



PARTICIPACIÓN CIUDADANA



**Proyecto
Regional de
Gobernabilidad
Local para**

MARCOS CONCEPTUALES

INTRODUCCIÓN

Los Estados latinoamericanos han realizado diferentes reformas estructurales en los últimos años. Se han fortalecido los gobiernos locales dotándoles de recursos y competencias para aprovechar las ventajas que ofrecen sus territorios y su población en búsqueda del tan ansiado desarrollo.

Lo local ha cobrado más importancia y la práctica ha demostrado que se pueden dar cambios importantes en éste nuevo escenario toda vez que se han creado importantes espacios de participación de la sociedad civil, sin embargo es necesario contar con un conjunto de herramientas que sirvan de apoyo a la Participación Ciudadana en la toma de decisiones, mejoren la capacidad de los gobiernos en la respuesta a los intereses de sus ciudadanos y ciudadanas y, a la vez, que las decisiones de éstos gestores públicos, sean más legítimas y sustentables, contribuyendo así, a la construcción de sociedades cada vez más incluyentes y participativas, que respeten los derechos humanos de sus ciudadanos en la búsqueda de lograr consensos a base del diálogo democrático.

Como resultado de la alianza surgida entre la Feria del Conocimiento en Gobernabilidad Local para América Latina y el Caribe-iniciativa conjunta del LAC-SURF y el Proyecto Regional de Gobernabilidad Local- y el Proyecto Regional de Diálogo Democrático en América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se ha propuesto desarrollar un "toolkit" o Caja de Herramientas de Participación ciudadana en la gestión local.

Esta Caja de Herramientas pretende brindar insumos técnicos y una gama de ofertas y posibilidades para los actores locales claves -tanto públicos como privados- de los países latinoamericanos, que permitan generar condiciones fundamentales para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

1. DOCUMENTO DEL MARCO CONCEPTUAL

i) Relación entre participación y diálogo democrático en el nivel local con la gobernabilidad local

“EL MUNDO ES MÁS DEMOCRÁTICO QUE EN CUALQUIER OTRO MOMENTO DE LA HISTORIA”

IDH 2002 PNUD

Dentro de los regímenes políticos existentes, la democracia es el único régimen que garantiza las libertades políticas y civiles y el derecho a participar, lo cual convierte al régimen democrático en un valor en sí mismo, pues persigue la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad. La responsabilidad de los gestores públicos¹, es el de responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas, pero, además tienen la obligación de rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

La democracia² como régimen político, aboga por el diálogo (ver cuadro 1, al final) lograr consensos, mejorar los nexos de comunicación entre las diferentes instancias locales, nacionales y regionales y sus actores para la generación de espacios públicos de debate, de propuesta, de fiscalización son algunas de sus formas de articulación para que la toma de decisiones exprese los deseos de la ciudadanía y se eviten conflictos y viabilizar la coexistencia entre los diversos grupos sociales dentro de un marco de intercambio democrático cuya intención es la mejorar las condiciones de gobernabilidad local y permitir promover el desarrollo humano.

La gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. En la medida en que la democracia hace posible el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales, y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo en lo tocante a reducir la pobreza.

“Para que las políticas y las instituciones políticas promuevan el desarrollo humano y protejan la libertad y dignidad de todas las personas, se ha de ampliar y consolidar la democracia.”

PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO FRAGMENTADO

IDH 2002 PNUD

Siguiendo la Agenda de Gobernabilidad Local para América Latina y citando a Carlos Hugo Molina, “gobernabilidad es legalidad, legitimidad, eficacia y participación, todas a la vez y no solo una de ellas”. Así mismo Joan Prats³ define a la gobernabilidad como “la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias⁴”

¹ Según el Latinobárometro en el aspecto de la satisfacción con la democracia en términos de su funcionamiento y la percepción del ciudadano, los datos a nivel regional muestran un alto grado de insatisfacción con un peak de 65% en 1996, una baja a 56% al año siguiente, para luego remontar en el periodo 1998-2001 del 59% al 64% para presentar en 2002 un 60%. También irregular resulta la tendencia respecto a la satisfacción con la democracia: en 1996 un 27% para subir al 41% en 1997, para luego bajar paulatinamente del 37% al 25% entre 1998 y 2001. En 2002 el porcentaje subió a 27%, el mismo de 1996. (Ver: www.latinobarometro.org)

² Revisando el latinobárometro, tenemos: A nivel de países, el apoyo a la democracia como sistema preferible a cualquier otro, tuvo un 77% de preferencias en Costa Rica y Uruguay, los 2 más altos. En cambio, en Colombia este porcentaje fue de 39% y en Brasil un 37%, el más bajo de la región. Chile registra un 50% de apoyo a la democracia, índice inferior a países con agudos conflictos como Argentina, que apoya el sistema democrático en un 65%, o Venezuela que presenta un 73%, independiente de la opinión respecto al gobierno de turno que administra la institucionalidad democrática.

