población asentada en la jurisdicción de cada municipio. En otros términos, quiere decir que se destina una cifra común por cada habitante. Además de estos recursos de coparticipación, los gobiernos municipales disponen de los ingresos generados por los impuestos sobre la propiedad urbana y la rural, de los impuestos a vehículos automotores, motonaves y aeronaves, así como de las tasas y patentes fijadas por Ordenanza Municipal. Habría que señalar que los recursos generados por los impuestos descritos representan una mayor cantidad de ingresos para las arcas municipales, en la medida que la Ley determina que el 100 por ciento se queda en el tesoro municipal, superando lo fijado en la Ley 843.

En términos generales, se puede afirmar que a partir de la aplicación de la Ley de Participación Popular los Gobiernos Municipales disponen de mayores recursos para atender las demandas de la sociedad. Sin embargo, también puede decirse que ellos no son suficientes dada la ampliación jurisdiccional, la ampliación de competencias y las enormes carencias e insatisfacciones existentes.

Para los gobiernos municipales de ciudades pequeñas y algunas intermedias este incremento de ingresos es altamente significativo. Se puede mencionar que existen casos en los cuales el gobierno local apenas llegaba a cubrir los sueldos de una planta mínima de funcionarios. Es por ello que esta nueva dimensión financiera supone una enorme responsabilidad para atender las demandas locales, donde la capacidad institucional es aún débil.

En esta materia también existe un problema agudo para los municipios pequeños. La eliminación del Banco del Estado y del Banco Agrícola ha determinado que éstos queden sin ninguna agencia bancaria próxima, y en consecuencia, la administración de fondos tiene dificultades y riesgos enormes; no es lo mismo tener dinero en una agencia financiera cercana que guardarlo bajo el colchón. En este acápite, aún no se ha determinado cómo facilitar la transacción monetaria a estos municipios, donde la banca privada no tiene interés en localizar agencias y donde no existen sistemas cooperativos de ahorro y préstamo. Esta cuestión debe ser tomada en cuenta, en especial por los gobiernos locales para acceder de manera cómoda, rápida y confiable a los recursos que por Ley les corresponden.

Respecto al tema de la jurisdicción municipal y su relación con los recursos de coparticipación, podemos mencionar que se están gestando dificultades al respecto. Algunas municipalidades pretenden ampliar su territorio para captar mayores ingresos por el incremento de población.

Por su parte, la población de algunas secciones busca unirse por un motivo similar a municipios

que cuentan con una cantidad importante de recursos para que sus demandas logren una mejor atención. Aunque también existen problemas de tipo jurisdiccional, donde poblaciones que por sus tradiciones culturales, organizativas y económicas desean pertenecer a secciones municipales contiguas o conformar otras nuevas;

es el caso de algunas comunidades campesinas que se encuentran desarticuladas, tanto territorial como organizativamente, de la sección a la que pertenecen según la división política del país, elemento que imposibilita que sus demandas sean atendidas. Estas posiciones son fuente de conflictos sociales y políticos complejos.

Al margen de las atribuciones y competencias que la Ley asigna a los gobiernos municipales, existen otras labores que por su naturaleza tendrán que ser asumidas por la institución edil, es el caso de los censos de población que hasta el momento son de exclusiva responsabilidad del Ministerio de Hacienda. La importancia de la participación de los gobiernos municipales en la ejecución de los censos tiene un motivo, la asignación de presupuesto por el número de habitantes existente en la sección. Se ha visto que durante la realización del censo de población de 1992 -base para la distribución de recursos por habitante- se han omitido muchas zonas o la población no ha permitido ser censada, razones por las cuales sus municipalidades actualmente no están recibiendo la totalidad de los recursos que les corresponden. Probablemente también se den otras labores en las que este aparato tendrá que participar, de acuerdo a su dinámica local, para controlar y hacer respetar sus intereses.

Los sujetos de la participación popular

La Ley hubiera sido incompleta si no trataba el tema de los depositarios de la participación popular; en ese orden establece quiénes son y qué derechos y obligaciones deben tener. Una revisión de los artículos (3ro. al 9no.) del Capítulo II de la Ley de Participación Popular, permite encontrar algunos aspectos importantes para la reflexión.

Uno de los aspectos centrales es que reconoce como a nuevos actores de la gestión del desarrollo a las organizaciones sociales existentes que actúan en un territorio determinado. Estas organizaciones son las más representativas y a ellas se les ha otorgado una definición genérica: Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). Estas organizaciones son: Pueblo Indígena, Comunidad Campesina y Junta Vecinal. Por la primera, se entienden a aquellas organizaciones de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización; por la segunda, las organizaciones del ámbito rural constituidas por familias campesinas nucleares o dispersas y, finalmente, a aquellas asociaciones de personas que habitan en un barrio o unidad vecinal, en las ciudades y pueblos y que buscan el desarrollo de su entorno.

En general, la Ley establece que estas organizaciones actúen en el procesamiento de las demandas de sus miembros para mejorar la calidad de vida en sus territorios. En este sentido, la Ley provoca un avance importante, puesto que dichas organizaciones, al tener personalidad jurídica, podrán actuar con mayor amplitud en los marcos legales vigentes.

En el caso de las comunidades campesinas se estableció su reconocimiento jurídico y a muchos años de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria. En relación a los pueblos originarios, por primera vez el Estado los reconoce resguardando sus peculiaridades históricas. Ambos casos, son sin lugar a dudas, un importante avance.

En el caso de las juntas vecinales, éstas actuaban amparadas en el reconocimiento jurídico obtenido por la Confederación Nacional de Juntas Vecinales (CONALJUVE), representación de carácter nacional y la Federación de Juntas vecinales (FEJUVE), representación Departamental.

Ambas jugaron un papel muy importante en el proceso de democratización como en la canalización de demandas de los vecinos. De manera que su reconocimiento jurídico es también un avance en la medida que les reconoce el papel protagónico en el procesamiento y priorización de las demandas. La Ley, en este sentido, promueve el encuentro entre los actores sociales y el Estado, donde se pueden producir pérdidas y ganancias.

En primer lugar, la Ley establece una participación delegada a través de las denominadas OTBs, a las cuales se les reconoce personalidad jurídica, previo el cumplimiento de ciertos requisitos. Uno de ellos menciona que no deberán existir conflictos de representación, lo que obliga a que los dirigentes sean elegidos de manera democrática y concertada. Esto sin lugar a dudas hace de esta norma jurídica un instrumento impulsor de procesos de democratización al interior de las organizaciones.

Un segundo elemento es que la Ley busca fortalecer la sociedad civil y, en especial, tiende a fortalecer el poder local. Esto se logrará en la medida en que la sociedad responda a los diferentes retos de la participación y en la medida en que la capacidad institucional sea acrecentada, pues se debe entender que un Estado fuerte no es precisamente un Estado dictatorial sino aquel que tiene la capacidad de representar realmente los intereses de la sociedad local. Es decir que la legitimidad y la representatividad de este Estado constituirían una base sólida para el fortalecimiento de la sociedad civil.

Por otro lado, en el caso de las áreas urbanas esta Ley obliga, en cierta forma, a todas las organizaciones constituidas por la sociedad (sean sectoriales, religiosas, de género, culturales, etc.), a conformar el entorno de apoyo a las Juntas Vecinales, puesto que no tienen cabida, según la Ley, para representar intereses o demandar acciones al Gobierno Municipal que mejoren las condiciones de vida de estos sectores de la población.

Una participación ciudadana real no debe ser entendida como el resultado de la aplicación de una Ley. Las experiencias han demostrado que cuando la participación es planteada desde las esferas de poder ("desde arriba"), generalmente el sentido de la democracia participativa se distorsiona y, más aún, cuando no es parte de un proceso global de transformación social y estatal. Este tipo de procesos responde a una orientación: de contención social y no de transformación.

La Ley de Participación Popular no especifica con claridad los niveles de participación. Así, en este proceso la sociedad deberá ganar los espacios de participación en la toma de decisiones. Para que esto suceda debe existir una voluntad de parte de la sociedad y una voluntad política de quienes conducen el municipio, de manera tal que se puedan aceptar los cambios que implica la transferencia de poderes. Si este caso se produce, entonces, se podría avanzar hacia la toma de decisiones en aspectos vitales sobre el desarrollo local, pues se debe entender que lo que no está establecido está permitido. Y, por suerte, la Ley tiene sus vacíos como para capitalizarlos en procura de alcanzar mejores condiciones de vida para las secciones municipales y, en especial, para los sectores con menores ingresos económicos.

Para ser más precisos, los derechos y deberes de las OTB's establecidos en la Ley (artículos 7mo. y 8vo.) son los siguientes: proponer, pedir, controlar y supervisar la gestión.

Por ello, los derechos y obligaciones parecerían limitados (pues como se dijo anteriormente no participarían en el nivel de la toma de decisiones vitales), sin embargo, al establecer que las OTB's tienen capacidad para identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución de obras para el bienestar colectivo atendiendo los aspectos de educación, salud, mejoramiento de la vivienda y mejoramiento de técnicas de producción y la promoción de actividades relacionadas con la gestión del desarrollo sostenible, amplían la participación a los niveles de la planificación, la ejecución y la fiscalización. Lo que no está muy claro en la Ley es la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas locales.

De todas formas, al crearse el Comité de Vigilancia, se establece ya un mecanismo para acceder a este derecho y es probable que un buen ejercicio de dichos comités pueda influir sobre las políticas urbanas. Pero existe un problema, la posibilidad de que estos comités de vigilancia se conviertan en sujetos de corrupción por parte de los partidos políticos dado que concentran poder, no tienen recursos financieros para su funcionamiento y están relativamente alejados de sus bases.

Una forma para evitar en lo posible que se den situaciones de esta naturaleza, es que las propias organizaciones de base establezcan mecanismos de control social sobre sus representantes distritales y por ende sobre el Comité de Vigilancia respectivo. Estos mecanismos podrían apuntar a lograr una distribución equitativa y evitar, al mismo tiempo, una concentración de poder en manos de unos cuantos dirigentes.

Algunas apuestas al futuro

La conceptualización de Fabio Velásquez sobre la participación señala lo siguiente

… la participación ciudadana puede ser entendida como el proceso social en el que distintas fuerzas sociales en función de sus respectivos intereses sean de clase, de género, de generación, etc., intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política. (Ibid, 1989).

La participación así versada, a nuestro entender, implicaría transformaciones estructurales muy grandes. En este proceso intervienen y actúan distintas fuerzas en función de intereses muchas veces complejos y diversos, inclusive antagónicos. Es por eso que hay que entender que la participación no conduce necesariamente al consenso (como sostienen algunos de sus impulsores), puesto que el solo hecho de la confrontación de intereses puede producir rupturas ideológicas y cambios en la correlación de fuerzas sociales y políticas. En otro orden de cosas, hay que entender que la participación pone en juego mecanismos de poder, no solamente del sistema político, sino de aquellas relaciones asimétricas, dispersas y difusas que se hallan en el seno de la sociedad civil.

Entonces, una participación real se dará cuando se incorporen en la estructura del Gobierno Municipal mecanismos de decisión ciudadana, donde la información y consulta sean niveles primarios que coadyuven en este proceso. Solamente la decisión permite que los diferentes actores sociales puedan convertirse en constructores de su propia realidad. Una sociedad participativa, por tanto, será aquella que multiplique los espacios y los canales de intervención, que estimule los cambios y que materialice, en última instancia, las verdaderas demandas de la población.

En este sentido, una democracia participativa debe entenderse, entonces, como un nuevo estilo de gobernar, una forma distinta de hacer gobierno, donde se incorpore el derecho a no estar de acuerdo (el disenso). Hoy en día se dice que la Ley de Participación Popular debe facilitar la gestión del desarrollo y consensuar intereses. Bajo ese discurso se está ocultando el poder del grupo hegemónico que no toma en cuenta la opinión de quien no está de acuerdo con su decisión, conducta que derivará en imposición antes que en consenso. Es decir, si se quiere implantar una participación real, una democracia participativa en la gestión local, se debería considerar los intereses de las minorías. En el fondo, este nuevo estilo de gobernar impulsará a obtener una relación más simétrica.

El mayor reto en este campo es para los partidos políticos tradicionales, ya que necesitan entrar en un franco proceso de democratización interna y crear una nueva forma de hacer política. Ambos aspectos servirán para conducir de otra manera la gestión de los aparatos públicos, con otro tipo de relacionamiento con la población y formas diferentes en el procesamiento de sus demandas.

En el fondo dotar de gobernabilidad a los gobiernos locales significa superar las tradicionales formas de relacionamiento con la sociedad civil como el prebendalismo, el clientelismo (intercambio de favores), que aleja al ciudadano de su condición de tal para convertirlo en un cliente, así como también la sociedad deberá transformar su forma de actuar y plantear sus demandas;

deberá tener cuidado de no sobrepasar los ámbitos de acción y la capacidad de gestión. De no producirse estas condiciones, los actores podrían devaluar el verdadero contenido de la participación y conducir a procesos de mal ejercicio o al cansancio provocado por una demanda cargada de proyectismo.

Por eso, a partir de la Ley de Participación Popular, tendríamos que precisar las condiciones que tendrían que existir para que se dé un ejercicio democrático del poder. Estas condiciones podrían girar en torno a: el derecho a una vida digna, a la vivienda, a un medio ambiente sano, a una educación gratuita, el derecho a la universalidad de los servicios básicos, etc. Es decir, que en tanto no existan estas condiciones, no habrá en el conjunto de ciudadanos condiciones de igualdad que permitan el establecimiento de relaciones entre pares, y así no habrá, evidentemente, un ejercicio real de participación ciudadana y menos, una democracia realmente participativa.

Una gestión democrática debería incorporar también la democratización administrativa y la democratización de la información mediante la incorporación de sistemas de socialización de la gestión. Asimismo, en los niveles administrativos se debería incorporar la efectividad -es decir, que las acciones deben conducir al logro concreto de los fines, objetivos y metas establecidas-; la modernización -entendida como la introducción de métodos, técnicas y procesos nuevos en la organización administrativa-; la equidad y justicia en la distribución de servicios; y, además, una nueva manera de redistribución de los recursos. Este conjunto de cambios, constituyen una parte de aquellas condiciones requeridas en un proceso de significativo avance en la construcción de una sociedad más democrática.

Por otro lado, la participación requiere no solamente de canales institucionalizados, sino también de una sociedad relativamente organizada, como factor que facilite el ejercicio del poder transferido a la sociedad.

Como mencionamos anteriormente, el gobierno local está enfrentado al reto importante, de ser un actor protagónico del desarrollo local. Cuando hacemos referencia al desarrollo local estamos tomando en cuenta a las personas que son sujeto y objeto de este desarrollo, por lo tanto no sólo deberán estar presentes, en este proceso, las Organizaciones Territoriales de Base sino también otras organizaciones de la sociedad que representan a sectores económicos importantes, portadores de una serie de demandas que muy pocas veces han sido tomadas en cuenta. De esta forma se garantizaría una gestión democrática.

Hasta hoy la planificación de las acciones ediles ha estado bajo la responsabilidad del Ejecutivo municipal, sin embargo quienes toman las decisiones, en última instancia, sobre las políticas que se adoptarán, son los miembros del Concejo Municipal. Este tipo de definición de tareas provoca constantes problemas ya que muchas veces el ejecutivo sobrepasa sus funciones y altera las disposiciones del Deliberativo. Por ello, consideramos que con la Ley de Participación Popular y, dado que el Concejo será más permeable a las exigencias de la población (en especial por la presencia del Comité de Vigilancia en este nuevo escenario), las tareas de planificación local deberían estar bajo su dependencia. De esta manera se garantizaría una coherencia entre la planificación y la ejecución. Así, la labor de vigilancia del Comité y las actividades de fiscalización del Concejo podrían tener mejores elementos de juicio como para ver dónde están los nudos vulnerables de la gestión; es decir, sería más factible determinar en qué nivel se presentaran dificultades para corregir errores y superar los problemas detectados.

En otro orden de cosas, el surgimiento de nuevos agentes mediante la creación de instancias del Ejecutivo Departamental, relacionadas con la gestión del desarrollo local o seccional, como son el Consejo Departamental y la oficina encargada del Fortalecimiento Municipal, puede provocar situaciones de ingobernabilidad.

Para que ello no ocurra, es preciso el establecimiento de sistemas de relacionamiento que no avasallen las atribuciones establecidas para cada uno de esos niveles del Estado y por otra parte, exige que en el procesamiento de las demandas -que también pueden ser mediadas por ambos niveles-, los actores políticos tengan el cuidado respectivo para no chocar con los principios de funcionamiento de los sistemas establecidos.

Por otro lado, los actores técnico-burocráticos deberán también cuidar estas cuestiones, y en especial las ligadas al sistema de planificación. Y será en este nivel de la gestión donde se podrían presentar mayores conflictos en la medida que la gestión local utiliza la planificación participativa, en tanto que en el nivel departamental no hay presencia directa de la sociedad civil, por un lado y por otro, su actividad está basada en una planificación indicativa. Entonces articular políticas micro (lo seccional) con políticas macro (lo regional o departamental) será un nuevo desafío para el llamado gobierno regional.

Ahora bien, si dirigimos la mirada a la gestión de procesos habitacionales es probable encontrar algunos aspectos relevantes que requieren atención, en tanto se trata de ver una parcela de la gestión de las necesidades y en cuanto éste es un servicio que demanda un proceso diferenciado de la gestión urbana en la toma de decisiones; en este marco del análisis se pueden encontrar niveles, escenarios, agentes y actores distintos y, en ellos, las racionalidades (con intereses en juego, también diversos). Acá es importante remarcar que se trata de una problemática donde la participación de los sujetos involucrados no tiene, un respaldo institucionalizado en términos de leyes concretas.

Sin embargo, esta participación ha estado presente en determinadas políticas del Estado. Así, el Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS, agencia estatal responsable de implementar las políticas, mediante los denominados Planes de Vivienda) incorpora, en sus planes de vivienda, la participación de los beneficiaros pero con un criterio reduccionista o en su caso funcional ya que los beneficiaros contribuyen ya sea con materiales de construcción, con su trabajo, o en su defecto, con la contratación de mano de obra relativamente especializada. De esta manera estos pobladores se han venido convirtiendo e una especie de obreros de la construcción habitacional. Por otro lado, este tipo de programas "con participación", generalmente son destinados a sectores de bajos ingresos económicos. Aunque también han existido programas con participación de pequeñas empresas, en estos casos se incorporó tanto la asesoría técnica como la capacitación a los beneficiarios; en ellos la "participación" también ha sido concebida únicamente en el nivel de la ejecución.

De todas estas experiencias se puede decir que el tema de la participación no ha sido ajeno, sin embargo, por el carácter que se le ha otorgado, no es posible pensar en que se ha producido una real participación de los actores involucrados de manera que la modalidad de gestión de procesos habitacionales pueda responder a una concepción más democrática. En cambio, estas políticas habitacionales tienden a convertir a los beneficiarios en peones de la construcción, pues el objetivo central apunta a lograr disminuir costos, de manera que los sectores de bajos ingresos económicos puedan acceder al sistema crediticio establecido.

En general, si en realidad se quisiera modificar la modalidad de gestión del servicio, habría que diseñar un proceso nuevo en el que se establezcan los niveles de toma de decisiones de los diferentes agentes y actores involucrados en la problemática y donde se defina el escenario que facilitaría su encuentro. Por otro lado, de mantenerse la concentración decisional (sobre la cuestión de la vivienda) en el Gobierno Central, será difícil, aunque no imposible, establecer modalidades de gestión participativas.

Sin embargo, estando en marcha un proceso de descentralización, sería oportuno que se estableciera, la transferencia de esta responsabilidad a agentes de nivel inferior: como los gobiernos locales, donde además se viene implementando la Ley de Participación.

De esta manera se lograría una distribución del poder a otros agentes y actores involucrados en procesos habitacionales, en tanto los gobiernos locales son instituciones más cercanas a la población y entonces se podría dar un mejor contenido a la producción social de vivienda.

Si analizamos los deberes de los sujetos de la participación con las nuevas atribuciones de los gobiernos municipales, encontramos que existe un desequilibrio, pues si para los primeros el apoyo en el mejoramiento de la vivienda es un deber, dentro de las competencias edilicias este aspecto y la producción de la vivienda no están presentes. Sin embargo, consideramos que para que el planteamiento y ejecución de políticas tengan un fin integral, las competencias municipales deberán ser ampliadas; en tanto esto no suceda -se entiende, por el contenido de la Ley-, las instituciones u organizaciones dedicadas a la problemática de la vivienda deberán tomar en cuenta, si acaso se generan, las demandas de la población, con los consiguientes riesgos de desarticulación entre las determinaciones del gobierno central u otras entidades (públicas o privadas) y las normas que promulga el gobierno local. Para evitar esto es importante que las diferentes instituciones u organizaciones de carácter público o privado consideren que la instancia de coordinación del desarrollo local está en manos del gobierno municipal, lo cual obliga a estas entidades a coordinar acciones en concordancia con esta institución.

Si partimos del hecho que la Ley de Participación Popular está sentando prácticas participativas, en términos de asumir decisiones en algunos niveles de la gestión, sería factible que procesos habitacionales también puedan aprovechar de ellas para establecer modalidades que tomen en cuenta el potencial desarrollado por diferentes agentes y actores que han estado participando y generando diferentes estrategias de producción social creativas y económicas. Así mismo, si el gobierno local asumiera este servicio, se podría pensar que es más factible que se desencadenen procesos de democratización del territorio, garantizando el acceso a la tierra y a la vivienda e integrando el derecho individual a la construcción de ciudadanía. Las políticas urbanas de desarrollo podrían atenuar las diferencias regionales y eliminar bolsones de pobreza.

Es cierto que para lograr una gestión más democrática, el gobierno local debería garantizar el acceso pleno a la información pública de interés individual y colectivo, estableciendo canales como los medios de comunicación efectivos para sensibilizar e informar a la población en general sobre los más diversos temas que dicen respecto a los procesos de producción social de la vivienda y de otros temas relacionados a éste como medio ambiente y calidad de vida. En general, la problemática de la vivienda en manos de los gobiernos municipales facilitaría que las políticas de desarrollo local tengan carácter integral donde dicha problemática, por lo tanto, no sea tomada en cuenta como un proceso aislado, sino más bien como un proceso activo que garantice la aprobación de las urbanizaciones, regularización de lotes y la dotación de infraestructura de servicios.

Este proceso activo además tendrá sin duda otro tipo de connotaciones, pues para que estas acciones se realicen el gobierno municipal tendrá que tener conocimiento pleno de zonas de riesgo, de preservación, de tierras ociosas, de tierras de cultivo, etc. De manera que las construcciones de interés social respondan a la función también social de la ciudad o de la sección municipal, según corresponda. En general, si la Ley de Participación Popular tiende a mejorar la gestión de las necesidades; lograr una democracia local participativa no es cuestión de una ley, sino más bien es cuestión de recuperar y otorgar el derecho a vivir en un municipio democrático, donde todas las mujeres, niños, hombres y ancianos tengan el goce de vivir en él, donde no exista segregación de ninguna índole, donde el desarrollo sea sostenido y se den las condiciones para activar y desarrollar la condición de ciudadanía, en el que vivir en dignidad y en paz, sea una meta.

6. Sectores tradicionalmente excluidos de la P.C.

Como ya mencionamos en otros momentos, el hecho que hay Participación Ciudadana no garantiza una ***participación equitativa*** y ***justa*** de todos los sectores poblacionales. Para construir una participación ciudadana justa, más bien es necesario e indispensable establecer unas políticas de fomento de la participación activa específicamente de los sectores poblacionales tradicionalmente excluidos, como en el caso de la juventud, las mujeres y los pueblos indígenas, entre otros.

En la mayoría de las sociedades modernas los esfuerzos en pro de la inclusión política, socioeconómica y cultural se ven afectados por las tensiones que acarrea la construcción de un orden democrático. América Central no ha sido la excepción.

En la práctica, la democracia estuvo ausente en las instituciones de la región a causa de los regímenes autoritarios. Durante muchos años, los países de Centroamérica vivieron formas brutales de represión política dirigidas por un bloque hegemónico conformado por guardias pretorianos, oligarquías conservadoras y élites conformistas. Los principales agentes de la represión en América Central recurrieron a instrumentos ideológicos, como el anticomunismo o el anti-ateísmo, como una manera de justificar o legitimar la creciente represión.

En este nuevo siglo, estas sociedades han avanzado significativamente en apoyar la inclusión de grupos sociales vulnerables, como las minorías étnicas o los grupos indígenas. Sin embargo, los retos aún son bastante significativos. Las minorías continúan siendo excluidas social y políticamente a través de diferentes métodos.

A pesar de constituir la mitad de nuestras poblaciones, las mujeres sólo representan un segmento muy pequeño en posiciones de autoridad política. En algunos países, menos del diez por ciento de las/os legisladoras/es son mujeres, sólo un cuarto de los ministros son mujeres y, en toda la región centroamericana, menos de un 10% de alcaldes son mujeres.

Esta situación de las mujeres es sintomática de una herencia excluyente que tiene raíces históricas profundas. Sin embargo, la exclusión no se reduce solamente a ese contexto. El nivel de tolerancia hacia un grupo social y cultura y el rechazo del mismo es también un indicador del nivel de exclusión que nuestras sociedades pueden tener frente a nociones de inclusión social y política.

Nuestras sociedades son relativamente intolerantes frente a grupos que no forman parte del promedio social. Un ejemplo clásico que se ha utilizado para detectar la intolerancia frente a ciertos grupos sociales es la opinión frente a personas como los homosexuales. En la región centroamericana, el disgusto frente a los homosexuales es bastante amplio y asciende a un segmento significativo de la población.

En cuanto a esta problemática hace falta profundizar mucho, sin embargo optamos por integrar en este texto referencias puntuales de sustento para una reflexión mucho más amplia y profunda entre las y los participantes de este curso. A continuación incluimos textos relacionados con esta temática de la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos en la participación ciudadana, específicamente en los casos de la juventud, las mujeres y los pueblos indígenas.

6.1. LA JUVENTUD

La Fundación Desafíos viene realizando esfuerzos importantes en Nicaragua para lograr una mayor participación activa de la juventud en el establecimiento de las políticas públicas locales y nacionales. Como un primer aporte, incluimos un artículo sobre la demanda de jóvenes para obtener más espacios de participación, en el Municipio de Estelí – Nicaragua. Posteriormente presentamos la Guía para la Construcción de una Agenda Joven, tal como la utiliza la Fundación Desafíos en Nicaragua, seguido de una Matriz en la cual esta Fundación presenta su experiencia en la construcción de agendas jóvenes en los municipios.

El Nuevo Diario _ 28 10 05 - Nicaragua

JÓVENES RECLAMAN ESPACIOS

Máximo Rugama / ESTELÍ

Más de mil jóvenes de los 27 municipios de los departamentos de Nueva Segovia, Madriz y Estelí, se dieron cita ayer en esta ciudad en el Primer Congreso Regional del sector, en donde junto con autoridades policiales y otras del sector público así como ONG, analizaron y debatieron una serie de planteamientos, perspectivas en cuanto a que se les garanticen mayores espacios de participación en las grandes decisiones que afectan la nación.

En este Primer Congreso Regional de Jóvenes y Adolescentes de Las Segovias, los muchachos dieron a conocer sus demandas a las autoridades de los distintos poderes del Estado, alcaldías y a representantes de organismos no gubernamentales, y también las propuestas sobre cómo debe de ser el trabajo con el sector. Asimismo, dejaron sentados sus compromisos para asegurar un futuro con mayores perspectivas.

De acuerdo con los nuevos rangos legales de edades, entre los cuales se establece que una persona hasta los treinta años es considerada como joven, la región segoviana cuenta con un cincuenta y seis por ciento de ciudadanos jóvenes.

Partiendo de esa realidad, según el comisionado mayor Hamín Gurdián --Director del área de Atención a Jóvenes en la Policía a nivel nacional--, ese sector tiene gran importancia, pero desgraciadamente muchas veces ha sido olvidado.

Detalló que la Policía desde hace varios años aplica una serie de medidas para permitir la apertura de nuevos espacios a los jóvenes y que ellos como actores sociales beligerantes sean quienes asuman responsabilidades en diferentes campos de la vida nacional.

Acciones conjuntas

También destacó que como parte de acciones, la Policía junto a los distintos sectores sociales ha impulsado acciones para prevenir sobre todo hechos ilícitos en donde los jóvenes se vean involucrados. Destacó que en vez de andar persiguiendo a los muchachos, es más efectivo atacar las causas que provocan el involucramiento de ellos en acciones que estimulan a transgredir las leyes.

De este primer congreso salió una serie de planteamientos en cuanto a que haya mayor participación de los jóvenes en los momentos en que los distintos poderes del Estado toman grandes decisiones, que haya más oportunidades de empleo y capacitación, y que el sector no sólo sea abordado cuando haya involucramiento de sus miembros en hechos ilícitos.

Muchas veces la violencia no la generan los jóvenes --dijeron--, sino el mismo sistema que los invisibiliza, y los políticos sólo los toman en cuenta en tiempos de campaña.

Las distintas propuestas serán presentadas a los distintos poderes del Estado e instituciones públicas como las alcaldías, a fin de que impulsen acciones tendientes a respaldar a los jóvenes y adolescentes.

Muchas de esas tareas, al menos la alcaldía de Estelí ya las viene practicando desde hace varios años, y por ello se hizo merecedora de varias distinciones por parte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef, y en 1996 fue declarada como la comuna amiga de la Niñez, Adolescencia y la Juventud.

No está de más decir que desde la década de los 90, el actual alcalde de Estelí, Pedro Pablo Calderón, impulsó una serie de iniciativas para apoyar al sector con la organización de ligas y campeonatos deportivos, con los cuales centenares de muchachos lograron apartarse de los grupos juveniles.

Tales esfuerzos fueron y son respaldados por las autoridades policiales, ONG, y diputados como Albertina Urbina.

El jefe de la Policía en Estelí, comisionado mayor Leonardo Vanegas, destacó que este primer congreso tuvo un proceso rico de discusión previa, donde no sólo recogió las expectativas y necesidades de los jóvenes en los aspectos de seguridad ciudadana, particular y público, sino también en los espacios que comparten niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Policía anuente

Por su parte, la segunda jefa de la Policía en El Diamante de Las Segovias, comisionada Erlinda Castillo, ratificó el compromiso de la entidad de continuar trabajando con ejes fundamentales como relación con la comunidad y derechos humanos.

