



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**LAS MESAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CON ESPACIOS DE
REFLEXIÓN Y GENERACIÓN DE PROPUESTAS DE DESARROLLO, EN EL
MUNICIPIO DE SUCRE – BOLIVIA**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

WALTER GONZALO GOYZUETA PADILLA

PROFESOR GUÍA:

GABRIELA RUBILAR DONOSO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

GUILLERMO CAMPERO QUIROGA.
LUIS ARANGUIZ CABRERA.

SANTIAGO DE CHILE

2014

LAS MESAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CON ESPACIOS DE REFLEXIÓN Y GENERACIÓN DE PROPUESTAS DE DESARROLLO, EN EL MUNICIPIO DE SUCRE – BOLIVIA

El Gobierno Municipal de Sucre en mayo del 2013 promulga la ley 17/13 donde establece las mesas ciudadanas como un mecanismo de participación. Es importante abordar la implementación de este mecanismo, puesto que permite tener a la ciudadanía una alternativa para fortalecer la participación en Sucre. Y de esta manera dar a conocer las bases, la percepción, organización, funcionamiento como sus fortalezas y debilidades, asimismo que sirvan de insumo para la reflexión, el debate y el desarrollo de propuestas de mejora. Además las mesas ciudadanas es una herramienta que no cuenta con una reglamento específico institucional que guíe su funcionamiento.

Este estudio de caso se propuso como objetivo: “Caracterizar las bases de las mesas de participación ciudadana para su implementación en el municipio de Sucre en el año 2014” según la perspectiva de los dirigentes vecinales, trabajadores municipales e instituciones del municipio. Para ello se llevó a cabo un estudio de enfoque cualitativo puesto que se conocieron las percepciones de los actores relacionados a las mesas de participación ciudadana en el ámbito local. El estudio de caso presenta un estudio exploratorio, que busca identificar las dimensiones claves para su organización, funcionamiento e implementación de las mesas de participación ciudadana. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores que de alguna manera se vinculan y conocen este mecanismo de participación, como a: autoridades y funcionarios municipales, dirigentes y representantes vecinales, fundaciones y un comunicador social que trabajan el municipio, constituyéndose una muestra de 10 personas.

Dentro de los principales resultados se tiene que pese al corto tiempo de funcionamiento de las mesas ciudadanas y no contar con un reglamento específico, los entrevistados consideran y reconocen que las mesas ciudadanas es un mecanismo diferente, frente a los mecanismos tradicionales que existen en Sucre, donde se fomenta la participación de las personas y las entidades, a raíz de un problema identificado por todos y planteando soluciones a dicho problema. Sin embargo existe un bajo nivel de aplicación y reconocimiento por parte de la población y trabajadores del municipio frente a este mecanismo de participación. Los hallazgos sugieren que ello estaría influido por la poca disposición por parte del gobierno municipal de Sucre. Asimismo relevan la necesidad de capacitar, difundir y además de generar los incentivos para su aplicación y proveer los recursos necesarios para fomentar una mayor participación que trascienda al ciudadano y se incluya en lo institucional.

Como propuesta se plantea las bases, la organización por territorialización y los objetivos de las mesas ciudadanas, de acuerdo a la realidad sucrense, para fortalecer este mecanismo de participación y potenciar la relación alcaldía-población. Igualmente se recomienda realizar un trabajo continuo y arduo con respecto a la injerencia político partidaria que es el mayor obstáculo que tiene la participación ciudadana en el municipio de Sucre, para así fortalecer la implementación de este mecanismo de participación.

A mi esposa Mireya que me motivo, apoyo durante toda la carrera, el pilar principal de la familia

A mis hijos; Andrea, Emily, Walter, Camila, que se portaron como todo unas personitas
grandiosas demostrarme su responsabilidad

A mi madre Nancy Padilla por su soporte en todos los aspectos de mi vida

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios, a toda mi familia, mi esposa e hijos, a mi madre y mis hermanas por su decidido apoyo.

A la Agencia de Cooperación Internacional de Chile-AGCI, por esta gran oportunidad al seleccionarme como becario y poder realizar el Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

A la profesora guía Gabriela Rubilar, por su dedicación, tiempo, experiencia y recomendaciones, asimismo a los profesores de la comisión Guillermo Campero y Luis Aranguiz, por sus recomendaciones oportunas para con el estudio de caso.

Al plantel docente y administrativo del MGPP por labor desempeñada.

A la Pastoral Social Caritas Sucre en especial al Padre Isaac Velasco, a los trabajadores del Gobierno Municipal de Sucre.

Esta tesis ha sido posible gracias al apoyo del Proyecto; CONICYT/FONDAP/15110006. Centro Interdisciplinario de Estudios Indígenas e Interculturales. Línea Políticas Públicas y Reconocimiento: Estado, pueblos indígenas y ciudadanía.

Tabla de contenido

1	Introducción.....	1
2	Metodología.....	4
3	Marco Conceptual.....	8
3.1	Democracia, ciudadanía y sociedad civil tres conceptos que definen el marco de la participación.....	8
3.2	Gobernanza en el ámbito local	11
3.3	Participación ciudadana.....	13
3.4	La participación en el ámbito local	15
3.5	Control Social.....	17
3.6	Participación comunitaria.....	18
3.7	Mecanismos de Participación	19
3.8	Las mesas de participación ciudadana.....	21
3.9	Marco jurídico que norma la participación ciudadana en el municipio de Sucre..	23
3.9.1	Una mirada sobre la participación ciudadana en Bolivia	23
3.9.2	Marco jurídico que norma la participación ciudadana	24
4	Principales Hallazgos del Estudio de Caso	28
5	Propuesta de funcionamiento de las mesas ciudadanas en el municipio de Sucre.....	64
6	Conclusiones y Recomendaciones	67
7	Bibliografía	72
8	Anexos	76
8.1.1	Pauta de Entrevista	76
8.1.2	Hoja de consentimiento de los participantes	78

Índice de Figuras

Figura N° 1: Diseño Metodológico seguido	5
Figura N° 2: Línea de Tiempo leyes en Participación Ciudadana Bolivia - Sucre	28
Figura N° 3: Diagrama de categorías centrales de análisis	29
Figura N° 4: Modelo propuesto organización y funcionamiento de la Mesa Ciudadana Sucre.....	67

1 Introducción

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos constituyen, para los gobiernos locales, una prioridad importante. En los últimos años, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen cada vez mayor presencia, plantean problemas, formulan reivindicaciones y se esfuerzan por incidir en las decisiones de los operadores.

El fomento de la participación ciudadana es una obligación que los gobiernos deben desarrollar como derecho reconocido en el marco jurídico del estado Plurinacional de Bolivia. Pero es también una necesidad en la medida que los gobiernos, y en especial los gobiernos locales municipales, no pueden hacer frente solos a las complejas transformaciones sociales frente a las que nos encontramos. Cada vez más es necesaria la implicación y el trabajo coordinado entre los y las diferentes agentes sociales. Es en este marco donde los gobiernos municipales locales pueden ejercer un papel importante en el liderazgo de los vínculos y relaciones entre los diversos actores implicados en los nuevos y viejos retos sociales, con el fin de orientar los cambios que nos permitan construir pueblos y ciudades más cohesionado/as y más sostenibles, en lo social, en lo económico y medioambientalmente. Sólo con una participación real y efectiva de la ciudadanía se construirá un territorio cohesionado, integrador y creador, capaz de transformar la diversidad, la interculturalidad en riqueza y motor de progreso.

Bajo ese tejido es necesario recuperar el protagonismo ciudadano en las decisiones que toma el municipio, esto a partir de la innovación de mecanismos que permitan más participación de ciudadanos, entidades y organizaciones, garantizando procesos que den lugar a una participación directa, plural informada y deliberativa, de esta forma se alcanzaran decisiones que serán significativas para el municipio y vinculantes para los actores implicados.

El mayor desafío de la participación ciudadana es impulsar su universalización, para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social. La participación ciudadana se orienta en general por el principio de corresponsabilidad social, por el cual los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad (Carta Iberoamericana de participación 2009:2).

Es en este contexto que este estudio de caso plantea las bases para desarrollar un nuevo espacio de participación en el municipio de Sucre denominado “las mesas de participación ciudadana”. Esta última es definida como espacios de encuentro entre la ciudadanía tanto organizada como la no organizada del barrio, técnicos y responsables políticos del municipio. En el marco de estos encuentros, se fomenta el trabajo en conjunto para tomar decisiones sobre aquellos problemas del distrito que entre todos se definen como prioritarios y sobre las distintas alternativas para solucionarlos. Este sistema recogerá de forma directa la consideración que la población tiene sobre la situación del municipio. La composición de este mecanismo de participación atestiguaría en todo momento la participación ciudadana a través de las diferentes entidades que existen en el municipio de Sucre.

Formulación del problema de investigación

El año 2009 Bolivia modifica sustancialmente la Constitución Política Estado Plurinacional, donde prevé la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las

políticas públicas y el ejercicio del control social sobre la calidad de los servicios y la gestión pública en todos los niveles del Estado, también crea marcos normativos que dan un nuevo matiz a la participación ciudadana, que se expresan en la ley marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. Con la promulgación de la ley de Autonomías, abroga la ley 1551 de Participación Popular que fue aprobada el año 1994. Tras diecinueve años la experiencia boliviana en participación ciudadana tiene un nuevo ciclo y deja atrás la ley de Participación Popular que se constituyó en una respuesta innovativa que inauguró una nueva etapa de profundización de la democracia, sustentada en una amplia participación social en la gestión y el desarrollo de los municipios.

En febrero del 2013 se aprueba la nueva ley N° 341 de Participación y Control Social que a su vez anula el Decreto Supremo N° 24447 sobre los Comités de Vigilancia. Los representantes del Comité de Vigilancia ya no pueden asumir entonces roles de representación de la sociedad civil ni pronunciarse sobre la gestión y los procesos de planificación y presupuesto del gobierno autónomo municipal, pues es una instancia que ha dejado de existir jurídicamente. Ahora las personas elegidas para el nuevo “control social” podrán ser participantes de cualquier tipo de organización de la sociedad civil. Anteriormente, sólo podían ser electas personas vinculadas a organizaciones territoriales, como juntas vecinales o comunidades campesinas. Actualmente pueden ser representantes quienes, por ejemplo, provengan de organizaciones de productores, sindicatos, gremiales, mujeres, profesionales y otros actores sociales organizados. En ese marco la ley abrió las puertas para que más organizaciones sociales y civiles puedan ser participantes y representantes, así de este modo ratificando los derechos de la sociedad civil organizada a intervenir en asuntos importantes de la gestión pública. La ley de participación y control social dentro de los mecanismos de participación, indica que los gobiernos autónomos municipales realizarán la participación ciudadana mediante; mesas ciudadanas de diálogo, en la cual la participación y concertación de propuestas de reflexión, desarrollo de políticas de gobierno que serán sistematizadas e incorporadas en sus respectivos Planes de Desarrollos Municipales PDM, de cada gobierno municipal.

En mayo del 2013 el Honorable Concejo Municipal de la sección Capital Sucre cumpliendo con las normas y los procedimientos legislativos correspondientes, determina aprobar y sancionar la Ley Autonómica Municipal N° 017/2013, donde instituye, que la presente ley tiene por objeto reglamentar el funcionamiento e implementación de la Participación y Control Social, en el municipio de Sucre. El art. 17 inc. b) establece que uno de los mecanismos y canales de participación y control social en la gestión pública son las **mesas ciudadanas de diálogo**.