³ Cita de Joa Prats

⁴ Texto original de Rafael González Ballar. Citado en “La participación Ciudadana en el Marco de la Intervención Profesional del Trabajo Social”. Autor: Marlin Oscar Avila Henríquez Tegucigalpa M.D.C, Honduras Noviembre de 1999

Podríamos decir entonces que gobernabilidad y legitimidad se entrelazan en la actividad de los regímenes democráticos a través de la representación y participación, mediante las decisiones legislativas y reglamentarias, los actos políticos y el establecimiento de políticas públicas. Conductos todos en los que resulta indispensable, para un régimen democrático, contar con su contraparte social: la participación de los ciudadanos

La participación ciudadana es un proceso que modifica las relaciones de poder y permite la generación de una conciencia crítica y propositiva. Para más precisión, podemos decir que:

"Participación Ciudadana es un proceso continuo en el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve."

En este sentido es esencial la participación ciudadana: de un lado, para garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, pero del otro para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes. Es por ello que se puede afirmar que la participación ciudadana no sólo radica en el ejercicio del voto, sino que es un proceso de desarrollo político continuo, que implica madurez y responsabilidad de parte de los actores civiles y políticos y de las instituciones y organizaciones de las cuales forman parte. Por tanto, la participación ciudadana es un requisito indispensable para el fortalecimiento de la democracia.

Sin embargo para que haya una participación eficaz y comprometida por el desarrollo de su entorno local inmediato, es necesario que la población esté informada sobre los asuntos públicos que le conciernen, Para que desde ahí se desplieguen destrezas y habilidades que permitan extrapolarse a niveles más amplios (nacional, global, por ejemplo).

Para la consecución progresiva de los derechos humanos, es importante el aumento de la calidad de la participación ciudadana que permita generar una cultura cívica; es decir, la voluntad explícita de los individuos para participar en los asuntos públicos, para que de esta manera, se legitime el ejercicio del poder, promoviendo el diálogo democrático y propositivo que visibilice las aspiraciones de los diferentes sectores sociales que integran una sociedad.

La presencia del ciudadano/a en las decisiones que le afectan, requiere la creación y conformación de espacios de discusión y debate en el nivel local que puedan influir de manera responsable y participativa en los asuntos públicos de su territorio a ámbitos más grandes, garantizando la libertad de decidir y actuar y por ende, permitir la estabilidad política. Esto último significa, mantenerse alerta cuando es necesario impedir las desviaciones por parte de los gobernantes o bien, encauzar demandas para que sean atendidas debidamente.

Para fortalecer la gobernabilidad y la participación, es necesario avanzar en temas de descentralización administrativa que otorguen poder de gestión y responsabilidades a los gobiernos locales. Así mismo crear mecanismos de participación de la sociedad civil en la ejecución de acciones que tienen que ver con la gestión pública y, esto signifique un salto importante de voluntad concertada en la plenitud de la participación.

Los gobiernos locales deben asumir retos que tengan que ver con la atención de la población que antes, desde la visión centralista, eran difíciles de atender, por la gran complejidad de asuntos que exige esa tarea. Además de ampliar los procesos de participación ciudadana en la elección de autoridades, de gestión, control y ejecución de acciones y de contar con autonomía de gestión local, la descentralización debe implicar transferencia de recursos y responsabilidades en procura de mejorar las condiciones de vida de la población.

El escenario local, no sólo es indispensable para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión local, sino que también debe permitir aprovechar las potencialidades de los sistemas productivos que tienen mejores oportunidades en el contexto mundial actual (en términos de productividad y competitividad, tomando en cuenta el respeto por el medio ambiente) y permite fomentar el desarrollo económico local a partir de los diferentes espacios de diálogo, coordinación y concertación, donde intervienen los distintos sectores y actores locales -tanto públicos como privados- se va creando una visión colectiva de desarrollo local, con propuestas que cuentan con la aprobación y el consenso de los agentes que intervienen en su planteamiento y que guardan relación con los planes nacionales y globales para complementarse.

En síntesis, un gobierno democrático tiene que ser un gobierno responsable, en el doble sentido del término, pero no puede llegar a serlo, paradójicamente, si los ciudadanos a su vez no logran establecer y utilizar los cauces de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad. Camino de doble vía, la representación política y la participación ciudadana suponen también una doble obligación: de los gobiernos hacia la sociedad que les ha otorgado el poder, y de los ciudadanos hacia los valores sobre los que descansa la democracia.

Cuadro 1

Diálogo por la transformación integral del sistema educativo

Ubicación: Panamá.

El establecimiento de un espacio de participación y debate entre actores de la sociedad civil, el sector privado y el sector público, su elevado interés, compromiso y el fortalecimiento de su capacidad de acción, permitió reflexionar en torno a temas educativos de interés nacional para transformar la educación panameña, aumentar su calidad y cobertura y crecer como nación. El diálogo, realizado durante 3 meses en el año 2002 e impulsado por el gobierno, giró en torno a cuatro ejes: filosofía y calidad de la educación; perfil, formación y desempeño docente; administración de la educación y acciones innovadoras y grupos con características especiales. Cabe destacar que durante su realización hubo integración de actores para llegar a consensos quienes mostraron una actitud crítica tratando de suplir las demandas educativas nacionales en un contexto de globalización que ayudará al desarrollo de proyectos en el futuro.