El comisionado mayor Gurdián destacó, por su parte, que la puesta en práctica de estas tareas ha permitido a la Policía llegar a la comunidad a nivel nacional con cerca de doce mil miembros, y contar con unos mil seiscientos Comités Sociales de Prevención de los Delitos.

La Policía de igual manera ha fortalecido las relaciones interinstitucionales en las que la entidad tiene un papel beligerante en cerca de cien alcaldías de todo el país, destacándose las 27 de la región segoviana, y en la que juega una labor destacada la comuna esteliana, según Gurdián.

El evento, que fue clausurado por el primer comisionado Edwin Cordero, Director Nacional de la Policía, sirvió para que los muchachos se hicieran sentir --según Gurdián-- en cuanto a los planteamientos referidos a la atención que necesitan y el tratamiento que se les debe dar, y los espacios y oportunidades que la Policía y otras entidades deben abrir.

Responsabilidad compartida

Según los altos mandos de la Policía, con este evento se abordaron planteamientos de la forma más sincera partiendo de principios de responsabilidad compartida y coordinada, ya que aspectos como la seguridad ciudadana no sólo son tarea de la entidad sino de todos por igual.

Distintos sectores sociales, ONG y el alcalde de Estelí, ingeniero Pedro Pablo Calderón, coincidieron en señalar que la realización del Primer Congreso Regional de Jóvenes y Adolescentes fue una oportunidad para que el sector exponga de forma clara sus problemas y planteamientos de apoyo.

Alcalde también asume

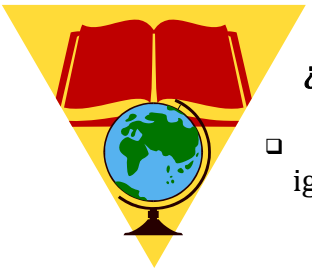
Así lo expresó el Alcalde de Estelí, ingeniero Pedro Pablo Calderón Matamoros, al saludar este evento que sin duda incidirá y cambiará el panorama en la región segoviana, tomando en cuenta la perspectiva de que cada día los jóvenes y adolescentes tienen mayor conciencia para definir y trazarse metas sobre sus proyecciones tanto personales como colectivas.

También representantes de ONG, que han respaldado de forma incondicional la organización de los pre-congresos en cada territorio así como la actividad regional que hoy tendrá lugar en Estelí, expresaron sus expectativas al respecto.

En el futuro

Los distintos planteamientos hechos por los jóvenes segovianos, referidos a que el Estado, ONG y la sociedad misma deben garantizar mayores oportunidades y espacios, serán presentados en un foro nacional infantil-juvenil. Ya que en otras regiones del país se desarrollarán eventos similares. A nivel nacional, la región segoviana despuntó con estas tareas.

GUÍA PARA CONSTRUIR LA AGENDA JOVEN



¿QUÉ ES LA AGENDA JOVEN?

- Es un documento que identifica los principales desafíos de la juventud, al igual que propone recomendaciones de intervención.

¿PARA QUÉ SIRVE LA AGENDA JOVEN?

- Negociar con dirigentes y autoridades locales, con el propósito de que estas/os últimas/os respondan con eficacia y empeño en el diseño de acciones y estrategias de intervención.
- Para que se escuche la voz de los/as jóvenes.
- Para ejercer la ciudadanía: que la persona se ocupe de los temas que preocupan a la colectividad.
- Para presentar y comunicar propuestas coherentes en los espacios de participación para consulta de información y toma de decisiones.
- Para valorizarles como sujetos y romper con los estigmas que les prometen el futuro y les roban el protagonismo que necesitan en el presente.

¿Como está compuesta la Agenda Joven?

Problemas, necesidades, aspiraciones	Alternativas o propuestas
• Educación, Cultura y Deporte • Salud y Medio Ambiente • Participación Ciudadana • Inserción Laboral • Violencia	

EXPERIENCIA DE DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA JOVEN

PARA QUE	CONCEPTO	METODOLOGIA	LECCIONES
• Para que se escuche la voz de los/as jóvenes. • Para que dispongan de espacios y posibilidades de real incidencia, participación y comunicación con las autoridades locales. • Para ejercer la ciudadanía: que la persona se ocupe de los temas que preocupan a la colectividad, haga escuchar su voz en la discusión pública, pase de ser consumidor(a) de mensajes y valores a ser productor(a) de sus propios mensajes. Es decir, que imagina y comunica sus propuestas de solución a la colectividad. • Para presentar y comunicar propuestas coherentes en los espacios de participación para consulta de información y toma de decisiones. • Para valorizarles como sujetos y romper con los estigmas que les prometen el futuro y les roban el protagonismo que necesitan en el presente. • Para identificar la situación de los/as jóvenes y delimitar los	❑ La Agenda Joven es concebida como un documento programático que identifica los principales desafíos de la juventud, al igual que propone recomendaciones de intervención. ❑ Más que un acabado diagnóstico debe ser considerada como un marco de referencia que contribuye a la definición de programas, proyectos y acciones concretas. ❑ Es un instrumento sólido de los/as jóvenes para la negociación con los dirigentes y autoridades locales, con el propósito de que estos últimos respondan con eficacia y empeño en el diseño de acciones y estrategias de intervención.	1. Se identifica a la juventud a partir de las diferentes organizaciones en que participa. Estas pueden ser de carácter comunitario, ONG, gubernamental, sociedad civil, etc. 2. Por su actividad principal se caracteriza a la organización como estudiantil, cultural, ambientalista, religiosa, partidaria, deportiva, comunal o salud integral. 3. Se definen las temáticas o sectores a analizar (educación, salud, empleo, medio ambiente, cultura, deporte, participación). 4. Se diseña la metodología del proceso de levantamiento de información. ❑ Se elaboran preguntas guías sobre cada temática. ❑ Se invita a jóvenes promotoras/es, miembras/os de organizaciones, dirigentes o jóvenes a título personal vinculadas/os a cada uno de los temas. Por ejemplo, deporte es abordado por deportistas. ❑ Luego se organiza un taller. Se divide a los/as participantes en diferentes mesas temáticas, cuidando que no pierdan su afinidad con el tema. Se reflexiona sobre la base de las preguntas y se pasa a plenario para su enriquecimiento. ❑ También se ha utilizado la modalidad de grupos focales para cada temática, invitando entre 10 y 15 jóvenes por tema en diferentes momentos.	**Logros** 1. Expresa los problemas y necesidades desde la perspectiva de jóvenes. 2. Autoridades y dirigentes reconocen el aporte y nuevo rol propositivo de la juventud. 3. Presentadas en diversos espacios, visibilizando la situación de la juventud. 4. Compartida y reflexionada con otros/as jóvenes del Municipio, la nación y delegaciones internacionales. 5. Motiva a líderes jóvenes y adultos/as para incidir en la solución de los problemas. 6. Destaca el papel representativo e interlocutor de dirigentes de organizaciones y redes de jóvenes. Participan en la toma de decisiones, se relacionan con sus líderes y autoridades, negocian y dan seguimiento al cumplimiento de los compromisos. 7. Se han establecido prioridades e iniciado la realización de acciones con el apoyo de sus autoridades y líderes. 8. Presenta insumos necesarios para trazarse estrategias de acción a mediano y largo plazo, adecuada a las particularidades de cada Municipio. 9. Base de información para el diagnóstico nacional de juventud que elaboró la Asamblea Nacional. 10. Insumo para incluir algunas prioridades en los planes estratégicos de desarrollo de las municipalidades. 11. Permite establecer y mantener un canal de comunicación entre jóvenes, sus autoridades y demás dirigentes locales. 12. Contribuye a fortalecer el sentido de identidad de las agrupaciones juveniles, permite a dirigentes unirse alrededor de la Agenda, y de ahí actuarse en bloque. 13. Brinda insumos a los medios de comunicación y dimensiona el conocimiento de la situación de la juventud, las alternativas de solución,

problemas, necesidades y alternativas de solución en un documento. • Para <u>estrechar y fortalecer los vínculos con las autoridades y dirigentes</u>. Es la base para ejercitarse en una <u>práctica de diálogo y negociación para enfrentar conjuntamente</u> los problemas, satisfacer las necesidades del sector, aportar a la toma de decisiones. • Las elecciones constituyen un buen contexto para animar la participación ciudadana, y un momento propicio para tender vínculos con los/as candidatos/as y/o futuras autoridades, visibilizar la situación de la juventud, presentar propuestas (Agenda) y concertar acuerdos.		5. A la par de esto, Desafíos realiza una investigación documental sobre la información existente en las distintas instituciones y organizaciones locales vinculadas a la juventud y a cada una de las temáticas. 6. Desafíos procesa la información y redacta un documento borrador. Este se presenta por temática y estructurada en tres partes: ❑ Información estadística o valorativa sobre la situación de la juventud en el ámbito nacional y local encontrada en la revisión documental. ❑ La situación de la juventud local (problemas y necesidades), vista desde la perspectiva de los/as propios/as muchachos/as. ❑ Propuesta de alternativas de solución para cada situación identificada y estableciendo a su vez los actores que deben involucrarse. 7. Taller de validación del documento borrador, publicación y distribución a todos los actores de interés. 8. Presentación pública de la Agenda en Foro con candidatos a Alcaldes. Aquí se persigue visibilizar la situación de la juventud local y que se comprometan para que, en el caso de resultar electos/as, incluyan en su plan de gobierno acciones en beneficio de la juventud. 9. Una vez electos/as, se realiza otro Foro de Juventud con las nuevas autoridades para reafirmar los compromisos asumidos y establecerse mecanismos de monitoreo y seguimiento.	sensibilizando a los diversos sectores. 14. Permitirá incidir para que sea retomada en la plataforma electoral de los distintos partidos políticos en las próximas elecciones y en el plan de gobierno de quienes resulten electos. ***Limitaciones.*** 1. El grado de polarización entre la población, lo que obstaculiza cualquier iniciativa cívica e independiente. 2. La inasistencia de autoridades y candidatas/os a los espacios de presentación y concertación de la Agenda, para no comprometerse o no perder votos. 3. La manipulación y autoritarismo de la dirigencia adulta al no permitir que "sus jóvenes" puedan trabajar conjuntamente y sin discriminación en espacios más allá de sus propias. 4. La inconsistencia, debilidad organizativa, financiera y funcional de muchas organizaciones juveniles. 5. En Nicaragua prevalece una concepción que confunde lo político y cívico con lo partidario, de la cual la juventud no está exenta. 6. A lo interno de sus organizaciones los/as jóvenes no se ejercitan ni participan en espacios de toma de decisiones. Se les acostumbra a ser activistas y no críticos/as y proactivos/as, limitando su participación en espacios de información, consulta y toma de decisiones. 7. La Agenda aborda de manera integral la situación de la juventud, transcendiendo las competencias del Gobierno Municipal (Alcaldía). La Ley no obliga a funcionarias/os de las instituciones de gobierno a promover la participación ciudadana.

6.2. LAS MUJERES

En el caso de las mujeres, la demanda de un enfoque de género está presente en la mayoría, para no decir todos, los procesos sociales. La participación ciudadana no es la excepción. Incluimos extractos de dos textos relacionados.

A continuación, primero una reflexión crítica al respecto desde Costa Rica y seguidamente una aporte sobre: El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres, una visión latinoamericana.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: MEDIDAS CONTRA LA EXCLUSIÓN.

Silvia Lara
Consultora de la Fundación Arias Integrante de la Agenda Política de Mujeres. Costa Rica
(extractos)

Introducción

… aportar elementos para plasmar en instrumentos jurídicos los valores de la participación ciudadana. En este marco, voy a dar un énfasis especial a aquellos valores de la participación ciudadana que plasmados en instrumentos jurídicos deberán garantizar la participación de las mujeres, especialmente en los procesos de toma de decisiones y de ejercicio del poder ciudadano.

… La participación ciudadana ha sido entendida de formas muy diferentes y ha recibido significados profundamente contradictorios. ***En unos casos*** *se han entendido y utilizado como un recurso diseñado por los gobiernos para promover la acción basada en el esfuerzo propio, para contar con mano de obra voluntaria en las comunidades, para descargar tareas y responsabilidades que competen al Estado o como una forma de privatización. … Esta forma de entender la participación ciudadana tiende a confundirse y hasta utilizarse como sinónimo de participación social, participación comunitaria, participación popular, etc.* ***En otros casos****, la participación ciudadana, originada en la propia sociedad civil, ha estado orientada a sustituir la acción del Estado o a compensar su inacción.* ***En otra perspectiva****, la participación ciudadana se asocia con las necesidades de la democracia y se visualiza como un mecanismo fundamental de democratización del Estado. El énfasis está puesto en la necesidad y el interés de que el Estado desarrolle políticas y acciones que respondan a los intereses de los sujetos sociales. Para ello se propone ampliar la capacidad de influencia de la población sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles e instancias de la gestión pública. Se define, así, la participación ciudadana como "todas aquellas experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales" (Cunill; 1991: 49).*

El propósito es lograr una mayor capacidad de influencia de la población en las decisiones públicas y políticas, para lo cual se busca institucionalizar mecanismos, procedimientos y órganos, por de políticas, leyes y otros recursos legales.

Pero no sólo es un concepto polisémico, sino también una práctica llena de riesgos desde el punto de vista de los intereses de la sociedad civil. La representación de intereses por medio de la participación ciudadana puede ser neutralizada y los sujetos cooptados e integrados, en una aparente práctica democrática, cuando no es más que una forma de instrumentalización, o sea una declaración meramente simbólica. Como bien señala Nuria Cunill, la participación ciudadana puede constituirse en "una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades" (Cunill;1991:9).

Frente a estos riesgos, el fortalecimiento de la sociedad civil es un requisito fundamental, especialmente su autonomía. Autonomía no como aislamiento, sino como lo propone Virginia Vargas: una autonomía "dialogante y propositiva". Una ciudadanía androcéntrica.

...

Así las cosas, los hombres dieron significado e interpretaron la realidad desde su punto de vista de hombres, y establecieron las reglas de la convivencia humana, los derechos y deberes de las personas y las normas de conducta según su conveniencia y en forma tal de preservar sus privilegios y poder de dominación y subordinación de las mujeres.

Todo esto ha producido un profundo "androcentrismo" (andro=hombre; centrismo=centrado) en la producción de conocimientos, leyes y en la definición de los valores y deseos de la sociedad. El androcentrismo consiste, justamente, en ver el mundo desde lo masculino y tomar al varón como parámetro o modelo de lo humano. El llamado "interés general" y el "bien común", al que se debía el Estado y el sistema de representación, no incluyó ni contempló nuestros intereses y necesidades como mujeres, ni los de aquellos hombres a quienes también se excluyó.

Entonces y hasta hoy día, es predominante la lectura de la realidad desde la perspectiva de los hombres, la cual no reconoce diferencias con respecto a la vida, necesidades e intereses de las mujeres, a quienes se prescribe lo que es bueno para aquellos. Las ideas que nutrieron la conformación de un Estado Moderno y el sistema de democracia representativa, así como la exclusión política de las mujeres tuvieron una profunda influencia en la organización de nuestras sociedades luego de su independencia de España. Basta revisar las Constituciones Políticas de nuestros países en el siglo pasado.

En nuestros países por muchísimos años se negó el reconocimiento de la condición de ciudadanas de las mujeres así como sus derechos políticos. En muchos casos pasaron más de 100 años de vida independiente antes de que se reconociera constitucionalmente nuestra condición de ciudadanas y nuestro derecho a votar y a ser electas.

Ya en el Siglo XX finalmente se reconoció jurídicamente la ciudadanía de las mujeres y nuestro derecho a votar y ser electas, pero las profundas consecuencias de la forma de pensar que justificó la exclusión de las mujeres de la vida política, perduran fuertemente hasta hoy y explican en gran medida la desigualdad política que todavía vivimos.

Poco a poco las mujeres hemos venido invadiendo, ocupando espacios y asumiendo tareas en la vida política. Pero fuimos admitidas para realizar ciertas tareas y funciones

y no otras. A las mujeres se nos han asignado las tareas de apoyo y el trabajo de base, mientras que la toma de decisiones y las posiciones de poder y de representación están reservadas a los hombres.

De manera que hoy podemos decir que nuestra participación política es amplia e intensa, pero que seguimos excluidas de la toma de decisiones políticas y de las estructuras de poder.

La historia nos muestra claramente que las mujeres no tenemos en la práctica las mismas oportunidades. La exclusión y la división sexual del trabajo político han construido una cultura de normas, valores, actitudes y comportamientos que se erigen como obstáculos y barreras en casos insalvables para las mujeres. Es decir, se cambió la ley pero ello no cambia automáticamente las costumbres, los valores y las prácticas discriminatorias de siglos.

Al incorporarse a la vida política y pública las mujeres hemos encontrado una cultura política hecha a imagen y semejanza de los hombres. No podía ser de otra manera. La política está pensada por y para los hombres y concebida según las normas de participación y las formas de vida de los hombres. Este contexto hace que las mujeres no tengamos las mismas oportunidades que los hombres: no estamos en el mismo punto de partida, no estamos en la misma base competitiva.

Nuestro muy limitado y restringido acceso a puestos de representación y de decisión política y en general a los procesos de adopción de decisiones y a las estructuras del poder político obedecen no sólo a razones que tienen que ver con nuestra condición de género, sino también al hecho de que vivimos en sociedades con sistemas políticos profundamente excluyentes.

…

Las barreras y obstáculos que dificultan y hasta impiden la participación política de las mujeres y especialmente su acceso a los procesos de toma de decisiones, así como al ejercicio del poder político, no se van a remover de forma natural, ni con el paso del tiempo, ni con enunciados formales como los principios de igualdad establecidos en las Constituciones Políticas, en leyes y políticas. ***Removerlos requiere de medidas especiales.***

La lucha de las mujeres por la igualdad consistió, en un primer momento, en demandar leyes y políticas ciegas al sexo, es decir, que no hicieran consideración alguna al sexo de las personas, como una forma y un requisito para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. En el contexto de sociedades en las que por muchísimos años se legitimó y justificó la desigualdad y la inferioridad de las mujeres en las diferencias biológicas y se entendió que los iguales eran los hombres, esta demanda por "trato igual" constituyó un paso fundamental hacia el logro de la igualdad. Un claro ejemplo de ello fue la conquista de las mujeres del derecho a elegir y ser elegidas,…. Lograr que las leyes no distinguieran entre hombres y mujeres -como lo hacían-, constituyó un hecho fundamental.

Con el paso del tiempo, la conquista de igualdad jurídica y de derechos probó ser un requisito necesario pero insuficiente para lograr la igualdad real de mujeres y hombres. A la demanda de un trato igual se sumó entonces la demanda por leyes y políticas que expresamente prohibieran la discriminación por razones del sexo. Sin embargo, las costumbres, los valores y los patrones socioculturales siguieron constituyendo un fuerte obstáculo a la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres.

Hoy día, sin menoscabo de la igualdad jurídica y de derechos lograda luego de siglos de luchas y reivindicaciones, el énfasis y el foco no es ya el "trato igual" sino, por el contrario, el trato diferente para mujeres y hombres.

Se demandas leyes y políticas sensibles al género. Es a todas luces evidente que las leyes, políticas y proyectos supuestamente "neutrales" al sexo, es decir, que no consideran las situaciones y condiciones tan diferentes que en la práctica viven mujeres y hombres, conducen con frecuencia a resultados desiguales. Existe consenso de que cuando el punto de partida es asimétrico y las condiciones desiguales, esas políticas y medidas no son neutrales. Alda Facio, una conocida jurista latinoamericana, nos dice: Si reconocemos que las mujeres y los hombres vivimos en condiciones distintas y desiguales (...), es obvio que tendremos necesidades diferentes y por ende, una ley que parte de que somos iguales, que nos trata como si estuviéramos en igualdad de condiciones, no puede menos que tener efectos discriminatorios. Siempre habrá desigualdad cuando dos seres formados de acuerdo a una concepción de género que los hace desiguales, se enfrenten con una legislación "unisex" que se pretende neutral en términos de género. (Facio;1992:81)

Se han llamado Políticas de Diferenciación para la Igualdad, a aquellas políticas que reconocen que no todas las personas se encuentran en una misma situación y que tratan en forma distinta a quienes viven una situación de desigualdad, con el fin de disminuir las distancias económicas, culturales, sociales y políticas entre los miembros de una sociedad. De lo que se trata es de dar un trato distinto para lograr una mayor igualdad.

Las medidas que, a partir de reconocer una situación diferente, desigual e injusta, se adoptan para reducir una desigualdad se conocen como acciones afirmativas. Con éstas se busca compensar y remover las barreras sociales, económicas y políticas que la cultura de subordinación y discriminación sigue interponiendo para el logro de la igualdad real entre mujeres y hombres.

Cuerpos normativos y legales que no consideran el sexo de las personas y no establecen distinción alguna entre la situación de mujeres y hombres no son, necesariamente, más igualitarios y equitativos. A menudo, personas y organizaciones se enorgullecen de brindar a las mujeres el mismo trato, sin tomar conciencia de que en ello radica probablemente el problema y en que ello es posiblemente fuente más bien de desigualdad.

Las políticas y medidas "neutrales" perjudican a las mujeres, porque en su formulación lo masculino sigue siendo el parámetro de lo humano y porque suponen que de lo que se trata es de que las mujeres "se igualen" a los hombres. Se prescribe a las mujeres lo que es bueno a los hombres. Bajo esta perspectiva, garantizar efectivamente a las mujeres las mismas oportunidades y condiciones de participación probablemente tomará 200 años o más. Pero debemos evitar a toda costa que reconocer las diferencias tenga como resultado enfatizar y continuar legitimando los estereotipos, la desigualdad y la división sexual del trabajo. Establecer las diferencias debe tener el sentido estratégico de vencer las desigualdades.

...

Entendamos la promoción de la participación ciudadana como una estrategia de combate a la exclusión, y como una oportunidad para que el interés general y el bien común contemple los intereses y necesidades de las mujeres así como para que el nuevo contrato social que pueda surgir de un ejercicio más pleno de la ciudadanía constituya un nuevo contrato sexual basado en la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres.

EL ESPACIO LOCAL: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES. UNA VISIÓN LATINOAMERICANA*

Resumen

Este artículo discute las paradojas que caracterizan la relación entre las mujeres y los gobiernos locales, las que revelan que "no por cercano es más accesible" y que "por cercano confunde". La autora señala la falta de pluralidad de género en la composición política de los gobiernos locales demostrada con información de la escasa proporción de mujeres alcaldesas, así como las formas y valoraciones que adquiere la participación femenina en los espacios locales. … finalmente se presenta un punto de vista sobre las oportunidades de empoderamiento que pueden tener las mujeres en los espacios locales y los desafíos que implica.

…

En América Latina la revalorización de los espacios locales se vincula a la revalorización y fortalecimiento de los gobiernos municipales. Desde la década de 1980, ampliándose en los 90', la mayoría de los países emprendieron reformas del estado encaminadas a la descentralización y la reorganización política-administrativa del territorio. Estas reformas estuvieron signadas por la crisis económica y las políticas de ajuste estructural, alentadas por la creciente oleada mundial a favor de la descentralización, megatendencia cuyos orígenes y propósitos son motivo de controversias…

El espacio local y las mujeres: participación y paradojas

A lo largo del tiempo y hasta la actualidad, un patrón femenino prácticamente universal muestra la presencia y acciones colectivas de las mujeres dentro del espacio local, asociadas a la vida cotidiana en la esfera de la familia y las tareas domésticas. Plasmadas en el territorio la división y desigualdad entre los géneros, el barrio, la comunidad vecinal, la localidad, representan los lugares de la vida social donde las mujeres se han desenvuelto y proyectado sus papeles, habilidades y luchas. Si bien los estudios de género han destacado que el ámbito municipal y el hacer política comunitaria facilitan la participación pública de las mujeres debido a la proximidad espacial y la mayor flexibilidad de tiempo, también se han lanzado certeras críticas, por ejemplo en la investigación urbana, sobre el concepto de comunidad y la ideología doméstica que naturalizan "el lugar de la mujer" en lo estrictamente local, ocultando situaciones de opresión, explotación y discriminación de género. Además de que se encubre el hecho de la feminización de la pobreza y el traspaso de las responsabilidades estatales, a las tareas domésticas femeninas y la autoayuda comunitaria bajo los efectos de las políticas neoliberales[11].

…

La estrecha relación social entre las mujeres y el espacio local no significa que esa relación esté determinada, exclusivamente, por la urgencia de satisfacer las necesidades básicas de bienes y servicios para la familia y el mejoramiento de las condiciones de vida en el hábitat.

[11] Massolo, Alejandra, "Mujeres en el espacio local y el poder municipal", en Revista Mexicana de Sociología, No. 3, julio-septiembre, 1996, IISUNAM, México.

Significa al mismo tiempo, la voluntad y aspiración de nuevas experiencias de sociabilidad y participación en la esfera pública, adquirir autoestima y poder salir del encierro doméstico. El formidable protagonismo femenino en los espacios locales de la pobreza latinoamericana ha tenido, y mantiene, serios riesgos y costos físicos, emocionales y morales, pero no es una visibilidad de víctimas sino la de una fuerza social capaz de influir y transformar las condiciones vida en el plano individual y colectivo.

…

Dentro de este contexto de profunda y creciente desigualdad y exclusión social, se presentan el fenómeno sobre todo urbano del aumento de mujeres a cargo del hogar, quienes son el principal si no el único sostén económico de la familia. Las proporciones se observan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Jefes mujeres en el total de hogares urbanos (porcentajes)

País	Año	Hogares Jefes Mujeres
Argentina	1999	27,6
Bolivia	1997	20,7
Brasil	1999	25,4
Chile	1998	24,0
Colombia	1999	28,8
Costa Rica	1999	27,9
Ecuador	1999	20,1
El Salvador	1997	30,2
Guatemala	1999	24,3
Honduras	1999	30,3
México	1998	19,1
Nicaragua	1997	36,6
Panamá	1998	30,6
Paraguay	1997	26,0
Rep. Dominicana	1997	31,4
Uruguay	1999	30,5
Venezuela	1999	27,2

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de CEPAL, Estadísticas de Género: www.eclac.org/mujer/proyectos/perfiles/comparados/jefatura.htm

… No todos son hogares pobres y las causas del fenómeno obedecen a diversos factores y circunstancias, pero lo cierto es que los espacios locales están cada vez más poblados de mujeres a cargo del mantenimiento y desarrollo de sus familias. El acceso a un trabajo remunerado resulta particularmente difícil para las mujeres de los sectores populares urbanos, y tiende a encontrarse entre los de menor calificación y mayor precariedad, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 2: Población urbana femenina ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo* 1998 (en % del total de la población urbana ocupada)

País	Total	País	Total
Argentina	50,1	Bolivia	75,2
Brasil	53,0	Chile	41,7
Colombia	S/d	Costa Ruca	41,4
Ecuador	63,6	El Salvador	58,9
Guatemala	62,7	Honduras	55,6
México	49,6	Nicaragua	66,7
Panamá	36,9	Paraguay	71,4
Uruguay	44,9	Venezuela	51,1

Los Sectores de Baja Productividad incluyen microempresas, empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados.

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, Panorama Social de América Latina 1999-2000, p. 257-258.

En síntesis, consideramos que la participación de las mujeres en el espacio local, teniendo en cuenta su diversidad, reúne las características que a continuación se detallan.

- La presencia y participación de las mujeres en el espacio local, adquiere especial importancia ya que es el mundo público con el que se encuentran más familiarizadas y donde despliegan sus habilidades de participación como gestoras sociales, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia y la comunidad.
- Se proyecta su rol doméstico sobre el espacio público pero no se disminuyen o eliminan las desigualdades de género.

La participación de las mujeres se concentra en cuestiones y tareas vinculadas a las necesidades básicas de la familia y la comunidad, mientras que los hombres se reservan la participación en los cargos de poder en las organizaciones y las instancias políticas e institucionales. En los procesos participativos se encuentran diversas manifestaciones de la desigualdad de género.

- Es común que se perciba y valore la participación femenina únicamente en función de intermediarias de fines de bienestar para otros, y de la eficacia que garantizan en la ejecución de los programas. Predomina una concepción instrumental de la participación femenina asociada a graves problemas sociales como los de la pobreza.
- No es común la valorización de las mujeres como sujetos sociales portadores de derechos propios de participación en la esfera pública, ni que se las considere como agentes de cambio en el desarrollo.
- Existe la convicción entre autoridades gubernamentales y líderes de la comunidad de que las mujeres representan un servicio público gratuito, disponible todo el tiempo y para todo problema y emergencia social. Las mismas mujeres contribuyen a mantener dicha convicción debido, sobre todo, al mandato cultural de los roles de género (madre, ama de casa, esposa) y a la división sexual del trabajo, que recarga sobre las mujeres las labores domésticas.
- Existe también la creencia de que las mujeres disponen de "más tiempo libre" que los hombres para dedicarse al servicio de las necesidades de la comunidad. Se da por descontado su disponibilidad incondicional, ignorando las sobrecargas de trabajo, los desgastes físicos y emocionales y los malabarismos con el tiempo que significa tal disponibilidad femenina.
- Para las mujeres, principalmente de sectores populares, la participación es más una obligación por necesidad, que un derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos.
- Se distinguen dos intereses de participación de las mujeres, que deben entenderse interrelacionados:

  1) Los intereses prácticos de género: son los que surgen de los roles socialmente aceptados por la sociedad en la esfera doméstica (madre, ama de casa, esposa). Responden a las necesidades inmediatas a menudo vinculadas con las carencias e insuficiencias de servicios y bienes materiales básicos, que sufren las familias y las comunidades. Son formulados a partir de las condiciones concretas que vive la mujer en el terreno doméstico y se dirigen a la supervivencia humana. Estos intereses prácticos no cuestionan la subordinación ni la inequidad de género, pero de ellos sí pueden surgir a través de las experiencias de procesos participativos, intereses distintos relacionados con,

  2) Los intereses estratégicos de género: son los que surgen del reconocimiento y toma de conciencia de la posición de subordinación, desigualdad y discriminación de las mujeres en la sociedad, y apuntan a la transformación de dicha posición y, en consecuencia, de las relaciones sociales de género. Incluyen asuntos como los derechos legales, la violencia doméstica, el control de las mujeres de su propio cuerpo, la capacitación en género. Participar por intereses estratégicos de género ayuda a las mujeres a adquirir libertad, igualdad real, autoestima y empoderamiento, según el contexto sociopolítico y cultural de donde emergen y se expresan.