En ese marco jurídico, en abril de la presente gestión, y ejerciendo las competencias legislativas establecidas en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y la ley de Autonomías, el municipio de Sucre emite un reglamento municipal que tiene como objeto reglamentar el ejercicio de la Participación y Control Social en la jurisdicción del gobierno autónomo municipal de Sucre. En este se propone una ciudadanía más activa y consciente de sus derechos que demanda nuevas formas de relación con el municipio de Sucre, y la necesidad de potenciar los beneficios de la participación ciudadana para el desarrollo de políticas públicas más eficaces. Este marco jurídico de leyes que fueron aprobadas en estos últimos años, plantea nuevas formas y mecanismos de participación, surgiendo la necesidad de desarrollar y fortalecer los distintos mecanismos de participación. La presente investigación procura aportar con las bases para un mecanismo de participación determinado, como son las mesas ciudadanas y propone ser coherente con los aspectos mencionados y asimismo rescatar en todo momento las experiencias y formas de organizar que se tuvo o tiene el actual municipio de Sucre.

Irarrázaval (2005) hace alusión a tres condiciones necesarias para una participación ciudadana activa: i) el acceso o disponibilidad de mecanismos de participación; ii) el uso de los mecanismos de participación y iii) la eficacia de los mecanismos de participación para el ciudadano.

Tomando en cuenta estas consideraciones y la nueva ley promulgada este estudio de caso abordó la siguiente pregunta de investigación:

¿De qué manera se puede promover la participación, de la ciudadanía, de organizaciones sociales y organizaciones civiles, en el municipio de Sucre, promoviendo procesos de participación y de control que contengan espacios de reflexión y generación de propuestas de desarrollo?

En términos generales este estudio de caso se propuso:

Caracterizar las bases de las mesas de participación ciudadana para su implementación en el municipio de Sucre en el año 2014.

Específicamente se esperaba:

Analizar el marco jurídico e institucional sobre la participación ciudadana municipal que regula las mesas ciudadanas.

Identificar a los *stakeholders* estratégicos que participan en los procesos del municipio de Sucre que valgan de referencia en las mesas ciudadanas.

Describir el proceso de implementación de la mesa ciudadana en el Municipio de Sucre, describiendo su organización, funcionamiento e identificando sus fortalezas y debilidades.

Este informe se organiza en ocho secciones. La primera sección corresponde a la introducción donde delimita el problema de investigación y los objetivos del estudio de caso, el segundo punto expone la metodología de investigación y las opciones seguidas en el desarrollo del estudio; el tercero pertenece al marco conceptual, donde se desarrollan los principales conceptos relativos a la participación ciudadana, gobernanza local, participación local, el control social, los mecanismos de participación, asimismo se realiza un análisis del marco jurídico que norma la participación en el municipio de Sucre, a partir de la Constitución Política del Estado hasta la ley Autonomía municipal del municipio de Sucre, en la cuarta sección se muestran los principales hallazgos y resultados del estudio de caso bajo tres ejes de análisis que se presentan en una matriz de nodos ramificados que son: análisis legal e Institucional de la participación ciudadana en Sucre; los actores estratégicos que participan en los procesos participativos del municipio de Sucre y la participación de las mesas ciudadanas, como su organización, descripción y experiencias de este mecanismo de participación. La quinta sección se presenta una propuesta de funcionamiento de las Mesas Ciudadanas, propósito, objetivo y organización de este mecanismo de participación para el municipio de Sucre. En todas las secciones se desarrollan en base a la revisión bibliográfica, el análisis de las entrevistas, destacando las percepciones de los actores entrevistados al respecto. Posteriormente se presentan las conclusiones del estudio de caso, para finalizar con los anexos que aparecen para complementar el estudio de caso.

2 Metodología

En el presente capítulo se presenta el marco metodológico de esta investigación. En primer lugar se da cuenta del diseño metodológico utilizado para dar respuesta a la pregunta de investigación, las características del municipio de Sucre, luego los informantes y entrevistados claves, el trabajo de campo, para terminar con el análisis e interpretación de la información.

Diseño Metodológico

El presente estudio de caso es único y se focaliza en el municipio de Sucre, estará enmarcado en una propuesta de un mecanismo de participación como son las mesas de participación ciudadana como instrumento para la generación de propuestas de reflexión y desarrollo para el periodo 2014.

La decisión de realizar este estudio de caso en el municipio de Sucre se centra en que según el ranking nacional de la Red Participación ciudadana y control social PCCS (2013), el municipio de Sucre no está dentro los 10 primeros municipios en participación ciudadana, control social, encontrándose según este ranking a nivel departamental en el puesto 15 de 20 municipios y a nivel nacional en el puesto 106 de los 203 municipios que participaron para la Red PCCS.

Entonces la alcaldía de Sucre obtiene un puntaje de 64,31 puntos; que lo categoriza en una situación regular satisfactoria de una escala de 0 a 100 puntos. El presente estudio de caso pretende ser una contribución sobre mecanismos de participación para el municipio de Sucre.

El municipio de Sucre se encuentra, localizado en la Provincia Oropeza del departamento del Chuquisaca, es la capital constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia. Es conocida como la “ciudad de los cuatro nombres”, ya que a lo largo de su historia ha sido bautizada cuatro veces: La Plata, Charcas, Chuquisaca, y actualmente Sucre. Fue fundada en 1538 por Pedro de Anzúrez. En 1840 recibió su actual denominación en honor al primer presidente de Bolivia, Antonio José de Sucre. La ciudad fue protagonista del primer pronunciamiento libertario en América Latina, un 25 de mayo de 1809; es una de las ciudades de arquitectura hispánica mejor conservada en América. En ella se estableció la Corte Superior de Chuquisaca, cuya asamblea proclamó la independencia del Alto Perú el 6 de agosto de 1825, que la convertiría en la República de Bolívar y luego en Bolivia.

El municipio de Sucre se encuentra dividido en 8 distritos, de los cuales 5 son urbanos y 3 rurales-urbanos. Cuenta con una población total de 287,029¹ habitantes, de los cuales el 91% habitan el área urbana, y el 9% en el área rural, mostrando que el municipio de Sucre es eminentemente urbano. El alcalde actual es el señor Moisés Torres Chive.

Para responder a los objetivos de este estudio de caso se optó por realizar una investigación de enfoque cualitativa² ya que este método se presenta como la aproximación más

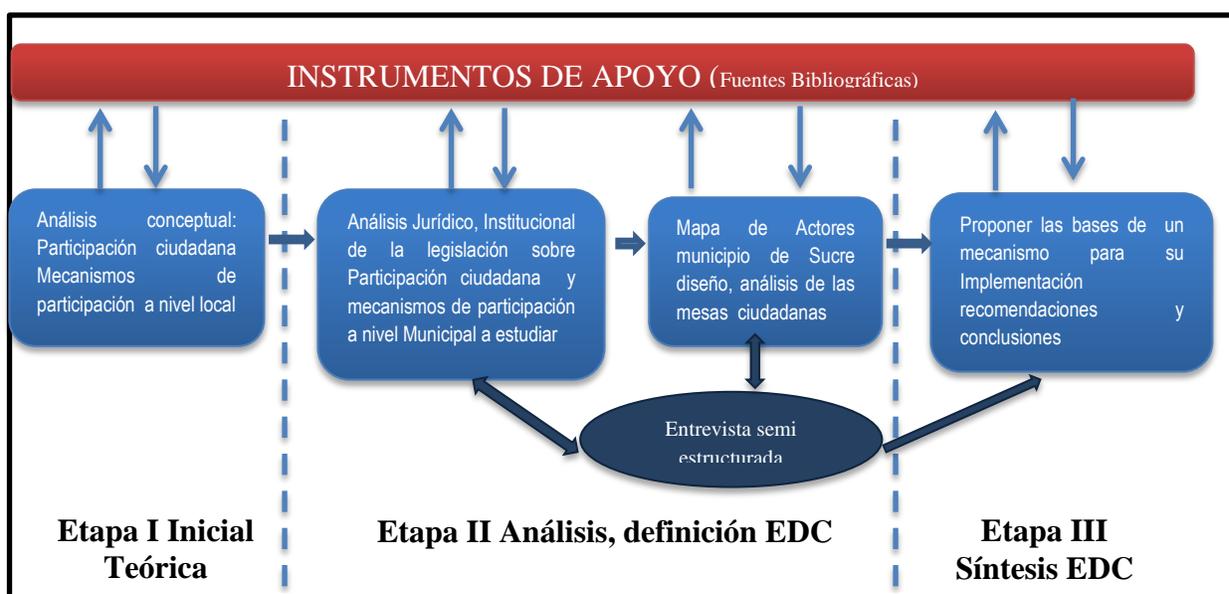
¹ Fuente Gobierno municipal de Sucre plan de desarrollo municipal (2009).

²La metodología cualitativa se refiere en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos las propias palabras de las personas habladas o escritas y la conducta observable (Taylor, 1994:20). Los procesos de investigación son de desarrollo circular o en espiral y obedecen a una modalidad de diseño semi estructurado y flexible. La investigación cualitativa es un vocablo comprensivo que se refiere a diferentes enfoques y orientaciones. No constituye, pues, un enfoque monolítico sino un espléndido y variado mosaico de perspectivas de investigación. Su desarrollo prosigue en diferentes áreas, cada una de las cuales está caracterizada por su propia orientación metodológica y por sus específicos presupuestos teóricos y conceptuales acerca de la realidad. (Vasilachis, 2006: 24)

idónea al objeto de este estudio, pues permite centrarse en los actores, dirigentes vecinales y funcionarios del municipio de Sucre, es de tipo exploratorio³, y descriptivo⁴.

En ese sentido, el trabajo se desarrolló en tres etapas primordiales de la investigación cualitativa (Krause, 1995): la primera identificada como la Inicial, se caracteriza por un análisis conceptual; la segunda se la denominará Análisis y definición del caso, en la cual se conjuga una revisión bibliográfica documental con el trabajo de campo, que consta esencialmente de un análisis de la legislación Boliviana vigente sobre la participación ciudadana, se realiza un mapeo de actores sociales del municipio para identificar a los *stakeholders* estratégicos, así mismo en esta etapa se realizaron las entrevistas semi estructuradas en un guión de entrevistas en el municipio de Sucre; por último, se encuentra la etapa de Síntesis del caso, en la cual como su nombre lo indica, se desarrolla una síntesis con toda la información recopilada y extraída.

Figura 1: Diseño Metodológico Seguido



Fuente: Elaboración propia basado en: Krause 1995:26-27

Como se puede observar en la figura 1, el desarrollo de las tres etapas se realizó en base a la revisión de documentos de apoyo bibliográfico, que en este caso se trata de publicaciones, estudios, evaluaciones, artículos de diario, libros, páginas web, etc., y toda aquella documentación que se considere pertinente para el tema abordado.

Etapa I, lo que básicamente se hizo fue una contextualización del estudio de caso en el municipio de Sucre, identificando los antecedentes. Ello permite tener un mayor conocimiento de los diferentes mecanismos de participación ciudadana a nivel local. Igualmente en esta etapa

³ Es exploratorio en razón de que si bien la información acerca de los mecanismos de participación es vasta se emprende un tema poco estudiado que posibilita las bases para investigaciones futuras respecto a las mesas de participación ciudadanas.

⁴ Los estudios cualitativos contienen datos descriptivos ricos en las propias palabras pronunciadas de la gente y las actividades observadas. Asimismo la investigación cualitativa descriptiva proporciona una descripción íntima de la vida social, ya que las descripciones íntimas presentan detalladamente el contexto y los significados de los acontecimientos y escenas importantes para los involucrados. (Taylor, 1994:153).

también se justifica la relevancia de llevar adelante una investigación acerca del diseño de las mesas ciudadanas como un mecanismo de participación a nivel local.