Por medio de un diálogo de iniciativa gubernamental se buscó reflexionar en torno a temas educativos de interés nacional para mejorar la calidad de la educación y crecer como nación

Fuente: EXPERIENCIAS PNUD, Gobernabilidad Local. América Latina y el Caribe

ii) Análisis del impacto de la participación ciudadana en el desarrollo humano en el nivel local

El propósito fundamental del desarrollo es la creación de un ámbito que todos puedan disfrutar de vidas largas, saludables y creativas. En términos generales Desarrollo Humano significa combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer y los grupos sociales tradicionalmente marginados.

Es en esta dirección que los dirigentes mundiales han acordado una serie de metas y objetivos medibles que se han denominado los Objetivos de Desarrollo del Milenio que constituyen el marco para que todo el sistema de Naciones Unidas trabaje en forma conjunta y coherente para un fin común. El cumplimiento o el mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano requiere también de gobernabilidad democrática que permita la participación de todas las personas en las instituciones y decisiones que moldean sus vidas.

Como se explicó en el capítulo anterior los gobiernos locales vienen adquiriendo una importancia significativa en el sistema institucional y por tanto en la gobernabilidad democrática. Esta tendencia es creciente cuando se evidencia que el desarrollo local se facilita con procesos de participación ciudadana y acerca al estado a los ciudadanos con el fortalecimiento democrático que ello conlleva.

En países que vienen funcionando estos sistemas institucionales se han obtenido logros significativos en diferentes ámbitos y en muchos de los casos que se presentan, la ampliación de las opciones de la gente ha permitido desarrollar capacidades y a acceder a niveles de decisión y participación, debatir y dialogar a base de instancias propuestas por diferentes actores, entre otras. Esto es, lo que la gente hace y puede hacer en su vida.

Así por ejemplo las mujeres tienen mayor opción de participación a nivel local⁵, permitiendo un enfoque sensible a los problemas de género en la formulación y puesta en práctica de las políticas de desarrollo. El recuadro 2 ejemplifica la participación de la mujer en Bolivia a partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular.

⁵ La participación de las mujeres en política se ha incrementado en América Latina: el promedio de representación en los parlamentos ascendió del 8,0% al 15,5% entre fines de la década de 1980 y el presente, gracias sobre todo a leyes de cupo obligatorio en doce países de la región. Esta

Recuadro 2.

Consolidación de la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) para la promoción de políticas de género

Esta es una experiencia que comienza en 1994, período en el cual se inicia un proceso de asociación de concejalas para el desarrollo de políticas públicas de afirmación positiva y asuntos de género. De esta manera se constituye la Secretaría de Asuntos de Género y Generacionales (SAGG), constituida por mujeres concejalas provenientes de diferentes regiones y municipios urbanos y/o rurales, con estatutos propios que fomentan la igualdad de género y la inclusión sociopolítica de la mujer. Estos esfuerzos fueron apoyados por el gobierno nacional y por organismos de cooperación internacional, pero siempre liderados por la misma Secretaría.

Los principales logros que ha tenido este proceso son el desarrollo de un proyecto financiado por USAID para la planificación participativa con enfoque de género, y una gran participación en la aprobación de la Ley de Cuotas para la equidad representativa de la mujer en la administración pública (30 % de participación de la mujer en la administración pública)

Fuente: EXPERIENCIAS PNUD, Gobernabilidad Local. América Latina y el Caribe

Así mismo los proyectos de desarrollo que se encaran desde el nivel local tienden a ser más sostenibles debido a que la población local cuenta con más posibilidades de participar en su diseño, ejecución y supervisión. Además, la elaboración de presupuestos y sistemas contables participativos incrementan el aumento de la responsabilidad y la transparencia traduciéndose en menor corrupción, formando de esta manera nuevas "camadas" de líderes co-gestionadores del desarrollo local que garantizan la transparencia y la efectividad de la administración local. Ejemplo de ello encontramos los recuadros 3 y 4.

Recuadro 3

Acuerdos entre gobierno local y sociedad civil para la protección y manejo de bosques y páramos en Pimampiro ("Pago por servicios ambientales. Una alternativa que contribuye al manejo y conservación de bosques y páramos. La experiencia de la Asociación Nueva América" Cantón Pimampiro, Provincia de Imbabura, Ecuador

Esta experiencia, que incluye un mecanismo que funciona a manera de Fondo, ha contribuido con la protección y conservación del medio ambiente. Es muy interesante por cuanto reúne los esfuerzos del municipio para darle viabilidad política, y los aportes técnicos y financieros de organizaciones nacionales e internacionales. Además, la comunidad es ejecutora directa de los recursos, por lo cual además del beneficio ambiental los lazos de cooperación entre sociedad civil y gobierno municipal se hacen más fuertes y la confianza en las autoridades aumenta. Esta iniciativa se viene desarrollando en Pimampiro desde inicios de 2001. Para este efecto, se creó la Fundación Nueva América, integrada por familias del cantón que reciben una remuneración a cambio de la conservación de bosques y páramos de su propiedad. El mecanismo fue creado por el municipio y es nutrido con recursos provenientes del 20% de las tarifas de agua, y con un capital semilla entregado por la agencia de cooperación FIA a través de la Corporación Ecuatoriana para el Desarrollo (CEDERENA) y el Proyecto Forestal Comunal (DFC).