- En la denominada política "informal" o "comunitaria", que es una forma de hacer política a partir del entorno social cotidiano, las mujeres se vinculan a los asuntos de interés público, y:

  a) establecen relaciones de fuerza y presión con los poderes locales;
  b) demandan y gestionan recursos;
  c) protestan, negocian y ejercen influencia;
  d) contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida y al desarrollo local;
  e) adquieren habilidades de ciudadanas competentes;
  f) logran autoestima y prestigio social;
  g) adquieren poder de liderazgo;
  h) representan un eficaz patrón de participación en la vida política local.

Este cuadro de participación refleja las luces y sombras, así como las paradojas del género femenino en el espacio local.

Una paradoja de las buenas es que la adscripción social y cultural a los roles genéricos de madre, ama de casa y esposa resulta ser tan restrictiva como permisiva, de tal suerte que el control y limitación en la inmediatez espacial, facilitan el entrenamiento y participación femenina en la gestión de los asuntos públicos cotidianos. Sin embargo, dicha eficaz participación legitimada por la proyección de los roles e intereses tradicionales de género, no evita que las mujeres sufran la censura social ("chismes", habladurías, difamaciones, aislamiento), la violencia doméstica y la desvalorización de sus actividades. La revalorización política e institucional de los espacios y gobiernos locales, no ha corrido pareja con la revalorización de las mujeres como ciudadanas y sujetos de derechos. Una paradójica dinámica de inclusión-exclusión envuelve la presencia y participación femenina, impulsada también por las propias ambivalencias, miedos y limitaciones que tienen las mujeres ante las oportunidades y desafíos de la esfera pública local. Por lo cual, conviene matizar la afirmación que el espacio local es el ámbito privilegiado para la construcción de la ciudadanía plena de las mujeres, para la participación en igualdad de oportunidades y para la democratización de las relaciones sociales de género. …

América Latina cuenta con aproximadamente 16,000 municipios, que se distinguen por la carencia de pluralidad de género: son municipios gobernados abrumadoramente por hombres. He aquí otra paradójica relación de las mujeres con el espacio local: que constituya el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía y más vinculado a las necesidades e intereses de la vida social cotidiana, no se traduce en una mayor apertura al acceso de las mujeres a los cargos del poder municipal. Ni se traduce el activismo, la eficacia y liderazgo de las mujeres en el campo de los servicios comunitarios y organizaciones territoriales o funcionales, en oportunidades que faciliten su reconocimiento e incorporación equitativa, tanto a las candidaturas para las elecciones locales como a la estructura político-administativa del gobierno local. El argumento de que las mujeres carecen de capacitación y experiencia es ridículo e injusto: primero, porque no se presentan pruebas de que los hombres garantizan capacitación y experiencias adecuadas; y segundo, porque lo que más abunda en América Latina son malos o mediocres gobiernos municipales, la gran mayoría encabezados por hombres, como demostramos a continuación.

De un universo de 15,612 municipios entre 15 países, encontramos solamente 835 mujeres que ocupan el cargo de alcaldesas (llamadas también intendentas, presidentas municipales, prefeitas), que representan 5,3% de ese total de municipios[12]. En el siguiente cuadro se observa la distribución por países.

Cuadro 3: Mujeres en el poder municipal: alcaldesas de América Latina

PAIS	TOTAL MUNICIPIOS	%	AÑO
Argentina	2,130	6,4	1999
Brasil	5,559	5,7	2000
Bolivia	314	6,0	2002
Colombia*	1,091	7,0	2002
Costa Rica	81	12,3	1998
Chile	341	11,4	2000
Ecuador	215	2,3	2000
El Salvador	262	8,3	2000
Guatemala	331	0,9	1999
Honduras	298	9,7	2002
México	2,427	3,5	2002
Nicaragua	151	7,2	2000
Panamá	74	14,8	1999
Perú	2002	2,6	2002

[12] Información recabada del Proyecto "Liderazgo, Mujeres y Gobiernos Locales en México", GIMTRAP/INM/PNUD, México, 2002.

Venezuela	336	4,7	2000
Total Alcaldesas	835	5,3	

- * El total de municipios de Colombia es de 1103 pero 15% de los mismos se encuentran fuera del calendario electoral debido a destitución o muerte de alcaldes, delitos administrativos y el control territorial de los actores armados. Información proporcionada por la Fundación BUENGOBIERNO, Bogotá.
- ** Los municipios de Perú se dividen en Provinciales, 193, y Distritales, 1809. Información proporcionada por la Unión Peruana de Municipalidades (UPM).
- Fuente: Elaboración propia en base a la información de las siguientes fuentes: Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior, Argentina; IBAM, Brasil; FCM, Colombia; UNGL-Costa Rica; SERNAM, Chile; CPME/AMUME, Ecuador; ANAM, Guatemala; ANAMMH, Honduras; CEDEMUN, Secretaría de Gobernación, México; AMUNIC, Nicaragua; AMUPA, Panamá; ANDRYSAS/Las Dignas, El Salvador; UPM, Perú; Directorio Poder Legislativo y Municipal/Centro PROHOMBRE, Venezuela.

La proporción de mujeres alcaldesas no ha variado significativamente en las dos últimas décadas, y sólo muy pocas acceden a gobiernos de ciudades importantes o metrópolis como es el caso actualmente de Marta Suplicy en San Pablo, Brasil. Lo que sí se observa es un paulatino aumento de mujeres que ocupan el cargo de concejala, atribuible a la combinación de un nuevo interés de sectores de mujeres por participar en la política formal a nivel municipal, y el efecto de acciones afirmativas como el establecimiento de cuotas, que permiten el incremento de la presencia femenina dentro de los órganos de representación local. Tal es el caso de Ecuador y Bolivia.

En síntesis, dos paradojas caracterizan las relaciones entre las mujeres y el gobierno local:

1. La que enseña que **no por cercano es más accesible**: … el hecho es que los gobiernos locales - objeto de reformas y descentralización - no se han constituido en espacios receptivos a la equidad de género. Siguen marcados por la desigualdad de género, aunque algunos cambios y avances están sucediendo.
2. La que enseña que **por cercano confunde**: … El principio de proximidad que permite legitimar al gobierno local, es una ventaja para las mujeres por el lado de su vida social cotidiana, pero un obstáculo por el otro, al inducir más directamente la "naturalización" de la mujer en la familia y la comunidad. … La gestión social de las mujeres a partir del hogar y el vecindario, es la dimensión que más abriga y nutre la participación femenina en la esfera pública municipal; aparece como la más permisiva y accesible, no sin desgastes y conflictos como advertimos anteriormente. Pero es una participación que las individualiza como madres y amas de casa, generalmente pobres, lo que propicia la confusión entre beneficio para la familia = beneficio para la mujer. Afortunadamente, el proceso de modernización de los gobiernos locales así como los cambios sociales y políticos del movimiento amplio de las mujeres latinoamericanas, están permitiendo aclarar la confusión e introducir la perspectiva de género en la agenda pública.

El espacio local y el empoderamiento de las mujeres: oportunidades y desafíos

El espacio local es relativo, diverso y depende desde donde se lo mire y se lo viva. En sí mismo, no posee una "esencia" que le atribuya ciertas bondades, así como ciertas perversidades. Tampoco creemos que las mujeres posean una "esencia femenina" que le atribuye a su participación política cualidades inmejorables. Pero sin duda, es un ámbito relevante y estratégico para las mujeres y para la promoción del desarrollo local. Las oportunidades de empoderamiento que les ofrecen a las mujeres los espacios locales, están comprobadas en múltiples casos y experiencias, y tienen que ver con:

- Procesos de cambios políticos, institucionales, sociales y culturales que, de una u otra manera, generan la apertura de espacios y medios de participación de la sociedad local, convirtiéndose las mujeres en protagonistas del escenario de los cambios. En este escenario, cabe destacar el importante papel de los gobiernos locales en la promoción de la participación y de los derechos de las mujeres.
-

- Los roles tradicionales de género que las proyectan inicialmente al espacio público y que les facilitan una primera visibilidad y el desempeño del liderazgo en el marco comunitario.
- La presencia y vinculación de ONGs que trabajan a favor de las mujeres atendiendo sus intereses prácticos y estratégicos, y que aportan proyectos, capacitación, propuestas de políticas públicas, denuncias ante la opinión pública, demostrando capacidad de argumentación y concertación.
- La presencia de instituciones públicas y privadas que contribuyen a crear un ambiente de consenso sobre la problemática de género y la aceptación de políticas y programas específicos destinados a las mujeres, otorgándoles una visibilidad de interés público diferente al tradicional tratamiento asistencial y paternalista.
- La toma de conciencia y la nueva identidad de las mujeres como ciudadanas y mujeres, fortaleciendo la determinación de aprovechar y pelear las oportunidades para su empoderamiento. Sustantivo tomado del inglés *empowerment*, según Magdalena León el término aparece en el Diccionario de uso del español de María Moliner (1986), y denota que el sujeto se convierte en agente activo como resultado de un accionar, que varía de acuerdo con cada situación concreta. El término contiene la palabra poder, de manera que su uso es un llamado de atención sobre las relaciones de poder o del poder como relación social[13]. Bien lo aclara esta autora al decir que el empoderamiento se entiende como "un proceso de superación de la desigualdad de género", y que: *El empoderamiento no es un proceso lineal con un inicio y un fin definidos de manera igual para las diferentes mujeres o grupos de mujeres. El empoderamiento es diferente para cada individuo según su vida, contexto, historia, y según la localización de la subordinación en lo personal, familiar, comunitario, nacional, regional y global.*

Si acordamos que el espacio local es el ámbito privilegiado para el empoderamiento de las mujeres y la implementación de políticas favorables a la equidad de género en lo cotidiano, entonces la consideración de las diferencias de las mujeres y las diferencias de los contextos y localizaciones en el proceso de empoderamiento, es ineludible y congruente tanto con la heterogeneidad municipal como con la diversidad social local.

Finalmente, los desafíos atañen a todos los actores, sectores e instituciones de los espacios locales, los cuales como se encuentran vinculados a lo universal y global pueden recibir positivos y oportunos apoyos, así como negativos impactos. Lo que sí hay que precisar y enfatizar, es que los desafíos frente al empoderamiento de las mujeres en los espacios locales no son "asuntos de mujeres" de los que se desentienden los hombres, fundamentalmente porque son las relaciones sociales entre los géneros las que están comprometidas en las posibles respuestas exitosas a las oportunidades y desafíos, que beneficiarán al conjunto.

* Ponencia presentada en las "Jornadas sobre Género y Desarrollo", Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, País Vasco, 23-24 de mayo 2002.

[13] León, Magdalena, "Empoderamiento: relaciones de las mujeres con el poder", en Revista Foro, No. 33, diciembre, 1997, p. 38, 42, Bogotá.

6.3. PUEBLOS INDÍGENAS

En Centro América existe una presencia sustantiva de Pueblos Indígenas. Independientemente que esta realidad nos hace pensar primordialmente en Guatemala, sin embargo, existen experiencias muy interesantes y variadas en Participación Ciudadana, también en los demás países de Centroamérica.

En la actualidad, por ejemplo, representantes de Pueblos Indígenas de Guatemala promueven intercambios con sus homólogos en Nicaragua, donde destaca el avance cualitativo en el fortalecimiento interno de su organización, lo que les ha permitido intensificar su trabajo de incidencia política con los gobiernos locales y a nivel nacional.

A continuación un aporte de la *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe 75, octubre de 2003 | 109*

SOBRE LO LOCAL Y LO INDÍGENA:

HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA

Marc Navarro[14] *(Analista del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya y doctorando por la Univeritat Oberta de Catalunya)*

> *La manera más simple de conformar una identidad comunal tiene lugar cuando un grupo es amenazado en su propia supervivencia [...]. Cuando emprenden la acción colectiva para hacer frente a esta amenaza, la gente se siente más unida con la otra y busca imágenes que la vinculen. La acción colectiva alimentando una autoimagen colectiva.*
>
> *Richard Sennett*[15]

En los últimos años hemos podido ver cómo han empezado a proliferar las organizaciones indígenas en América Latina, de una manera más organizada y manifestando demandas diferentes a las de antaño. Olvidados tradicionalmente por las instituciones estatales, los indígenas demostraron que el Estado aún tenía que responder, a finales del siglo XX, por la discriminación de ciertos grupos, excluidos de todo quehacer gubernamental. Los grupos indígenas tradicionalmente excluidos han constituido un grave foco de tensión en varios países de la región cuestionando el establishment constituido. Recordemos, por ejemplo la sublevación en Chiapas de 1994, los acontecimientos del 21 de enero de 2000 en Ecuador o los grandes disturbios de abril y septiembre de 2000 en Bolivia, entre otros. Estas manifestaciones han dado a conocer a la comunidad internacional el problema de 'lo indígena'. Basados en esta situación proponemos una reflexión, teórica y práctica, que genere el debate sobre la necesidad de una construcción plena del concepto de ciudadanía que de acomodo a las diversas realidades culturales y lingüísticas que cohabitan en un mismo Estado. El propósito de este artículo es, a partir de las demandas de autonomía de los colectivos indígenas de América Latina, analizar cómo se puede viabilizar la construcción de una ciudadanía que incluya verdaderamente la heterogeneidad de la población. Esto, a nuestro parecer, está relacionado con el fortalecimiento de la gobernabilidad local. Para ello, hemos estructurado el trabajo en ***tres partes****.*

[14] Quisiera agradecer a Daniela Vicherat las largas discusiones sobre el texto y a Mila Gascó, Josep Centelles y los revisores anónimos de la Revista las apreciaciones al mismo. Huelga decir que cualquier responsabilidad del texto es exclusivamente mía.

[15] Richard Sennett, El declive del hombre público. Barcelona: Península, 2002 (1974), pp. 491-492.

*En primer lugar, presentamos un **marco conceptual** en el que analizamos el nuevo discurso indígena y su aparición en el escenario político. En segundo lugar analizamos cuáles han sido las **circunstancias** que han favorecido los cambios en la estrategia de éstos, que pasa, en gran medida, por los cambios institucionales que han supuesto los procesos de democratización, descentralización y fortalecimiento local. Por último, analizamos específicamente el **concepto de autonomía local**, como eje fundamental de la demanda.*

Los indígenas aparecen en escena

En las dos últimas décadas, América Latina ha experimentado un gran aumento de organizaciones políticas indígenas. Éstas, parecen descubrir en el factor cultural su legitimidad política. No se trata de una reorganización del colectivo sino del descubrimiento de una nueva forma de canalizar las demandas en contra de la exclusión social y política a la que se han visto sometidos desde hace más de 500 años. Estas nuevas organizaciones están creadas y manejadas por los indígenas y persiguen objetivos de interés para los pueblos indígenas como tales. Nos encontramos ante un cambio respecto a la actitud de los pueblos originarios. Por un lado, empiezan a organizarse para fines exclusivos propios como colectivo y, por otro lado, amplían las demandas de su discurso, anteriormente, basado en las injusticias sociales, para añadir demandas de autonomía y libre determinación. Tradicionalmente, el discurso indígena era, eminentemente, de clase. Las poblaciones indígenas se consideraban parte del campesinado explotado, por lo que su área de actuación se desarrollaba en organizaciones clasistas, tales como sindicatos campesinos y partidos de izquierda (Dávalos 2001, Urioste 2001, Stavenhagen 1997, Yashar 1997). Desde este punto de vista, el énfasis en la conciencia de clase hizo que se diluyera la identidad étnica como elemento de demanda. Con ello no queremos decir que no existiera sino que ésta estaba supeditada a un campo de lucha distinta basado en los problemas del acceso y propiedad a la tierra o créditos agrícolas. Sin embargo, a partir de los años 90 se observa un cambio en las demandas. Juntamente al discurso socioeconómico anterior, se empiezan a plantear otras basadas en el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos. De esta manera, cobra mayor importancia el concepto de identidad indígena. Las preocupaciones de clase no se olvidan, pero el acento de sus luchas se pone en la identidad étnica y los aspectos 'étnico-nacionales' (Stavenhagen 1997), por lo que los intereses específicos de los indígenas no quedan subordinados a los intereses generales de las organizaciones de tipo clasista. La construcción de un nuevo discurso desencadena dos aspectos que marcan un punto de inflexión dentro del movimiento indígena. Por un lado, hay una concienciación por parte de la comunidad internacional[16] de la exclusión a la que estaban siendo sometidos y, por otro, se desarrolla una construcción social de identidad común entre los indígenas. En este sentido, las distintas identidades individuales confluyen y se hermanan como una sola identidad colectiva: la indígena. Estos cambios se traducen en una transformación de las demandas, las cuales se basan en mayor medida en el reconocimiento como pueblo, lo que implica 'ciertos derechos de autodeterminación o el derecho de hacer política según sus propios arreglos, así como de jurisdicción según su derecho indio dentro de un determinado territorio' (Assies, Calderón y Salman 2000). La politización de lo indígena y el desarrollo del pueblo indígena como un nuevo actor en la escena política reclama el reconocimiento de su distintivo identitario respecto a la cultura dominante así como una reconfiguración de los sistemas democráticos en los que se contengan canales de inclusión y respeto a la diversidad. Pero, ¿por qué se desarrolla un interés en buscar estas identidades étnicas? La respuesta hemos de buscarla en la construcción homogénea de los estados latinoamericanos. Así, en el ideario del Estado-nación no hubo nunca espacio para la diferencia cultural o lingüística, con el problema agregado de que, mientras por un lado querían o tenían ser ciudadanos del Estado al que pertenecían, por otro, debían de dejar de ser lo que eran para poder conseguir su objetivo.

[16] También se puede observar desde el mundo académico una mayor concienciación por la temática, siendo numerosos los estudios realizados que defienden la legitimidad del derecho a la autodeterminación y la autonomía de los pueblos indígenas. A este respecto, véase Moore (2002).

Mientras se mantuvieron al margen del quehacer estatal el conflicto no se tradujo en acciones políticas, pero con cada intento del Estado por modernizar (léase homogenizar) a los indígenas se producían fuertes enfrentamientos. Esto se debía a que todas las políticas desarrolladas por los diversos gobiernos para la integración de colectivos indígenas excluidos se basaban en la asimilación y desintegración cultural de dichos grupos (Bello y Rangel 2002).

Pero después de los cambios que se produjeron a partir de mediados de 1980 y 1990, tanto a nivel nacional como internacional, la vía de la identidad indígena como bandera reivindicativa se volvió a abrir y se inició el proceso de su reconstrucción. A escala nacional, tienen suma importancia los procesos de reforma del Estado, especialmente la democratización de la estructura estatal y los procesos de descentralización. Mientras, en el ámbito internacional, la caída de la antigua Unión Soviética y el fin de la guerra fría concienció a la opinión pública sobre la discriminación por razones culturales que, anteriormente, había sido vetada por la perspectiva de clases (Van Cott 2000). Dado el avance de la economía y las nuevas tecnologías, las estrategias desarrolladas por los indígenas a través del tiempo para resistir los efectos homogenizadores del Estado y mantener sus espacios propios se habían quedado obsoletas. La destrucción de las economías de subsistencia y la permanente migración hacia otros países o regiones ponen en cuestión las estructuras tradicionales y, por otro lado, el indígena es recibido con escepticismo por las comunidades 'nacionales' siendo discriminados, empujados, hacia su identidad original (Urioste 2001). Por otro lado, el proceso de globalización y la sociedad de la información han establecido una fuerte interconexión entre los diferentes grupos étnicos, formalizándose una nueva conciencia, basada más en una demanda de respeto cultural que en una lucha clasista. Así, se logra construir una identidad indígena entre distintas comunidades haciendo de la identidad étnica un vínculo unificador y agente movilizador. La lucha indígena en contra de la exclusión de todo quehacer político y la ausencia de oportunidades en pro de la construcción de una nueva esfera pública forjó una identidad común, portadora de derechos. En el marco de la 'ciudadanía indígena' se promueve una forma distinta de ciudadanía colectiva, derivada del derecho de la gente a un territorio autónomo dentro del Estado. De este modo, se crea un nuevo movimiento identitario en los grupos indígenas basado en el principio de la ciudadanía colectiva, que reconozca la forma de participación conjunta e individual y cree esferas autónomas para el desarrollo de sus derechos (Van Cott 2001). Es lo que algunos autores han denominado como 'ciudadanía diferenciada' (Baumeister 2002) o 'ciudadanía local' (Andrew y Goldsmith 1998), en la que, además de un reconocimiento jurídico de derechos individuales y homogéneos para todos los habitantes de un Estado, exista un reconocimiento a determinados grupos diferenciados para que dispongan de derechos como colectivo en un territorio dado. De esta manera, se quiere evolucionar desde un modelo unitario y políticamente homogéneo hacia otro que reconozca que las diferentes necesidades no pueden ser tratadas de igual forma.

Cambios institucionales que favorecen el desarrollo de la voz indígena

*En este apartado, vamos a analizar **tres** cambios institucionales que pueden utilizarse para dar una solución al histórico problema de 'lo indígena'. Así, las **reformas estatales** promovidas en los 80, los procesos de **descentralización y fortalecimiento local** y la apertura de **canales de participación ciudadana** se constituyen como un nuevo escenario político que debe ser aprovechado para la definición de una ciudadanía que reconozca la pluralidad étnica y lingüística de la población.*

Desde mediados de los años 80 se inician procesos de democratización de las estructuras estatales en muchos países de América Latina en el marco de las transiciones hacia la democracia. Éstas se desarrollaron en una situación de fuerte crisis social y de legitimidad heredadas de los anteriores regímenes militares. Por otro lado, en los países donde no tuvieron lugar tales circunstancias dictatoriales, existe un cuestionamiento del carácter excluyente y empobrecedor de las políticas de desarrollo (Assies, Calderón y Salman 2000).

En la mayoría de los casos, las reformas estatales se desarrollan en el marco de una considerable movilización social que, alentadas por los procesos democratizadores, abre la esperanza de un cambio profundo y un nuevo pacto social, así como de nuevos derechos de ciudadanía (Cleary, 2000).

En este aspecto se empiezan a desarrollar las reformas en un gran número de constituciones latinoamericanas. La coyuntura política aparecida en torno a los debates constitucionales desde 1990 promueve un contexto idóneo para la inclusión de reclamos de los grupos excluidos, especialmente cuando son partícipes de estas reformas (Van Cott 2000). Bajo esta situación, el movimiento indígena empieza a movilizarse para que sus derechos particulares le sean reconocidos. Doce constituciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) ya reconocen de forma explícita y garantizada la existencia de formas indígenas de organización social. Por otro lado, Chile adoptó, en 1993, una legislación especial concerniente a los pueblos indígenas. En el marco de las reformas estatales también se encuentran los procesos de descentralización que aportan nuevas vías de participación. Con ello, se cambia la relación entre los indígenas y el Estado, y viceversa. La descentralización abre nuevos canales participativos, especialmente en los entes locales. Se abre la puerta a actores estratégicos que anteriormente se encontraban fuera de la arena política. De esta manera 'si la democracia reivindica la igualdad, la participación reclama la diversidad, que se puede articular en un Estado normativo pero culturalmente heterogéneo' (Frank 1998). A modo de ejemplo, en Ecuador y Guatemala, los procesos de descentralización y reorganización territorial, juntamente con las reformas constitucionales, afectan directamente a los indígenas en tanto que permiten la creación de jurisdicciones locales de acuerdo con la etnia y el lenguaje (Van Cott 2000). En general, la descentralización ha conllevado un aumento de las competencias de los gobiernos locales, que pasan de ser simples gestores de la actividad gubernamental a desarrollar capacidades en la promoción de su desarrollo. Estos nuevos roles adquiridos por los gobiernos locales han ido acompañados de medidas democratizadoras de los entes subnacionales, abriendo la posibilidad de una participación directa de la población en la configuración de su futuro. La apertura de nuevos espacios de participación y toma de decisiones amplía el número de actores que deben tenerse en cuenta en la toma de decisiones dentro de la arena política. Estos nuevos canales son aprovechados por los grupos postergados del quehacer gubernamental para poner de relieve las diferencias de valores e intereses (Roper 2003, Behrendt 2000). Casos como el de los indígenas en Bolivia, Ecuador o Guatemala constituyen ejemplos de cómo el desarrollo de procesos democráticos ha llevado a la formulación de políticas más respetuosas con la pluralidad cultural y social. La constatación de la pluriculturalidad resultante de la participación pone de relieve que existen intereses que no son, ni esperan serlo, generalizables (Máiz 2001). La posible conflictividad de estos intereses hace que se requieran e institucionalicen nuevas formas de hacer política en las que se representen las diversas fuerzas involucradas. Por ello, se deben construir nuevas reglas de juego en la que los diversos actores políticos se sientan representados, aceptándolas como las vías legítimas para desarrollar sus intereses políticos. Y es en el gobierno local donde se ponen de manifiesto de forma más expresa las diferencias sociales, por lo que debe ser desde este ente donde empiecen a desarrollarse los canales que generen una estructura de gobernanza que garantice unos óptimos niveles de gobernabilidad[17].

[17] Por un lado, por gobernanza entendemos 'el modelo o estructura que emerge en un sistema socio-político como un resultado 'común' o consecuencia de la interacción de los actores involucrados. Este modelo no puede ser reducido a un actor o a un grupo de actores en particular' (Peters 1998). Se trata de las estructuras (o reglas de juego) y los procesos que condicionan la participación e interacción de los actores políticos y sociales. Por otro lado, por gobernabilidad entendemos la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas mediante unos cauces institucionales y las reglas de juego establecidas. De este modo, mientras que la gobernanza se basa más en las características de un sistema político, la gobernabilidad mide las capacidades del mismo (Coppedge 1994). Éste parece ser el nexo de unión entre ambas concepciones analíticas: el diseño de la gobernanza de un sistema nos determinará en gran medida el grado de gobernabilidad del mismo. Así, 'un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales – que puede registrar diversos niveles de institucionalización – dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias' (Prats 2001).

Por ello, si buscamos que un sistema político sea gobernable, requeriremos de unas instituciones que den cabida a la diversidad de actores estratégicos. Se crea, por tanto, una conciencia de revaloración del espacio local como el responsable de dirimir en primera instancia las relaciones entre el gobierno y los actores de la sociedad civil, siendo los grupos indígenas algunos de ellos.

El gobierno del municipio es el que debe realizar una aportación específica a la generación del bienestar colectivo, especialmente en sociedades fragmentadas y/o desiguales. Sobre todo porque no existe nadie mejor que los gobiernos locales para diseñar políticas, con el conocimiento concreto de la realidad de cada municipio. Tal y como señalan Andrew y Goldsmith (1998), es el gobierno local, mediante el desarrollo de su autonomía el que deben tener el rol protagónico en la gestión de la diversidad. Aparte de una ampliación de las potestades de los municipios, un grado de autonomía que permita la configuración de las reglas de juego políticas de acuerdo con cada realidad. Y es en esta configuración donde la sociedad civil debe tener un papel fundamental, dado que la gobernanza local no se entiende sin la participación efectiva de los diversos segmentos sociales en la elaboración de las políticas públicas. Bajo esta coyuntura se podrá asegurar la constitución de una democracia plural que augure unos buenos niveles de gobernabilidad democrática. Y es en los gobiernos locales donde la potencialidad de apertura de canales de participación cobra mayor sentido, dado que es en este nivel gubernamental donde los vínculos con la sociedad civil son más fuertes, constituyéndose en el espacio donde los ciudadanos pueden aumentar su acceso e influencia en el diseño de las políticas públicas (Johnson y Minis 1996). Desde otro perspectiva, la participación, se convierte en un elemento 'esencial para efectuar el cambio sistémico de mentalidad asociado al desarrollo y la transformación, y para generar políticas que hagan el cambio –que es la pieza clave del desarrollo– más aceptable' (Stiglitz, 2000). De este modo, y más allá de las medidas descritas por la legislación, los gobiernos locales pueden adoptar un amplio abanico de acciones discrecionales para promover una mayor participación y fortalecer la democracia para adecuar dicho cambio a los requerimientos que demanda una sociedad heterogénea (Lowndes y Wilson 2001). Para la construcción de un nuevo espacio público en el ámbito local, que involucre a todas las capas de la sociedad, es necesario que éstas gocen de una autonomía que les permita efectivizar las demandas sociales. Sólo cuando los gobiernos locales sostienen altos índices de autonomía son capaces de satisfacer las pretensiones que les son atribuidas, especialmente en el marco del desarrollo de la inclusión real de los grupos históricamente postergados de todo quehacer gubernamental, como es el caso de los indígenas.

Sobre la autonomía local

La autonomía local es un concepto que genera grandes reticencias por parte del poder central, al concebirla como una amenaza para la integridad y unidad del territorio nacional. Pero la autonomía propuesta por los grupos indígenas busca cubrir las facultades y competencias que el estado no les ha sido capaz de ofrecer o que incluso les ha arrebatado (Esteva 2001). Dada las diversas manifestaciones que se han dado a este término, creemos necesaria una definición de lo que hemos en-tendido por autonomía local a lo largo del texto. Uno de los grandes problemas históricos de las políticas centralistas del Estado, anterior a los procesos de transferencia de poderes a los gobiernos locales, radicaba en su talante homogéneo. La política estatal monoétnica dominaba la esfera pública, mientras que la sociedad era multiétnica y pluricultural, generando una gran carga de conflictividad a la implementación de las políticas públicas. Con la autonomía puede revertirse esta situación, reduciéndose el potencial conflictivo, por lo que se convierte en uno de los mecanismos esenciales para la constitución de un nuevo concepto de ciudadanía que considere la heterogeneidad de las sociedades nacionales. Por ello, no es de extrañar, por tanto, que las demandas de autonomía local provengan de grupos 'subordinados, insertados en estructuras de poder asimétricas, históricamente excluidos o marginados de los procesos de toma de decisión en el quehacer político y económico de la sociedad' (González Saravia 1999).