Etapa II, Análisis y definición del estudio de caso, en donde se analizan jurídicamente e institucionalmente las nuevas leyes aprobadas de la legislación boliviana vigente sobre la participación ciudadana, como también las leyes y reglamentos municipales, emanadas por el gobierno municipal de Sucre, todo esto partir de la Nueva Constitución Política del Estado que se aprobó en el periodo 2009 en Bolivia. Posteriormente, bajo ese manto jurídico institucional se realiza un mapeo de los actores o *stakeholders* sociales que permite identificar, en los procesos de participación llevados por la alcaldía de Sucre, a todas las personas, ciudadanos, organizaciones sociales, comunitarias, dirigentes vecinales, que son relevantes para las mesas ciudadanas. En esta fase se efectuaron 10 entrevistas semi estructuradas a informantes claves vinculados al municipio, en donde se trató de recoger al máximo las opiniones, experiencias acerca de la participación ciudadana y las mesas ciudadanas, y a partir de ello poder definir y aportar al estudio de caso. Finalmente se propone un forma de funcionamiento de las mesas ciudadanas para el municipio de Sucre.

Etapa III, la última, se describe la síntesis, las conclusiones del caso, también se propone las bases de un mecanismo de participación, donde se establece el propósito, el objetivo como la organización y los determinantes principales en cuanto a la aplicación de las mesas ciudadanas en el municipio de Sucre - Bolivia.

Características y distribución de los/as informantes participantes

Corresponde a la etapa II, la muestra de informantes a entrevistar es de carácter intencionado, en cadena o bola de nieve.

Se aplicaron las entrevistas⁵ a:

- Cuatro trabajadores municipales
- Tres dirigentes vecinales
- Dos Organizaciones no gubernamentales ONGs
- Un director periodista de Radio del Municipio de Sucre.

Trabajo de Campo

El trabajo de campo corresponde a la etapa II y se realizó en el mes de julio de 2014.

El contacto⁶ con los informantes para programar horario de entrevista fue realizado por el mismo investigador a cargo del estudio de caso.

Las entrevistas⁷ tuvieron distintas duraciones desde los 25 hasta los 40 minutos. Se dispuso de un guión o conjunto de preguntas específicas que recogía y abordaba los distintos

⁵ Las *entrevistas* (fueron de tipo narrativas, **semi-estructuradas** con temas predefinidos, o focalizadas en alguna problemática específica; individuales o grupales). En términos generales las entrevistas no presentan una estructura estándar sino se manejan en forma flexible, que se asemeje en lo posible a una conversación de la vida cotidiana. (Krause, 1995:30).

⁶ La coordinación con los entrevistados, fue expedita porque resido en el municipio de Sucre y trabaje en coordinación con algunos proyectos que se ejecutaron juntamente al gobierno Municipal de Sucre, igualmente por recomendación de los mismos trabajadores del gobierno municipal, como el profesor Rudy Albis.

⁷ El guion de entrevistas se puede revisar en anexo en el capítulo 8 pauta de entrevistas.

temas predefinidos como relevantes. Sin embargo, el orden en el que se abordaron los diversos temas y el modo de formular las preguntas se dejó a libre decisión del investigador de acuerdo a criterios de flexibilidad y pertinencia, cuidando la fluidez de la comunicación y la calidad de la información.

En todas las entrevistas realizadas el trato en general fue muy bueno, cordial, de respeto e interés mutuo, teniendo los deseos de participar a la mayoría de los entrevistados.

Las entrevistas semi estructuradas, fueron grabadas en formato audio y fueron transcritas para su análisis. A todos los entrevistados se les entregó una hoja de información de participante (ver anexo 2) donde se explica el motivo de la investigación, la razón del por qué fue seleccionado, y se declara que toda la información proporcionada solo se utilizaría para esta investigación y con fines pedagógicos.

En el marco ético de la investigación, a todos los entrevistados se le solicitó autorización para poder realizar la grabación.

Análisis e interpretación de la información

Las transcripciones de las entrevistas fueron vaciadas en una matriz, utilizando la técnica de análisis de contenido cualitativo que permitiera un análisis por categorías temáticas rescatadas de la pauta de entrevista como de los discursos de los entrevistados, como también según el tipo de informante. Ello permitió observar las semejanzas y diferencias, tanto en el contenido de las opiniones, como en los discursos y concepciones presentes. Asimismo se usó el software⁸ NVivo⁹ para facilitar el proceso de análisis el cual permitió clasificar los distintos nodos o categorías de análisis. El software fue un acompañamiento metodológico, ya que este entrega las herramientas para poder reconstruir el relato de los entrevistados, haciendo la distinción entre aquellas ideas que se pensaron con antelación (nodos ramificados)¹⁰, y aquellos que se consideran a partir del mismo lenguaje de los entrevistados (nodos en vivo)¹¹. Además, tiene otras propiedades que son merecedoras de mayor análisis y uso en los estudios cualitativos.

El proceso de análisis de las categorías y los hallazgos encontrados en este estudio de caso apeló al marco conceptual desarrollado para el efecto, el cual a continuación se describe.

⁸ El uso del software es una herramienta de localización y recuperación de datos dotada de rapidez y seguridad. Taylor (1994:134) manifiesta que un buen investigador es un buen artesano, que evite un conjunto rígido de procedimientos. Por sobre todo que trate de desarrollar y aplicar la imaginación. Que eluda el fetichismo del método y la técnica. Que impulse la rehabilitación de una artesanía intelectual no presuntuosa y trate de convertirse en artesano usted mismo. Que cada hombre sea su propio metodólogo.

⁹ NVivo es un software de apoyo a la investigación cualitativa y de métodos mixtos. Le ayuda a compilar, organizar y analizar contenido de entrevistas, discusiones de grupos focales, encuestas, audio; ahora con el NVivo 10 también, medios sociales y páginas web. Para mayor información ver: http://www.qsrinternational.com/other-languages_spanish.aspx

¹⁰ **Nodos ramificados:** son aquellos nodos de construcción sociológica que plantea previamente el investigador para el análisis

¹¹ **Nodos en vivo:** son un tipo de nodo libre que se designan a partir del mismo lenguaje de los entrevistados. Es cuando una frase por sí misma pasa a ser una categoría que emerge del discurso. Y los **Nodos libres:** son los nodos que emergen del discurso de los entrevistados. En este caso serían las distintas formas en que se manifiestan los nodos ramificados (propiedades). Asimismo incluye aspectos o dimensiones no contempladas por el investigador.

3 Marco Conceptual

Este capítulo desarrolla un marco conceptual que expone y delimita las dimensiones de análisis del caso estudiado. Se considera los siguientes concepciones: democracia, ciudadanía y sociedad civil como tres conceptos que definen el marco de la participación; gobernanza en el ámbito local; participación ciudadana; la participación en el ámbito local, el control social, la participación comunitaria; mecanismos de participación; las mesas de participación ciudadana y el marco jurídico que norma la participación en el Municipio de Sucre.

3.1 Democracia, ciudadanía y sociedad civil tres conceptos que definen el marco de la participación

Democracia

El Profesor Campero (2014:1) indica que la democracia es un producto histórico y no sólo una “idea” académica. Esto es, resultado de luchas sociales y reflexión conceptual sobre ellas. Según el autor la democracia se construye a partir de un triángulo como son:

La democracia funda su origen en el poder social y no en el poder sagrado. Por ello es fruto de la “razón” y no de la revelación, tal poder social se expresa en la “soberanía popular”, que es su manifestación. Sin embargo, la democracia como cualquier régimen político u orden social, requieren capacidad de “producir progreso”, lo que supone necesidad de generar riqueza (o capacidad de acumulación, como se diría antes). Estos tres componentes se relacionan entre ellos de diferentes maneras en las distintas sociedades, dando lugar a un “balance” entre ellos que nunca es estático, sino histórico.

Entonces, en cualquier democracia la participación juega un rol esencial. El gobierno del pueblo requiere necesariamente del involucramiento, deliberación y participación de quienes son reconocidos como ciudadanos. La participación en organizaciones medias de la sociedad contribuye a fortalecer el capital social de una comunidad, y éste estaría asociado en forma positiva con el funcionamiento de un sistema democrático. (PNUD, 2014:228).

Dicho de otra manera, la participación es lo que define la democracia y el mecanismo de la representación no parece ser suficiente para poder hablar de verdadera participación. Mujica (2005:4) señala que la participación es uno de los elementos o componentes básicos de la misma. De hecho la democracia no existe sin participación.

De este modo no solamente resulta valiosa para la democracia la participación electoral, sino también la participación ciudadana, en formas de asociatividad que implican el involucramiento en actividades o en organizaciones públicas de nivel intermedio o local, como las juntas de vecinos o los clubes deportivos, además de movimientos sociales preocupados de diversas temáticas públicas. Este tipo de organizaciones no solo tienen el potencial de influir en la toma de decisiones y aportar a su entorno social. Al mismo tiempo, la participación está ligada a la confianza en las instituciones en general, aportando al fortalecimiento democrático. (PNUD, 2014:228).

Salazar (2004:44) propone una noción mínima de democracia en la que será posible identificar la naturaleza de su relación conceptual con la noción de participación ciudadana. La

noción mínima que propone pretende ser el común denominador de las diferentes teorías o concepciones de la democracia. En su noción mínima, la democracia es la forma de gobierno en la que el número más amplio posible de individuos adultos de la colectividad (los ciudadanos) participan libremente en la adopción de las decisiones colectivas a través de procedimientos preestablecidos como lo es la regla de mayoría. Esta noción mínima de democracia es meramente formal y se centra en los procedimientos que nos dicen quién está autorizado para decidir en una comunidad determinada y como debe hacerlo.

En este sentido íntimo, originario y fundamental, es que la idea de democracia se vincula con la noción de participación: las decisiones vienen desde abajo porque los ciudadanos participan en su adopción. Por ello, democracia y participación son conceptos entrelazados. Igualmente, el autor afirma que la democracia se encuentra fuertemente determinada por la participación ciudadana, una democracia sin participación ciudadana es una contradicción en sus términos. (Salazar, 2004: 45).

Entonces las nociones de participación, sociedad civil y de ciudadanía son las que otorgan un significado al concepto de democracia y que hacen sentido a este estudio de caso pues, en tanto se tenga una democracia fortalecida habrá una participación ciudadana eficiente, ya que la democracia se expresa en la creación de espacios públicos y en una creciente participación de la sociedad civil en los procesos de discusión y de toma de decisiones relacionados con los temas de políticas públicas.

Sociedad civil

El concepto de sociedad civil a través de la historia ha presentado características diferentes según el momento histórico en que es concebido, cumpliendo diversas funciones en el modelo teórico político en que esté inscrito. Sin embargo la sociedad civil es una figura específicamente moderna. La filosofía aristotélica introduce una noción esencial, esto es, la de la sociedad civil como una agrupación de ciudadanos libres e iguales a partir de la cual se participaba políticamente. La sociedad civil es vista actualmente, desde variados ángulos y de diversas posiciones teóricas. Son muchas perspectivas las que trabajan el concepto, el cual se construye con matices que lo hacen ambivalente (Paredes, 2007:2).