- Gracias al Fondo de pagos por servicios ambientales en Pimampiro se ha logrado el manejo y conservación de 638 hectáreas de bosques y páramos, y es la misma comunidad la encargada de esta tarea.

Fuente: EXPERIENCIAS PNUD, Gobernabilidad Local. América Latina y el Caribe

Recuadro 4

Participación ciudadana para la transparencia y la efectividad de la administración local de Aracataca (Departamento de Magdalena, Colombia)

La creación de capacidades de ONG's, los mecanismos de rendición de cuentas y la vinculación de la sociedad civil organizada a la administración pública constituyen lecciones importantes que pueden ser transferidas. En medio de un clima político difícil los impactos de esta experiencia sobre la gobernabilidad son muy positivos y permitieron mejorar la relación entre la comunidad y la administración pública local, fortaleciéndolos simultáneamente. Esta es una buena experiencia que permite unir esfuerzos de actores de todos los sectores (organismos de cooperación bilateral, Federación de Municipios, ONG y Alcaldía) para mejorar la gobernabilidad local. Iniciada en 2001 y fuertemente apoyada por el Alcalde, esta experiencia se basa en la promoción de la participación ciudadana y la creación de consensos para hacer más transparente y efectiva la gestión pública local.

- Gracias a un giro en las prioridades de la administración municipal, la población de Aracataca recuperó la confianza en las instituciones públicas locales.

Fuente: EXPERIENCIAS PNUD, Gobernabilidad Local. América Latina y el Caribe

La posibilidad de participar anima a la población a encontrar soluciones para sus problemas cotidianos, aportando ideas innovadoras. Estudios recientes sobre los temas de pobreza y desarrollo social empiezan a poner el acento sobre los aspectos poco tangibles o no materiales asociados al desarrollo humano en el nivel local, como el desarrollo personal en el nivel de la autoestima, el valorarse y confiar en que se puede actuar, saber lo que se desea y trabajar sobre ello.

representación, sin embargo, se encuentra muy por debajo de su peso demográfico y la participación femenina en otras esferas del poder político continúa siendo muy limitada.

La participación ciudadana permite también el fortalecimiento de las relaciones con los agentes institucionales en el nivel municipal, de servicios públicos, del sector privado y ONGs, logrando una mayor capacidad para interactuar con ellos y gestionar soluciones a problemas. Mejora las relaciones con otros en los ámbitos comunitario, laboral y del trabajo; formación de grupos y la asociatividad. (ver ejemplos en recuadros 5 y 6)

La valoración de elementos culturales, el fortalecimiento de la identidad asociados a la historia de cada lugar y la ampliación del horizonte espacio - temporal: permite conocer un mundo distinto, concebir el desarrollo de manera holística, tanto de forma sectorial como espacial, permitiendo crear alianzas que permitan mejorar el diálogo democrático y la gobernabilidad local y promover el desarrollo económico local (ver ejemplo en recuadro 7)

Recuadro 5

Foros para la Participación Municipal
(Distrito Nacional de Santo Domingo- República Dominicana

Dentro de los principales logros de esta experiencia se encuentran la formación de líderes comunitarios, la participación de la comunidad en diferentes encuentros zonales, la promoción de la participación de la mujer, la consolidación de la unidad entre las organizaciones sociales respetando su diversidad, y la institucionalización de una relación constante entre el ayuntamiento y las organizaciones comunitarias. Para alcanzar estos logros el Ayuntamiento del Distrito Nacional, el Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo y otras organizaciones sociales y comunitarias, con el apoyo de agencias internacionales como Misereor y Oxfam, realizaron actividades de capacitación, campañas de educación y promoción ciudadana, programas de seguimiento a la gestión municipal, y encuentros entre organizaciones sociales y autoridades municipales.

- Los encuentros y foros zonales desarrollados en el Distrito Nacional de Santo Domingo han logrado consolidar la unión entre numerosas organizaciones sociales y comunitarias, que en el respeto de su diversidad, han incrementado su capacidad de negociación, proposición, análisis y debate y se han convertido en interlocutores imprescindibles ante las autoridades municipales.

Fuente: EXPERIENCIAS PNUD, Gobernabilidad Local. América Latina y el Caribe

Recuadro 6

Favorecer la organización de la gente como forma de mejorar el gobierno
(Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, Argentina)

Gracias al fomento de la participación ciudadana, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la asignación participativa del presupuesto, el municipio de Bahía Blanca cuenta ahora con una base de datos que incluye más de 615 organizaciones de la sociedad civil, una mejor articulación de los programas sociales gracias a la priorización de las demandas de la comunidad, una mayor capacidad de gestión de proyectos sociales por parte de los dirigentes de las organizaciones civiles y un mayor consenso entre la administración municipal y la comunidad frente a las inversiones públicas. Este proceso además aporta un muy buen sistema de evaluación y seguimiento. La experiencia se basa en uno de los programas del Plan Estratégico de Bahía Blanca, formulado por la administración municipal desde 1997. La experiencia se dirige desde la municipalidad pero cuenta con alta participación de organizaciones del sector social para la ejecución de los programas, así como con la asistencia técnica de la Universidad nacional del Sur y el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), entre otros.