El reconocimiento territorial de la pluriculturalidad y de la libre organización de los pueblos indígenas se expresa en el ejercicio de la autonomía local que es el mecanismo mediante el cual vehiculizar los espacios autónomos. De este modo, el gobierno local debe erigirse como un nuevo interlocutor que ejerza la función de nexo entre el Estado y los pueblos indígenas.

Es un planteamiento del derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus representantes en el gobierno local, a la par que se reconozcan sus prácticas tradicionales, como derecho legítimo en su libre determinación. Es, por tanto, el espacio en el que toma forma, en primera instancia, la verdadera ciudadanía de las sociedades heterogéneas. El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se debe entender como parte de la vida político-jurídica de un Estado (González Saravia 1999). La defensa y la ampliación de estos espacios políticos y de gestión se convierte en una condición sine qua non para el desarrollo de cada cultura y, por ende, para garantizar unos buenos niveles de gobernabilidad dentro de los estados heterogéneos. Se trata, pues, de construir espacios autónomos que implican el reconocimiento de los sistemas sociales culturalmente diferenciados como unidades políticas constitutivas del Estado (Iturralde 1995) La autonomía local, por tanto, es el mecanismo que nos ayudará a replantearnos una reconstrucción de una esfera pública en la que se plasme una ciudadanía que incluya efectivamente a la heterogeneidad social existente en la mayoría de países de América Latina. De esta manera, los grupos beneficiados por el régimen de autonomía asumirán unos derechos mínimos que les permitan adquirir plenamente el carácter de ciudadanos. Se debe, por tanto, reivindicar y ejercer la autonomía del gobierno local en un marco de integración política nacional (Burguete, Díaz y Santín 2001). Para ayudar a esclarecer el siempre confuso término de autonomía local, queremos enumerar los puntos básicos bajo los que se ha de canalizar dicho régimen administrativo. Así, éstos se basan en (Díaz 2001):

- *Espacio que reconozca a los pueblos como identidades propias portadoras de derechos colectivos, complementando los derechos individuales garantizados por el Estado de derecho.*
- *Formación de gobiernos propios con sus respectivas autoridades elegidas libremente. La extensión, atribuciones y facultades de éstos deben estar claramente nombradas dentro del marco legislativo del Estado.*
- *Reconocimiento de un ámbito territorial definido, donde puedan desarrollarse los derechos adquiridos por la comunidad beneficiada por el régimen autonómico.*
- *Capacidad para la conservación y desarrollo de sus lenguas, usos y costumbres.*
- *Participación en las instancias de decisión sobre las políticas nacionales. Esto es, participación plena en los órganos administrativos y de deliberación estatales, tanto a nivel colectivo como individual.*
- *Entrada en el sistema fiscal estatal. A raíz de ello, la autonomía debe ser garantizada mediante un régimen fiscal que permita el ejercicio de un gobierno efectivo.*

La autonomía debe incluir un control sobre el territorio y sus recursos naturales, así como la representación de la jurisdicción en los órganos de poder nacionales. Para garantizar todos estos recursos, se debe proporcionar autonomía fiscal, que permita la creación de impuestos, así como la transferencia de un porcentaje del gasto nacional. No obstante, debe matizarse con precisión la extensión de la autonomía y la división de competencias, autoridad y jurisdicción entre el ente autonómico y el nacional, siendo el gran problema al que se enfrentan la mayoría de países.

Consideraciones finales

La diversidad étnica, cultural y lingüística cada vez tiene más demanda en las estructuras institucionales de los Estados latinoamericanos. Es en esta circunstancia donde los espacios locales cobran especial relevancia.

Se requieren parcelas de autonomía que permitan a los distintos sectores de la sociedad su libre determinación y autoorganización, respetándose sus costumbres y usos históricos. De esta forma, se deben desarrollar las suficientes capacidades institucionales para dar res-puesta al problema de 'lo indígena' en América Latina.

En este punto es donde el gobierno municipal adquiere un rol muy importante, ya que debe ser capaz de canalizar las demandas, a la vez que dirimir los conflictos generados por la diversidad sociocultural. Es en este espacio, desde el gobierno de proximidad, donde se debe empezar a cuajar la nueva configuración de la ciudadanía, en la que se garantice la igualdad de derechos y se respete y reconozca el derecho a las estructuras y las leyes de gobierno indígenas. El establecimiento de territorios autónomos definidos por grupos étnicos es un factor fundamental para acabar con el régimen de exclusión y marginalidad al que se han visto sometidos dichos pueblos, ajustando, de esta manera, las estructuras de la administración a la diversidad social. Se debe promover un cambio institucional que garantice una estructura de gobernanza que dé cabida a los actores estratégicos anteriormente obviados en las estructuras institucionales. Por ello, es preciso dotar de autonomía local a los entes subnacionales para la plena inclusión de la ciudadanía que garantice unos niveles de gobernabilidad democrática. Algunos países de la región han implantado ya algunas parcelas de autonomía, intentando dar respuesta al problema indígena. No obstante, el camino por recorrer es muy largo, el punto de partida es bajo aunque debemos valorar los esfuerzos que, aún en su mayoría insuficientes, se han realizado. La autonomía no debemos observarla como un factor de conflictividad territorial, sino todo lo contrario. Es la falta de la misma la que es fuente de conflictos. No es únicamente la exigencia de reconocimiento legal sino que es, también, la necesidad de mejorar un sistema democrático creado a partir de una realidad ficticia. La autonomía local debe, por tanto, aportar mayores niveles de gobernabilidad democrática, lo que da lugar a un nuevo espectro mucho más amplio del concepto de ciudadanía. Dicho concepto debe ir íntimamente relacionado con la adquisición de derechos legales que sean capaces de profundizar y expandir el propio concepto de democracia (Dagnino 2003).

(Bibliografía, ver documento original)

7. Otras Experiencias

En América latina numerosas experiencias en marcha indican que la participación ciudadana puede arrojar resultados fuera del alcance de otros tipos de abordajes en los campos más disímiles. Revisaremos brevemente tres de ellas, que son actualmente referente internacional, llevadas a cabo en áreas muy diferentes: Villa El Salvador en Perú; Las ferias de consumo familiar en Venezuela; El presupuesto municipal participativo en Porto Alegre, Brasil y La participación ciudadana en Estelí.

Las experiencias presentadas tienen, a pesar de su diversidad, dado que corresponden a realidades muy diferentes y han operado en campos muy variados, ciertas características comunes. En primer lugar, en todos los casos pueden encontrarse que se intentó poner en marcha formas de participación "real" no "simulaciones de participación". La apelación no fue como se ha dado con tanta frecuencia a consultas erráticas o coyunturales, o a recibir opiniones después no tenidas en cuenta, sino efectivamente se diseñaron modalidades organizacionales que facilitaron, y estimularon la participación activa y continua. En segundo término, en todos los casos ha habido un respeto por aspectos como la historia, cultura e idiosincrasia de la población. No se 'impusieron' formas de participación de laboratorio, sino que se intentó construir modalidades que fueran coherentes con esos aspectos. En tercer término, todas estas experiencias tuvieron como un marco subyacente un proyecto en término de valores, de perfil de sociedad a lograr, de formas de convivencia diaria por las que se estaba optando.

7.1. VILLA EL SALVADOR EN PERU

50,000 familias pobres se instalaron a comienzo de los setentas en un basto arenal ubicado en las afueras de Lima, desprovisto de recursos de ninguna índole, y a distancia de vías de acceso. A ellos se fueron sumando otras familias marginales llegando a una población de 250,000 habitantes.

Adoptaron un diseño urbanístico muy peculiar altamente descentralizado. El municipio está organizado por manzanas y cada grupo de manzanas tiene su propio parque central y espacios para la deliberación comunitaria, la recreación y la cultura.

Se organizaron en base a modelos altamente participativos, con directivos por grupo de manzanas, y más de mil espacios organizativos donde se desarrollaron las actividades básicas de la villa. En dos décadas en condiciones socioeconómicas muy difíciles, levantaron con su esfuerzo comunitario gran parte de la infraestructura física. Construyeron 38,000 viviendas, 60 locales comunitarios, 64 centros educativos, 22 bibliotecas populares, 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, 4 centros de salud y farmacias.

Su esfuerzo comunitario permitió lograr metas sociales de envergadura. El analfabetismo es 3,5%, muy inferior a la media nacional. Asisten a primaria la casi totalidad de los niños y a secundaria un porcentaje mucho mayor a la media del país. La mortalidad infantil es marcadamente menor a la nacional, y lo mismo sucede con la mortalidad bruta. Hubo concreciones muy significativas en la agricultura, y se estableció un parque industrial de microempresas. Se desenvolvió una densa vida productiva, social y cultural en medio de condiciones de adversidad económica muy intensas, con resultados muy diferentes a los de otras poblaciones marginales. La UNESCO la premió como una de las más desafiantes experiencias de educación popular. La Naciones Unidas la reconoció como promotora ejemplar de formas de vida comunitaria. España le concedió el premio Príncipe de Asturias y como modelo de desarrollo social. En Perú se le otorgó el premio nacional de arquitectura por su diseño urbano. Recientemente, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, transformado en uno de los primeros municipios de la región que ha incorporado la informática al servicio de la democracia. Se han instalado terminales públicos de computación y una red de televisión en circuito cerrado. Los habitantes reciben información sobre los temas a tratar por el Consejo Municipal por estas vías, y le hacen llegar por las mismas continuamente sus puntos de vista.

La experiencia en su conjunto es desde ya de alta complejidad y ha tenido, como es inevitable, avances y retrocesos, pero sus logros son notables. La práctica permanente de la participación comunitaria ha sido una de sus bases principales.

Uno de los resultados ha sido la elevación de la autoestima individual y colectiva, fuerza de enormes potencialidades. Como describe un agudo analista de la experiencia Carlos Franco (1992).

"Cuando se asiste con alguna frecuencia a reuniones de pobladores y se conversa con los "fundadores" de la comunidad o sus dirigentes, no resulta difícil advertir expresiones recurrentes de auto-confianza colectiva, certidumbres sobre la disposición de un poder organizado, una cierta creencia en las capacidades de la comunidad para proponerse objetivos y unirse para su logro".

¿Qué observaciones le merece este ejemplo?

7.2. Las Ferias de Consumo Familiar en Venezuela.

Las ferias de consumo familiar de Barquisimeto implica la incursión de la participación comunitaria en un terreno económico difícil, como es la comercialización de productos de consumo masivo. Son una red de cincuenta organizaciones donde participan productores agrícolas, cooperativas, asociaciones civiles, parroquia, que logran hacer llegar a la cuarta ciudad de Venezuela productos verdes y otros, a precios de un 40 por ciento más barato que los del mercado. Las ferias compran a los pequeños productores sus cosechas a precios justos y las venden los fines de semana a la población en ferias abiertas. Iniciadas con un capital de 4,000 dólares venden actualmente 25 millones de dólares anuales, y la repercusión de sus logros ha motivado el intento de replicarlas en otros estados. Cumplen múltiples funciones al mismo tiempo. Son: Organización de los productores agrícolas, apoyo a la producción popular, educación nutricional, formación en el trabajo, y una contribución clave al abaratamiento del costo de vida de los sectores populares. Han debido competir en el mercado con cadenas comerciales altamente especializadas y con fuertes recursos financieros, y sin embargo, han logrado un posicionamiento creciente que las ha convertido en uno de los principales comercializadores de alimentos del país.

En la base de sus logros se encuentra un sistema organizacional de participación activa. Identifican como base de su organización las siguientes: Reunión semanal de planificación y evaluación por grupos, rotación de responsabilidades, toma de decisión por consenso, información para todos, disciplina y vigilancia colectiva, descentralización e integración, espacios de encuentro fuera de la tarea.

Consideran que sus logros han tenido como pilares: Una historia de formación de un capital humano y social, potenciar el capital social sobre el capital financiero, y unas formas de gestión novedosas. Se definen como un proyecto de vida, y no sólo productivo, orientado por valores como la solidaridad, la responsabilidad personal y de grupo, el amor al trabajo como medio para lograr el desarrollo personal y comunitario, la iniciativa personal, el respeto.

¿Comentarios?

7.3. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE, BRASIL.

En otro campo muy distinto a los anteriores se ha desenvuelto en América latina en años recientes una experiencia que hoy es referencia internacional obligada, el presupuesto municipal participativo de Porto Alegre. Con una población de 1.300.000 habitantes y serios problemas sociales, el nuevo alcalde electo de porto Alegre, capital del estado de Río Grande de Brasil, abrió en 1989 un proceso por el cual las inversiones del presupuesto municipal serian decididas por toda la ciudadanía participativamente. Fuertes críticas vaticinaron una incierta suerte al propósito de hacer ingresar la participación a un área tan técnica. El municipio estableció un sistema organizacional descentralizado que posibilitó el acceso masivo de sus habitantes a la toma de decisiones presupuestarias a través de su integración a grupos vecinales y niveles posteriores de representaciones de los mismos. Los habitantes recibieron por esta vía información continua sobre el presupuesto y su ejecución, e identificaron sus propias prioridades. El proceso les permitió:

- Expresar su comprensión de los problemas cruciales que enfrenta la ciudad;

- Establecer prioridades de los problemas que merecen mas inmediata atención;
- Seleccionar las prioridades y generar soluciones practicas;
- Tener oportunidad de comparar con las soluciones creadas en otras regiones de la ciudad y en otros grupos de temas;
- Decidir, con el apoyo de técnicos de la oficina del alcalde, en invertir en los programas menos costosos y mas factibles de atender;
- Tomar la decisión definitiva sobre la aprobación, o no, del plan de inversiones;
- Y revisar los éxitos y fracasos del programa de inversiones para mejorar sus criterios para el año siguiente.

La participación en el proceso ha ido creciendo y se estimaba que en 1995 más de 100.000 personas se vincularan a la creación del presupuesto de la ciudad. Los resultados refutaron los pronósticos escépticos, fueron más allá de lo esperado, y se han convertido en objeto de análisis internacional. La participación ciudadana masiva demostró ser un mecanismo más eficiente de asignación de recursos, que los métodos tradicionales usuales. Los recursos fueron reorientados hacia las prioridades reales de la población. Entre 1989 y 1995, entre otros aspectos, la cobertura de agua subió del 80 al 98% de la población, el sistema de alcantarillado se extendió del 46 al 74% de la población, las escuelas públicas matricularon el doble de niños, y se expandió el pavimento en los barrios pobres. Mejoró fuertemente el diseño y la gestión del presupuesto, al totalmente transparente. Más allá todavía la participación produjo un efecto de "empoderamiento" de amplias proporciones. "*El proceso participativo también ha tendido un enorme impacto en la habilidad de los ciudadanos para responder a los retos organizadamente, como comunidad, y en la capacidad de trabajar en forma conjunta para mejorar la calidad de la administración publica y en consecuencia la calidad de la vida*".

Los resultados de investigación expuestos, y los casos reseñados sumariamente a los que se pueden sumar muchos otros corroboran que la participación da resultados concretos y superiores a los esquemas tradicionales de "arriba hacia abajo".

¿Observaciones a compartir?

7.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESTELÍ

La Participación Ciudadana en Estelí tiene dos formas principales de organización: la organización sectorial y la organización territorial o comunitaria.

a. La organización sectorial

El PERDE[18] generó una estructura de PC en el ámbito sectorial conformado por:

- ✓ la mesa de medio ambiente
- ✓ la mesa de educación cultura y deportes
- ✓ la mesa de desarrollo económico y social
- ✓ la mesa de infraestructura y equipamientos.

También se constituyó la mesa global como plenaria de mesas en la cual se juntan todas las organizaciones para dar a conocer acuerdos alcanzados en el seno de las mesas, conciliar posiciones y validar cuerdos sobre aspectos que incidan en desarrollo del municipio.

Las mesas temáticas

- ✓ Son órganos deliberativos y constituyen el soporte social de la ciudad que legitima la convocatoria a la realización del Plan Estratégico consensuado.
- ✓ Son espacios de colaboración entre los sectores basada en la confianza entre las entidades representativas de los sectores económico-sociales.
- ✓ Estarán integradas por todos los sectores sociales, representativos del trabajo, la producción, religiosos, culturales, educativos, partidos políticos u otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Funcionamiento de las mesas temáticas

Las mesas temáticas funcionan a partir de una estructura que presenta:

- ✓ Una junta directiva presidida por el Alcalde o por su delegado, un coordinador electo de entre los miembros y un técnico de la Dirección de Participación Ciudadana que brinda asistencia técnica a la mesa. La junta directiva es el ente coordinador de las actividades que realicen los grupos de trabajo y la reunión plenaria. Sirve de medio de comunicación con la Mesa Global y el CDM y demás instancias de coordinación interinstitucional. Elabora y propone un calendario de las actividades a desarrollar y una agenda de los temas a tratar en cada sesión.
- ✓ Distintos grupos de trabajos organizados por temas particulares
- ✓ Los miembros

[18] Plan Estratégico de Reconstrucción y Desarrollo de(l Municipio de) Estelí.

Las mesas en su conjunto definen su funcionamiento en base a la etapa que se desarrolle el plan estratégico municipal y sus principales competencias y atribuciones pueden estar enmarcadas en los siguientes aspectos:

- ✓ Determinar medidas a tomar de corto y largo plazo a partir de iniciativas de proyectos para la solución de problemas específicos.
- ✓ Llevar propuestas de investigación y discusión sobre problemas que se consideran críticos
- ✓ Firma de convenios con el fin de adquirir compromisos formales entre organismos
- ✓ Participación en las investigaciones, foros de coordinación, consultorías, proyectos y gestión de fondos con los organismos cooperantes
- ✓ Elaboración de líneas de orientación y proyectos concretos para una administración que lleve a alcanzar el desarrollo sostenible
- ✓ Invitación de expertos que vengan a apoyar las etapas del Plan Estratégico.

Antecedentes

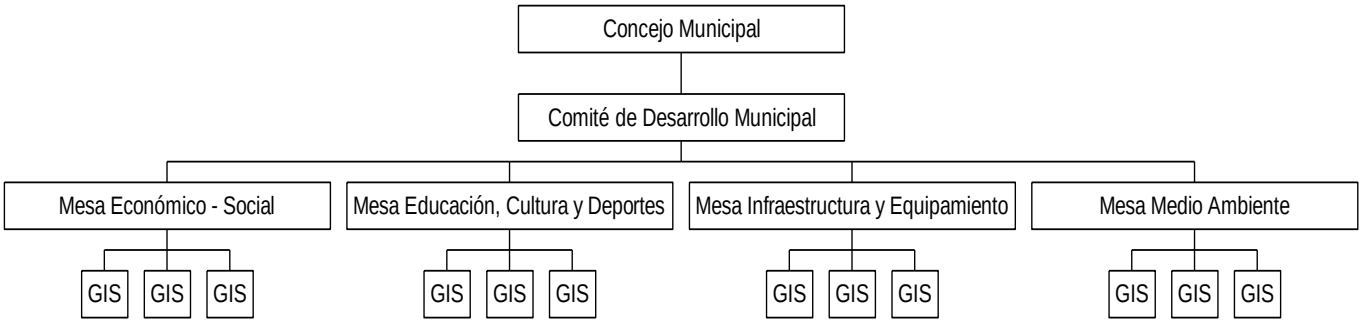
- ✓ Inicialmente participaron 76 organizaciones representativas de los sectores de la sociedad civil, del gobierno local y del gobierno central.
- ✓ Durante el proceso se incorporaron más organizaciones hasta llegar a 101 en total
- ✓ Las mesas temáticas y su sesión plenaria la mesa global se han convertido en verdaderos espacios de participación ciudadana por que en ellas se trabaja en función de definir la políticas públicas que permitan encontrar el camino hacia el desarrollo del municipio

En el cuadro siguiente se detalla la estructuración de las mesas.

Mesa global	Mesa de Medio Ambiente	Subcomisiones	Educación ambiental; Áreas protegidas; Desechos sólidos;
		Comisiones	Grupos de Impulsión y Seguimiento por proyecto.
	Mesa de Educación, Cultura y Deportes	Subcomisiones	Educación; Cultura; Deportes;
		Comisiones	Grupos de Impulsión y Seguimiento por proyecto.
	Mesa Económica-social	Subcomisiones	Promoción económica (agencia local)
		Comisiones	Comisión de la Salud; Comisión de la Niñez; Comisión de Lucha contra el Sida; Comisión de la Comisaría de la Mujer; Comisión Municipal de Vivienda .
	Mesa de infraestructura y equipamientos	Subcomisiones	
		Comisiones	Grupos de Impulsión y Seguimiento por proyecto.

Del seno de las mesas temáticas también se han organizado grupos de impulso para los proyectos estratégicos del PERDE. Este sistema de impulsión está constituido por el Concejo Municipal, la Dirección de Participación Ciudadana, el Comité de Desarrollo Municipal (CDM), las Mesas Temáticas y los Comités de Impulso y Seguimiento (CIS) de los proyectos estratégicos.

Estructura del Sistema de Impulsión



- ✓ **El Concejo Municipal** es el gobierno local responsable, por competencias de ley, por cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial del municipio.
- ✓ **La Dirección de Participación Ciudadana** es la oficina técnica del Plan y funciona como órgano de apoyo metodológico y logístico de los trabajos del Plan.
- ✓ **El Comité de Desarrollo Municipal (CDM)** como órgano de consulta del gobierno municipal, es a su vez, el órgano promotor del Plan o el núcleo directivo.
- ✓ **Las Mesas Temáticas** Son responsables por la implementación de las líneas estratégicas. Las mesas temáticas son a la vez comités de impulso por línea estratégica:

Mesa temática Económica-social	**Línea 1**: Hacer de Estelí un centro económico. **Línea 3**: Fomentar la satisfacción de las necesidades básicas como garantía de una vida social agradable. **Línea 6**: Impulsar el desarrollo industrial y agroindustrial
Mesa temática Educación, Cultura y Deportes.	**Línea 2**: Hacer de Estelí un centro de servicios socio-educativo. **Línea 5**: Promover y fortalecer el rescate y desarrollo de la cultura popular del municipio de Estelí, teniendo como eje el desarrollo humano sustentado en la participación comunitaria. **Línea 7**: Democratizar la información, los espacios de poder, los recursos locales y externos en función de fortalecer la participación ciudadana.
Mesa temática de infraestructura y equipamientos.	**Línea 3**: Fomentar la satisfacción de las necesidades básicas como garantía de una vida social agradable.
Mesa de Medio ambiente	**Línea 4**: implementar un ordenamiento territorial en función del uso sostenible de los recursos naturales y de la calidad ambiental.

Los Comités o Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS)

Como ya lo mencionamos anteriormente los GIS son comisiones de trabajo específicas constituidas para trabajar en pro de la ejecución de las medidas (o proyectos estratégicos).

Están conformados por personas con capacidad de decisión que representan instituciones o dependencias o bien lo hacen de manera personal por su valor como agente económico y social capaz de transformar el espacio del municipio.

Los comités de impulso y seguimiento se pueden organizar por líneas estratégicas o por proyectos estratégicos. Como queda explicado en el cuadro anterior las mismas mesas temáticas se convierten en comités de impulso para las líneas estratégicas y luego, se conforman comités más específicos para cada uno de los proyectos estratégicos correspondientes a cada línea conforme a la priorización.

La mecánica de trabajo de los grupos de impulsión y seguimiento es **la autogestión**, la **búsqueda de consenso** y **comunicación**.

La autogestión se refiere a que cada uno establece su propio programa de trabajo, organiza las reuniones, visitas o actividades que defina para promover y lograr **consenso** mediante un diálogo permanente entre sus miembros y con los agentes económicos y sociales, ante quienes se promueven acciones o proyectos específicos, en cumplimiento de los objetivos y líneas de estrategia del plan.

Los GIS tienen como finalidad impulsar la toma de decisiones que vincule la ejecución de los proyectos.

El GIS tiene que estar constituido por aquellas entidades que directamente tienen responsabilidad o que pueden ser determinantes para la efectiva consecución de las medidas que tiene asignadas. La mayor parte de las entidades invitadas a formar parte de los grupos son a su vez miembros de los órganos permanentes del Plan (mesas temáticas, mesa global y CDM) y la composición del grupo, es decir el número de miembros también puede variar en atención a las características específicas de los proyectos.

Es importante que por cada grupo se nombre presidente o coordinador a una persona con solvencia reconocida en los temas objeto del mismo o con una especial vinculación a la realización de las medidas.

Los GIS son responsables por que se cumplan las siguientes tareas:

Elaborar por cada una de las medidas (o proyectos estratégicos) una Ficha-Informe que contenta los siguientes apartados:

- Descripción detallada de la propuesta o medida.

- Justificación con respecto al objetivo de línea estratégica.
- Impacto en otras líneas estratégicas.
- Identificación de alternativas para su puesta en marcha.
- Identificación de los agentes implicados en la ejecución y grado de compromiso de la misma.
- Presupuesto de realización.
- Financiación prevista o previsible.
- Grado de desarrollo del proyecto.
- Calendario previsto de ejecución.
- Actividades a impulsar por los órganos del Plan.

Para disponer de esa información los GIS deberán realizar las siguientes actividades:

1. Constituirse en un GIS para un determinado proyecto, de entre los proyectos priorizados en el seno de la mesa temática por cada línea estratégica.
2. Elegir a un coordinador o coordinadora del GIS.
3. Tomar toda la información disponible y la ficha del proyecto de la oficina técnica del plan.
4. Determinar la existencia o no de una entidad responsable de la ejecución del proyecto.
5. Identificación de los agentes implicados en la ejecución y el grado de compromiso en la misma.
6. Gestionar su formulación y análisis de viabilidad y factibilidad.
7. Identificar alternativas para su puesta en marcha.
8. Gestionar la asignación de presupuesto de realización ante organizaciones, programas e instituciones.
9. Realizar actividades de promoción y de recaudación de fondos para el proyecto.
10. Definir el calendario de ejecución
11. Elaborar periódicamente por cada proyecto estratégico la Ficha-Informe del proyecto.
12. Gestionar el desarrollo del proyecto
13. Evaluar los resultados.

b. La organización comunitaria

La organización comunitaria o territorial tiene dos vertientes principales: la parte urbana y la parte rural. Pero antes de detallar estas dos vertientes hay que plantear la forma en que está dividido político-administrativamente el municipio.

b.1. División político-administrativo del municipio

La Alcaldía divide al municipio en dos zonas: **una zona rural y zona urbana**.

b.1.a. La zona rural

La zona rural está dividida en cinco subzonas, las que a su vez se subdividen en comarcas y éstas en comunidades. La Alcaldía define el término **Comunidad** como toda localidad que tiene entre 30 casas y más. Con esto se elimina la dispersidad de comunidades y establece que toda localidad con una cantidad de casas menor a las establecidas se considerará caserío y se anexará a la comunidad más próxima. Mediante un trabajo realizado con todos los líderes de la zona rural la Alcaldía ha logrado establecer la cantidad exacta de comunidades y caseríos que quedan anexos.

Por otra parte la **Comarca** es definida como la demarcación territorial constituida por un conjunto de comunidades, la comarca más pequeña tiene cuatro comunidades y la más grande tiene diez. En nuestra zona rural existen 17 comarcas.

Finalmente, la **Sub-zona** es una demarcación territorial que está constituida por un conjunto de comarcas. La sub-zona más pequeña se compone de dos comarcas y la más grande de cinco. Nuestra zona rural está sub-dividida en cinco subzonas.

A continuación un resumen de esta división:

Zona rural	Número de comarcas por sub-zona	Número de comunidades
Sub-zona 1: Santa Cruz	5 comarcas	27 comunidades
Sub-zona 2: San Pedro	2 comarcas	6 comunidades
Sub-zona 3: La Montañita	2 comarcas	15 comunidades
Sub-zona 4: El Regadío	3 comarcas	13 comunidades
Sub-zona 5: Miraflor	3 comarcas	19 Comunidades
Total	15 Comarcas	80 comunidades

b.1.b. Zona urbana

La zona urbana queda integrada por barrios y distritos. Un **barrio** es un área urbana integrada por unidades residenciales. En la ciudad de Estelí existe un total de 62 barrios. Un **Distrito** es un área urbana constituida por un conjunto de barrios. La Ciudad de Estelí está dividida en 3 distritos urbanos. A continuación un resumen de esta división:

Zona urbana	Número de barrios por distrito
Distrito 1	23
Distrito 2	14
Distrito 3	16
Perímetro urbano	16

b.2. Vertiente rural

Partiendo de la división establecida se supone, entonces, una estructura de participación comunitaria para la zona rural que consta de consejos de desarrollo a nivel de comunidad (CDC), a nivel comarcal (CCD), a nivel de sub-zona (CSD) y a nivel de la zona rural la asamblea rural de pobladores (ARP).

Se establece la diferencia entre un consejo y un comité. Los comités son agrupaciones compuestas por un número reducido de personas que representando a una colectividad más numerosa tienen a su cargo determinadas funciones en un período de tiempo determinado. Por ejemplo: un comité de agua, de camino, para construcción de la escuela, etc. Son muy específicos en cuanto a funciones y al tiempo. En cambio, los consejos son formados por un conjunto de personas encargadas de realizar una labor más general más de tipo legislativa y de gestión. Por ejemplo el consejo municipal. Del mismo modo los consejos vienen a sustituir la vieja figura del líder comunitario que en algunos casos se convertía en una especie de cacique de la comunidad que se entronaba en su puesto por una nueva figura de grupo que conduce a los pobladores en la búsqueda de la mejoría de sus condiciones de vida. Por eso se ha dicho que un buen consejo de desarrollo en como un imagen en pequeño del Concejo Municipal.

Los consejos de desarrollo se han definido como órganos de participación ciudadana y concertación de los distintos sectores de la sociedad en los procesos donde se toman decisiones para el desarrollo de las comunidades, las comarcas, las sub-zonas y el municipio en general.

En estos consejos se analizan y discuten los diferentes aspectos de la vida comunitaria, comarcal, sub-zonal y municipal para la búsqueda de soluciones que implican responsabilidades compartidas.

b.2.a. El Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC).

El Consejo de Desarrollo Comunitario se rige por dos órganos: La Asamblea comunitaria y el Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC).