Paredes (2007:3) basándose en Gellner (1994) afirma que la sociedad civil se compone de una pluralidad económica, política e ideológica de instituciones no gubernamentales suficientemente fuertes como para contrarrestar al Estado, aunque es importante mantener la autonomía y la libertad de las unidades productivas, ni una, ni otra pueden ser absolutas ya que se encuentran condicionadas por las políticas de Estado, quien es el que puede decidir con amplio margen de autonomía que esferas de su influencia son moralmente aceptables.

Para Diamond (1997:126) la sociedad civil se concibe aquí como el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por el orden legal o juego de reglas compartidas [...] involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado. El autor asume la herencia hegeliana, al entender la sociedad civil como ámbito intermedio entre las esferas privada, familiar del Estado. También la diferencia de la economía, entendida como la actividad lucrativa de personas o grupos, así como también la herencia de Tocqueville, sosteniendo que la sociedad civil no pretende controlar al Estado, sino más bien, restringir y legitimar su poder. Igualmente incorpora en el ámbito de la

sociedad civil el común acuerdo de reglas compartidas, como evitar la violencia y respetar el pluralismo. Entonces la sociedad civil, para para este autor está compuesta de distintos tipos de asociaciones, como las económicas, culturales, informativas y educativas, de interés, de desarrollo, de orientación específica y cívica. Cada uno de estos tipos de asociaciones cumple diferentes funciones en el conjunto de la sociedad civil.

Delamaza (2005:10) afirma que “la sociedad civil tiene dos componentes principales: uno, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y la viabilidad de la intervención de la ciudadanía en la operación de la misma del sistema (...) y el conjunto de los movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados”.

Entonces decimos que la sociedad civil se construye como espacio de participación democratizadora en la medida en que se genera, también, la idea de ciudadanía. A continuación desarrollamos este concepto.

Ciudadanía

El concepto de ciudadanía se relaciona habitualmente con el ámbito de la modernidad, su nacimiento se produjo realmente mucho antes, en la época de la Grecia clásica.

Marshall (1998:22,23) señala que el desarrollo de la ciudadanía hasta finales del siglo XIX supone una división de ciudadanía en tres partes que son: **el elemento civil** se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia; **el elemento político**, entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros y **el elemento social** que abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad.

Una definición del concepto clásico de ciudadanía, que Tomas Marshall esboza en su ensayo de 1949 la define como “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones. Las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones” (Marshall, 1998:37). Esta definición se basa en el reconocimiento de derechos de carácter civil, político y social, el donde los ciudadanos aseguran un nivel de bienestar mínimo.

La concepción moderna de ciudadano se levanta sobre la confluencia entre el principio de la igualdad básica de las personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales. En cuanto ciudadano, el individuo es la unidad componente de la democracia (Mujica, 2001:2).

Sartori (1989) complementando lo anterior cuando indica que la participación está en el centro de la ciudadanía. Ella ha sido entendida como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes,

directa o indirectamente, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política gubernamental.

La participación en la democracia es la parte medular de la ciudadanía, de tal suerte que el sujeto se construye como ciudadano en la medida en que desarrolla una práctica en la democracia. Ciudadanía y democracia son, entonces, categorías políticas que poseen una dimensión activa, ambas existen por y para los ciudadanos, e implican ciertos valores políticos y sociales que inducen y orientan la práctica participativa. (Narro, 2003:8).

Cunill (2004:57) mantiene que la ciudadanía es un camino de doble vía. Por una parte, su desarrollo exige el reconocimiento y ampliación de los derechos sociales, así como el respeto de su diversidad. Por otra parte, el desarrollo de la ciudadanía exige reforzar la solidaridad como principio de organización social.

Mujica (2005:3) indica que una cultura política y democrática debiera abrir espacio a una ciudadanía deliberativa como criterio clave para discernir el significado de la participación. La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de la gente como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. La ciudadanía deliberativa supone que la gente ejerza su capacidad reflexiva y exprese sus ideales e intereses, organizándolos, articulándolos y negociándolos a nivel social. Por tanto, una ciudadanía deliberativa, entendida en los términos antes expresados constituye un ideal o un sueño en nuestras sociedades.

Entonces la ciudadanía no tiene las restricciones (legales, organizativas, de inercia histórica, etc.), con que puede encontrarse el aparato del Estado para el cumplimiento de sus objetivos. La ciudadanía es libre de organizarse y de usar sus recursos en la forma que lo estime conveniente para el logro de sus fines. Ella es naturalmente más innovadora y flexible que el Estado. Aprovechar ese “capital”, incorporándolo al sector público, es una forma de fortalecer la gestión pública. (SUBDERE, 2004).

De esta manera lo visto hasta aquí la ciudadanía es un elemento de la sociedad civil en esta relación aún sigue abierta. De este modo el autor Narro (2003:9) afirma que el proceso de ciudadanización y construcción de sociedad civil es, también, el de la construcción de la democracia.

Entonces podríamos indicar para este estudio de caso que la democracia, la sociedad civil y la ciudadanía son tres concepciones que definen el marco de la participación tanto a nivel nacional como a nivel local. A continuación nos remitimos al tema la gobernanza en un nivel local de desarrollo urbano, es decir, en comunidades políticas determinadas.

3.2 Gobernanza en el ámbito local

El escenario actual que vivimos, nos presenta un mundo globalizado que necesita hacerse cargo de problemas a nivel local. Es la dialéctica entre lo global y lo local. El gobierno central ya no es capaz de hacerse cargo de la solución de la multiplicidad de problemas que enfrenta; es la hora de pasar el testimonio al gobierno local, generando espacios de participación y toma de decisión ciudadana (Jorquera, 2011:3).

Según Mayntz (2001:4) la gobernanza se inicia a nivel del gobierno local, en donde las asociaciones público-privadas a menudo tienen mayor tradición que en los niveles políticos más altos. Por definición, la gobernanza trata de la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público. Entonces la autora sostiene que la gobernanza significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones.

Entonces, la “gobernanza aparece como una forma de ejercicio de gobierno” en que la coherencia de la acción pública no responde a las decisiones y acciones centralizadas propias de la élite político-administrativa sino que responde a la coordinación entre distintos actores públicos y privados para definir espacios comunes y metas compartidas. Para que ello así ocurra, es condición absoluta que la sociedad civil tenga un adecuado desarrollo que le permita coordinarse con el aparato estatal. (Jorquera, 2011:7).

Por su parte, la gobernanza local trata del poder y de la autoridad y de cómo una región, municipalidad o comunidad cualquiera gestiona sus asuntos; por tanto, incluye a los ciudadanos, las instituciones y las relaciones de estas con el Estado a nivel regional, municipal y comunitario. De esta manera, es imposible hablar de gobernanza local sino existe previamente una gobernanza democrática a nivel central (Comisión Europea, 2008).

Montecinos (2007) estudia la gobernanza de proximidad y participativa que es una propuesta teórica específica en torno a la Gobernanza, se plantea como relación sustantiva entre el Estado y la sociedad civil y se entiende como un espacio potencial de profundización democrática, a partir de la participación y proximidad, es decir, a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno. La gobernanza llevada al espacio local recupera el rol político que le corresponde jugar, tanto al municipio como a otros actores frente a la ampliación de las agendas locales. Por lo tanto, para recuperar la legitimidad de la democrática es necesario comenzar su recuperación desde el nivel más cercano a los ciudadanos, es decir, desde los municipios y con una participación activa de ellos en la gestión local. De este modo, la proximidad, configurado en redes horizontales y participativas sugiere que el territorio local y el municipio no son una realidad física y administrativa, sino que también son una realidad relacional, la cual se convierte en un elemento estructural que apoya la superación de la visión jerárquica y segmentada del gobierno tradicional, en sentido que adquieren un marco mayor de gestión local asociada a la gobernanza de proximidad a través de la dimensión horizontal participativa. En ella se encuentra la presencia de múltiples actores, sociales, privados, políticos y públicos donde se delibera y articula la agenda local.

Entonces la gobernanza local aparece como un instrumento relevante para alcanzar con los objetivos propuestos. En este escenario surgen, a nivel local, diversas y heterogéneas experiencias de gestión en formatos de gobernanza. Cabe señalar como ejemplos el presupuesto participativo en Porto Alegre desde 1989, la Ley de Participación Popular boliviana de 1994, con la creación de Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia de la gestión pública (Zubringgen, 2011).

Entonces el mejor ámbito para el desarrollo de las nuevas formas de gobernanza es el nivel local. La participación ciudadana en el ámbito local cobra particular importancia ya que éste es el nivel de gobierno más próximo al ciudadano y donde se puede articular de una manera más efectiva. Por lo tanto, los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana como las mesas de participación ensayadas en este estudio de caso serán un elemento de reflexión y de generación de propuestas de avance en la materia para el municipio de Sucre, ya que habría una relación más cercana con el ciudadano.

3.3 Participación ciudadana

Para Montero (2004:108) participar es algo más grande, todo el mundo trabaja unido; colaborar es más pequeño, es trabajar también, pero como más reducido. Yo puedo trabajar sola y colaboro. Cuando yo participo yo trabajo con otras personas. Entonces La participación ciudadana puede ofrecer inmensas posibilidades para la toma de decisiones, sobre todo en un mundo cada vez más complejo.

Para Cunill (2003:4) la participación ciudadana consiste en “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado”. Asimismo la autora supone que las personas individuales en tanto que ciudadanas toman parte en alguna actividad pública.

Mujica (2001:2) afirma que la participación ciudadana, es entendida como la superación del déficit de ciudadanía, no es sólo un valor en sí misma, sino también contribuye a la consolidación democrática, al controlar y limitar el poder del Estado, pues esto estimularía el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales, y desarrollaría una cultura democrática de tolerancia, equidad y solidaridad.

La participación ciudadana es una estrategia orientada a promover o potenciar la incidencia e implicación de la ciudadanía en las políticas públicas. La participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho constitucional de la ciudadanía y un mandato imperativo que la Constitución dicta a los gobiernos públicos, así que corresponde a los gobiernos municipales facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. (Nieto, 2010:14).

Entonces la participación ciudadana proporciona a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas públicas, lo que le permite convertirse en una organización en constante aprendizaje. Simultáneamente, esto garantiza una implementación más eficaz de dichas políticas, en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración. este autor, manifiesta que la participación ciudadana es el proceso de toma de decisiones, además crea una relación bidireccional elaborada por las instituciones públicas y los ciudadanos donde se fundamenta en el principio de la coparticipación. Porque la participación se refiere a que los mismos ciudadanos jueguen un rol en la elaboración de políticas públicas; proponiendo alternativas (Gramberger, 2006:20).

Para Villarreal (2006:31) la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir. Así mismo la autora indica que la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas es importante porque

constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social. También este autor manifiesta que la Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

La participación es siempre un acto social, nadie puede participar de manera privada, para sí mismo, sino que siempre lo hace junto a otros, un grupo más amplio de personas. Tampoco es posible participar en todo, ni participar todos de la misma manera. Lo importante es que cada uno descubra para qué quiere participar, dónde lo quiere hacer y con quiénes. Además este autor señala que a través de la participación se centran las necesidades de las personas en función de las propias convicciones e intereses permitiendo, en el mejor de los casos, mejoras en las condiciones de vida, el espacio para promover el diálogo, la diversidad, el pluralismo, un diálogo entre los ciudadanos la sociedad y los representantes públicos. Igualmente es una forma de fortalecer las necesidades comunes de los ciudadanos mediante la asociatividad. De esta manera los integrantes de la sociedad dan a conocer su opinión para que en forma conjunta influyan en las decisiones de su interés. Una de las máximas representaciones de los procesos de participación se genera en la elección de los representantes públicos, desde el Presidente hasta los representantes vecinales, pasando por la opinión en las decisiones de selección de parlamentarios, alcaldes, concejales y representaciones del mundo estudiantil, federaciones y centros de alumnos. (Rodríguez, 2007:5).