- El municipio de Bahía Blanca cuenta ya con una base de datos de más de 600 organizaciones de la sociedad civil.
- El municipio cuenta ahora con "Bahía Solidaria", un programa novedoso y sumamente exitoso que ha logrado fomentar la solidaridad entre las organizaciones de la sociedad civil. Así, por ejemplo, se han atendido situaciones de extrema gravedad como inundaciones y la conmoción política nacional gracias a que unos ciudadanos colaboran voluntariamente para transferir recursos (materiales y humanos) a otros con mayores carencias.

Fuente: EXPERIENCIAS PNUD, Gobernabilidad Local. América Latina y el Caribe

Recuadro 7

Destino Colombia 1997-2000: un tesoro por descubrir

Debido a la crisis política interna, la economía precaria, la corrupción y violencia, Colombia vivía un proceso de inestabilidad incierta. Destino Colombia se vislumbra como una gran propuesta cívica que coopera con los objetivos de la paz. Pero el conflicto armado interno continúa afectando a todos los sectores de la sociedad.

En 1997, Colombia se convirtió en el primer país latinoamericano en impulsar un proyecto de escenarios cívicos. Un grupo promotor integrado por cinco personas, lanzó el reto a la sociedad colombiana de reflexionar y sentirse responsable del futuro del país. En una sociedad tan fraccionada, se reunió a un grupo heterogéneo de personas líderes pero despojados de intereses sectoriales o partidistas, para más que formular una visión, formular alternativas que se presentaron al país y generó discusión en torno a ellas.

Destino Colombia, es una experiencia que muestra la necesidad que tiene la población para participar de forma activa en temas que tienen que ver con su realidad. Los diálogos abiertos, tolerantes y flexibles, permiten mantener una discusión franca y propositiva, que devuelve la esperanza en el futuro. El respeto a las diferentes formas de pensar y actuar, permitió a los participantes, tener una visión más global y estratégica que ha generado planteamientos y paradigmas, además que se desarrollen nuevas capacidades y habilidades de forma conjunta en un escenario de conflicto que de muchas maneras, limita la participación de la gente. La libertad, es fundamental para garantizar el desarrollo humano.

Las reglas que el mismo grupo se propuso sirvieron para crear CONFIANZA y de mantener DIÁLOGOS ABIERTOS, TOLERANTES Y FLEXIBLES. Para muchos, Destino Colombia les devolvió el optimismo y la esperanza en el futuro. El hecho de contar con un grupo heterogéneo permite recoger criterios distintos y a la vez, identificar liderazgos locales que vayan más allá de la representación sectorial, sino, por el contrario, que tengan una cierta apertura para ver más allá de sus responsabilidades.

En el ámbito público, existe un desinterés de parte de los gobernantes en asumir responsablemente los productos que se presentan y, esto significa un retroceso que impide promover el desarrollo humano, ya que se necesitan sistemas de gestión pública que respondan completamente ante toda la gente.

Fuente: Alfredo de León y Elena Díez Pinto: "Destino Colombia 1997-2000: Un tesoro por descubrir. Programa Diálogo Democrático del PNUD

Sin embargo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio es necesario contar con crecimiento económico por que este reduce directamente la pobreza de ingresos de muchas familias, gracias al aumento de sus ahorros, así mismo el crecimiento económico se traduce en mayores ingresos gubernamentales y considerando que la mayoría de las inversiones en desarrollo humano proceden del sector público, es esencial contar con mayores recursos fiscales para alcanzar los Objetivos. En este sentido la búsqueda del crecimiento económico a partir de lo local es una tendencia ineludible a la que se incorporan los gobiernos locales quienes deben crear condiciones para favorecer el Desarrollo Económico Local, generando capacidades para resolver las inversiones privadas económicas/productivas, jugando un rol de promotor, incentivador y facilitador para las micro y pequeñas empresas, impulsando la creación de unidades empresariales y facilitando el acceso al mercado laboral. Esto supone contar con espacios de participación y concertación entre el sector público y el sector privado y de la sociedad civil en general que permita aprovechar adecuadamente las potencialidades de los diferentes actores para promover el desarrollo económico desde lo local. En los recuadros 8 y 9 se presentan ejemplos de cómo esto puede ser posible

Recuadro 8

Participación local campesina para el fomento del desarrollo productivo rural, a través de la constitución y fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Local de Canela y Los Vilos (IV Región Chile)

La creación de un canal de participación campesina y el establecimiento de una relación horizontal de diálogo entre las organizaciones campesinas ha contribuido al fortalecimiento de las agrupaciones del agro en la región, a la modernización de técnicas de agricultura y a la realización de acciones para la preservación del medio ambiente. Esto ha sido posible gracias a la creación de los Consejos de Desarrollo Local, instancias donde interactúan los alcaldes y miembros de las organizaciones campesinas. Desde 1996 funcionan dichos consejos en el marco del Proyecto de Desarrollo rural de Comunidades Campesinas y Pequeños productores agropecuarios de la IV Región – PRODECOP-. El contar con esta instancia de concertación ha permitido a los sectores rurales han logrado representar sus intereses mediante el diálogo con las autoridades locales.