La Asamblea comunitaria está integrada por todas las personas mayores de edad que residen de manera permanente en la comunidad o el barrio y que se constituyen como tal en reunión general al menos dos veces en el año convocadas por el coordinador del Consejo (o quien funja como tal) o por auto-convocatoria espontánea.

El Consejo de Desarrollo Comunitario en sí está integrado por dos tipos de miembros: los miembros electos y los miembros de derecho propio. Los miembros electos son elegidos por la asamblea comunitaria en sesión general y son para los siguientes cargos:

a. Coordinador (a),
b. Vice-coordinador(a),
c. Secretario(a),
d. Tesorero(a)
e. Fiscal.
f. Vocales

Los miembros por derecho propio son los coordinadores, presidentes o líderes de los distintos comités, asociaciones, grupos, brigadas, cooperativas y cualquier otro tipo de organización que exista dentro de la comunidad o el barrio. Estos líderes locales se integran al Consejo de Desarrollo Comunitario con el cargo de vocal. Así un determinado Consejo de Desarrollo Comunitario puede tener tantos vocales como organizaciones de carácter comunitario existan en su circunscripción.

Mecanismo para la elección de los miembros electos

Para la elección de los integrantes del Consejo de Desarrollo Comunitario ya sea de todos los miembros o solamente de algunos el reglamento establece el siguiente procedimiento:

1. Los miembros existentes en el CDC hacen una solicitud a la Dirección de Participación Ciudadana de la Alcaldía para llevar adelante un proceso de elección. Este proceso se puede realizar porque el período de los actuales miembros ha vencido, porque algunos miembros se han ido del lugar o por renuncia expresa de los miembros.
2. La Dirección de Participación Ciudadana planifica en conjunto con los miembros del Consejo existentes la realización de la asamblea de elección.
3. La DPC informa al Consejo Municipal para que se nombre dos concejales uno por cada bancada para que asistan como observadores del proceso.
4. DPC asigna a un promotor para que apoye la realización de la asamblea.
5. El alcalde convoca por escrito a todos los habitantes de la comunidad a participar en la asamblea de elección.
6. En la asamblea se realizan las siguientes actividades:
   a. La comunidad asistida por el promotor seleccionan dos o tres personas para registrar la Asistencia.
   b. Las personas seleccionadas registran la asistencia.
   c. El promotor /a introduce la asamblea.
   d. El Promotor apoya a la asamblea para seleccionar de dos o tres personas para que integren el Comité Electoral.
   e. El promotor explica los procedimientos de elección al Comité Electoral.
   f. El Comité electoral verifica quórum – que haya representación al menos el 70% de los residentes permanentes mayores de edad.
   g. El Comité electoral presentar a la Asamblea los cargos que se van a elegir y los escribe en papelógrafos.
   h. Se dejan unos 15 o 20 minutos de Cabildeo.
   i. El Comité electoral invita a presentar Candidatos (hombres o mujeres) los que serán presentados a viva voz por cualquier miembro de la Asamblea.

j. Un miembro del comité electoral anotará los nombres de los Candidatos en Papelógrafo o pizarra.
k. El comité electoral explicar cómo se va a votar: se entregan boleta a cada personal y se le pide que escriban el nombre de la persona que quieren para coordinador(a). Los votantes escriben el nombre del candidato en la boleta y la depositan en una urna o bolsa.
l. Cuando concluyen todos; el comité electoral saca una por una cada boleta y la lee en voz alta, la muestra a la asamblea y el otro miembro anota los votos de cada candidato.
m. Leen los resultados y se anota en el papelógrafo a la par del cargo electo y así se sigue con los demás cargos.
n. Ya con todos los cargos electos el comité electoral, procede a llenar el acta y leerla al plenario. Firman como comité electoral y piden a los observadores, si están, a que también firmen.
o. El secretario electo posteriormente deberá registrar el acta en el libro de actas.
p. El promotor entrega copia del acta al Centro de Documentación de la Alcaldía para su resguardo e inscripción.

b.2.b. El consejo de desarrollo comarcal (CDC).

Los Consejos Comarcales de Desarrollo están integrados por los Coordinadores(as) de los Consejos de Desarrollo Comunitario de las comunidades que conforman la comarca. Los integrantes del CCD se organizan ubicándose en los siguientes cargos:

Coordinador(a),
Vice-coordinador(a),
Secretario(a),
Tesorero(a)
Fiscal
Vocales

En las comarcas que están integradas por tres comunidades los tres coordinadores de los respectivos Consejos de Desarrollo Comunitarios conforman el Consejo Comarcal de Desarrollo. Uno de estos coordinadores es electo coordinador del Consejo Comarcal, el otro Vice-coordinador y el tercer miembro es el Secretario.

En las comarcas que están integradas por cuatro comunidades los cuatro coordinadores de los respectivos Consejos de Desarrollo Comunitarios conforman el Consejo Comarcal de Desarrollo. Uno de estos coordinadores es el coordinador del Consejo Comarcal, otro es el Vice-coordinador, otro el Secretario y el cuarto es el Tesorero.

En las comarcas integradas por 5 comunidades los 5 coordinadores de los respectivos Consejos de Desarrollo Comunitarios conforman el Consejo Comarcal de Desarrollo. Uno de estos es electo coordinador del Consejo Comarcal, el otro Vice- coordinador, otro Secretario, otro Tesorero y el quinto es electo Fiscal.

En las comarcas que están integradas por seis o más comunidades los coordinadores de los respectivos Consejos de Desarrollo Comunitarios conforman el Consejo Comarcal de Desarrollo, distribuyéndose los cargos de la siguiente manera: uno de estos coordinadores es electo coordinador del Consejo Comarcal, el otro Vice-coordinador, Secretario, otro Tesorero, otro Fiscal y los restantes miembros son colocados como vocales.

Estas elecciones se hacen a lo interno del Consejo por los miembros de dicho Consejo por un período de tres años con posibilidad de reelección.

Los miembros del Consejo de Desarrollo Comarcal solo pueden perder su condición de miembro si pierden su condición de Coordinador en su Consejo de Desarrollo Comunitario.

b.2.c. El consejo sub-zonal

Como los CSD están integrados por los miembros de los CCD's quienes a su vez son coordinadores de los Consejos de Desarrollo Comunitarios eligen de entre ellos: un coordinador(a) del Consejo Sub-zonal de Desarrollo, al Vice-coordinador, al Secretario, al Tesorero, al Fiscal y los restantes miembros son nombrados vocales, de tal manera que todos los integrantes del CSD desempeñan un cargo en esta instancia de participación ciudadana. Estos cargos son electos para un período de tres años con posibilidades de reelección para el mismo cargo o para otro dentro del Consejo.

Los miembros del Consejo Sub-zonal de Desarrollo solo pierden su condición cuando dejan de ser Coordinadores en su Consejo de Desarrollo Comunitario.

Las atribuciones de los Consejos en cada nivel, sea comunitario, comarcal o subzonal no varía en cuanto a su contenido más bien, la única diferencia, es en cuanto a su radio de acción.

b.2.d. La asamblea rural de pobladores

La Asamblea Rural de Pobladores está integrada por todos los miembros de los Consejos Subzonales de Desarrollo, esto es, por todos los coordinadores de los Consejos de Desarrollo Comunitario de toda la zona rural que en total suman ochenta.

La Asamblea Rural tiene una comisión ejecutiva integrada por:

Coordinador (a),
Vice-coordinador (a),
Secretario (a),
Tesorero (a),
Fiscal,
Vocales.

En estos cargos son electas las personas para un período de tres años con posibilidades de reelección para el mismo cargo o para otro dentro de la asamblea y, al igual que en los demás niveles intermedios los miembros solo pierden su condición cuando dejan de ser Coordinadores en su Consejo de Desarrollo Comunitario.

b.3. La vertiente urbana

Atendiendo al esquema de división de la ciudad se crea una estructura de participación comunitaria a nivel urbana que consta de Consejos de Desarrollo Comunitario a nivel de barrio (CCD), el Consejo Distrital de Desarrollo a nivel de distrito (CDD) y la Asamblea Urbana de Pobladores (ARP).

b.3.a. Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC)

Los Consejos de Desarrollo en la zona urbana, al igual que los de la zona rural, son órganos de participación ciudadana y concertación de los distintos sectores de la sociedad, en los procesos donde se toman decisiones para el desarrollo de las barrios y distritos en particular y del municipio en general.

Su constitución y funcionamiento es igual que los CDC de la zona rural.

b.2.b. Consejos Distrital de Desarrollo

Como los distritos están integrados por más de diez barrios, los coordinadores de los respectivos Consejos de Desarrollo Comunitarios conforman el Consejo Comarcal de Desarrollo, distribuyéndose los cargos de la siguiente manera: uno de estos coordinadores es electo coordinador del Consejo Comarcal, el otro Vice-coordinador, Secretario, otro Tesorero, otro Fiscal y los restantes miembros son colocados como vocales.

Estas elecciones se hacen a lo interno del Consejo por los miembros de dicho Consejo por un período de tres años con posibilidad de reelección y éstos solo pueden perder su condición de miembro si pierden su condición de Coordinador en su Consejo de Desarrollo Comunitario.

b.2.c. A nivel general: La asamblea general de pobladores

En la asamblea general de pobladores participan los integrantes de la Asamblea Rural de Pobladores y los integrantes de la asamblea urbana de pobladores. Es decir, participan los coordinadores de todos los Consejos de Desarrollo Comunitarios de las comunidades rurales y barrios de la ciudad que en total suman 142. Es una especie de gran asamblea municipal de todos los líderes comunitarios.

La Asamblea general tiene una comisión ejecutiva integrada por:

Coordinador (a),
Vice-coordinador (a),
Secretario (a),
Tesorero (a),
Fiscal,
Vocales.

Estos cargos son electos para un período de tres años con posibilidades de reelección para el mismo cargo o para otro dentro de la asamblea y, al igual que en los demás niveles intermedios los miembros solo pierden su condición cuando dejan de ser Coordinadores en su Consejo de Desarrollo Comunitario.

c. Las funciones generales de los Consejos

Las principales funciones de los Consejos de Desarrollo son las siguientes:

1. Promover la difusión de los principios de desarrollo humano, la participación comunitaria y la descentralización.
2. Impulsar la consolidación de la cultura de la paz, la democracia, la solidaridad y la responsabilidad de toda la población en la construcción de su propio futuro.
3. Servir de canal de comunicación entre el gobierno local, el gobierno central y la población.
4. Propiciar la concertación entre el gobierno y la población.
5. Promover la capacitación de la población.
6. Favorecer la organización de las comunidades.
7. Participar activamente en los procesos de desarrollo local
8. Elaborar y mantener actualizado el diagnóstico de necesidades y potencialidades de sus territorio
9. Priorizar las necesidades básicas de su circunscripción
10. Identificar y contribuir a la formulación de los proyectos que mejor satisfacen las referidas necesidades y transmitirlos a las instancias adecuadas para su financiamiento y ejecución.
11. Participar activamente en la ejecución de los proyectos aprobados para su territorio.
12. Dar seguimiento a la ejecución de los proyectos.
13. Vincularse en la operación, seguimiento y mantenimiento de los proyectos concluidos.
14. Evaluar el impacto de los proyectos ejecutados

d. El Comité de Desarrollo Municipal como máxima expresión de Participación Ciudadana.

Como dije al inicio, la participación ciudadana en Estelí tiene dos componentes: la participación sectorial y la participación comunitaria.

La participación sectorial se manifiesta en la participación de más de cien organizaciones en las mesas temáticas y en la mesa global así como en las distintas comisiones y grupos de trabajo organizados al amparo de cada mesa temática. La participación comunitaria se manifiesta a través de la organización territorial de los pobladores en la Asamblea General de pobladores y los Consejos de Desarrollo. La participación comunitaria a su vez tiene dos vertientes la organización rural y la organización urbana. La organización rural comprende a los pobladores organizados en la Asamblea Rural de Pobladores, 5 Consejos Sub-zonales, 15 Consejos Comarcales y 80 Consejos Comunales. La organización urbana comprende a los pobladores organizados en la Asamblea Rural de Pobladores, 3 Consejos Distritales y 62 Consejos Comunitarios.

La máxima instancia de participación ciudadana constituida es el Comité de Desarrollo Municipal (CDM) el cuál fue constituido mediante acuerdo del Concejo Municipal según consta en el acta número 9 de la sesión extraordinaria número 4 del día 27 de mayo del 2002 a las 2.00 pm y que está inscrita del frente de la página número 88 al frente de la página número 91.

Según este acuerdo el CDM está integrado por representantes provenientes tanto de la participación sectorial como de la participación comunitaria más la participación de las instituciones del estado más representativas del municipio y de aquellos otros representantes de sectores influyentes en el desarrollo del municipio. Está claro entonces que en su seno se encuentran representados los tres agentes más importantes para impulsar el desarrollo del municipio como son los sectores, los pobladores y el estado.

¿Cuál es la relación entre participación y organización? ¿Cómo se expresa en el caso de Estelí?
¿Qué otras condiciones deben cumplirse para que haya Participación Ciudadana efectiva?

Bibliografía

. Ajuntament d'Esplugues de Llobregat (1995), ***Programa de mejora de la productividad y calidad de los servicios.*** Diputació Barcelona – Área de Régim Interior, Hisenda i Planificació, Servel de Formació Local, Barcelona – España, 29 pp.

. Aldana Mendoza C. (2004), ***Ternura y Postura: la educación para la paz.*** Colección Cultura de Paz – FLACSO / UNESCO, Guatemala, 192 pp.

. Aubad López R. (2004), ***La Competitividad y la Promoción del Desarrollo Territorial***. Presentación en PP, Medellín – Colombia, 43 pp.

. Aura A. (1999), ***La cultura como la dimensión central del desarrollo.*** Instituto de Cultura de la Ciudad de México, La Habana (conferencia), 7 pp.

. Ayala V. (2005), ***Preparan para 2009 un 'Gobierno Electrónico'.*** En: El Nuevo Diario del 28 – 10 – 2005 – sección de 'opinión', Nicaragua.

. Ayales I. y otras/os (1991), ***Haciendo camino al andar: guía metodológica para la acción comunitaria.*** OEF – internacional, Washington D.C., 243 pp.

. Betanco Aguilar D.L. y Van de Velde H. (2007-2), ***Indicadores Sociales e Instrumentos de valoración.*** FAREM Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 115 pp.

. Betancourt Tang J.R. (2002), ***Gestión Estratégica, navegando hacia el cuarto paradigma. Aspectos conceptuales.*** T.G. Red – Ediciones, Venezuela, 172 pp.

. Borja R. (1987), ***Enciclopedia de la Política.*** Fondo de Cultura Económica, México, 350 pp.

. Castillo B. y Van de Velde H. (2007), ***Sistematización.*** FAREM Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 153 pp.

. CICAP (2003_a), ***Indicadores de Gestión Local – Compendio de textos relacionados.*** CICAP, Estelí - Nicaragua, 153 pp.

. CICAP (2003_b), ***Sostenibilidad y Desarrollo Local – Compendio de textos relacionados.*** CICAP, Estelí – Nicaragua, 115 pp.

. Córdova Macías R. y Quiñónez Basagoitia L. (compiladores) (2003), ***Participación ciudadana y desarrollo Local en Centroamérica.*** FUNDAUNGO, San Salvador - El Salvador.

. Córdova R. y Orellana V. (2002), ***Cultura Política. Gobierno Local y Descentralización. III-El Salvador.*** FLACSO – El Salvador, San Salvador, 244 pp.

. Córdova R. y Seligson M.A. (2001), ***Cultura Política. Gobierno Local y Descentralización. I-***

. Covey S.R. (1997), ***Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva.*** Covey Leadership Center, Barcelona – España, 387 pp.

. Cummings A.R. y Silva A.P. (2001), ***Planificación Participativa y Desarrollo Local. Estudio y Propuesta metodológica.*** FUNDE, San Salvador – El Salvador, 148 pp.

. Cunill Draw N. (2003), ***Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana.***

. de Francisco A., ***Las Fronteras de la Ciudadanía.*** En: Claves de Razón Práctica, # 147. http://www.uimunicipalistas.org/inicio.php

. De Franco A. (2000), ***¿Por qué precisamos de un Desarrollo Local Integrado y Sostenible?.*** En: *Doctrina Desarrollo Local*. http://www.cebemvirtual.org/bvdocumentos/libro.zip, 1105 pp.

. de Hernández J. y Anello E. (1996), ***Conceptos de Aprendizaje y Desarrollo.*** Universidad NÚR – Instituto Superior de Educación Rural (ISER), La Paz – Bolivia, 260 pp.

. De la Riva F. (S.F.), ***Para dinamizar las asociaciones. Materiales para la formación de animadores de asociaciones.*** Taller de Formación de Formadores, Madrid, 52 pp.

. de Melo Foucher M. (2002), ***La educación popular: un instrumento de formación a la ciudadanía.*** Grupo Mundialización – CID.

. del Águila R., ***La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad.*** www.oei.es

. Delnet (2003), ***Tecnologías de la Información y la Comunicación y Desarrollo Local: ¿qué son y cómo utilizarlas?*** Guías Prácticas. CIF – OIT, Turín, 45 pp.

. Delnet (2004_a), ***Unidad 7 – Estructura y Mecanismos de Gestión. Módulo 4: Instrumentos para el Desarrollo Local.*** Curso de Especialización en Desarrollo Local – CIF – OIT, Turín, 35 pp.

. Delnet (2004_b), ***Unidad 8 – Formación para el Desarrollo Local. Módulo 4: Instrumentos para el Desarrollo Local.*** Curso de Especialización en Desarrollo Local – CIF – OIT, Turín, 42 pp.

. Delnet (2004_c), ***Unidad 9 – Información para el Desarrollo Local. Módulo 4: Instrumentos para el Desarrollo Local.*** Curso de Especialización en Desarrollo Local – CIF – OIT, Turín, 40 pp.

. Enríquez Villacorta A. y Rodríguez M. (2004), ***Participación Ciudadana en San Salvador: notas sobre una experiencia 1997-2003.*** FUNDE - Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador - El Salvador.

. Espinoza Corrales L. y Van de Velde H. (2007), ***Educación Popular.*** FAREM Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 129 pp.

. Espinoza Corrales L. y Van de Velde H. (2007-2), ***Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Proyectos Sociales.*** FAREM Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 125 pp.

. Fernández V.R. (2001), ***Estrategias de Desarrollo Regional bajo el nuevo Escenario Global – Local: revisión crítica sobre sus potencialidades y límites..*** En: *Doctrina Desarrollo Local*. http://www.cebemvirtual.org/bvdocumentos/libro.zip, 1105 pp.

. FOMMI (1998), ***Administración de la calidad. Manual para el facilitador.*** Unión Europea – FISDL, El Salvador, 23 pp.

. Font i Llovet T. (1985), ***Órganos consultivos.*** En: Revista de Administración Pública, N° 108, pp.53-85. España.

. Furlan J.L. y Filippin S.E. (2003), ***Claves para comprender el desarrollo local. Génesis y metamorfosis del desarrollo: del crecimiento económico a la realización de la persona humana.*** En: Doctrina Desarrollo Local. http://www.cebemvirtual.org/bvdocumentos/libro.zip, 1105 pp.

. Gobierno de Nicaragua - Asamblea Nacional (2003), ***Ley 475: Ley de Participación Ciudadana.*** La Gaceta, diario oficial de la República de Nicaragua, No. 241 del viernes 19 de Diciembre, Managua - Nicaragua.

. Gobierno de Nicaragua (1998), ***Leyes No. 40 y 261: Reformas e incorporaciones a la Ley de Municipios.*** La Gaceta, diario oficial no. 155 de 17 de agosto, Managua - Nicaragua.

. Gobierno de Nicaragua, **Constitución Política de Nicaragua**.

. Hernández Ch. A. (2000), ***Globalización sin pobreza. Una propuesta de integración para el desarrollo.*** Editorial Guaymuras, Tegucigalpa - Honduras, 404 pp.

. Herrera Herrera E. y Van de Velde H. (2006-2), ***Autodiagnóstico Socio-Económico.*** FAREM Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 138 pp.

. INIFOM (2003), ***Sistema de Planificación Municipal***. Departamento de Planificación y Catastro, Managua – Nicaragua.

. Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (2000), ***Participación Ciudadana: un camino hacia la descentralización. Guía Práctica.*** Proyecto de Transmisión de Gobiernos Locales, Managua – Nicaragua.

. INTERNET – http://www.grupokaizen.com

. INTERNET – www.ictnet.es (2005), ***Círculos de Calidad.***

. Kantis H. y otros (2004), ***Desarrollo Emprendedor. América Latina y la experiencia internacional.*** BID-FUNDES internacional, Colombia, 284 pp.

. Kliksberg B. (1999), ***El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo.*** En: Doctrina Desarrollo Local. http://www.cebemvirtual.org/bvdocumentos/libro.zip, 1105 pp.

. La Caixa Emprendedor XXI, ***Modelo de Plan de Acción.*** INTERNET – www.emprendedorXXI.com, 6 pp.

. Lamolla L. (1999), ***La Capacidad de Emprender. El rol de los emprendedores en el desarrollo. A propósito de la lectura de 'Disclosing new worlds'.*** En: Doctrina Desarrollo Local. http://www.cebemvirtual.org/bvdocumentos/libro.zip, 1105 pp.

. Lara S. (s.f.), ***Primer módulo: la participación ciudadana. La participación ciudadana con perspectiva de género. Participación ciudadana: medidas contra la exclusión.*** Fundación Arias, Costa Rica.

. Llisterri J.J. (2000), ***Competitividad y Desarrollo Económico Local. Nuevas Oportunidades Operativas.*** SDS/SME – BID, Washington, 14 pp.

. López Camps J. (1998), ***La gestión de la calidad en la Administración Local.*** Diputación de Barcelona – Servicio de Formación Local, Barcelona – España, 36 pp.

. LUCEM (2000), ***Análisis COHU – Proceso, Soporte, Gestión, Modelo COHU.*** LUCEM, Uruguay, 4 pp.

. Massolo A. (2002), ***El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana.*** Ponencia presentada en las 'Jornadas sobre Género y Desarrollo', Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, País Vasco, 23-24 de mayo.

. Mejía A. (2004), ***Cuestiones de la organización social. La Participación Ciudadana.*** Biblioteca básica temática – Consejo Nacional de Cultura, Caracas – Venezuela, 94 pp.

. Ministerio de Administraciones públicas (2005), ***Modelo Europeo de Gestión de Calidad. Aplicación a la Administración Pública.*** Universidad de Alicante, España, 21 pp.

. Miranda Moreno D. y Van de Velde H. (2005), ***Desarrollo Local.*** FAREM-CICAP, Estelí – Nicaragua, 143 pp.

. Molina Sauceda C.H., ***La concertación social como instrumento de la acción de gobierno: especial referencia a la participación ciudadana.*** Unión Iberoamericana de Municipalistas - IV congreso.

. Montenegro S., Cuadra Lira E., Saldomando Á. y Zamora Y. (2005), ***Nicaragua: la gobernabilidad al servicio de las reformas.*** CINCO. Managua – Nicaragua.

. Morales Nieto J. (1996), ***La Política de Desarrollo hacia el Futuro.*** PRODERE-Centroamérica - PNUD – UNOPS, San Salvador.

. Navarro M. (2003), ***Sobre lo local y lo indígena: Hacia una nueva concepción de ciudadanía en América Latina.*** En: *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 75, octubre de 2003, p. 109-117.

. NEWS PROJECT e INIFOM (1997), ***Memoria de seminario internacional "Participación Ciudadana en la planificación y gestión del desarrollo local".***

. Nierras R.M., Bishop E., Abao C. y Rose-Millianos K. (2002), ***Making participatory planning in local governance happen.*** Institute of development studies - University of Sussex, Brighton - UK.

. Orozco M. (2001), ***Democracia y participación ciudadana.*** En: Magazine N° 23 – noviembre 2001, Washington.

. Osorio Vargas J. (S.F.), ***Cruzar la orilla: debates emergentes sobre los profesionales de la acción social y educativa.*** Internet, S.L., 3 pp.

. Peluffo A. E. y Contreras C. (2002), ***Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público.*** ILPES, Santiago de Chile, 92 pp.

. Pérez Olivas M. y Van de Velde H. (2006_a), ***Seminario de Tesina.*** FAREM Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 48 pp.

. Pérez Olivas M. y Van de Velde H. (2006_b-2), ***Procesamiento de Datos.*** FAREM Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 63 pp.

. Presidencia de la República (2004). ***Decreto No. 8-2004: Reglamento de la Ley 475 "Ley de Participación Ciudadana".*** La Gaceta, diario oficial de la República de Nicaragua, No. 32 del lunes 16 de Febrero, Managua – Nicaragua.

. Rodríguez Pérez R. y Van de Velde H. (2005), ***Desarrollo Local.*** CURN-CICAP, Estelí – Nicaragua, 139 pp.

. Rodríguez Pérez R. y Van de Velde H. (2006), ***Cultura de Calidad.*** CURN-CICAP, Estelí – Nicaragua, 135 pp.

. Rodríguez Pérez R. y Van de Velde H. (2007_a-2), ***Gestión de Proyectos Sociales.*** FAREM-Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 171 pp.

. Rodríguez Pérez R. y Van de Velde H. (2007_b-2), ***Dirección: Liderazgo, Trabajo en Equipo, Motivación y Comunicación. Texto de consulta y de referencia.*** FAREM-Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 201 pp.

. Sánchez Morón M. (1980), ***La participación ciudadana en la Administración Pública.*** Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 287 pp.

. Sánchez Morón M. (1984), ***Elementos de la Participación Ciudadana.*** En: Revista de Estudios de la Vida Local. Año 43, n° 221, pp. 37-46.

. Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República (2000), ***Política Pública de Participación Ciudadana*** (Borrador). Gobierno de Nicaragua, Managua - Nicaragua.

. Sueli L. Couto R. (s.f.), ***¿Qué es el desarrollo local?*** s.e., s.l., 26 pp.

. Urriza Goldaracena C. y Van de Velde L. (2005), ***El concepto desarrollo: ¿paradigma útil?*** Trabajo de Curso en Diplomado – UCA, San Salvador, 17 pp.

. Van de Velde H. (2004_a), ***Cultura de Calidad.*** Presentación en Powerpoint, CICAP, Estelí – Nicaragua, 23 pp.

. Van de Velde H. (2004_b), ***Construyendo una Cultura Emprendedora de Calidad, desde un Enfoque Integral de Desarrollo Local en la Ciudad de Estelí – Nicaragua. Plan de Acción para la promoción de y el seguimiento a iniciativas de construcción de 'buenas prácticas' educativas y laborales.*** CICAP, Estelí – Nicaragua, 85 pp.

. Van de Velde H. (2006_a), ***Procesos de Facilitación.*** FAREM Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 130 pp.

. Van de Velde H. (2006_b - 2), ***Aspectos administrativos, planificación estratégica y operativa.*** FAREM Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 94 pp.

. Van de Velde H. (2006_c - 2), ***Formulación y gestión de (micro-)proyectos.*** FAREM Estelí – UNAN-Managua / CICAP, Estelí – Nicaragua, 111 pp.

. Vargas Rivas H. (1996), ***Miradas a la ley de participación popular.*** Habitat international Coalition, Cochabamba, Bolivia..

. Varillas W. (2000), ***Liderazgo, concertación, participación. Desarrollo Local: despacio que vamos lejos.*** DGLOCAL, Perú, 7 pp.

. Verau Rodríguez D. (2005), ***Orientaciones Técnicas para el desarrollo del contenido de habilidades para la vida en los programas de promoción de la salud.*** Ministerio de Salud, Lima – Perú, 44 pp.

Anexo A: Lecturas complementarias a 'Aspectos Generales de la P.C.'

A.1. ENTREVISTA CON ROSARIO MURILLO SOBRE LOS CPC EN NICARAGUA _ 29 de noviembre del 2007

VOLVER A LA COMUNIDAD, PARA LA DEMOCRACIA DIRECTA

Por Denis Schwartz y Alberto Mora

Buenos tardes hermanos nicaragüenses, estamos con ustedes para compartir una conversación muy interesante con la compañera Rosario Murillo, Coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía, a propósito que a estas horas ya se siente el fervor, la alegría de los CPC a instalarse el día de mañana en la Plaza de la Revolución.

Queremos que ustedes también conozcan y sepan cómo van a funcionar los CPC; y otras inquietudes que tenemos alrededor de lo que va a vivir Nicaragua en esta Revolución en Paz, que se ha venido hablando desde enero para esta parte y mucho antes de la Campaña Electoral que el Frente Sandinista ha empujado para ese encuentro entre todos los nicaragüenses, sin distingos de ninguna especie, de hacer la Patria Grande.

Bueno compañera ¿nos gustaría conocer ese estado de ánimo que usted tiene, qué se espera mañana, y cómo ve a la gente?

Buenos días y un gran abrazo a las familias nicaragüenses, a las mujeres nicaragüenses, a los jóvenes. Nos sentimos particularmente complacidos que los Consejos de Poder Ciudadano, los Gabinetes de Poder Ciudadano, el Consejo de Planificación Económica Social, se instalen en estos días de celebraciones tradicionales, populares del pueblo nicaragüense, tan devoto de la Virgen María.

Siempre, en diciembre uno recuerda a su familia, las tradiciones familiares de celebración de La Purísima. En mi casa se hacía desde la cajeta, porque mi mamá era de Niquinohomo, y le gustaba hacer la cajeta de pueblo, la cajeta de fiesta, la cajeta negra; mis tías hacían los gofios. Celebramos a la Virgen desde que tengo uso de razón, y me siento muy conectada con esta tradición, con esta devoción, y por eso digo que me complace de manera especial, que los Consejos y Gabinetes de Poder Ciudadano se instalen mañana, porque es una manera también de rendir tributo, rendir homenaje a la Patrona de Nicaragua.

Es de María la Nación... hemos puesto en unos afiches que vamos a distribuir a la población en general, a través de los Consejos de Poder Ciudadano que dicen: Es de María la Nación; María nuestra Madre, nuestra Reina, y la Reina también de la Reconciliación y la Paz.

Precisamente, de eso trata esta propuesta y este proyecto de Unidad, para que Nicaragua avance, para que Nicaragua salga adelante, para que las familias nicaragüenses triunfemos. Y ¿qué significa triunfar? Triunfar significa tener dignidad en la vida, vivir mejor, sentirnos contentos, tener alegría, tener tranquilidad, tener seguridad.