La Participación Ciudadana, además de fortalecer la democracia y la gobernanza, lleva a la creación de una identidad nacional más auténtica, a partir de la incorporación en el quehacer público, de aquello que identifica a la gente. Asimismo mejora la calidad y eficiencia de la gestión pública, porque; es un mecanismo de expresión e integración de las demandas ciudadanas en materias de interés público; es una instancia para la entrega e incorporación de la capacidad propositiva e innovativa de la gente; es un instrumento para el aporte de los ciudadanos en la consecución de sus demandas; y es un instrumento de control ciudadano. (Subdere, 2004:10).

Santillán (2004) distingue tres grandes modelos que englobarían los distintos procesos de participación ciudadana que son: participación ciudadana nominal; participación ciudadana relacional y participación ciudadana real.

La participación ciudadana nominal, se entiende como aquellas herramientas y procesos con los cuales se recaban las demandas ciudadanas sin que esto implique la conformación de un proceso comunitario inclusivo en donde los ciudadanos se apropien del espacio público y las decisiones en las políticas públicas. Quienes encabezan las instituciones o los proyectos son quienes tienen el poder de decisión. En la participación nominal la relación entre actores (ciudadano, población) e institución (gobierno municipal) es unidireccional, o sea, no existen niveles de integración e interacción entre los mismos y la presencia de la comunidad se queda en el plano consultivo. Entonces la participación nominal sería una forma de democracia representativa en la que el ciudadano expresaría sus demandas y deseos a través de instancias adecuadas para tal efecto, con lo cual hay una periodicidad mayor que las urnas electorales pero cumpliendo ambos los mismos roles, es decir, intermediando entre la comunidad y el Estado a través de representantes políticos o técnicos quienes tienen poderes de decisión (Santillán, 2004:59).

La participación ciudadana relacional pertenece a las tendencias actuales de la “*new public management*”, el cual es vista como una herramienta para la optimización de los recursos públicos a través de mecanismos como la coparticipación o el “*partnership*” entre las instituciones y las asociaciones ciudadanas. Esta manera de entender la participación se proliferó a raíz de las experiencias implementadas por el Banco Mundial. En la participación relacional una pequeña proporción de la ciudadanía tiene una amplia influencia en el ciclo político, tanto en la interacción con los técnicos y representantes, como con el mismo presupuesto público, esta forma de participación es funcional a los proyectos y no permite una autonomía de la comunidad. Esta participación permitiría a las asociaciones ciudadanas gestionar programas públicos a través de un supuesto empoderamiento pues no existe poder de decisión desde la formulación de los planes o proyectos; ello entroncaría no solo con una mayor voluntad de dar un papel relevante a la sociedad, sino también con los mecanismos de externalización de la producción de servicios públicos. (Santillán, 2004:61).

La participación ciudadana real, hace referencia a espacios inclusivos donde los ciudadanos forman parte del proceso de toma de decisión en las esferas públicas además de ejercer un control sobre la asignación de presupuestos y ejecución de proyectos. Estos espacios dan una entrada real a la ciudadanía al escuchar sus preferencias y permitirles ser parte de la ejecución de planes y proyectos. Está más relacionada con la democracia participativa pues los ciudadanos tienen el espacio de plena potestad para el reclamo y vigencia de sus derechos; allí desaparece la figura delegativa para la toma de decisiones, lo cual se da bajo mínimas condiciones de igualdad. (Santillán, 2004:63).

Los técnicos y los políticos son quienes implementan una u otra técnica de participación con sus respectivas implicaciones políticas, En ningún caso, la elección de una u otra herramienta se libra de la voluntad de los políticos y técnicos en establecer vías para ejercer su función de representantes públicos.

Una vez desarrollado algunos conceptos de participación ciudadana nos referiremos a una participación ciudadana a nivel municipal o local como se reúne el estudio de caso en el Municipio de Sucre.

3.4 La participación en el ámbito local

Como se ha observado hasta ahora la participación es una palabra llena de significados y que despierta muchas emociones. Una palabra habitual en la vida cotidiana de los municipios, en la gestión de los ayuntamientos¹² y en las actividades de las asociaciones. A veces, la participación parece casi una palabra mágica. Si escuchamos a los partidos de la oposición en muchos de los ayuntamientos y de los parlamentos del mundo, los problemas tienen una solución muy sencilla: los gobiernos lo están haciendo mal porque no han querido escuchar a la gente; todo habría ido mejor si hubiera habido un proceso de participación. La Participación es el talismán al que todos recurren cuando cualquier conflicto empieza a aparecer de forma insistente en las vidas de nuestros municipios (Font y Blanco, 2006:13).

¹² El ayuntamiento es la corporación formada por el alcalde o intendente y los concejales que se encargan de la administración política de un municipio. El término se utiliza como sinónimo de municipalidad o corporación municipal Lee todo en: Definición de ayuntamiento - Qué es, Significado y Concepto.

Existen varias definiciones de participación que varían en los detalles, pero todas giran en torno a una misma idea. Sin embargo, para este estudio de caso nos referiremos concretamente a la participación ciudadana local.

Fernández (2006:1) señala, que existe un amplio consenso en que el nivel local representa el espacio por excelencia para hacer efectiva la participación, porque en él es posible el encuentro cierto entre los ciudadanos y sus representantes y entre las necesidades de la población y las decisiones de la autoridad. La participación de los ciudadanos fortalece la gestión local, ya que incrementa la eficiencia y la eficacia de las decisiones.

Font y Blanco (2006:17) afirman que la participación es cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas. Así mismo la participación puede consistir en cualquier tipo de actividad, desde la forma más habitual y regulada en nuestras democracias como es votar, hasta las más indeseables, como son las formas de violencia política. En unos casos influimos en quién tomará las decisiones y en otros, en qué decisiones hay que tomar. Igualmente este autor sostiene que la participación local es un instrumento para conseguir algo, en este caso una determinada política. Es posible que en el momento de participar no siempre nos lo planteemos así, y que este efecto sea inconsciente e indirecto, pero la participación tiene esta voluntad de influir en la realidad.

De este modo la participación ciudadana en el ámbito local constituye, en el presente, un intento de regenerar el sistema, y forma parte del fenómeno de dinamismo participativo que se está haciendo patente en nuestra sociedad frente a la apatía y el desinterés ciudadano. Se supone, en este sentido, que el nivel local es el ámbito adecuado para generar dinámicas de participación ciudadana por su identificación con las peculiaridades del territorio al que atiende, porque se considera que es lo suficientemente flexible para atender las demandas reales de la población, puesto que se cree que tiene más posibilidades de instaurar las condiciones para la inclusión de los individuos o de los colectivos interesados en las cuestiones públicas, y por último, por su conveniencia para construir capital social y contribuir a una toma de decisiones más eficiente. (Subirats, 2002).

Igualmente Ziccardi (1999), indica que el ámbito local es donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, en la colonia, en los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas, a bienes y servicios. Todo ello forma parte de la dimensión social de la ciudadanía e indica la calidad de vida que ofrece la ciudad a quienes en ella habitan. Porque la participación ciudadana, se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y sobre todo, debe existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

Entonces, el nivel local aparece, como el ámbito en el que deben dirimirse muchos de los retos que plantean las tendencias actuales y los diferentes autores. En este contexto, la asunción del liderazgo, el fortalecimiento de la capacidad de gobierno a estos niveles territoriales se configura como factor clave de competitividad, cohesión social y calidad de vida. Más allá de los roles tradicionales los gobiernos locales deben sobre todo actuar como elementos dinamizadores,

asumiendo el liderazgo territorial como parte consustancial a su misión. Deberán tener la capacidad de implicar y movilizar a la ciudadanía entorno a un proyecto común, identificar las posiciones e intereses, equilibrar fuerzas, crear alternativas para articular constructivamente los intereses legítimos de los diferentes grupos, de establecer relaciones de complicidad con agentes claves en el territorio, de conocer e integrar las perspectivas y las posiciones de los diferentes actores, ciudadanos (Nieto, 2010: 16)

3.5 Control Social

Es relevante hacer hincapié en la importancia que encierra el control social como momento de participación social en la gestión pública y en el que se encuentra el mayor potencial democratizador, dadas las consecuencias que produce y que repercuten tanto en el lado de la ciudadanía como en el de las políticas públicas. Y es que, en efecto, este es un mecanismo que permite a la ciudadanía, sobre la base de una información acabada acerca de un proyecto o programa determinado, aprobarlo, vetarlo y juzgar a sus ejecutores, de manera tal que asegura tanto la transparencia en la administración como el beneficio de la ciudadanía con la realización del proyecto y por ende su legitimidad democrática.

Si queremos comprender el control social en tanto “*accountability*” podemos empezar por reconocer, junto con el autor Serrano, que éste “alude al contrapeso que ejercen los ciudadanos frente a la acción del Estado cautelando el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Por medio de este control, individuos y organizaciones asumen responsabilidades frente al desempeño público” (Serrano, 1998:24). Desde aquí, entonces, puede entenderse el control social como aquella instancia en que las autoridades rinden cuentas a la ciudadanía respecto de los compromisos establecidos y esta última posee algún margen de facultades para vetarlas en caso de incumplimiento, ello lo realiza a través de la promoción de mociones de censura o la solicitud de remoción de una autoridad (Fernández 2006, 3).

En la misma línea y siguiendo a Mujica (2005) podemos dar cuenta de tres condiciones necesarias para el ejercicio del control social:

- La disposición de recursos sancionadores para el ejercicio del control social, de manera tal de poder vetar efectivamente a las autoridades en caso de incumplimientos.
- El derecho a la información y los espacios de discusión. Este se constituye quizás en el requisito fundamental para poder ejercer un control efectivo sobre la acción de las autoridades, puesto que sin información veraz y su correspondiente discusión no es posible enterarse del real cumplimiento o incumplimiento de las funciones de las autoridades y por ende no es posible sancionar los incumplimientos.
- La habilitación de los sujetos del control social. Se requiere que los ciudadanos que controlan a las autoridades cuenten con las capacidades y conocimientos técnicos necesarios para comprender suficientemente aquello sobre lo cual se controla.

Para Cunill (2003:9) el control social debe versar sobre las acciones y decisiones no sólo pasadas sino también futuras de la administración pública, tiene que poder ejercerse tanto en aquellos puntos donde se forman las decisiones y políticas públicas como donde se producen los bienes y servicios públicos. Además el control social debe versar sobre las acciones y decisiones no sólo pasadas sino también futuras de la administración pública, tiene que poder ejercerse tanto en aquellos puntos donde se forman las decisiones y políticas públicas como donde se producen

los bienes y servicios públicos. Del mismo modo la autora sostiene que el control social también deberá ser desplegado sobre los servicios públicos privatizados. Y que el control social incumbiría a las organizaciones sociales, a los ciudadanos sea en tanto "*stakeholders*" directos o no, y, por supuesto a los medios de comunicación.

Por su parte María Tibusay y Rodríguez (2007:7) señalan que el control social es un mecanismo a través del cual todo ciudadano, individual o colectivamente a los efectos de prevenir, racionalizar y promover correctivos, participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal.