Fuente: EXPERIENCIAS PNUD, Gobernabilidad Local. América Latina y el Caribe

Recuadro 9

Creación de la Coordinador Interinstitucional de la Provincia Velasco (Santa Cruz-Bolivia)

La provincia Velasco es una de las más antiguas del departamento de Santa Cruz. La provincia está conformada por municipios: San Ignacio (capital), San Miguel y San Rafael. Cuenta con una población mayor a los 60.000 habitantes de origen étnico mayoritariamente Chiquitano.

Las características de la economía de los municipios que conforman la Provincia Velasco, en orden de importancia son: Ganadería, forestal, comercio y artesanía. La demanda para la creación de una instancia de apoyo al desarrollo económico local en los municipios que conforman la provincia Velasco, respondió a la necesidad de establecer un espacio de discusión económica a nivel provincial. De contar con un instrumento de encuentro y concertación entre el sector público y privado que permitió el establecimiento de una estrategia de desarrollo económico local de carácter municipal. La Coordinadora es una mesa de concertación propiciada por los Gobiernos Municipales como escenario de la demanda social y la oferta pública y privada para concertar la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de promoción económica y social. Además, es un espacio de negociación donde se acuerdan los términos operativos para la implementación de programas y proyectos municipales entre las partes intervinientes.

Los resultados de las concertaciones realizadas entre los gobiernos municipales, las entidades de cooperación y las instituciones privadas y públicas proponen que la Coordinadora Interinstitucional de la Provincia Velasco sea una instancia cuyo objetivo es el de impulsar el desarrollo integral y sostenible, mediante la generación de condiciones económicas y sociales orientadas al aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en la región.

iii) Contextualización de la participación ciudadana local en América Latina

Todos los países de América Latina tienen realidades y contrastes socio-políticos muy distintos (Torcuato S. Di Tella). A pesar de la diversidad étnica de nuestros países y de las diferencias económicas, nuestros países se encuentran en proceso de consolidación de las instituciones democráticas y sus diversos sectores⁶. La democracia es un hecho y garantizarla implica desplazar todos nuestros esfuerzos para su perfeccionamiento

Los países y sociedades latinoamericanas están en una constante búsqueda de lograr niveles óptimos de igualdad y desarrollo humano. Las diferentes formas de expresar demandas, reclaman y exigen espacios de decisión política y de distribución equitativa de la riqueza y ello ha implicado, realizar reformas que tienen que ver con la creación de espacios de participación de la ciudadanía en la gestión pública.

Un logro importante a destacar es la menor influencia o gravitación política de las Fuerzas Armadas en casi todos los países. Por consiguiente, aunque se avanzó en relación al funcionamiento electoral y hubo logros en términos institucionales, persisten serias deficiencias respecto del control que podrían ejercer los ciudadanos de la acción estatal. Los partidos políticos enfrentan un momento de alta desconfianza como agentes de representación, lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático. Así, la representación de amplios grupos poblacionales es, en general, baja, y la asistencia a las urnas, irregular.

En diferentes países tales como Brasil y la salida de Fernando Collor de Mello, el alejamiento debido a presiones sociales, de la presidencia de Perú de Alberto Fujimori y las renuncias de Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad en Ecuador, la situación de Venezuela con el ascenso de Hugo Chávez al poder contando con apoyo popular. Siguiendo el recorrido, Argentina muestra claramente las formas de participación que surgieron después de la renuncia de Fernando de la Rúa y Alberto Rodríguez Saa. También las diferentes manifestaciones y movilizaciones sociales que hubieron en Bolivia y Paraguay, han demostrado que los sistemas democráticos latinoamericanos están en constante proceso de consolidación y es necesario profundizar la participación real de los ciudadanos. Han surgido nuevos actores que reclaman su espacio de poder de decisión y reconocimiento dentro de Estados clasistas y excluyentes (como los indígenas de Guatemala, Bolivia, México y Paraguay).

Con el crecimiento poblacional de las ciudades (México, Buenos Aires, Río de Janeiro entre otras) y las diversas formas de apropiación del espacio urbano, han generado nuevas maneras de participación informal que tienden a paliar o suplir las

⁶ Los datos de Latinobarómetro muestran una gama de realidades muy heterogénea en relación a la democracia y sus instituciones. Países como Costa Rica se muestran altamente satisfechos con la democracia y los partidos políticos que la sustentan, mientras otros países como Brasil, el más grande e influyente del continente, por su población y peso económico, muestran sólo un 37% de apoyo a la democracia como sistema preferible.

deficiencias que no son cubiertas por los gobiernos (como la inseguridad y la creación de grupos de autodefensa vecinales en México)

América Latina atraviesa un proceso democrático que no solo tiene que ver con las reformas del sistema político sino que también con la igualdad de género, el respeto al medio ambiente, el respeto a los derechos civiles de hombres y mujeres, de niños y adultos, son muestras del capital humano movilizado y organizado que pretenden cambiar su situación y crear una sociedad más justa y equitativa que le permita participar activamente en lo que concierne a su desarrollo.