La alegría es un derecho de las/os ciudadanas/os... ¡la esperanza! Nos inspiramos cuando tenemos alegría, nos sentimos llenos de confianza, de Amor. Y trabajar por la alegría, por el Amor, trabajar para consolidar esa confianza, ese ánimo, tiene que ser nuestra meta, y para eso tienen que servir los Consejos de Poder Ciudadano. Nos hemos reunido y nos hemos congregado para hacer realidad la Reconciliación y la Paz.

Por eso digo que me emociona de manera particular, que instalemos los Consejos en los días de la Novena a la Virgen María, que es la Reina de la Reconciliación y la Paz.

Trabajar por la Paz, significa trabajar por la Unidad de los nicaragüenses alrededor del bienestar; alrededor de que haya más trabajo, que podamos tener mejores condiciones de vida; es decir, que nuestros derechos se respeten, y no sólo los derechos de unos cuantos, sino los derechos de todas/os. Y que en ese trabajo o en ese camino de restitución de derechos, participemos todos.

Ojalá que ese Amor, ese manto de Amor de la Virgen María, nos ilumine a todos los nicaragüenses, para que nos incorporemos con nuestras diferencias, con nuestras divergencias, a trabajar por la Reconciliación, por la Unidad, por la Paz, que es Justicia, porque la Paz sin Justicia no existe. La Paz en el corazón y en la vida cotidiana parte de la Justicia y de que los seres humanos sintamos que tenemos dignidad y que tenemos derechos.

Por eso aprovecho este momento, para invitar a toda la ciudadanía, sin distingos de colores políticos, para que participemos en este proyecto de Reconciliación y de Unidad. En los Consejos de Poder Ciudadano pueden participar todas/os las/os ciudadanas/os, no importa a qué partido político pertenezcan; no importan qué credo religioso profesen. Lo importante es que creamos en Nicaragua y en la necesidad de devolver a Nicaragua dignidad y derecho; que en este país, en nuestro país, nos sintamos contentos de vivir aquí, de compartir este camino y de trabajar juntos para que mejoremos todos.

Compañera, estamos a unas horas de la instalación del Gabinete Nacional de los Consejos del Poder Ciudadano, ¿de dónde surge esta idea, este modelo, y cuál es la intención de organizar a la gente en estos Consejos?

Recordemos que nosotros siempre hemos hablado, que este es la segunda vez que la Revolución Sandinista, la Revolución Popular, la Revolución del Reencuentro y de la Unidad está en el Gobierno. Tenemos que partir de que, para poder asegurar un camino de derechos, de justicia, de restitución, de dignidad a las familias nicaragüenses, tenemos que devolver el Poder a las familias y al pueblo nicaragüense. Y eso se logra solamente con organización. ¿Qué quiere decir eso? Con Unión, con Unidad; organizarnos es unirnos, es reencontrarnos, es trabajar juntos.

Leía el otro día, declaraciones de Monseñor Brenes, por ejemplo, cuando decía que el pueblo debe estar organizado, que lógicamente, no debe de organizarse desde la base, a partir de partidos políticos, sino a partir de las necesidades de la comunidad, porque es importante la organización para impulsar las propuestas de la comunidad y sobre todo, promover que se respeten los derechos de las familias y las comunidades.

Creo que al diseñar esta propuesta de Unidad y de Reconciliación, porque repito, en los Consejos nos podemos convocar todos, reunir todos, encontrar todos, y ¿cuál es la única condición? Que tengamos vocación de servicio, que creamos en nuestro país, que sintamos Amor por nuestro país, y Amor al prójimo; que practiquemos el cristianismo, que seamos de verdad hermanos unos de otros y trabajemos juntos, no divididos, no fragmentados y sobre todo, no en contradicción.

Lo usual en la política es que estemos confrontándonos y desgastándonos unos a otros. Si nosotros vemos, lo que hemos conocido como una campaña permanente contra los mismos Consejos, no es sino por un lado, el temor a la verdadera democracia, que es el respeto a los derechos del pueblo; pero por otro lado, el hecho de que ya viene una campaña electoral, y el estilo ya gastado, desgastado, inútil, es de confrontación, de destrucción. Viene una campaña y en vez de unirnos, para ver cómo podemos compartir los pocos recursos y desarrollar un proceso que lleve a la Justicia, a la mejoría en la vida de todos, empezamos a destruirnos, a desgastarnos.

Ese modelo, ese concepto de que la política sirve para desgastar y destruirnos unos a otros, y no para convocarnos a ser esa gran fraternidad que realmente tenemos que ser todos los seres humanos, no sólo los habitantes de un país; porque la realidad, la verdad, es que el Planeta ya no da para esos conflictos, esas guerras, esas contradicciones profundas que nos van provocando heridas profundas.

El Planeta y los países tienen que trabajar con ese concepto de Unidad, de Hermandad, de Unidad, de Fraternidad, que nos ayude a compartir lo que tenemos, a dejar de destruir la tierra y la naturaleza, a sobrevivir y a vivir con dignidad.

¿Cómo funcionarán los CPC? Sabiendo que están organizados desde las comarcas, los barrios, los municipios, los departamentos ¿Cuál será esa articulación que tengan?

La primera definición de los Consejos del Poder Ciudadano es la de un gran movimiento social. Un movimiento social comunitario donde participamos desde la comunidad, todos los que tengamos esta vocación de servicio al prójimo, al pueblo, de unidad, de Reconciliación, de reencuentro para trabajar por nosotros mismos.

Unirnos en la comarca, en el barrio, crear los consejos de barrios y luego elegir a las autoridades. Elegirlas de manera directa en lo que conocemos como el modelo de Democracia Directa, pero también hay que decir que la elección no es el único elemento de la Democracia Directa.

La Democracia Directa es el pueblo con el poder de participar en todos los aspectos, en todos los programas, en todo lo que constituye un sistema de derecho y sobre todo ahora, de restitución de derecho, porque nos encontramos con un país, donde, durante 16 años le fueron arrebatados todos los derechos y posibilidades a las mayorías, que fueron empobrecidas, y que además fueron degradadas y denigradas permanentemente ¡porque la pobreza denigra!

La pobreza coloca al ser humano en una situación de total desesperanza, desconsuelo y además, de imposibilidad, ¡no puede hacer absolutamente nada! Cuántos miles de herman@s que fueron graduados por el Gobierno Revolucionario, en un sinnúmero de carreras profesionales, andan vendiendo agua en los semáforos, o vendiendo en los mercados; o incluso, en la desesperación han caído en delincuencia. Todo eso es degradación, es disminución, es arrebatarle derecho a la población, al pueblo en general.

Entonces, reunirnos para trabajar, para restituirnos los derechos, a la par que entendemos... ¿qué cosa es restituir derecho? Es asegurarnos salud en la comunidad, trabajar por la salud, por la educación; trabajar para que haya financiamiento para los pequeños, medianos productores; para que se movilice la actividad laboral en el campo y la ciudad; los pequeños y medianos industriales, los artesanos; los artistas que fueron tan abandonados en estos 16 años, que se movilice la acción cultural nuevamente; que las mujeres seamos iguales ¡de verdad! no de discurso.

Yo siempre he dicho que esto es un proceso; nosotros no podemos decretar y esperar que sea realidad la igualdad de las mujeres. Tenemos que trabajar para transformar en primer lugar, la situación de las instituciones del Estado, del Gobierno, donde nosotros podemos intervenir con acciones, con proposiciones, pero además, con instrucciones precisas del compañero Presidente, que tiene este compromiso con las mujeres.

Eso implica un trabajo de conciencia hacia toda la población, para que también en la comarca, en los municipios, se reproduzca esa concepción de derechos de la mujer, derechos de la juventud, derechos de la niñez. En los Consejos de Poder Ciudadano, desde la comarca, el barrio, el distrito, en el caso de Managua, hasta el municipio, se van conformando los Consejos, y la población elige sus coordinadores; 16 representantes con responsabilidades específicas.

Vamos a leer aquí la información: Hay un coordinador general; debe de haber por supuesto, un 50% de mujeres y un 50% de hombres en los Consejos, desde las comarcas hasta el municipio, hasta la cabecera departamental y después a nivel nacional.

Un Coordinador de Promoción de Derecho de Ciudadanía, ¿qué quiere decir esto? Son programas de capacitación para que nuestro pueblo conozca sus derechos y luche para que se le respeten.

Un Coordinador de Comunicación, que esté en permanente comunicación con los medios, con las autoridades e instituciones gubernamentales, para demandar que aquellos planes y programas sobre los cuales haya compromisos, se respeten y se cumplen. Además, que de a conocer los problemas y las propuestas de la comunidad, así como las soluciones, porque también hay que dar a conocer cuando nos sentimos contentos, porque se ha cumplido con los compromisos que se han adquirido.

Un Coordinador de Seguridad Ciudadana, de Intercambio Comunitario y de Solidaridad. El otro día estábamos instalando el Consejo de Seguridad Ciudadana con la Policía Nacional. Este Coordinador de Seguridad Ciudadana tiene que trabajar con la Policía Nacional, bajo las orientaciones de la Policía Nacional y con los otros organismos que hay en la comunidad, para que las familias nicaragüenses se sientan protegidas, seguras, confiadas y contentas.

Hay que decir que estar contento es un ingrediente fundamental en la vida cotidiana de las personas. Por eso es que los organismos de salud en el mundo entero, definen la vida saludable, no sólo por la ausencia de enfermedad, sino también porque tenés alegría, ánimo, esperanza y disposición de asumir los desafíos de la vida.

Porque la vida está llena de desafíos, de complejidades, de problemas y, si tenemos buen ánimo, como hay ahorita buen ánimo en la población con todas las acciones que se están desarrollando para mejorar la vida de las familias, ese buen ánimo nos dispone a hacer las cosas mejor cada día.

Una Coordinadora de Derechos de la Mujer, que tiene que trabajar precisamente en eso que decíamos: hacer conciencia de que las mujeres tenemos en esta sociedad y con este Gobierno del Pueblo, iguales derechos, igual trabajo, igual salario. Derecho además, a estar en posiciones de decisión que permitan diseñar programas y, entendiendo que históricamente ha habido desventajas para las mujeres, se elaboren esos programas comprendiendo estas desventajas y asumiéndolas, para favorecer a las mujeres y que logremos alcanzar una situación de equidad.

Coordinadora o Coordinador de Derecho de los Jóvenes y los Niños para trabajar en esta misma dirección; Coordinador de Derecho de los Adultos Mayores; Coordinador para Salud, Coordinador para Educación, Coordinador para Medio Ambiente. El Medio Ambiente es importantísimo que nosotros entendamos, que si no lo defendemos...! ¿qué quiere decir eso? restaurar a la naturaleza el equilibrio que tenía antes de que empezáramos a destruirla, a depredarla.

Nosotros los ciudadanos, somos los que respiramos el aire contaminado; los que nos enfermamos como consecuencia de los altos niveles de toxicidad que hay en el ambiente. Tóxico es el ambiente, cuando no cuidamos lo que representan los desechos de las empresas, de las industrias, pero también ¡hasta de la misma agricultura!

Tenemos que hacer conciencia sobre lo que son nuestros derechos de ciudadanía alrededor del medio ambiente, y al mismo tiempo, nuestros deberes para restituir la naturaleza y para mantenerla, en un concepto que yo no llamaría de "desarrollo sostenible," porque ése es un término que se ha utilizado para justificar el concepto de desarrollo que maneja el capitalismo global.

Nosotros tenemos que saber que ese concepto de desarrollo ¡es el que ha destruido planeta! Es el que nos ha llevado a este nivel de desgracia, donde cada vez aumenta el número de desastres, llamados naturales, pero ¡que no son naturales! y afectan sobre todo, a las poblaciones más vulnerables.

Si nosotros tomamos conciencia de que defender el medio ambiente, es defender nuestra vida, y la vida de las futuras generaciones, vamos a trabajar con propiedad, y vamos a denunciar todo aquello que vaya en contra de la vida y sobre todo, vamos a involucrarnos. Por ejemplo, el año que viene vamos a iniciar la gran Campaña de Reforestación en Nicaragua, donde tenemos que participar todos.

Crear conciencia sobre la importancia del medio ambiente, como parte de nuestra seguridad vital, es parte del trabajo que vamos a hacer desde los Consejos del Poder Ciudadano.

Un Coordinador para el Arte y la Cultura. El otro día mencionaba lo importante que es para nuestro pueblo la identidad nacional, el arte y la cultura ¡nos sentimos orgullosos de nuestras danzas, de nuestra música! En las encuestas que realizamos, encuestas nacionales cada dos meses, encuestas municipales... cada semana hemos estado haciendo encuestas en Managua en las últimas 6 semanas. Siempre, la gente refleja un nivel importantísimo de identificación con su cultura, con su país, ¡con nuestro país! con nuestros valores nacionales.

Nosotros tenemos que trabajar desde la comarca, para que entendamos que en un momento como el que vive el mundo, nuestras culturas están seriamente amenazadas. Estamos todos los días interiorizando en la televisión, que ahora llega a todas partes, valores que no son los nuestros, formas de vida y formas de conductas inclusive, que no son nuestras.

Interiorizamos los modelos violentos de las sociedades desarrolladas, las ciudades de Estados Unidos, donde las pandillas proliferan y eso ha hecho que las pandillas proliferen en América Central, que se generen aquí culturas violentas, de irrespeto para la autoridad familiar, cuando siempre en nuestra cultura, la familia es el centro de la vida en una comunidad.

Vamos de la familia a la comunidad, pero importamos patrones de conducta, modelos que alteran todo eso, y dejamos de creer en el valor de la familia, en el valor de la comunicación entre nosotros; en el valor de la comunidad y además, aprendemos únicamente, a enfrentarnos unos a otros.

Tenemos que rescatar el valor de nuestra cultura, que nos enseña a vivir en comunidad. Nosotros venimos de comunidades indígenas, tenemos que vivir en comunidad, respetar a los mayores; incorporar a los mayores, porque son personas con experiencia y sabiduría, a las decisiones de la vida en todos los campos. Eso es parte de una cultura que hay que rescatar y promover y luego, por supuesto, patrocinar y promover a esos grupos artísticos, que van surgiendo en todo el país, que han estado abandonados totalmente.

Nosotros hicimos la mejor promoción del arte y la cultura que se ha conocido en la historia de Nicaragua, desde la Asociación Sandinista de Trabajadores de la Cultura en los años de la Revolución. Y eso lo reconoce todo el mundo. Poco a poco queremos volver a desarrollar esa política cultural de promoción de los valores, de la inteligencia, de los talentos, y de la creatividad de los artistas y de los artesanos de nuestra Nicaragua.

Desde la comunidad, vamos a ir identificando esos valores. Igualmente en el deporte ¡que es tan necesario para los jóvenes! Ahora casualmente recibía un informe del compañero Marlon Torres, donde nos informaba del sinnúmero de medallas que han recibido las/os muchachas/os discapacitadas/os, que están participando en el Festival de Atletas en Guatemala, de los juegos especiales. Eso nos alienta y nos compromete a trabajar más, identificando los valores desde el barrio ¡para eso sirven los Consejos de Poder Ciudadano!

Una Coordinadora de Propuestas hacia los Gobiernos Locales. Hemos definido que los Consejos Comunitario del Poder Ciudadano trabajan con el Gobierno. Hemos definido que todo estos Coordinadores van a tener además, lo vamos a ver aquí más adelante, su instancia de comunicación, de relación, de implementación de diseño y de propuesta con los homólogos del Gobierno. Es decir, los delegados del Gobierno en cada lugar, para cada una de estas especialidades.

Lógicamente, si los compañeros que trabajan cultura identifican a los valores artísticos y culturales de una comunidad, van a tener la posibilidad de ir trasladando ese conocimiento, esa identificación a las autoridades municipales, departamentales y nacionales de cultura, para la promoción necesaria.

Aquí estamos viendo la puesta en marcha de un modelo, que permite que todos seamos incluidos en los beneficios que la comunidad tiene que tener, de estar en el Poder, de estar en el Gobierno. Nosotros luchamos para llegar al Gobierno para que las familias nicaragüenses mejoraran su vida; para que los derechos de los nicaragüenses fueran tomados en cuenta en el aparato de Gobierno, en todas las instituciones que le sirven ¡que son suyas!

Esta forma de organizarnos, primero como Consejo en la comunidad, y segundo en el municipio, interrelacionados con las instituciones de Gobierno, nos permite ir diseñando los planes que recogen todas las propuestas, que recogen la identificación de necesidades, de valores; todo lo que este país tiene en términos de posibilidad, de capacidad y de talento.

En el caso de los Gobiernos Locales, nosotros trabajamos con propuestas.

Aquí mucho se ha dicho que vamos a imponer a las Alcaldías, en primer lugar somos Consejos Comunitarios, con las Alcaldías vamos a tener una relación de trabajo en la que vamos a elevar y presentar propuestas, pero no hay en este momento, una ley que obligue a los Alcaldes a asumir las propuestas de los Consejos del Poder Ciudadano.

¿Qué podemos decir? Siendo estos Consejos parte de una organización, un gran movimiento social que tiene vínculos con el Gobierno del Pueblo, que es un Gobierno Sandinista, lógicamente, todos aquellos Alcaldes que sean electos el próximo año, como Representantes del Frente Sandinista y de la Unidad Nicaragua Triunfa, van a estar obligados a asumir las propuestas locales de la ciudadanía en los Consejos y Gabinete del Poder Ciudadano... ¿por qué? porque es un solo proyecto.

El Gobierno del Pueblo y los Gobiernos Locales del Pueblo, es decir, aquellos Alcaldes que son electos de una propuesta que surge del Frente Sandinista y de la Unidad Nicaragua Triunfa, estarán comprometidos con este proyecto y con este programa de devolución de derechos al pueblo.

Luego, tenemos el Coordinador General que tiene que resumir las propuestas, las decisiones de todas las coordinaciones. Este mismo esquema se reproduce en el municipio, en el departamento y a nivel nacional.

A nivel del departamento, se va eligiendo en cada uno de los niveles, valga la redundancia, a los representantes para el Gabinete Comarcal, para el Gabinete Municipal, y luego para el Gabinete Departamental y éste elige a su representante ante el Gabinete Nacional, que está compuesto por todos los representantes o Jefes de Gabinetes, más los Ministros de Gobierno y lo preside el Comandante Daniel Ortega, Presidente de la República, para asegurar la articulación de Consejos, es decir el Pueblo Presidente y las instituciones de Gobierno, para responder a las demandas de la población.

Yo quisiera que profundizara un poco en esta relación con las instituciones. Quisiera preguntarle ¿tendrán los Consejos de Poder Ciudadano, la posibilidad de exigir a los funcionarios, a los servidores públicos, que se ocupen de lo que les ha sido asignado? Es decir, exigirles el cumplimiento de las labores y la ejecución para lo que han sido puestos allí.

El Comandante Daniel ha sido claro cada vez que se refiere a los Consejos de Poder Ciudadano; cada vez que se refiere al Pueblo Presidente, ha dicho que aquí el pueblo manda, que el pueblo llegó al poder, no al Gobierno, ¡al poder! el 5 de noviembre nuevamente, después de 16 años de haber sido excluido, denigrado, disminuido, empobrecido, y que, a partir del 5 de noviembre ¡gobierna el pueblo! ¡tiene el poder el pueblo!

Por lo tanto, una orden emanada de los Gabinetes, de los Consejos de Poder Ciudadano al Presidente de la República, en términos de los servicios a la comunidad, y ahí es donde a mí me extraña que alguien diga que esas órdenes no valen, no cuentan, o no deben contar, porque, si estamos hablando de servicios a la comunidad, ¿cómo querés arrebatarle a la comunidad que el Gobierno le sirva? Entonces ¿para qué es el Gobierno...? ¿Será para que se enriquezcan unos pocos, como ha sucedido en los últimos 16 años?

Este Gobierno es para servirle al pueblo, y si los Consejos de Poder Ciudadano son el eje o el corazón de la política de Reconciliación Nacional, porque ahí nos reunimos todos, nos congregamos todos para ser Presidentes, y darle órdenes a nuestro principal servidor, que es el Presidente de la República; él ha dicho: "yo le sirvo al pueblo, yo estoy aquí para obedecer las órdenes del pueblo."

Eso, textualmente, es lo que va a suceder: el Presidente va a obedecer las órdenes del pueblo. Yo creo que nadie puede arrebatarle al Presidente de la República, el derecho de entregarle la Presidencia al pueblo; ¡de hecho él lo hizo! el día que tomó posesión, le entregó la Banda Presidencial al pueblo de Nicaragua.

¿De que se extrañan los enemigos del pueblo? porque desgraciadamente el pueblo tiene enemigos... ¡cómo quisiéramos que todos pudiéramos vivir en ese paraíso terrenal de Amor y Paz! Eso sería lo mejor para el mundo entero, pero desgraciadamente, todavía hay muchas personas, que no son la mayoría,

¡la mayoría son las que han sido empobrecidas! Pero hay grupos de personas que defienden sus intereses particulares y que quisieran ver aquí permanentemente, Gobiernos excluyentes que no le sirven al pueblo, que no se proponen devolver derechos al pueblo, porque en la medida que el pueblo asume derechos, lógicamente, sienten afectada su omnipotencia.
Ellos tenían aquí el territorio libre para hacer y deshacer a sus anchas, en detrimento de las grandes mayorías. Ahora, el pueblo tiene el territorio libre, la Nicaragua Libre recuperada para ejercer sus derechos, tener el poder y cambiar la vida, vivir mejor.

Ayer usted mencionaba algo que me llama la atención y me gustaría remarcarlo, por los intelectuales de cerebros condicionados, que son los que más han estado como queriendo meter el miedo a la gente, de que los CPC vienen a vigilarlos y no a trabajar por un proyecto social, para beneficiarnos a todos.
Esto se inserta dentro de un nuevo modelo de gobernar. ¿Cómo hacerles ver, de llevar ese poder al pueblo, a la democracia directa, que muchos la critican, pero lo ha reflejado y se ha dicho, el Frente ha trabajado por ello y lo hizo el Presidente al entregarle la Banda Presidencial al pueblo, el poder al pueblo? Pero estos intelectuales tienen algunas incidencias ¿cómo podemos cambiarle ese pensamiento a esta gente, si viven en este territorio, queremos convivir con ellos?
Yo creo Denis que lo que sucede en Nicaragua, no sucede únicamente aquí. Cada vez que hay un proceso genuinamente revolucionario que se propone reestablecer los derechos a las/os ciudadanas/os; que se propone abrir absolutamente las oportunidades para que todos nos beneficiemos, que todos tengamos educación, para que nos defendamos; que todos tengamos salud, para que vivamos con fuerza, con energía; que todos tengamos esperanza.
Cada vez que ese tipo de proceso se alza en un pueblo, en un país en el mundo entero y particularmente en América Latina, donde los pueblos han venido avanzando, se genera esa contraparte, esa contraposición, que no son más que el instrumento del Gran Imperio que quiere dominar el mundo y que se niega a perder sus derechos de dominio en cualquier territorio, en cualquier país del mundo.
Ellos empiezan a articular esa contraposición destructiva, y esa oposición, aunque yo no le diría oposición, porque en general, siempre es bueno tener en la sociedad distintos puntos de vista, porque te permite ampliar la perspectiva y muchas veces, llegar a decisiones más sabias.
Mientras más diversidad de pensamiento haya, con una intención saludable y constructiva, más positivo puede ser el resultado, porque se toman en cuenta más criterios. La diversidad es indispensable para el crecimiento mismo y para el desarrollo de una óptica y un horizonte mucho más amplio.
Pero, una cosa es el pensamiento diverso y otra cosa es ser instrumento de una política de destrucción, que pretende continuar enajenando a los pueblos y sobre todo, que pretende continuar denigrando, disminuyendo, satanizando, demonizando, a todos aquellos que se involucren en un proceso de lucha por la justicia.
Eso lo hemos visto históricamente, aquí siempre se ha dicho que los demonios están a un lado y los "santos" están al otro. Esos "santos," usan o se catalogan a sí mismos como tales, ¡y los santos son otra cosa! Los santos son aquellos, realmente héroes, que han dado la vida por tener la posibilidad de convivir junto al pueblo, junto a los pobres, que han luchado por los pobres.
Estos otros, voy a decir, instrumento de las políticas de dominación de los pueblos, se articulan con medios de comunicación; se articulan con algunos talentos, algunos cerebros, que ¡hay que reconocer que son capaces! pero desgraciadamente se ponen en contra de los derechos de los pueblos; además se articulan con firmas encuestadoras... esto es un diseño.
Como decía ayer, lo ves en Nicaragua, lo ves en Venezuela, en Bolivia, lo ves donde haya un proceso revolucionario genuino ¡allí entra el modelo! Y el modelo ¿que contiene?

Contiene medios de comunicación, contiene medios de investigación o encuestadoras, contiene lo que ellos llaman tanques de pensamiento, porque ¡sólo ellos piensan! Si nosotros hablamos, son diatribas; si defendemos el derecho del pueblo a tener medios de comunicación, a estar organizado, a desarrollar un modelo distinto, son diatribas, son descalificaciones, son insultos. Pero cuando ellos hablan, es intelecto, es expresión de capacidad intelectual.
Siempre, a nosotros se nos niega ¡se nos quiere negar! el derecho a pensar, a expresarnos y a defender lo que creemos que es justo y lo que además representa posibilidades de transformación y mejoría para millones de personas. Estamos siempre viendo, un modelo que se mueve con esos distintos instrumentos o brazos, ¡todo está articulado!
Si vos te fijás, los medios de comunicación de la derecha aquí, tienen los mismos ejes; vos podés ver en todas sus expresiones los mismos puntos, porque ellos se reúnen, desarrollan una estrategia, y siempre parten de mentiras, para volverlas verdades... la repetición de las mentiras, crea verdades.
Desarrollan esa estrategia, ponen a sus voceros, cerebros, intelectuales, les dicen analistas, pero ¿cómo vamos a decirle analista a alguien que es absolutamente parcial, que ya está identificado con un lado de la moneda? Nosotros no podemos decir que ése sea un analista. Un analista es alguien neutro, como también se supone que los comunicadores, los directores de programas en otros países, son gente neutra, que invita a unos y a otros a conversar, dialogar y exponer distintos puntos de vista.
Pero si vos vas a un programa aquí, en manos de uno de estos conductores de estos medios de comunicación de la derecha, vas a recibir insultos y vas a validar esos insultos, porque tu presencia allí, de alguna manera legitima que te insulten, ¡que esos sí son insultos! Que te digan todas las mentiras que fabrican para descalificar lo que vos estás haciendo.
Ayer lo veíamos... se tira la pregunta ya con la descalificación, con el eje negativo en contra tuya, porque ya condicionás al auditorio a recibir la información de manera subjetiva, no objetiva. Esos son los métodos de trabajo.
¿Qué podemos decir nosotros? Que frente a ese modelo que se repite en todas partes; que es un modelo desgastado, como decíamos ayer, porque no toma en cuenta el hecho de que los pueblos han venido creciendo en conciencia de derecho, y que, sobre todo en Nicaragua, donde hubo una Revolución, la gente está de vuelta de toda esa política absolutamente simple, destructiva.
Si ustedes se fijan, los movimientos de la derecha y los medios de comunicación de la derecha, sólo tienen una razón para existir: estar en contra del Frente Sandinista, y ahora, del Gobierno del Frente Sandinista. ¡No tienen otra propuesta! Yo nunca escucho propuestas, lo único que les da sentido y propósito en sus vidas, es estar en contra del Gobierno y del Frente Sandinista. Quiere decir con esto que están claros, de que la Revolución en Nicaragua es fortísima, está instalada en el corazón de las personas y en la conciencia de las personas que reclaman derecho y poder, y sobre todo, justicia, dignidad en sus vidas.
A mí me llama la atención eso. Ahora estaba viendo a unos políticos expresándose en la televisión, que están instalando una nueva bancada y, cada uno de ellos para justificar su vida política, tenían que decir, que ratificaban que estaban en contra de tal cosa, en contra de tal otra... todo ese estar en contra, es en contra de algún proyecto, algún programa que esté identificado con la propuesta, con el modelo de justicia y bienestar que promueve para todas/os el Frente Sandinista. O sea, que no tienen razón de existir por sí mismos ¡qué triste!

Antes el antisandinismo era un negocio enorme, ahora ya se les ha caído, y por eso creo que están como pidiendo la publicidad del Estado, porque no hayan como mantenerse también los medios de derecha.
Creo que los medios de la derecha han caído en un descrédito total, y ahora en la tarde que nos reunamos con los periodistas, vamos a presentar la última de las encuestas que realizamos los fines de semana.

Precisamente, yo creo y estoy convencida de que la forma en que ellos hacen las preguntas, igual que ayer, veíamos aquí al hermano periodista, que no tiene la culpa porque él cumple con una misión, sino probablemente no podría trabajar en esos medios de comunicación.
Ellos vienen con un mandato: hacer tal o cual pregunta; yo entiendo perfectamente, pero, así vemos cómo se manipula a la opinión pública. Las encuestas, que además son telefónicas, también eso lo hemos podido constatar, porque nosotros también hacemos encuestas telefónicas.
La encuesta por teléfono tiene una consistencia, y la encuesta que se hace de casa en casa con las familias, tiene otro nivel de consistencia. Todo depende de cómo hagás la pregunta; yo creo que para el pueblo nicaragüense está claro, yo lo decía ayer, hay un 70 y pico por ciento de la población, que dice estar clara de que los medios de comunicación de la derecha, están concebidos para desgastar, descalificar al Gobierno y oponer a la población al Gobierno. Esa es su función.
Pero decíamos que es muy triste, que los movimientos políticos no tengan una razón de ser por sí mismos. Porque, ¿cómo van a hablar de democracia los que se llaman fuerzas democráticas, si están negándole al pueblo el derecho a tener poder?
¿Qué quiere decir Democracia? Es el Poder del Pueblo, no? ¿Cómo me van a decir que son demócratas o que son fuerzas democráticas...? quienes quieren cerrarle la boca al pueblo; quienes quieren sujetarlo, dominarlo y continuar manteniéndolo en espacios de exclusión, donde no tiene derecho ni a opinar, ni a proponer, ni a decidir ¡mucho menos a decidir! sobre el rumbo del país.
Aquí tenemos estos movimientos sociales, el Consejo de Planificación Económico Social que también se va a instalar mañana, son organismos de consulta, de participación y de decisión de la población en el caso de los Consejos, con el compromiso del Comandante Daniel, para asegurar que el pueblo decida. ¡Eso es democracia! nosotros no le tenemos temor a la población, porque estamos claro ¡que los pueblos están claros!