La relevancia que reviste esta instancia para la formación y mantención de la sociedad civil se hace manifiesta al resaltar la relación que guarda el "*accountability*" con la democracia. Tal como lo manifiesta Moncrieffe (1998) este control ciudadano se constituye en una herramienta que permite a la ciudadanía asegurar la transparencia de la administración y con ello la persecución de intereses generales, haciendo frente así a la posibilidad que abre la democracia de albergar acciones contraproducentes para ella misma (como por ejemplo el utilizar los recursos estatales para fines individuales). De esta forma la sociedad civil se convierte en la entidad a la que el gobierno de turno rinde cuentas, lo cual le permite salvaguardar la orientación pública hacia la satisfacción de sus intereses.

Nuria Cunill (2003:12) afirma que el mayor grado de formalización otorgado al control social pareciera representar el caso de Bolivia, donde, aunque sólo para el espacio municipal, el diseño institucional contempla un órgano especial cuya legitimidad es jurídicamente reconocida por el Estado y cuyas atribuciones son asignadas legalmente; que actúa en representación de sujetos sociales específicos; y que dispone de recursos expresos, respaldados por la normativa jurídica, para hacer valer el control social.

Entonces el Control Social debe ser ejercido por todos los actores sociales de manera individual y/o colectiva, identificando y denunciando hechos irregulares y la falta de transparencia ante autoridades competentes, para prevenir y luchar contra la corrupción.

3.6 Participación comunitaria

Hablar de la participación comunitaria es un proceso mediante el cual los individuos se transforman de acuerdo a sus propias necesidades y las de su comunidad, adquiriendo un sentido de responsabilidad con respecto a su propio bienestar y el del grupo, contribuyendo conscientemente y constructivamente en el proceso de desarrollo. (Sagredo, 2009:2) indica que la participación comunitaria es la ampliación del espacio público como el lugar de encuentro de todos los ciudadanos, en el que son visibles, escuchados y acatados en igualdad de condiciones, es el espacio del involucramiento de los ciudadanos y de sus comunidades en las decisiones que les afectan directamente.

Asimismo afirma que la participación comunitaria es concebida como la defensa de los que no tienen voz. Acceso al poder de minorías y excluidos. Visibilización de los grupos sociales, etarios, regionales, de género, que no tienen posibilidades de expresión en la vida nacional. Mejor democracia, mayor efectividad. (Sagredo, 2009).

Montero (2004:108) concibe la participación comunitaria en los siguientes puntos:

- La acción conjunta y libre de un grupo que comparte intereses y objetivos.
- Contextualización y relación con la historia de la comunidad y el momento o la coyuntura en que se realiza.
- Un proceso que implica la producción y el intercambio de conocimiento. Se intercambian consejos, recursos y servicios.
- Acción socializadora y concientizadora que transmite, comparte y modifica patrones de conducta.
- Colaboración. Es decir, labor compartida por el grupo en diferentes grados de intensidad e involucración.
- Correlación. Relaciones compartidas, ideas compartidas, recursos materiales y espirituales compartidos.
- Organizar, dirigir, tomar decisiones, efectuar acciones a fin de alcanzar las metas establecidas conjuntamente.
- Existencia de patrones democráticos de comunicación entre los participantes.
- Reflexividad. Es decir, la capacidad de evaluar críticamente el trabajo hecho.
- Solidaridad.
- Diversos grados de compromiso con los proyectos comunitarios y sus objetivos. No todas las personas de una comunidad tienen el mismo grado de compromiso.
- Generación y aceptación de una normatividad a fin de funcionar como grupo.
- Dar y recibir. Se aporta y a la vez se es beneficiario de los aportes hechos por otros y, además, de la suma de todas las participaciones.
- Permite el desarrollo de la capacidad reflexiva y crítica.
- Puede introducir diversidad, haciendo posible el diálogo y la relación con otros en un plano de igualdad basado en la inclusión. (Montero, 2004:108)

El hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a participar y trabajar por ella.

Con lo dicho hasta aquí podemos señalar que la participación comunitaria se enmarca dentro de un contexto particular y específico como el de un barrio, una zona, una comuna, un distrito dentro de un municipio como lo es Sucre que cuenta dentro de su territorio barrios, zonas y distritos.

3.7 Mecanismos de Participación

La participación ciudadana no es una panacea, distintas experiencias prueban que la democracia funciona mejor con ciudadanos que intervienen activamente en la solución de los problemas de interés general. Pero la participación supone condiciones y requisitos que el Estado debe asegurar y garantizar. El Estado tiene responsabilidades indelegables respecto de la participación, es él quien debe asegurar las condiciones económicas y culturales básicas para una efectiva intervención ciudadana. La participación de la ciudadanía en la cosa pública debe significar la posibilidad de intervenir en la formulación de las políticas públicas, en la producción de bienes y servicios y en el control de la acción del gobierno. Para que ello sea posible, el mismo Estado debe producir mecanismos, reformas políticas, económicas y sociales que favorezcan e institucionalicen la participación ciudadana (Tibisay y Rodríguez, 2007:5).

En los últimos años se ha abierto una tendencia a buscar nuevas fórmulas de participación que confieran protagonismo a los ciudadanos organizados o no organizados, ya sea a través de un modelo de participación mixta o bien de base exclusivamente personal (Font, Blanco, Ricard, 2000:127).

Los mecanismos de participación son un conjunto de formatos participativos pensados únicamente para ello, para ordenar y facilitar la intervención ciudadana en la toma de decisiones, y que son aplicables a casi cualquier temática (Font & Blanco, 2006:49). Asimismo el autor Font (2000) señala que un mecanismo de participación tendrá también más posibilidades de ser visto como legítimo si se considera que los participantes han dispuesto de suficiente información para emitir sus opiniones. El reto, de cualquier mecanismo de participación, está en abrir espacios de participación ciudadana que ofrezcan las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas.

Para la comisión Intersectorial (CITCC), Los mecanismos de participación ciudadana son las formas que a través de las cuales la administración pública facilita la interacción con actores sociales, en función de las necesidades, intereses, expectativas y percepciones de la sociedad civil. (CITCC, 2008:6).

Los mecanismos de participación ciudadana en democracia directa, que hace referencia fundamentalmente a un grupo de instrumentos participativos cuya principal fuerza es su voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. (Font, en Ziccardi 2004:35).

El éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas, depende de la mera existencia de mecanismos participativos, además de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad civil para hacerlos exigibles. Lo mismo ocurre del lado del sector público, pues el éxito de la nueva gestión participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques. Entonces se trata de dotar a los tomadores de decisiones de elementos de análisis sistemáticos sobre opciones, proyecciones e implicancias de introducir mecanismos institucionales de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, entendiéndolos como parte de la modernización democrática del Estado y no como un elemento aislado del conjunto de la gestión pública, sus características y dinámica. (Delamaza, 2009:6).

Font y Blanco (2006) indican que no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posibles y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisiones final es una cuadratura del círculo quizás excesiva. Pero sin embargo, ser conscientes de la amplia gama de posibilidades existentes, de que a partir de 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. Igualmente las ventajas y desventajas de un determinado mecanismo de participación, se puede plantear que no existe un instrumento perfecto que reúna todas las características ideales, de tal manera que se requerirá un diagnóstico de la situación en la que se quiere poner en práctica el proceso, así como los objetivos prioritarios que se persiguen con la participación, los que difieren según casos y lugares (Delamaza, 2009: 20).

3.8 Las mesas de participación ciudadana

El presente estudio de caso analizó un mecanismo de participación ciudadana a nivel local como son las mesas de participación ciudadana. Dicho mecanismo preverá ofrecer a los ciudadanos y participantes las condiciones necesarias para que se puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas y que los mismos ciudadanos puedan construir ellos mismo una fuente básica de información para la toma de decisiones. Además, este mecanismo de participación tiene que ser percibido por la población como neutral y no como instrumento que está a disposición a los intereses de los políticos. Sabiendo que la responsabilidad de generar la participación depende de los gobiernos municipales, locales.

La bibliografía con respecto a este mecanismo de participación es escasa, por lo que se trató de maximizar los autores que trabajan con esta metodología. Existen algunas definiciones de las mesas ciudadanas, mesas de trabajo, mesas redondas, o mesas barriales, pero todas giran en torno a una misma idea. Echavarría (2013:1) indica que es una técnica grupal para dar a conocer el punto de vista de distintas personas sobre un tema determinado con enfoque polémico problemático. Además puede ser utilizada de diferentes formas desde la presentación de un evento científico, una actividad docente, un seminario, hasta el encuentro de ciudadanos para participar. El surgimiento de este tipo de reunión tiene su antecedente en la leyenda del rey Arturo sobre la Mesa Redonda o Tabla Redonda. Se trataba de una mesa mística de Camelot alrededor de la cual el rey y sus caballeros se sentaban para discutir asuntos cruciales para la seguridad del reino.

Las mesas tienen por esencia el intercambio de opiniones entre un grupo de personas que, después de una discusión abierta sobre un determinado tema o problema, pretenden llegar a una conclusión, por principio, todas las opiniones expresadas por los y las participantes tienen la misma validez y su objetivo es aportar ideas que enriquezcan el conocimiento de algún tema. Generalmente hay una moderadora o técnico encargado de conducir las exposiciones, de conciliar puntos de vista y, sobre todo, de garantizar un ambiente de respeto recíproco. (Zurita, 2010).

En la Mesa de participación ciudadana a diferencia de otros mecanismos, los expositores debaten entre sí diferentes puntos de vista sobre el tema en cuestión y se incluye la participación y el debate público, del ciudadano. Por tanto, la Mesa, necesariamente, incluye el problema y la solución. (Echevarría, 2013).

Entonces las Mesas de Participación Ciudadana se definen como espacios de encuentro entre la ciudadanía tanto organizada como la no organizada del barrio, del distrito, técnicos del ayuntamiento y responsables políticos del municipio. En el marco de estos encuentros, se fomenta el trabajo en conjunto para tomar decisiones sobre aquellos problemas del municipio del barrio que entre todos se definen como prioritarios y sobre las distintas alternativas para solucionarlos, (Cabrera, 2012:4).

Para la municipalidad de Peñalolén¹³ la mesa ciudadana barrial es definida como una instancia de participación e intercambio entre diferentes actores locales organizados, así como no organizados, que intervienen sobre un mismo radio territorial definido como barrio. Dichas mesas tienen como finalidad definir necesidades, priorizar, diseñar y ejecutar acciones en común que apunten al aumento de la calidad de vida del barrio. Además la Mesa ciudadana es un mecanismo

¹³ Disponible en www.penalolen.cl.

estable de intercambio de información y coordinación técnica entre las áreas municipales, con el objetivo de tratar las distintas actuaciones relativas a esta materia y establecer las coordinaciones necesarias, permitiendo desarrollar un trabajo más eficaz y eficiente. Asimismo este autor manifiesta que la Mesa tiene la función de realización de informes de viabilidad técnica para las propuestas de actuaciones derivadas de los órganos de participación. (Arteaga, 2012:3).

El Ayuntamiento de Armilla¹⁴ del país de España expresa que las mesas ciudadana son una de las principales herramientas de participación ciudadana en la elaboración del Plan Estratégico Local. Este sistema recoge de forma directa la consideración que la población tiene sobre la situación del municipio, además la mesa identifica las principales fortalezas y debilidades en cada una de las áreas temáticas establecidas para cada mesa de trabajo, y formula las principales acciones que conforman el plan de actuación, recogiendo y analizando las propuestas planteadas. La composición de estas mesas garantiza en todo momento la participación ciudadana a través de las diferentes entidades asociativas que existen en el municipio. Asociaciones juveniles; empresarios profesionales; juntas vecinales; sindicatos; empresariales; organizaciones sociales etc., están invitadas a participar activamente en estos grupos de discusión y propuesta. En estas mesas, además de responsables políticos y técnicos de cada área y las asociaciones de la localidad, participan entidades públicas y privadas que trabajan en el municipio y que tiene una relación directa con el tema o temas a tratar en cada una de ellas.