Los gobiernos de los Estados Latinoamericanos, han institucionalizado los canales de participación ciudadana en la gestión local. Como señala Félix Bombarolo⁷, ésta participación se debe, básicamente a cinco razones:

1) presión continuada de las luchas populares; 2) debilitamiento de las economías nacionales; 3) necesidad de abrir y controlar nuevos canales para el ingreso de recursos internacionales; 4) el acelerado desmoronamiento de la trama social sostenida en la formalidad del mercado de trabajo y; 5) las presiones ejercidas por el "clima de la época" (más concretamente por la ideología dominante difundida e "impuesta"

Estas circunstancias provocaron que se den cambios y reformas estructurales de importancia en cuanto a la participación ciudadana en la gestión local y con ello una nueva orientación que potencia a los gobiernos locales.

Las constituciones nacionales, a partir de la década de los noventa, surgen consistentes y fortalecidas con la institucionalización de la participación ciudadana y el respeto a sus derechos⁸. Es así como se empieza a concebir una nueva forma de hacer política que va "desde abajo" hacia "arriba", es decir, de la democracia representativa, a la democracia participativa. "en esta dirección, los instrumentos más salientes incluidos en las reformas fueron: referendos, plebiscitos, audiencias públicas, cabildos abiertos, revocatoria de mandatos, y diversos canales para promover leyes por iniciativas ciudadanas"(Bombarolo, Félix. Pp. 17)

Siguiendo a Bombarolo -una vez realizadas las reformas constitucionales- "comenzaron a aparecer leyes específicas que promovieron la participación social, lo que dio origen, incluso a la creación de ministerios específicos para ejecutar tal promoción (...) como el caso boliviano que promulga en 1994 la Ley de Participación Popular y crea la Secretaría de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal. Leyes similares fueron promovidas en varios países de la región, como la Ley 134 de 1994 que establece en Colombia los mecanismos de participación social; la Ley de participación Social y Ciudadana propuesta en República Dominicana a fines de los noventa, y otras del tipo de Nicaragua, Venezuela y Argentina".

Estas reformas constitucionales vinieron acompañadas por procesos de descentralización administrativa y que han impulsado que los gobiernos locales se atrincheren como defensores y gestores del desarrollo local en beneficio de sus poblaciones que participan en las diferentes instancias del gobierno local a través de las instancias conformadas y reconocidas por las Leyes⁹

Siguiendo la línea anterior, las reformas de descentralización administrativa, promueven el nivel local como espacio idóneo donde el despliegue de las potencialidades locales, tanto humanas como económicas, donde la participación ciudadana juega un rol importante en un ámbito más específico que es el local involucrándose en acciones y decisiones que tienen que ver con sus vidas y donde cada cual, tiene la responsabilidad de participar

⁷ Bombarolo, Félix: "El Fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social", Buenos Aires, abril de 2002. Documento preparado en el marco del Programa "América Latina 2020"

⁸ Los pioneros son los países tales como Colombia (1991), Perú (1993), Argentina, República Dominicana (1994), Guatemala (1995), Costa Rica (1997), Ecuador (1998) y Venezuela (2000)

⁹ Dentro de las instancias formales de participación se puede mencionar los Consejos Territoriales de Planificación y las Veedurías Ciudadanas (Colombia), Comités Cantonales y Comunales (Costa Rica), Asociaciones de Vecinos (Venezuela) Organizaciones territoriales de Base (Bolivia), entre otras.

Respondiendo al contexto global actual de libre mercado, los diferentes Estados Latinoamericanos han realizado una serie de reformas de modernización y descentralización con un “nuevo enfoque del desarrollo social que nos habla del desarrollo de abajo hacia arriba, del desarrollo con la gente, donde los agentes locales y en particular el municipio juegan un papel central”¹⁰.

Las reformas de descentralización, están orientadas hacia mejorar la relación participación ciudadana-gobierno, siendo necesaria para la definición y diseño de políticas públicas que promuevan el desarrollo humano, garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos y fortalezcan la democracia.

Si bien se registran logros importantes en materia de legislación para promover la ciudadanía efectiva, existen problemas en la capacidad de los Estados para garantizar estos derechos en la práctica. La mayoría de los países ratificó los principales tratados internacionales y avanzó en la normativa nacional tocante a la igualdad legal y la protección contra la discriminación, así como en los derechos de la mujer. También se avanzó en la defensa de los derechos laborales y de los niños.

A pesar de que existe un avance del proceso de apertura hacia la participación social, la exclusión y la concentración del poder continúan y, de alguna manera, son las que evitan que se logren objetivos claros, concretos y contundentes como los Objetivos del Milenio o se alcance el desarrollo humano ansiado. Aunque los cambios en los sistemas económicos, políticos y sociales del mundo han redundado en mejoras sin precedentes en las condiciones de vida humana en países tanto desarrollados como en desarrollo.