Hablando de los medios y los ejes de ataque a los Consejos del Poder Ciudadano, dicen que son politizaciones, una forma de organización partidaria, y van a manejar recursos del Presupuesto del Estado. ¿Qué comentario tiene?

Ya lo decía antes, hemos conformado los Consejos como organizaciones comunitarias, desde la comunidad, y participa quien quiera en la comunidad. La idea, el sentido, es devolverle el poder al pueblo, asegurar que la gente tenga sus espacios de participación y decisión; asegurar la comunicación de todos esos planteamientos, propuestas, etc., a través de los distintos niveles, hasta el Presidente de la República. Es una forma de estar permanentemente comunicándonos y consultándonos.
El Presidente, a través de los Consejos y del CONPES, va a consultar propuestas y políticas a la población. Nosotros ¡jamás! no esperamos, ¡ojalá que fuera así! pero, yo no creo que vaya a ver algún día a los Partidos de la derecha o los medios de la derecha, alabando algo que hacemos, porque, te decía y repito, la razón de ser de la derecha en este país, es oponerse, y es destruir al Frente Sandinista. ¿Por qué? Porque con el Frente Sandinista y un Gobierno del Pueblo, se acabaron los privilegios para unos pocos. Aquí es el pueblo el que tiene los privilegios, porque es el que tiene los derechos.
Como ha dicho Daniel tanta veces, el pueblo paga los salarios de todos; el pueblo paga y financia la posibilidad de bienestar de los más enriquecidos, que además, se han enriquecido a costillas del pueblo, históricamente. La realidad es que esa pérdida de privilegios ¡no la pueden aceptar! Porque no hay un corazón cristiano, compasivo, solidario, que interiorice el mandato de Cristo, que dice Amar al Prójimo como a vos mismo; que nos manda a ser solidarios, a compartir.
Ese mandato no se interioriza, porque el capital malea, perturba, destruye el corazón de las personas; la gente pierde el corazón, se le cierra. En las filosofías orientales se habla de tener, o el corazón abierto, compasivo, dispuesto a dar y recibir Amor y a entender a los demás; o tenerlo cerrado, que quiere decir, validar todos los días, una visión egoísta que sólo piensa en uno mismo.

¡Es triste! Cuando la gente tiene el corazón cerrado, tiene el alma vacía; por eso vemos también, que la gente que se enriquece a costillas de los demás ¡nunca es feliz! No puede ser feliz, siempre tiene un hoyo, un vacío en el pecho, en el corazón, porque la felicidad no la da la riqueza y menos a costilla de los demás.

La felicidad la da el sentido de propósito en la vida, que vos sintás que tenés algo que hacer en este mundo; por ejemplo, servirle a los demás, ser hermano del otro, compartir las dificultades, los desafíos, los retos y las alegrías en la vida ¡eso es ser feliz! Pero no puede ser feliz quien tiene que cuidar sus riquezas detrás de enormes muros, castillos, porque tiene miedo de que el otro se lo quite.

Si vemos, en el mundo entero la inseguridad crece cada día, y crece por la injusticia, crece porque cada vez más, los excluidos toman conciencia de que tienen derechos; y cada vez más, los que han excluido a los otros y se han beneficiado y enriquecido a costillas de los otros, tienen temor de que esa conciencia de derechos los alcance.

Lo sabio en la vida, es desarrollar esa fuerza espiritual que te permite abrir el corazón y sentir el Amor, la compasión y la obligación que tenemos los seres humanos en este plano de vida, de compartir el planeta y compartir las riquezas con los demás. Y hablar, no de desarrollo, sino de un mundo de bienestar, donde nos sintamos bien, donde tengamos lo básico, y además, vivamos bien todos, no sólo unos pocos. Ese es el sentido de la vida y el sentido de la justicia.

Estamos hablando con la compañera Rosario Murillo, Coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía. Estamos en vivo, a través de Tu Nueva Radio Ya, Radio Sandino, Radio Nicaragua, Multinoticias. Gracias por permitirnos a ustedes, obtener de ella mayor explicación de lo que son los CPC, y que a partir de mañana oficialmente quedan instalados en la Plaza de la Revolución a partir de la 5 de la tarde. Quisiéramos que nos hablara también sobre la articulación del CONPES, y cómo está diseñado el día de mañana.

Mañana vamos a trabajar, presentando en primer lugar los Decretos que va a suscribir el compañero Presidente; aunque el Comandante Daniel me decía ahora, que él prefiere que hoy presentemos los Decretos, porque son largos y no quiere cansar a la población que va a estar ahí congregada, para que el acto sea más festivo.

Recordemos que el compañero Presidente instruyó a los compañeros Ministros respectivos, para que todos los espacios que están cercanos a la Plaza de la Revolución, se conviertan en espacios de celebración navideña, de celebración de La Purísima. Mañana, el compañero Presidente, al culminar la actividad, va a iluminar el Gran Árbol de Navidad que se ha levantado en la Plaza de la Revolución. También vamos a encender las decoraciones navideñas del Parque Central, del Parque Rubén Darío.

Vamos a inaugurar, de hecho, la temporada navideña, con esa ceremonia de encendido de las luces... ¡ojalá que esas luces de colores entren en el corazón de todos y nos sintamos, hermanos y hermanas, más allá de las diferencias que podamos tener! Yo digo ¡si las diferencias son necesarias, son importantes! y los países, el mundo entero, crece a partir de confrontar, pero no de manera destructiva, sino, conciliar esas diferencias, para buscar propuestas de avance.

Entonces, que esas luces, esos colores de Navidad, ojalá que entren en los corazones de todos, y que en el año 2008, nos podamos sentar a trabajar juntos, más allá de las ideologías y de la política misma, que como les digo, en este esquema de funcionamiento, la política sirve para destruir y para desgastar. Ojalá que nos sintamos y nos sentemos con espíritu de comunidad.

Hay que reforzar el espíritu, el alma de comunidad, de compasión, de corazón, para trabajar por nosotros mismos que es trabajar por los demás. Cuando uno trabaja por los demás, uno siente el alma llena, se siente contento, se siente feliz y eso es lo que tenemos que procurar.

Mañana, también van a presentar credenciales, 6 Embajadores, frente al pueblo. en la Plaza de la Revolución. Ahora en la tarde vamos a dar los nombres de los Embajadores, cuando presentemos los resultados de la encuesta que hicimos el fin de semana.

También van a estar presidiendo, la Bancada de Diputados del Frente Sandinista, los Alcaldes de todo el país, los miembros Coordinadores de los Gabinetes del Poder Ciudadano, los delegados del Poder Ciudadano; las organizaciones de jóvenes; toda la directiva del CONPES, las organizaciones sociales.

Aquellas organizaciones también que han constituido Consejos de Poder Ciudadano. Los ganaderos constituyeron Consejos de Poder Ciudadano, CONAGAN, fAGANIC, el Consejo Nacional de las Cooperativas, que tiene más de 80 mil miembros, me decía Orlando Núñez antes de venir para acá, también va a estar su directiva presente. Es decir ¡todos los que creemos en este proyecto de poder para todos! Porque Daniel no está excluyendo a nadie, anoche mismo informaba de las reuniones con el COSEP.

Nosotros, de verdad nos proponemos trabajar por una Nicaragua de todos y para todos, y por eso es que hacemos el llamado a los partidos que están en la derecha, a los medios de comunicación de la derecha, ¡creamos en este país!

Creer en este país, significa creer que necesitamos que todos los nicaragüenses nos beneficiemos de las riquezas con que Dios bendijo a Nicaragua; del potencial, de la capacidad, del talento, de la inteligencia ¿por qué vamos a estar siempre confrontados y destruyéndonos? Eso es algo que ¡ni el pueblo mismo entiende!

Nosotros vemos que nuestro pueblo, también lo vemos en las encuestas, siempre dice que quiere ver tranquilidad en los espacios de lo que ellos llaman el Poder Institucional; quieren ver tranquilidad, una relación más propositiva, más de cara a los problemas de la población.

Por eso es que a uno le resulta increíble, casi inverosímil, que mientras estamos viviendo en unos de los países más empobrecidos del mundo, los recursos que se destinan o que deberían destinarse a resolver problemas de la población, se estén gastando en una guerra, una lucha sin sentido entre Diputados, entre instituciones, entre organizaciones y movimientos que se llaman de la Sociedad Civil.

¿Qué es la Sociedad Civil...? ¡Es el pueblo con sus organizaciones! La Sociedad Civil no es un grupo de 4 personas que se reúnen... claro que tienen derecho a hacerlo, pero que se reúnen con 4 banderitas, reciben miles y miles en financiamiento que es gastado por sus burócratas, y del cual no llega ni un centavo a la población, ¡y lo reciben a nombre de la población! lo reciben a nombre de lo que ellos llaman democracia, y repito que democracia es el poder del pueblo, de la mayoría.

Esas organizaciones de membrete, de cuatro personas, en primer lugar no representan a las mayorías, pero sí se lucran hablando a nombre de mayorías que no representan, ¡y les llegan miles de dólares! Y esto ha salido en los periódicos, no es ningún secreto para nadie.

Yo le pido a la Virgen y a Nuestro Señor... en la tarjeta que vamos a dar a conocer en Navidad, ponemos la frase de aquel himno que es tan popular en Nicaragua: "Reine Jesús por siempre, Reine su Corazón," porque ojalá que ese Corazón de Jesús esté en el corazón de todos nosotros y sintamos Amor ¡de verdad! por Nicaragua.

Que no ocupemos el nombre de los empobrecidos, ni el nombre de la Patria, para enriquecernos, sino para trabajar juntos y resolver los problemas de los que han excluido otros; de esas mayorías desamparadas durante estos 16 años de Gobiernos que no les respondían; Gobiernos impopulares, que además significaron para unos cuantos, enriquecimiento y, significaron para el pueblo nicaragüense, miseria y pérdida.

Un llamado para aquellos que no se han organizado en los CPC y los ven como, y remarcamos esto, como si fueran partidarios ¿Qué cantidad de CPC existen, y cómo se va a articular el trabajo con el CONPES?

Yo les decía ayer, y Daniel también lo mencionaba en su discurso anoche, que a la población hay que aclararle que los CPC, los Consejos de Poder Ciudadano, como organismos de la comunidad, tienen absolutamente todo el derecho constitucional de existir, eso en primer lugar.

En segundo lugar, que esa campaña de miedo que han desarrollado contra los Consejos de Poder Ciudadano, es una campaña que no tiene absolutamente ningún sentido, más que el de justificar, para quienes las desarrollan con todos los instrumentos de ese modelo, el recibir financiamiento del extranjero. Porque reciben financiamiento para desarrollar campañas, ¡eso es así!

Son campañas que obedecen a recetas que vienen del extranjero, todos sabemos de donde vienen, y que sirven para engordar bolsillos de unas cuantas personas y medios de comunicación. Esas campañas no tienen ningún efecto, no intimidan, porque la gente ha desarrollado la conciencia.

Creo que en la medida en que la población en general, vaya viendo cómo a través de estas organizaciones suyas, comunitarias, de las familias, se van asegurando respuestas a su problemática, y van viendo que son organismos de servicio; un apostolado, una misión de servicio, donde todos los compañeros, trabajando allí, le sirven a la comunidad.

Inclusive, yo veo que hasta los juegos mediáticos son totalmente faltos de inteligencia, porque, por un lado reconocen, por ejemplo, que el Gobierno y los CPC están distribuyendo los granos básicos, a precios justos a la población, y hasta publican las fotografías de la población saliendo con sus frijoles, y no se dan cuenta que en este país la gente no lee crónicas, ve los titulares, cuando llegan a comprar periódicos, y ve la foto.

Es decir, hasta hay falta de inteligencia, porque creo que están tan apurados en buscar cómo recoger ¡los miles que les dan! que no se ocupan, intelectual y creativamente, de desarrollar formas más inteligentes de oponerse a estos proyectos que son de beneficio al pueblo.

Y repito, que esas campañas no nos intimidan, ¿qué no han dicho en estos meses, contra mí, por ejemplo? Yo ni me ocupo, ni me preocupo de responder, porque, como decía ayer, uno tiene que tener su corazón puesto en lo que es esencial; y lo esencial es vivir conforme las leyes del universo que nos indican, que solamente cuando uno abre su corazón y sirve a los demás, es que uno puede encontrar sentido en la vida y encontrarse, todos los días, con ánimo, con fuerza.

La gente dirá ¿cómo hace frente a todos esos ataques y todos esos insultos, para sentirse bien? Es que uno tiene un sentido y un propósito ¡y es servir a los demás! Todo lo que venga adicional a eso, pero además, contra esa misión de servicio, uno no le pone mente, porque sabe, en el fondo de su corazón, que está cumpliendo con lo que tenemos que cumplir los seres humanos: con la solidaridad, con la relación de Amor, de cariño entre unos y otros, con la fraternidad.

Ojalá algún día, todos, de verdad, podamos cantar el Himno de la Alegría y decir que en el mundo podemos ser y vivir como hermanos.

Compañera, el Comandante Ortega lo mencionaba el otro día, y decía que esta es una propuesta, un modelo alternativo ¿Es eso lo que estamos observando aquí?

Son dos modelos los que vemos. Creo que, afortunadamente, cada vez son más las personas, las/os ciudadanas/os, que se apropian de ese modelo alternativo, que representa la mejoría en sus vidas, que representa asumir sus derechos, ¡que representa la democracia! que es el Poder de las mayorías, el Poder del Pueblo.

Estamos desarrollando un modelo económico- democrático, político-democrático, social-democrático, cultural-democrático, que nos devuelve a nosotros el valor de nuestra cultura. Porque hemos interiorizado durante años, ¡que nuestra cultura no sirve, que no vale! que hay que ver para el norte, para los Estados Unidos, para sentirnos cultos, para sentirnos, además, desarrollados.

Pero ¿qué es el desarrollo? Si el desarrollo es lo que ha destruido el mundo en el que tenemos que vivir. Eso que llaman desarrollo, que es el desarrollo del capitalismo global, que nos ha destruido a todos.

Nosotros tenemos que aspirar a ese modelo alternativo, que represente justicia, equidad, derechos y bienestar para todos, partiendo de que los pueblos exigimos y merecemos lo mejor.

¿Qué quiere decir eso? Servicios de calidad, sistemas de salud con calidad, sistemas de seguridad social con calidad; educación para que todos tengamos, de verdad, las mismas oportunidades.
¿Cómo me pueden decir a mí que vamos a tener iguales oportunidades si las mayorías han sido excluidas de los programas de educación?
¿Cuánto tenemos de analfabetismo y cuánto dejamos nosotros de analfabetismo? Cómo dejamos aquí al pueblo alfabetizado y con control sobre su vida desde la perspectiva de la educación, porque el que se educa, tiene el poder del conocimiento y de la información.
Ese modelo de Poder, es el modelo de la salud, del bienestar, de la educación, de la vivienda, del trabajo, del desarrollo productivo, ¡ahí sí digo desarrollo! Es decir, la extensión de un modelo productivo, que no afecte a la naturaleza; que más bien se apropie de ésta, para que sirva al bienestar, y el ser humano aproveche esa relación con la naturaleza, pero desde la base del respeto, porque la naturaleza es tan sagrada, como lo somos nosotros, los seres humanos.
No vamos a explotar a la naturaleza para vivir nosotros de ella, sino que, en armonía con el entorno, ¡porque todo es vida! todo está interrelacionado y si nosotros destruimos lo único que tenemos, el mundo, la Tierra, nuestra casa, ¡vamos a perder la vida!
El modelo alternativo representa también la posibilidad de recuperar, para la vida, todas sus formas. El ser humano con dignidad, la naturaleza con respeto, y las familias creciendo con ese sentido de esperanza, de felicidad, porque pertenecemos a un mundo, a un Planeta, donde compartimos todo y donde podemos convivir con respeto, con comunicación y en armonía.

Finalmente, mañana también se inaugura la Casa de los Pueblos y se preguntaba si tendrán sede allí los CPC, para localizar alguna información...
No, no vamos a tener oficinas, porque nosotros hemos dicho precisamente, que mantener esa casa es muy costoso. Incluso, lo que hemos hecho todos
estos meses es mantenerla cuidada, limpia; mantener el nivel mínimo de energía para no pagar los grandes costos que representa; cuidar los jardines.
Más bien, es un centro donde se van a realizar actividades... para poner un ejemplo, ahorita se gasta mucho dinero en contratar espacios para reuniones, conferencias, seminarios, talleres; entonces, en vez de contratar esos espacios, que los Ministerios, las instituciones, los movimientos sociales, las organizaciones, contraten esos espacios que están ahí, y el dinero que se recoja de las contrataciones, sirva al mantenimiento de esta Casa de los Pueblos.
También se pueden realizar allí eventos internacionales; porque con esta política de reencuentro, de Unidad de la Gran Patria Latinoamericana, continuamente se están presentando reuniones internacionales que trabajan, precisamente, para forjar esa gran Unidad, forjar el ALBA que es el amanecer de los pueblos, el amanecer de los pueblos con derechos.
Allí hay espacios que de todas maneras están siendo mantenidos, y que podemos utilizar para darle ese contenido, que además, sirve al propósito de que nuestras familias, nuestros pueblos, cumplan con su sueño de vivir mejor.

¿Será inaugurada a la misma hora?
Sí, mañana vamos a congregar a todos los hermanos y hermanos que van al presidium, a los Embajadores que van a presentar Cartas Credenciales; de ahí salimos para la instalación de los Consejos, la actividad pública, y me imagino que haremos una pequeña ceremonia de reinauguración de este local, como la Casa de los Pueblos, de las luchas, de las esperanzas, de los sueños, y de la vida de los pueblos.

Quería comentarle que una señora liberal se me acercó y me dijo que le trasmitiera su respeto, que aunque ella está en el otro bando, la admira mucho por su inteligencia, por esa capacidad de trabajo que tiene y la manera de hablarle a las mujeres, que le hacía falta a Nicaragua una mujer que estuviera al frente, así como usted está ahora a la par del Comandante.

Yo me siento muy honrada; dígale por favor Denis, que para mí es un honor recibir ese estímulo, porque realmente es algo que me estimula; y que para nosotros no hay diferencias, somos el pueblo de Nicaragua y tenemos que trabajar para vivir mejor, para tener alegría en nuestras casas, en nuestras almas. Eso es lo que nos ocupa.

Ojalá que pronto podamos sentir todos ese ánimo, ese espíritu de alegría, diría yo, ¡santa de verdad! porque la alegría es un derecho, pero también es una energía, que todos los días nos anima a trabajar más y mejor, a servirnos unos a otros, más y mejor. A practicar el Amor.

Gracias!

A.2. LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PARA LA P.C.

La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad

Rafael del Águila

«... nos preocupamos a la vez de los asuntos privados y de los públicos, y gentes de diferentes oficios conocen suficientemente la cosa pública; pues somos los únicos que consideramos no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa en ella».

(Tucídides: «Oración Fúnebre de Pericles», Historia de la Guerra del Peloponeso, II,40).

Me ocuparé en este breve trabajo de la participación política como generadora de educación cívica y de gobernabilidad y trataré de señalar algunos de los problemas que derivan de esa relación.

Intuitivamente parece que existe un fuerte vínculo entre la participación política, la educación cívica y la gobernabilidad. Tendemos a pensar que si una población participa activamente en la cosa pública, esto produce casi de inmediato beneficios directos: 1) para el sistema político democrático del que se trate (aumenta la gobernabilidad, estabilidad, etc.) y 2) para los ciudadanos y su capacidad de juzgar adecuadamente los asuntos políticos. La existencia de estos beneficiosos vínculos, sin embargo, no resulta tan sencilla de demostrar ni es objeto de consenso entre los estudiosos. Trataré de explicar muy breve y superficialmente algunos de los problemas que se derivan de la citada relación.

1. Ciudadanía, autonomía y juicio político

Existe lo que creo es uno de los primeros documentos que argumentan en favor de la justificación de la participación democrática en la historia de la teoría política. Se trata de un texto del sofista Protágoras[19] en el que sostiene, contra la opinión de Sócrates, que todos los ciudadanos deben participar en el gobierno de la ciudad, puesto que todos ellos poseen igual competencia política e igual capacidad de juicio para los asuntos políticos. En efecto, el sentido moral y el sentido de la justicia son compartidos por todos los ciudadanos, y esto les permite participar, deliberar, discutir y decidir sobre lo público. Debido a que todos poseemos lo que provisionalmente llamaremos capacidad de juicio político (la combinación de sentido moral y justicia), todos podemos y debemos participar. Es la capacidad de juicio la que nos iguala. Es la posesión de esa capacidad la que justifica un sistema político democrático. Es curioso que la teoría política haya dedicado, comparativamente hablando, poca atención a este tema y a esa justificación. Y todavía resulta más curioso que la idea sofista, convenientemente invertida, haya servido como argumento para procurar la exclusión y el cierre de la esfera pública.

En efecto, cuando, no hace tanto tiempo, se excluía a los trabajadores del derecho al voto o cuando se negaba el sufragio a la mujer o cuando se relegaba a la condición de paria político a una minoría racial (o a una mayoría racial), la razón para hacerlo siempre era la misma: esos grupos sociales carecían de capacidad de juicio político. De hecho, hoy seguimos utilizando esta argumentación para justificar exclusiones que consideramos razonables: los niños o los locos. ¿Por qué excluimos a niños y a locos? Porque suponemos que su incapacidad para el autogobierno les excluye del gobierno común. Y este fue casi siempre el caso de las exclusiones antedichas: a las mujeres, por ejemplo, se les negaba autonomía individual tanto o más que capacidad de participación política; si los trabajadores no poseían otra propiedad que su fuerza de trabajo, esa era razón suficiente para demostrar su falta de autonomía en la esfera económica, que tenía como consecuencia la exclusión de la esfera política, etc.

[19] Ver Platón: Protágoras, trad. esp. J. Calonge Ruiz, E. Lledó, C. García Cual, Gredos,Madrid, 1985, 332b-e.

2. La perspectiva anti-participativa liberal-conservadora

Este tema resulta complicado. Incluso entre liberales partidarios fuertes de la autonomía individual, se ha dudado de que la igualdad de juicio político existiese realmente y de que, caso de existir, su uso generalizado fuera conveniente.

Así, Jeremy Bentham consideraba que cada uno es el mejor juez de sus propios intereses, pero eso no fue óbice para que recomendara formas de sufragio fuertemente restringidas. John Stuart Mill, por su lado, afirmaba que era preferible equivocarse por uno mismo que acertar siguiendo los dictados ajenos, pero al tiempo consideraba más conveniente una forma de sufragio cualificado que el sufragio universal. Contemporáneamente, Joseph Schumpeter o Giovanni Sartori creen que, debido a la complejidad de los asuntos políticos y al tipo de conocimiento especializado que requieren, un cierto grado de apatía entre los ciudadanos debe ser bienvenido en cualquier democracia representativa e, igualmente, que las decisiones políticas básicas y cruciales deben ser dejadas en manos de nuestros representantes.[20]

La idea de implicación política siempre ha levantado sospechas entre los conservadores, que creían -y creen- que la participación intensiva de la ciudadanía divide profundamente a la sociedad en demandas, ambiciones y necesidades excluyentes. El faccionalismo y el conflicto son sus corolarios. Por lo demás, las masas de ciudadanos serían, en ese supuesto, manipuladas fácilmente por demagogos, como, por ejemplo, ocurrió en los años de la república de Weimar. Y, en este caso, los índices de participación señalarían, no a la fortaleza, sino, precisamente, a la debilidad del régimen democrático. La alta participación sería, pues, señal de insatisfacción o de deslegitimación del sistema e impactaría negativamente en la gobernabilidad.

Todo ello, según esta perspectiva, aconsejaría como más razonable para lograr gobernabilidad el uso de herramientas tales como la representación, los políticos profesionales, los expertos. El sistema representativo proveería de salidas a estas dificultades mediante la interposición de unas elites encargadas de agregar y articular intereses y demandas. Después de todo, lo importante para el liberal, en este caso, sería garantizar el ejercicio de la libertad individual, no la participación o el juicio político ciudadano.

Así, para la tradición liberal-conservadora se trataría de dar cabida al individualismo moderno, comprendiendo la democracia no como una forma de vida participativa, sino como un conjunto de instituciones y mecanismos que garantizaran a cada individuo la posibilidad de realizar sus intereses sin interferencia o con el mínimo de interferencia posible. Cada uno, movido por el autointerés, tratará de promocionar sus deseos, conectarlos con los de otros y hacerlos presentes, mediante agregación, en el proceso de toma de decisiones. Y, así por ejemplo, los partidos políticos serían maquinarias, no de participación, sino de articulación y agregación de intereses. El bien público consistiría en el total (o el máximo) de los intereses individuales seleccionados y agregados de acuerdo con algún principio legítimo justificable (por ejemplo, el principio de mayoría).

El tipo de ciudadano que se promueve desde esta visión está alejado del ideal participativo. Se supone, además, que el ciudadano liberal descrito es una construcción más realista. Básicamente porque: 1) parece más fácil comprender los propios intereses que el bien común, 2) los incentivos para participar se hallan más ligados al egoísmo de promocionar el propio interés que al logro del interés general, y 3) la promoción del propio interés asegura el incentivo para los mínimos de participación requeridos en una democracia[21]*.*

[20] Un tratamiento más extenso de algunos de estos problemas en R. del Águila: «Epílogo. El centauro transmoderno: liberalismo y democracia en la democracia liberal», en F. Vallespín ed: Historia de la Teoría Política, vol. VI, Alianza, Madrid, 1995.

[21] Ver R. Dahl: «The Problem of Civic Competence», Journal of Democracy, 3, 1992, p. 47.

Esto conduce a la creación de una categoría de ciudadano en términos ligados a los intereses de los individuos. Como consecuencia, la actividad política y la participación pública se desincentivan al tiempo que se profesionalizan.

Y esto es así, según la visión liberal, porque lo que resulta importante para la autorrealización no tiene conexión con la participación política, sino con el auto-desarrollo en la esfera privada o profesional y con el control de los mecanismos de agregación de intereses. Ese control estaría ligado a la existencia de elecciones en las que los individuos, armados con el conocimiento de sus propios intereses e informados suficientemente respecto de las alternativas, eligen entre productos políticos en competición y los sujetan a su control en la elección subsiguiente. Esta comprensión de la ciudadanía no exige su participación, sino que recomienda un prudente equilibrio entre participación y apatía como una fórmula al tiempo "barata" y eficiente de gestión de la complejidad.

Carlos Marx ya advirtió que este cambio de acento, centrado ahora en los intereses, los derechos y las libertades individuales, acabaría concretándose bajo el capitalismo en la defensa de los derechos de propiedad, olvidando todo lo demás. Y hay que confesar que lo que Margaret Thatcher o Ronald Reagan dijeron después se parece bastante al reproche marxiano: la nueva derecha enfatiza los derechos de propiedad y seguridad a expensas de la participación y la libertad política. Desde este punto de vista, de lo que se trata es de conseguir un gobierno eficiente y justo, y tal objetivo será mejor servido por un pequeño grupo de políticos, burócratas y representantes, con el mínimo de interferencias, que por el uso generalizado de las habilidades de juicio ciudadano a través de la participación.

La teoría elitista de la democracia ha tratado de fundamentar empíricamente el punto de vista liberal-conservador. Sus hallazgos han sido, en cierto sentido, demoledores para el ideal participativo: los ciudadanos son profundamente apáticos, ignoran los temas políticos de debate más importantes, no desean participar, no poseen el necesario conocimiento de los asuntos políticos, prefieren centrar su auto-desarrollo personal en la esfera privada o en la esfera profesional, resienten negativamente el «imperialismo» del rol político, etc. Dicho de otro modo: los ciudadanos de nuestras democracias no poseen juicio político ni aspiran a desarrollarlo y, para procurar gobernabilidad, estabilidad y democracia, de lo que se trata es de: 1) difundir el valor de la tolerancia política entre los ciudadanos y la responsabilidad entre las elites, y 2) establecer marcos institucionales que garanticen ciertas reglas del juego. Pero en ningún caso resultaría conveniente impulsar o incentivar excesivamente la participación directa de los ciudadanos en los asuntos políticos. De hecho, el establecimiento institucional de canales de participación, que raramente son utilizados por la ciudadanía, refuerza este prejuicio liberal: el equilibrio entre participación moderada y apatía, unido a reglas de tolerancia y protección de derechos, produce gobernabilidad; la incentivación de la participación extensiva produce inestabilidad, intolerancia, sobrecarga del sistema, etc.

Y esta tesis se entiende como más adecuada todavía en los casos de regímenes democráticos jóvenes que recientemente han experimentado una transición desde el autoritarismo. En efecto, ahora parecería que una desincentivación de la participación extensiva, un cierto grado de apatía, la desmovilización de algunos de los sectores más fuertemente implicados en el proceso de transición, la cesión de amplias esferas de poder a los representantes, la extensión de valores como la tolerancia, la búsqueda de éxito individual, la privatización de las diferencias entre la población, etc., producirían más gobernabilidad que sus contrarios.

Sin embargo, ¿no estaríamos en este supuesto creando alienación política en la mayoría de los ciudadanos? ¿no sería el alejamiento de la ciudadanía respecto de la participación política más peligrosa, a la larga, para la gobernabilidad que sus contrarios? Al menos así lo cree la perspectiva de análisis opuesta a la reseñada.

3. La perspectiva democrático-participativa

En contraposición a la perspectiva liberal-conservadora, la democrático-participativa intenta, precisamente, incentivar la participación y, a través de ella, desarrollar el juicio político ciudadano. Allí donde hayan de tomarse decisiones que afecten a la colectividad, la participación ciudadana se convierte en el mejor método (o el más legítimo) para hacerlo.