Las mesas permite la participación de todos y cada uno de los participantes en la misma, así como ir recogiendo toda la información precisa para conseguir el objetivo propuesto final. Posteriormente será el encargado de sintetizar los diferentes puntos de vista de los participantes y concretar en un documento final aquellos aspectos, conclusiones y propuestas que servirán para redactar el documento Plan Estratégico Local del municipio

El propósito de las mesas ciudadanas es construir una visión colectiva de desarrollo social local donde se fomente el sentimiento de pertenencia a lo local, reconociendo liderazgos individuales y colectivos con capacidad para convocar el compromiso local en el proceso que se promueve desarrollando nuevos vínculos entre los actores comprometidos con el barrio y recabar propuestas de las entidades ciudadanas y de la ciudadanía en general relativas al funcionamiento de los servicios y / o actuaciones municipales. (Cabrera, 2012:4).

Normativa que regula las mesas de participación Ciudadana en Sucre

Las mesas ciudadanas de dialogo está establecido en la ley N° 341 de Participación y Control social en al art. 39 donde manifiesta que el Estado Plurinacional de Bolivia a través de los gobiernos municipales garantizaran la realización de las Mesas Ciudadanas de dialogo para la participación y concertación de propuestas de reflexión y desarrollo de políticas de gobierno que serán sistematizadas e incorporadas en sus respectivos Planes de Desarrollo municipales. Asimismo las mesas ciudadanas de dialogo está reglamentada en la ley Autonómica Municipal N° 17/13 de “Funcionamiento e implementación de la participación y control social” promulgada en fecha 21 de mayo de 2013 por el gobierno municipal de Sucre, en el que establecen mecanismos de participación directa y mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal donde las mesas ciudadanas de dialogo se encuentra en el inciso 5 como un mecanismo de participación ciudadana en la gestión pública.

¹⁴ Disponible en <http://www.armilladigital.com/elmunicipio/plan-estrategico-local/participacion-ciudadana/>

3.9 Marco jurídico que norma la participación ciudadana en el municipio de Sucre

3.9.1 Una mirada sobre la participación ciudadana en Bolivia

La participación ciudadana es uno de los pilares que sostiene el proceso de democratización en Bolivia. Sus particularidades y logros generaron condiciones que permitieron abrir nuevas oportunidades para lo que es hoy la sociedad civil organizada.

Un primer hito en la democratización de Bolivia fue, la Revolución Nacional (1952) que puso fin al modelo político semifeudal con un conjunto de cambios a la estructura social, política y económica del Estado. El voto universal, incorporó a la vida política a indígenas y mujeres, hasta entonces excluidos, mientras que la nacionalización de las minas y la reforma agraria modificaron la estructura productiva de Bolivia. El gobierno del MNR¹⁵ concluyó después de 12 años con un golpe de estado militar (1964), momento a partir del cual Bolivia ingresó en un ciclo de gobiernos militares, por más de 18 años. Durante esos largos años de violación de los derechos humanos y de los más elementales derechos políticos, sin partidos políticos que tuvieran vigencia, la Central Obrera Boliviana (COB) se constituyó en el principal núcleo de oposición y condujo la lucha por la reconquista de la democracia y la participación ciudadana. En este mismo período, se creó el pacto militar-campesino para mantener la subordinación de los sindicatos campesinos a los gobiernos de turno. Recién a mediados de los años 70 comenzó a formarse una nueva generación de dirigentes, cansados de las prácticas clientelares y decididos a impulsar un movimiento campesino independiente. (Hofmann, 2009:4).

En 1982 inició el periodo democrático con una frágil democracia que enfrentó una muy difícil situación económica y política. La década de los 90 marcó un nuevo periodo para el proceso de descentralización y participación social. El 20 de abril de 1994, Gonzalo Sánchez de Lozada promulgó la Ley 1551 de Participación Popular. Esta Ley se constituyó en una respuesta innovadora que inauguró una nueva etapa de profundización de la democracia, sustentada en una amplia participación social en la gestión y el desarrollo de los municipios. Este conjunto de transformaciones formó parte de las reformas denominadas de segunda generación que, a diferencia de las primeras orientadas a la estabilización y liberalización económica, se centraron en reformas a la estructura del Estado para facilitar el desarrollo institucional y la gobernabilidad.

La demanda por profundizar la descentralización y la participación social en el nivel departamental, brotó nuevamente el 2004, durante la gestión de Carlos Mesa, escrita ya por el enfrentamiento con las regiones, especialmente del oriente boliviano, dando lugar a la primera elección directa de Prefectos el 2005, seguida por el referéndum por las autonomías departamentales el 2006. Ambos hechos emergen paralelamente a las demandas para la instalación de la Asamblea Constituyente, la cual es abanderada principalmente por el movimiento indígena campesino del occidente del país.

Este periodo es sin duda uno de los más ricos en los procesos de descentralización de Estado y ampliación de la participación ciudadana social en el espacio público. Sin embargo, fue también un periodo marcado por demandas cada vez más grandes de refundación del Estado que finalmente condujo a la realización de la Asamblea Constituyente proceso que culminó en enero de 2009 con un Referéndum que ratificó la propuesta de nueva Constitución Política del Estado. (Hofmann, 2009:8)

¹⁵ Partido Político; movimiento nacionalista revolucionario.

3.9.2 Marco jurídico que norma la participación ciudadana

El 21 de Enero de 2006 fue un día histórico no sólo para Bolivia, sino que para todo el mundo ya que tomaba la posesión el primer presidente indígena del mundo, y líder de muchos movimientos sociales que abogaba por una mayor participación ciudadana en relación a las políticas públicas. Con la elección del presidente indígena Evo Morales Ayma, quien modifica sustancialmente la Constitución Política de Bolivia,¹⁶ la cual prevé la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas públicas y el ejercicio del control social sobre la calidad de los servicios y la gestión pública en todos los niveles del Estado. Asimismo, crea marcos normativos que dan un nuevo matiz a la participación ciudadana, que se expresan en la Ley marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez¹⁷, la Ley de Participación y Control Social¹⁸, y la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales, que fue promulgada el 9 de enero del 2014.

En primer lugar, es oportuno remitirse a la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

3.9.3.1 Constitución política del Estado

Para realizar un diagnóstico de la participación ciudadana a nivel municipal local, es necesario revisar tanto las instituciones que buscan canalizarla, como los incentivos que existen para que ésta sea efectiva. En primer lugar, es pertinente remitirse a las leyes como Constitución Política del Estado. (Rodríguez, 2007:6)

La nueva Constitución Política del Estado en adelante CPE no sólo plantea desafíos para su implementación de la participación ciudadana, sino además demanda una reflexión profunda sobre sus implicancias en términos de la construcción de una cultura ciudadana capaz de sustentar un Estado de Derecho.

En el artículo 11 de la CPE establece que: Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. Este es un artículo importante en la tarea de hacer propuestas sobre participación y control social.

En esta vía, el artículo 26 garantiza que “las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres”.

La Constitución Política del Estado en su artículo 241 reconoce la participación de la sociedad civil organizada, ejerciendo el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales; el artículo 242 de la citada Constitución, señala las facultades de la participación y control social de la sociedad civil, en la vida pública del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶ La constitución política del estado plurinacional de Bolivia entre en vigencia desde el 9 de febrero del 2009, tras ser aprobada en un referéndum con un 90,24% de participación ciudadana.

¹⁷ La ley marco de autonomías y descentralización “Andrés Ibáñez” promulgada el 19 de julio de 2010 fue aprobada por 2/3 de los miembros de la asamblea legislativa plurinacional.

¹⁸ La Ley de participación y control social el 05 de febrero tras mucho debate se aprobó la ley, ratificando los derechos de la sociedad civil de intervenir en asuntos importantes de la gestión pública

La Nueva Constitución Política del Estado en cuanto a las formas de participación, adquiere mayor importancia en el nuevo texto constitucional. Determina que la relación de la sociedad civil con el Estado se plasma en: el diseño de las políticas públicas, y en el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales y a los servicios públicos; e implica además: Apoyar al órgano legislativo en la construcción colectiva de las leyes, generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública.

Este amplio marco para la participación debe ser según la nueva CPE allanado, promovido y alentado desde el Estado central departamental y municipal.

3.9.3.2 Ley Marco de Autonomías y Descentralización

La Nueva Constitución Política del Estado, promulgada en febrero de 2009, introduce en el sistema político boliviano cuatro tipos de autonomías; la autonomía departamental, regional, municipal, e indígena originaria campesina, iniciando de este modo un importante proceso de descentralización en Bolivia. La Constitución política del estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) “Andrés Ibáñez”, esta última aprobada en julio de 2010 por la Asamblea Legislativa Plurinacional, constituyen el marco legal para la implementación de este proceso.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andes Ibáñez” N° 031 de 19 de julio de 2010, establece en su Título VIII el marco general de la participación y control social de las entidades territoriales autónomas, disponiendo tanto en el primer párrafo del art. 138 como en el art. 142, que la normativa de los gobiernos autónomos deben garantizar la participación y control social y su ejercicio, sin discriminación de orden social, económico, político u otros, de conformidad con la Constitución y las previsiones por ley. Igualmente dicha norma sostiene que los gobiernos autónomos deberán garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación ciudadana y la apertura de canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo.

En esa vía la ley LMAD sostiene que todos los municipios tienen la condición de autonomías municipales, sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimiento previo, y que el gobierno autónomo municipal está constituido por el Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa, en el ámbito de sus competencias. El Órgano Ejecutivo es presidido por el Alcalde (esa) e integrado, además, por autoridades encargadas de la administración. Los gobiernos autónomos municipales y departamentales deben facilitar a la población el acceso a toda información pública en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable, sin necesidad de que exista solicitud. Es obligación de los servidores públicos responder a los requerimientos de información realizados por cualquier ciudadano, organización social u organismo colegiado. En sociedades descentralizadas, el poder del Estado está más cercano a la población, ya que existen unidades administrativas sub nacionales que permiten una participación política más directa.

3.9.3.3 Ley de Participación y Control Social

La Ley de Participación y Control Social N° 341 publicada el 05 de febrero de 2013, establece el marco general de la participación y Control Social, definiendo los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de su ejercicio, en aplicación de los artículos 241

y 242 de la CPE. Esta ley anuló el Decreto Supremo N° 24447 sobre los Comités de Vigilancia ahora llamados de Control Social. La ley define nuevas competencias para fortalecer la democracia participativa, representativa y comunitaria, basada en el principio de soberanía popular, en el marco del ejercicio activo de los derechos. Asimismo indica que se debe fomentar y fortalecer las formas de Participación y Control Social de los sectores sociales y/o sindicales organizados, juntas vecinales, pueblos indígena originario campesinos, comunidades, en la formulación, seguimiento a la ejecución y evaluación de políticas públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, de acuerdo a su propia organización y de conformidad a sus normas, procedimientos propios y formas de gestión.

También la participación y control social es un derecho fundamental de las y los ciudadanos no solamente para fortalecer la democracia participativa y comunitaria sino que, principalmente, para transparentar la gestión pública y reorientar/construir políticas públicas desde la sociedad civil.