La gobernabilidad ya no puede ser considerada un sistema cerrado. La tarea de los estados latinoamericanos es de encontrar un equilibrio entre aprovechar la mundialización y proporcionar un ámbito social y económico nacional estable, ello quiere decir, que los gobiernos locales, que han surgido con fuerza como actores claves de desarrollo tienen que jugar un rol importante en la vida de los países, ya que la gobernabilidad –Estado, sector privado, sociedad civil-tiene aspectos fuertes y débiles, al procurar el buen gobierno es preciso que haya una mayor interacción entre las tres, a fin de definir un equilibrio correcto entre ellas para proporcionar un desarrollo sostenible, centrado en el ser humano. Dado que el cambio es continuo, es preciso establecer una capacidad intrínseca para que las tres esferas sigan interactuando y ajustándose a las circunstancias y, por ende, posibilitando una estabilidad a largo plazo.

Los países en desarrollo deben velar por que todos puedan participar en el desarrollo económico y social y beneficiarse con las oportunidades que se presenta con la mundialización. Y, ello implica, establecer sistemas políticos que alienten al gobierno y a los dirigentes políticos, empresariales y cívicos a expresar y procurar objetivos centrados en torno al ser humano y promuevan el consenso público acerca de esos objetivos.

iv) Beneficios concretos (políticos, económicos, sociales) que trae la participación ciudadana local para gobiernos y otros actores locales

Como se ha visto la participación ciudadana en la gestión local es importante para el fortalecimiento de la democracia. Los espacios que se han creado e institucionalizado para la participación de la sociedad civil han permitido plantear nuevas opciones de desarrollo desde abajo, creando una diversidad de opciones que tienden a generar oportunidades reales para ellos.

Los espacios locales o municipios, anteriormente dependientes de los gobiernos centrales, pueden asumir el control y actuar en coordinación con sus comunidades locales. Los gobiernos locales, por su cercanía directa con la población, tienen más posibilidades y responsabilidades para generar ingresos disponiendo de sistemas de recaudación y administración.

¹⁰ EL MUNICIPIO FRENTE A LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOCIAL Claudia Serrano, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica -CIEPLAN-, Chile

El análisis genérico realizado en el contexto de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humanos requiere ser precisado y por ello a continuación se detallan los beneficios políticos, económicos y sociales que trae consigo la participación ciudadana en la gestión local.

a) Beneficios políticos

La participación ciudadana en términos políticos permite:

1. La conformación, por medio de elecciones, de gobiernos que cuenten con altos niveles de aceptación y credibilidad.
2. Desarrollar herramientas y técnicas participativas que mejoran el consenso local y fortalecen la democracia y garantizan la gobernabilidad.
3. Permite impulsar políticas públicas que promuevan el desarrollo humano contando con una genuina participación social garantizando de esta manera su sostenibilidad.
4. Generar una mayor probabilidad de éxito en tareas de desarrollo si desde un principio los objetivos a alcanzar son contruidos sobre una visión estratégica consensuada.
5. Resolver y evitar conflictos sociales de manera pacífica garantizando la paz civil al contar con espacios de concertación y compatibilización de intereses.

b) Beneficios económicos

La participación ciudadana en términos económicos permite:

1. Promover el desarrollo productivo y económico de manera estratégica y concertada evitando la duplicidad de esfuerzos y el traslape de funciones entre los diferentes actores locales intervinientes.
2. Implementar la gestión compartida y la inversión concurrente entre gobiernos locales, sectores privados y organismos de cooperación (locales, nacionales y extranjeros) en el desarrollo y ejecución de programas, proyectos y/o actividades que tradicionalmente no se pueden cumplir por falta de recursos económicos y/o humanos.
3. Desarrollar un clima de confianza y transparencia en la gestión pública que mejora las recaudaciones fiscales las cuales se traducen en mayor inversión en Desarrollo Humano.
4. Contar con recursos y presencia de Organismos Internacionales de apoyo que se constituyen en aliados para suplementar las debilidades económicas de los gobiernos locales.

c) Beneficios Sociales

La participación ciudadana en términos sociales permite:

- Desarrollar un proceso de empoderamiento de la población, gracias a su participación en la elección de sus gobernantes. Por lo que la participación ciudadana es un fenómeno irreversible en el futuro electoral.
- La movilización activa y propositiva de los ciudadanos y ciudadanas han generado y multiplicado para su réplica del proceso de participación ciudadana en la acción de gobierno.
- Que las nuevas formas y espacios de participación, se integran al sistema democrático y planteen nuevas opciones de concebir el desarrollo humano, permitiendo transformar las estructuras debilitadas y plantear otras nuevas
- Que el ejercicio de los derechos y el uso del poder del voto para elegir a sus representantes garantiza que los ciudadanos, en cierta medida, podrán ser parte gobiernos locales mediante la fiscalización, control y seguimiento de las acciones de los mismos.
- La participación ciudadana en la gestión local garantiza que visiones distintas se encuentren y, mediante el diálogo democrático, se planteen opciones reales y compromisos por la comunidad.