Y no es únicamente que la participación garantice el autogobierno colectivo y, por ende, aumente la gobernabilidad. Además, como ya se ha aludido más arriba, produce efectos políticos beneficiosos ligados a la idea de autodesarrollo de los individuos. Para los griegos era la participación en el autogobierno la que convertía a los seres humanos en dignos de tal nombre. La discusión, la competencia pública y la deliberación en común de ciudadanos iguales colaboraban a la dignidad de los participantes y a la construcción ordenada y pacífica del bien colectivo. Para los humanistas del Renacimiento el compromiso con la vita activa constituía el vínculo comunitario creador de virtud cívica. Para Tocqueville, en fin, la implicación ciudadana en todo tipo de asociaciones (civiles, sociales, políticas, económicas, recreativas, etc.) constituía un rasgo distintivo del régimen democrático.

Para John Stuart Mill o John Dewey la democracia no era únicamente un sistema de reglas e instituciones, sino un conjunto de prácticas participativas dirigido a la creación de autonomía en los individuos y a la generación de una forma de vida específica. Los partidarios contemporáneos de la democracia «fuerte» o «expansiva» aspiran igualmente a hacer de la participación el centro de gravedad de sus argumentaciones.

En general, la participación es un valor clave de la democracia según esta tradición. Y esa posición privilegiada se legitima en relación con tres conjuntos de efectos positivos. Primero, la participación crea hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de individuos autónomos. Segundo, la participación hace que la gente se haga cargo, democrática y colectivamente, de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer un control dirigido al logro del autogobierno y al establecimiento de estabilidad y gobernabilidad. Tercero, la participación tiende, igualmente, a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad.

La combinación de estos tres efectos positivos resulta favorecedora del surgimiento, en esta forma de vida, de otros importantes valores: creación de distancia crítica y capacidad de juicio ciudadano, educación cívica solidaria, deliberación, interacción comunicativa y acción concertada, etc. En una palabra, la forma de vida construida alrededor de la categoría de participación tiende a producir una justificación legítima de la democracia, basada en las ideas de autonomía y autogobierno.

Los ciudadanos serán juiciosos, responsables y solidarios, únicamente si se les da la oportunidad de serlo mediante su implicación en diversos foros políticos de deliberación y decisión. Y cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad, e, igualmente, mayor será su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos.

La participación creará mejores ciudadanos y quizá simplemente mejores individuos. Les obligará a traducir en términos públicos sus deseos y aspiraciones, incentivará la empatía y la solidaridad, les forzará a argumentar racionalmente ante sus iguales y a compartir responsablemente las consecuencias (buenas y malas) de las decisiones.

Y estos efectos beneficiosos de la participación se conjugan con la idea de que la democracia y sus prácticas, lejos de entrar en conflicto con la perspectiva liberal, son el componente indispensable para el desarrollo de la autonomía individual que presumiblemente aquellas instituciones quieren proteger[22].

Dicho de otro modo, existe una conexión interna entre participación, democracia y soberanía popular, por un lado, y derechos, individualismo y representación, por otro. Esa conexión se apreciaría, por ejemplo, en el hecho de que estas últimas constituyen precisamente las condiciones legal-institucionales bajo las cuales las variadas formas de participación y deliberación política conjunta pueden hacerse efectivas[23]

Así pues, la participación ahora se contempla desde el punto de vista de sus efectos beneficiosos en la creación de mutuo respeto, de comunalidad, de confianza interpersonal, de experiencia en la negociación, de desarrollo de valores dialógicos, de habilidades cognitivas y de juicio; en definitiva, de auto-desarrollo personal en la multiplicidad de esferas públicas que la democracia pone al alcance de los ciudadanos. De hecho, el auto-desarrollo personal es descrito aquí, en buena medida, en términos de auto-desarrollo moral[24].

En esta etapa de fin de milenio que hace coincidir la universalización de la democracia liberal con altísimos grados de corrupción política y de deslegitimación de los sistemas, el demócrata participativo ve en la implicación política de la ciudadanía la única salida. Es hoy casi un lugar común en muchos sistemas democráticos la idea de que resulta necesario reforzar la sociedad civil y los lazos cívicos que ésta crea. El demócrata participativo aspira a seguir esa línea y a construir nuevos y variados ámbitos de participación democrática institucional y no institucional.

De hecho, existe evidencia empírica de que el retrato del ciudadano ofrecido por el liberal-conservador no es del todo exacto. No es que la apatía sea funcional, es que no hay que confundir un seguimiento «de segundo orden» de la política con mera pasividad. En las circunstancias adecuadas, los ciudadanos reaccionan y se movilizan en defensa de sus intereses políticos y de lo que creen justo o necesario. Además, la débil voluntad de participación a veces refleja defectos del sistema, pues la utilidad de la participación para los ciudadanos no siempre es evidente. Así pues, cuanto mayor sean las expectativas de que la implicación política obtendrá resultados, mayor será la participación. Por último, el pluralismo de intereses y opiniones existente en nuestras sociedades hace que la participación no siempre deba seguir la senda institucional, sino que se disperse en una miríada de ámbitos, no exclusivamente relacionados con la política institucional, que acojen las aspiraciones políticas ciudadanas cuando otros lugares (los partidos,...) no parecen los apropiados para hacerlo[25].

De hecho, los partidos políticos han sufrido una importante crisis en su conexión con su función de canales de participación ciudadana. Veámoslo con algún detalle. Hubo un tiempo en el que los partidos políticos pudieron aspirar, al menos parcialmente, a justificar su existencia a través de ese valor de la participación. Durante buena parte de los siglos XIX y XX los partidos de masas incentivaban y catalizaban la participación. En tanto que organizaciones políticas, aspiraban a promover la educación política o la discusión sobre decisiones y procesos colectivos o la explicación deliberativa de las opciones y alternativas políticas, etc.

---

[22] Ver, por ejemplo, M. Warren: «Democratic Theory and Self-Transformation», American Political Science Review, 86, 1, March 1992.
[23] Ver, por ejemplo, J. Habermas: «Human Rights and Popular Sovereignty: The Liberal and Republican Versions», Ratio Juris, 7, 1, March 1994.
[24] Ver R.A. Dahl: Democracy and its Critics, Yale University Press, New Haven & London, 1989, p. 104.
[25] Ver algunos comentarios en esa dirección en D. Heater: Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics, and Education, Longman, London & New York, 1990, pp. 214ss.

También, a crear una «cultura» propia, a desarrollar ciertos valores y hábitos, a generar prácticas de solidaridad y ayuda mutua, a aumentar la capacidad de juicio político de los ciudadanos, etc. La lucha por la extensión del sufragio se unía así a la creación de «sentido de comunidad» en el seno de las organizaciones de partido. Según el discurso prevaleciente, los partidos podían funcionar como catalizadores de la participación y como canales a través de los cuales el pueblo soberano ejercía su soberanía.

Pero esta imagen y estos partidos no han sobrevivido al paso del tiempo. Aunque gran parte del discurso político que trata de legitimarlos (o sea, de ligar sus funciones a valores queridos para nosotros) continúa describiendo sus actividades de acuerdo con la imagen recién apuntada, la trasformación de sus funciones dificulta extraordinariamente esa tarea.

Es cierto que siguen siendo una pieza fundamental en el entramado institucional de las democracias, y también lo es que a través de ellos los ciudadanos pueden hacerse presentes como unidad de acción efectiva en el proceso de toma de decisiones. Pero también es verdad que su conversión en maquinarias electorales ha roto con sus tendencias participativas y ha modificado sus funciones. Junto a cambios que no podemos detallar aquí (transformaciones en la estructura de clases, etc.), la transformación institucional y electoralista de los partidos tiende a convertir a éstos en organizaciones desincentivadoras de la participación.

Y esto en dos sentidos: 1) tanto en lo que hace a su intento de monopolizar y disciplinar movimientos participativos que suceden al margen de su control, 2) como en lo que se refiere a los mecanismos de participación interna de los afiliados y simpatizantes. En ambas zonas los partidos intentan controlar «desde arriba» los procesos, siendo su preocupación máxima lograr una cierta estabilidad en la participación. Es decir, una especie de equilibrio entre participación y apatía que les garantice el control de esos procesos. Las razones esgrimidas para ello son variadas, pero lo cierto es que parecen encontrar eco en la población, puesto que ésta castiga severamente en las elecciones a aquellas organizaciones de partido en las que cree advertir fuertes disensiones internas (debidas, según algunos, a un exceso de democracia y participación en el seno de la organización).

En opinión de J.J. Linz[26], esto sugeriría que modelos como el schumpeteriano estarían en lo cierto: en la actualidad, lo que el ciudadano vota es a un primer ministro y a un gobierno y al partido que les apoya. Los partidos no son mecanismos incentivadores de la participación política, sino alternativas electorales. Pero este hecho, nos recuerda Linz, conduciría a la depreciación de la discusión, de los debates internos y de la formación colectiva y democrática de opiniones en el seno de los partidos. E, igualmente, crearía las condiciones para la subordinación oligárquica de los partidos a los gobiernos y de los gobiernos a sus líderes[27]. Todo parece colaborar, a esta tendencia antiparticipativa y, por tanto, a contribuir a debilitar los lazos legitimantes de los partidos con la categoría de participación.

La participación en la tradición democrático-participativa no debe ser entendida en términos exclusivamente institucionales o ligada de manera excesiva a los partidos como canales de participación. Pero, su valor esencial como mecanismo de educación cívica quedaría intocado para esta perspectiva, pese a las dificultades de convertir en prácticas institucionales lo que se extiende a otros ámbitos no institucionales de tomas de decisión. De hecho, hay quien opina[28] que esos nuevos lugares de participación, tales como el movimiento feminista o ecologista, pueden resultar de importancia para el desarrollo de una ciudadanía crítica y con capacidad de juicio autónomo.

---

[26] Ver J.J. Linz: «Los problemas de la democracia y la diversidad de las democracias», Discurso de investidura de Doctor Honoris Causa, Universidad Autónoma de Madrid, 1992.

[27] Ver estas reflexiones ligadas a los procesos de transición en N. Bermeo: «Sacrifice, Sequence and Strength in Successful Dual Transitions: Lessons from Spain», Journal of Politics, 56, 1994.

[28] Ver, por ejemplo, C. Offe: Contradictions of the Welfare State, The MIT Press, Cambridge, 1984, capítulo 11.

4. Educación cívica y valores políticos

Así pues, los demócrata-participativos creen que la participación origina toda una serie de elementos y valores extraordinariamente provechosos para la ciudadanía y su educación cívica, con un impacto muy positivo en la gobernabilidad del sistema a través de su democratización.

En contraposición a esto, los liberales más o menos conservadores señalan las ventajas del sistema representativo, de un cierto grado de desimplicación ciudadana, de una cultura política más centrada en la autonomía individual, en la tolerancia y en las instituciones, que en la participación directa.

Es evidente que para ambos puntos de vista la educación cívica es importante, aun cuando los valores y actividades asociados a ella podrían ser muy diferentes si asumimos una u otra perspectiva.

Si asumimos la perspectiva liberal, el valor de la tolerancia se convierte en crucial. Los liberales confían en poder articular un Estado neutral entre las distintas concepciones del bien (al estilo de John Rawls, por ejemplo), que sea capaz de crear tolerancia negativa y desimplicada, una tolerancia pragmática que no exigiría más que una actitud de «vivir y dejar vivir» entre los ciudadanos[29].

Esto explicaría, entre otras cosas, que los liberal-conservadores tendieran a ver el problema de la educación cívica en términos "privados" o familiares, es decir, en términos en los que lo único que se exigiría de un ciudadano sería el desarrollo de sus propias inclinaciones culturalmente valorativas en esferas privatizadas, y donde lo público apareciera como un ámbito de tolerancia mutua. Aun tratándose de una perspectiva que parece ajustarse bastante bien a algunos rasgos de la ciudadanía realmente existente, hay quien se queja de lo que podríamos llamar la "insoportable levedad del liberalismo" a este respecto. Es decir, para algunos, esto supondría una extrema "delgadez cívica" en los principios definidores de la ciudadanía liberal[30], que basándose en una definición de reglas mínimas de participación y tolerancia, no tendería a la ampliación de las bandas participativas ni a la incorporación a los programas públicos de enseñanza de ciertas actividades destinadas a la creación de hábitos de diálogo y deliberación conjunta.

Quizá por esa razón, los demócrata- participativos son más exigentes con la educación cívica, y aspiran a elevar el tono de la ciudadanía mediante la participación y la creación, a través de ella, de mutuo respeto y no discriminación[31]. O sea, categorías más densas que la de tolerancia, como las de mutuo respeto y no discriminación, sólo serían susceptibles de diseminarse socialmente mediante prácticas deliberativas emprendidas en común por los ciudadanos[32]. Pero esta exigencia comportaría tanto la necesidad de incentivar la participación extensiva a todas las zonas de la sociedad civil, como la necesidad de diseñar programas educativos estatales y globales que incidieran positivamente en el tipo de valores que se trata de incentivar (deliberación conjunta, mutuo respeto, solidaridad, etc.).

En todo caso, conviene no sobrecargar demasiado la categoría de participación ciudadana, sobre todo para no convertirla en una visión en exceso moralizante e irrealista. Y ¿cómo evitar la sobrecarga?

---

[29] La idea de Estado neutral en J. Rawls: A Theory of Justice, Harvard University Press, Cambridge Mass, 1971. En todo caso, ésta es una idea revisada en J. Rawls: Political Liberalism, Columbia University Press, New York, 1993. No podemos entrar aquí en matices importantes de la evolución de Rawls en este punto.

[30] Ver A. Guttman: «Undemocratic Education», en N.L. Rosemblum (ed.): Liberalism and the Moral Life, Harvard University Press, 1989, p. 74: «...we educate rational shoppers but not good people or virtuous citizens».

[31] Ver, por ejemplo, A. Guttman: Democratic Education, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1987; R. Beiner: What is the Matter with Liberalism?, University of California Press, Berkeley & Los Angeles, 1992.

[32] Ver, por ejemplo, J. Rawls, op.cit; A. Guttman: «Civic Education and Social Diversity», Ethics, 105, April, 1995; J. Habermas: «Three Normative Models of Democracy», Constelations, 1,1, 1994.

Yo diría que para contestar a esta pregunta es necesario acudir a recientes formulaciones sobre el concepto de ciudadanía[33]. O sea, es necesario construir un concepto intermedio de ciudadanía capaz de recoger con realismo las exigencias mínimas de lo que debe ser un ciudadano democrático, sin sobrecargarle demasiado de deberes cívicos y sin convertirle en un concepto vacío[34]. Por decirlo con Robert Dahl, necesitamos un "good enough citizen".

Para empezar, ese ciudadano «intermedio» debe construir su autonomía como ciudadano «reactivo», es decir, debe participar directamente reaccionando ante lo intolerable cuando así lo aconseje su juicio político. Si los mecanismos institucionales rutinarios fracasan, la acción ciudadana dirigida a restaurar la sociedad democrática a sus fundamentos morales se hace ineludible.

Lo que John Rawls llamaba «reinvigorate the public sense of justice» es justo lo que obliga al «good enough citizen» a la acción participativa en cualquiera de sus variantes. Esta «obligación participativa mínima» es ineludible por razones ligadas a la autoidentidad de una sociedad democrática. No se trata aquí de intereses sino en un sentido simbólico: la acción reactiva frente a la injusticia y lo intolerable, esté o no ligada al autointerés, es siempre algo más que el mero autointerés. Es también -y fundamentalmente- la protección del «interés» en vivir en un mundo que sea posible legitimar de acuerdo con nuestros valores centrales. Si algún suceso rompe la coherencia de la autodescripción, la participación reactiva debe restaurar los mínimos de coherencia. En este sentido, el ciudadano reactivo es, ante todo, un buen juez. Un juez crítico que utiliza su reflexividad sobre los valores públicos y se constituye así en intérprete crítico de la realidad política que le rodea.

Pero para realizar esas funciones críticas, se requiere un aumento de la capacidad cognitiva del ciudadano. No se trata ya de que participe directamente sino de que sea capaz de juzgar directamente (deliberativamente) las más diversas realidades. De que sea capaz, como recomienda Robert Dahl, de empatía con los otros y sus problemas. Que sea capaz, cabría añadirse, de empatía con las decisiones de sus representantes, esto es, de pensar poniéndose en su lugar. De hecho, lo que se exige a cualquier ciudadano en cualquier democracia es empatía con aquellos que toman decisiones en su nombre como vía para juzgarles. Incluso la más delgada teoría económica de la democracia, basada en la comprensión de los actores en términos de intereses, requiere de este concepto de empatía si quiere comprender la accountability de los procesos electorales. Esta condición del juicio empático es, en esta variante de ciudadano, el lugar de desarrollo de la autonomía. Los ciudadanos son autónomos si logran desarrollar su juicio político y juzgan mediante empatía. La tradición republicana democrática asociaba esta virtud con la participación política. La tradición liberal puede asociar el desarrollo del juicio político a otras esferas y actividades[35], pero no puede escapar de él sin eliminar al tiempo los fundamentos mismos de la democracia (incluso entendida en términos mínimos).

5. Algunos problemas pendientes

No obstante, en este punto surgen algunos problemas que es necesario aludir antes de terminar.

---

[33] En lo que sigue, ver R. Dahl: «The Problem of Civic Competence», cit; M.L. Gross: «The Collective Dimensions of Political Morality», Political Studies, 42, 1993; S. Burtt: «The Politics of Virtue Today: A Critique and a Proposal», American Political Science Review, 87, 1993; G.E. Rusconi: «Razionalità Politica, Virtù Civica e Identità Nazionale», Rivista Italiana de Sciencia Politica, 24, 1994.

[34] Desde el análisis empírico se han construido también categorías intermedias interesantes y que, en algunos aspectos, se definen en términos paralelos a los que se verán en el texto más adelante. Ver G. Sani: «Comportamiento de Masas y Modelos de Ciudadano», Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 13, 1992 y G. Sani: «Ciudadanos y Sistema Político: Participación y Cultura Política de Masas en Italia», Revista de Estudios Políticos, 79, 1993.

[35] Por ejemplo, podría asociarla al hogar (porque la igualdad entre los géneros lo permite), a la vida profesional (pese a las jerarquías que la gobiernan), a la vida social y recreativa (el grupo de amigos puede cumplir importantes funciones de desarrollo del juicio político), etc.

1. El problema del multiculturalismo: En efecto, como ya es claro a estas alturas, el programa de educación cívica democrático y participativo es fuertemente valorativo y moral. Aspira a la formación de un tipo muy específico de ciudadano, con rasgos extraordinariamente peculiares: autonomía, deliberación, juicio, etc. Y el good enough citizen no es distinto a este respecto.

Esto parece alejarnos de la diversidad o, al menos, de poner en marcha procesos de homogeneización cultural democrática que podrían eventualmente ser considerados como negativos para la conservación de las diferencias culturales, religiosas, etc. El modelo liberal- conservador parece ajustarse mejor a la idea de tolerancia, al «vivir y dejar vivir» con el que su misma «delgadez» le relaciona. Es, por tanto, necesario en este punto establecer un equilibrio entre el mantenimiento de los lazos comunitarios ligados a la solidaridad fuerte o a la capacidad de juicio deliberativa (del demócrata participativo) y la tolerancia individualista y de intereses (del liberalconservador).

2. El problema de los límites del pluralismo: Ahora bien, si se trata de enseñar a los niños en el sistema educativo, y a los ciudadanos en las esferas de participación, valores tales como autonomía, mutuo respeto, deliberación conjunta, etc., es con el objetivo de establecer lo que John Rawls[36] llamaría una sociedad bien ordenada. Y si esto es así, necesariamente ciertas formas de vida culturalmente diferenciadas (aquellas basadas en la intolerancia, por ejemplo) deben ser eliminadas de cualquier idea de "pluralismo razonable"[37].

El problema está en poner ciertos límites al pluralismo y, por tanto, en circunscribir el tipo de valores que resultan compatibles en una ciudadanía liberal democrática. La tarea, entonces, es localizar esos límites y el núcleo específico e irrenunciable de valores ciudadanos liberal-democráticos. Y tal actividad debe producirse en el ámbito de la discusión y la deliberación ciudadana, ya que no existe ningún otro lugar en el que esa tarea pudiera llevarse a cabo.

3. El problema del tipo de participación: Pero aún hay algo más: ¿Es cierto que la participación produce aquellos valores en todos los casos? ¿No es más cierto que es un tipo específico de participación el que los engendra? ¿No es verdad que ciertas prácticas políticas participativas, lejos de incentivar el respeto mutuo, la deliberación conjunta, la no discriminación, lo que incentivan es el cálculo, la estrategia, las categorías «amigo/enemigo», la descalificación moral del adversario político, es decir, la intolerancia? Es cierto que la política no es únicamente una actividad comunicativa y deliberativa, sino también fuertemente estratégica. Tales aspectos estratégicos de la política son ineludibles: una adecuada educación cívica debería asumirlos y no intentar cerrar los ojos ante su presencia. Quizá lo que quede por hacer a este respecto sea abordar la cualificación de la participación. Esto es, abordar un análisis pormenorizado y comparado de los tipos de ambientes participativos, establecer diferencias entre participación institucional (en partidos políticos, por ejemplo), cuasi institucional (sindicatos, por ejemplo), no institucional (movimientos sociales, por ejemplo), informales voluntarios (asociaciones culturales o recreativas, por ejemplo), etc. Se hace igualmente necesaria la clarificación del vínculo entre participación en alguno de estos ámbitos y creación de valores y cultura política con perfil específico (más o menos estratégica, más o menos vinculada a la tolerancia o al respeto mutuo o a la no discriminación, etc.).

[36] Ver J. Rawls, op.cit.

[37] Ibidem, p. 197, donde se afirma que una sociedad liberal justa deja más espacio que ninguna otra al florecimiento del pluralismo, pero que no existe orden social alguno que no suponga exclusión de ciertas formas de pluralismo, y en eso la sociedad liberal justa no es una excepción. (*) Rafael del Águila Tejerina es catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Madrid, España.

4. Participación, gobernabilidad y procesos de regionalización e internacionalización de la política: En la misma línea, parece hacerse necesaria la incentivación de valores políticos entre los ciudadanos capaces de reflejar y hacerse cargo de los distintos procesos políticos «superadores» del marco nacional-estatal. Se hace, pues, conveniente la inculcación a los ciudadanos de valores políticos asociados a visiones más cosmopolitas, más favorecedoras de la creación de interdependencias regionales, etc. Valores que indirectamente tienen impactos muy positivos en una gobernabilidad cada día más dependiente de ese tipo de procesos políticos, económicos, etc., regionales e internacionales. Y valores que, igualmente, nos conducen hacia versiones no nacionalistas ni cerradas de nuestras relaciones con los otros.

Anexo B: Estructuración de los CPC

Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional

ESQUEMA ORGANIZATIVO DEL PODER CIUDADANO

1.- Se organizarán Consejos Comunitarios del Poder Ciudadano
- En Comarcas, Caseríos, Barrios
- Participarán todos(as) los (las) ciudadanos(as), sin distingo de color político, situación social, o económica, credo religioso, raza, sexo, etc. que deseen ejercer sus derechos y responsabilidades políticas, económicas y sociales, en el concepto ***el Pueblo-Presidente.***

2.- Se organizarán Gabinetes del Poder Ciudadano en los siguientes niveles:
- Gabinete Comarcal y/o Distrital del Poder Ciudadano.
- Gabinete Municipal del Poder Ciudadano.
- Gabinete Departamental del Poder Ciudadano
- Gabinete Nacional del Poder Ciudadano (Coordinado por el Presidente Daniel).

3.- Se integrarán los Consejos y Gabinetes, en todo el país, procurando la participación equitativa de mujeres, hombres y jóvenes. Se elegirán equipos de Coordinación, para cada Consejo, integrados con un 50% de mujeres, y un 50% de hombres, incorporando también equidad a los (las) jóvenes, según el siguiente Esquema Básico:
- Coordinador(a) de Promoción de Derechos de Ciudadanía (Capacitación)
- Coordinador(a) de Comunicación y Propaganda
- Coordinador(a) de Seguridad Ciudadana, intercambios Comunitarios y Solidaridad.
- Coordinador(a) de Derechos de la Mujer
- Coordinador(a) de Derechos de los (las) jóvenes y niños (as)
- Coordinador(a) de derechos de Adultos (as) Mayores
- Coordinador(a) para Salud
- Coordinador(a) para Educación
- Coordinador(a) para medio Ambiente
- Coordinador(a) para Transporte e Infraestructura
- Coordinador(a) para Desarrollo Rural
- Coordinador(a) para Cultura
- Coordinador(a) para Deportes
- Coordinador(a) de Propuestas hacia los Gobiernos Locales
- Coordinador(a) de Programas y Proyectos de Promoción de Empleo, Auto-Empleo y trabajo comunitario
- Coordinador(a) General
- (Recoge y resume las propuestas para el Gabinete Nacional).

4.- Los/as Coordinadores/as de Consejo y Gabinetes serán electas/os, por un periodo de un año. Pueden ser reelectas/os, por un periodo de un año. Pueden ser reelectas/os, por dos periodos consecutivos. Pueden ser removidas/os por incumplimiento en sus funciones y/o abusos comprobados.

5.- La agenda de Trabajo de los Consejos y Gabinetes estará regida por los temas que ocupen y preocupen, a habitantes de las Comunidades, Comarcas, Municipios y Departamentos, teniendo siempre en cuenta el enfoque de género, y los temas propios de las Familias, Juventud y Niñez.

- Los Consejos y Gabinetes elaborarán Propuestas y Resoluciones para ser trasladadas, por la Red de Poder Ciudadano (que deberá siempre contar con un 50% de hombres y mujeres), al Gabinete Nacional, que coordina el Presidente de la república.

6.- Al finalizar el periodo para el que los Equipos Coordinadores son electos, deberán informar, al detalle, y con absoluta claridad, sobre sus gestiones y realizaciones.

7.- Las Coordinaciones de los Consejos Comunitarios (de Barrio y Comarca) elegirán sus delegadas/os, en un número que va de 2 a 5, para integrar los Gabinetes Distritales y Comarcales del Poder Ciudadano.

8.- El Gabinete Comarcal y/o Distrital elegirá a su vez un equipo coordinador, con las mismas características descritas. Resumirá las propuestas y resoluciones de todos los Consejos de la Comarca y los llevará, por medio de sus representantes, al Gabinete Municipal del Poder Ciudadano.

9.- El Gabinete Municipal del Poder Ciudadano, tendrá como objetivo la elaboración de un Plan de Trabajo Municipal, que asegure el apoyo de instituciones del Gobierno Nacional, y del Gobierno Local, para ejecutar las propuestas de los Consejos Comunitarios, y de los Gabinetes Comarcales y Distritales.

10.- La relación entre el gabinete Municipal y el Gobierno Local, o Alcaldía, es de coordinación, colaboración, y apoyo mutuo.

11.- El Gabinete Municipal elegirá su equipo Coordinador con el mismo esquema básico, y luego elegirá sus representantes ante la instancia departamental, que se conocerá como Gabinete Departamental del Poder Ciudadano.

12.- Este Gabinete Departamental recogerá todas las propuestas del Departamento, integrará una visión programática y funcional de las posibilidades y realizaciones de todo el departamento.

13.- El Gabinete Departamental del Poder Ciudadano, elegirá su equipo Coordinador con el mismo esquema básico, y elegirá entre ellas/os a sus delegadas/os para integrar el **Gabinete Nacional del Poder Ciudadano, que coordina el Presidente de la República.**

- En ese nivel Nacional, se presentarán las propuestas y proyectos que, desde los Consejos Comunitarios, se vayan recogiendo.

14.- Los Programas y Proyectos podrán realizarse con apoyo institucional del Gobierno, de la Alcaldía, de ONG's, o de personalidades, tanto en la modalidad de apoyo total, o de aporte material respaldado con trabajo voluntario de la Comunidad.

15.- El Gabinete Nacional del Poder Ciudadano, **Coordinado por el Presidente de la República,** analizará y discutirá las Propuestas y Resoluciones, y elaborará un **Plan Nacional de Acción ciudadana Directa,** que además, alimentará, orientará, y corregirá, las Políticas y Planes del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, y de todas sus instituciones.

16.- En el Gabinete Nacional, el Presidente de la República, decidirá, con las/os representantes ahí reunidas/os, la articulación de los Programas del Gobierno, en los diferentes niveles (barrio, comarca, municipio, departamento), a fin de que respondan a las necesidades y derechos de los (las) pobladores/as, que estarán ejerciendo el Poder Ciudadano.

- Para graficar esta situación, diremos que todos las/os Coordinadoras/es de Salud del Gabinete Comarcal, Barrial o Distrital del Poder Ciudadano, más el representante del MINSA en una localidad, conformarán el Consejo Comarcal, Barrial o Distrital de Salud.
- Igual seria para Educación, Deportes, Cultura, Medio Ambiente, Transporte, Infraestructura, etc., etc.
- Este esquema básico se reproducirá en el Municipio, donde las/os Coordinadoras/es de Salud en el Gabinete Municipal del Poder Ciudadano, y el/la Delegado/a Institucional del MINSA conformarán el Consejo Municipal de Salud.
- El esquema se repite en el nivel Departamental, para todas las áreas.
- Al desarrollar este modelo de integración de Consejos Especializados por Área, o Sector, estaremos asegurando coherencia y funcionalidad, de todos los Programas de Gobierno, con la decisiva participación ciudadana.

17.- El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, por su parte, también hará uso de estas redes de Ciudadanía y Democracia directa, para consultar sus propuestas, en términos de Políticas y Programas, a fin de contar con la aprobación del pueblo o corregir, según el mandato del mismo.

18.- Los Gabinetes Nacional, Departamental, Municipal y Comarcal del Poder Ciudadano, constituyen la primera y muy básica modalidad, experimental todavía, de un nuevo funcionamiento político, económico y social, que privilegia el derecho del pueblo nicaragüense a protagonizar la democracia, en todas sus expresiones.

19.- El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, garantiza el respeto a la voluntad popular. Transformará las propuestas del pueblo, en decisiones que de hecho irán marcando pautas para los Planes Nacionales de Desarrollo de corto, mediano y largo plazo.

- Con la incorporación de múltiples perspectivas, estos planes serán, indudablemente, coherentes con las verdaderas necesidades del país, y serán decisivas para lograr el progreso humanista, justo, solidario, y sostenible, que necesitamos.