La ley establece un marco general para el desarrollo de normas subnacionales y específicas por los gobierno municipales, los órganos del Estado, las entidades descentralizadas, desconcentradas, autárquicas, etc. En la misma se define, de manera general, tres tipos de actores: a) los orgánicos que serían los sindicales y juntas vecinales reconocidas legalmente; b) los comunitarios que serían las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y; c) las circunstanciales que serán organizadas para el control social. La Ley también establece los mecanismos y espacios para la PyCS y las obligaciones del Estado para que las mismas sean garantizadas.

En la disposición transitoria tercera, párrafo II, la Ley señala que “Los Gobiernos Autónomos Municipales, establecerán por Ley Municipal en un lapso no mayor a noventa (90) días, el funcionamiento e implementación de la Participación y Control Social”. Con el fin de dar cumplimiento a esta disposición.

3.9.3.4 Ley Autonómica Municipal del Municipio de Sucre

En función a las disposiciones normativas señaladas anteriormente, es que el Gobierno Autónomo de Sucre, emite su propia Ley Autonómica Municipal N°17/13 en fecha mayo del 2013, “De funcionamiento e implementación de la “Participación y Control Social” y tiene por objeto reglamentar el funcionamiento e implementación de la PCS en la gestión Municipal, tomando en cuenta las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Estado, Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 y la Ley de Participación y Control Social N° 341. El proyecto de ley es el resultado de un proceso de construcción colectivo y participativo. La política de participación ciudadana debe motivar el desarrollo de un proceso de interlocución constante entre la municipalidad y la ciudadanía.

La ley tiene como finalidades: Impulsar la democracia participativa, la gobernabilidad, y la institucionalidad pública en el ámbito municipal. Establecer e institucionalizar mecanismos para la participación y control social de la sociedad civil organizada, de manera independiente, en la gestión pública y en las políticas del municipio de Sucre. Establecer mecanismos que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas de la sociedad civil.

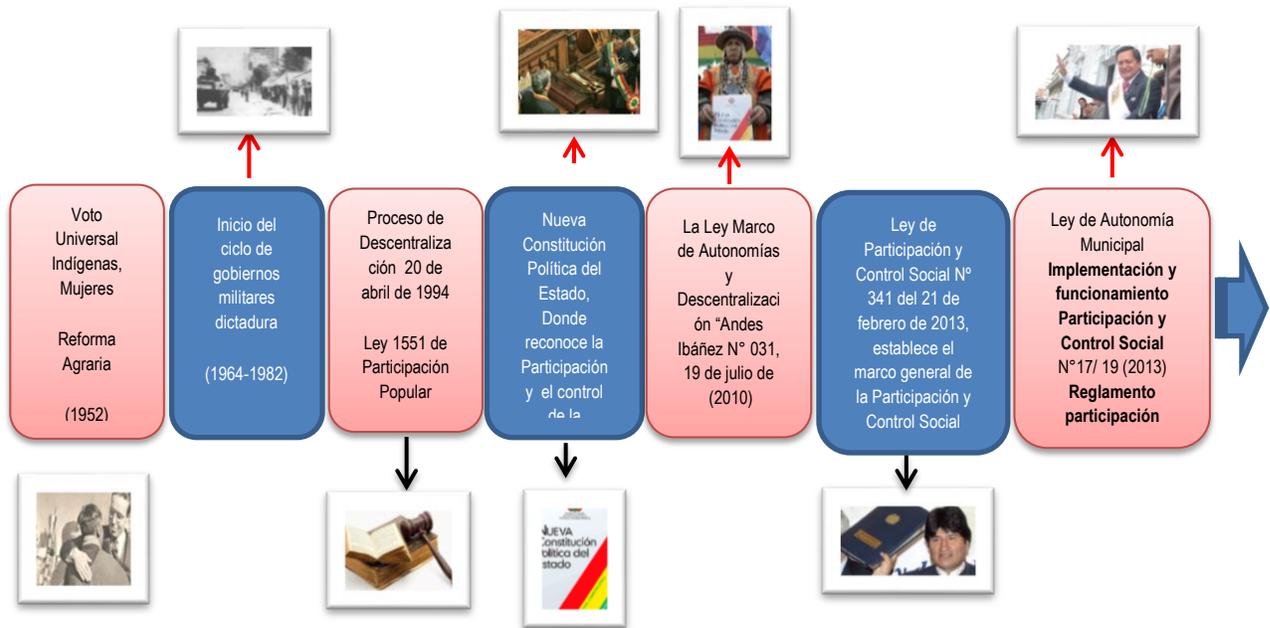
Asimismo contempla a los actores de la participación y control social del municipio de Sucre que son; los orgánicos, comunitarios y circunstanciales, que representen a organizaciones sociales legalmente establecidas, que deben acreditar a su representante o representantes, para

ejercer sus atribuciones en la participación. La municipalidad de Sucre privilegia la interlocución con las organizaciones que nuclean a los y las habitantes del municipio de Sucre y otras organizaciones que conforman las redes institucionales de la sociedad local.

Entonces, la ley Autonómica municipal considera aspectos centrales para garantizar la participación y el control efectivo, transparente y democrático de las organizaciones sociales (rurales y urbanas) en el municipio de Sucre. a), la representación, composición y estructura de los órganos/actores de la PCS. b) define los espacios y mecanismos para la participación y control social de la sociedad civil, y sus representantes puedan hacer seguimiento a la gestión municipal y definir las políticas públicas que funcionan y permiten la participación efectiva de la ciudadanía y organizaciones sociales. y c) las obligaciones de los gobiernos municipales para garantizar el funcionamiento de los espacios y mecanismos de PCS, entre ellos, el acceso a la información, rendición de cuentas y otros.

El nuevo marco legal también favorece a un cambio de roles entre hombres y mujeres, al menos en la vida pública. Promovió una representación más equitativa al interior de las organizaciones tradicionales. Son cambios lentos pero perceptibles que evidencian que los municipios son espacios privilegiados para generar cambios políticos y culturales.

Figura N° 2: Línea de Tiempo leyes en Participación Ciudadana Sucre – Bolivia



Fuente: Elaboración propia, en base a la bibliografía del presente EDC

4 Principales Hallazgos del Estudio de Caso

El análisis es un camino con rumbo; pero no en línea recta; no rígido, ni mecánico sino dinámico y diferente en cada caso porque es contextual. Asimismo el autor indica, más que seguir una serie de reglas y procedimientos concretos sobre como analizar los datos, el investigador construye su propio análisis (Hernández, 2008:624).

Taylor (1994) sostiene que en la presentación de los hallazgos el investigador debe tener la capacidad para escribir de modo claro, conciso y directo, en la medida de lo posible emplee oraciones breves y palabras directas. De esta manera durante el desarrollo del estudio de caso al realizar las transcripciones de las entrevistas sobre la marcha se fue analizando, describiendo, e interpretando (Kvale, 2011).

El presente capítulo se ha sistematizado la información obtenida en base a tres ejes de análisis, bajo las 10 entrevistas realizadas a distintos actores municipales y dirigentes vecinales y ONGs del municipio de Sucre, que se presenta en una matriz de nodos ramificados:

Figura N° 3: Diagrama de categorías centrales de análisis



Análisis de Contenido Objetivo 1: para el primer objetivo “Analizar el marco jurídico e institucional sobre la participación ciudadana municipal que regula las mesas ciudadanas” primeramente se realiza en base a la ley de PCS y la ley local N°17/13 del gobierno municipal de Sucre. La cual permite tener una mirada general pero sustanciosa acerca de la participación ciudadana desde sus inicios, de los municipios y las leyes en Bolivia, esto a la vez admite conocer la percepción que tienen los entrevistados de dicha normativa. Aquí empezamos con el análisis y descripción del marco jurídico que norma la participación ciudadana en el municipio de Sucre.

4.1. Principales hallazgos y análisis del contenido Objetivo 1

Entonces el primer objetivo “Analizar el marco jurídico e institucional sobre la participación ciudadana municipal que regula las mesas ciudadanas” el análisis se basa en los 10 entrevistados¹⁹ del municipio de Sucre de acuerdo a la siguiente categoría de análisis:

4.1.1 Percepción, conocimiento del reglamento

En general los entrevistados tienen diferente grado de conocimiento y percepción sobre las leyes bolivianas aprobadas en estos últimos periodos en participación ciudadana y control social, de los 4 entrevistados municipales, 3 dicen haber recibido alguna capacitación sobre la ley y otras reglamentaciones por parte del ministerio de planificación u otra instancia, como también en el lugar de trabajo como es la alcaldía municipal de Sucre.

Uno de los entrevistados del gobierno municipal, con más de 15 años de experiencia profesional en el servicio público, en distintas instituciones públicas estatales, sostiene que de muchísimo tiempo asistió a una socialización, capacitación de una normativa, sucedió cuando vino a trabajar a la alcaldía de Sucre, ya que escasamente en las otras entidades estatales se realizaba estas capacitaciones para poseer un conocimiento sobre las leyes u otras normas, pero también afirma que esto no debería de llegar solo a trabajadores de cierto nivel jerárquico, si no que estas capacitaciones debería de realizarse a todo nivel de la alcaldía y el municipio de Sucre, para tener un conocimiento sobre este reglamento y otras normativas, que a su vez expresa:

“yo trabajo ya 17 años en el ámbito público y recién veo que se está profundizando la participación ciudadana y a la vez también como trabajador municipal me han hecho participar. Y si me parece bien que se siga fortaleciendo(...) pero debería haber más personas que participen tanto del municipio como de la ciudadanía que se interesen que se capaciten, es que a veces no socializan no comunican (...) aquí en el municipio por ejemplo a los jefes momas nos capacitan o conocemos las leyes cuando eso debería de socializarse a todo nivel, desde los directores hasta los trabajadores de más bajo nivel y asimismo a la población(...) ahora nosotros como trabajadores necesitamos capacitación necesitamos conocer esta normas porque es parte de nuestro trabajo como servidores públicos, o al final cada uno por su responsabilidad también debería de hacerlo” (Entrevistado 4).

“con la promulgación de la ley 341 de participación y control social el año pasado es recién que se va aplicar esta reglamentación, en nuestro municipio (Sucre) recién ha sido aprobada hace unos meses atrás está en plena implementación y socialización, de ahí ya iremos capacitando, iremos haciendo conocer esta reglamentación además se

¹⁹ Los entrevistados 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 son los que tienen mayor presencia en el municipio de Sucre, porque son tomadores de decisiones en los procesos participativos.

irá viendo que debilidades tenemos o fallas podemos encontrar y obviamente como toda normativa se revisara se ajustara y lo que sea necesario” (Entrevistada 1).

Como se observa, la entrevistada afirma que en esta gestión 2014, están en proceso de implementación el Reglamento Municipal de Participación y Control Social N° 37/14 promulgado el 30 de abril de 2014, asimismo la entrevistada sostiene que se capacitara, se socializara dicho reglamento, y además afirma que si fuera necesario se ira ajustando el reglamento.

De los dirigentes entrevistados en general se observa que estos se preocupan de estar capacitados y “conocer” las leyes que norma la participación ciudadana, pero sostienen que algunos de los dirigentes vecinales lo realizan por sus propios medios, lo que relatamos en el propio lenguaje de los entrevistados:

“Cuando uno es presidente de barrio (.....) le capacitan se siente responsable de aprender de conocer es bueno además uno aprovecha esas oportunidades, me acerco más a las autoridades les hago conocer las necesidades que tenemos en la zona también voy aprendiendo, también cuando uno es dirigente tiene que conocer todo lo de su barrio porque lo vecinos me pregunta una cosa otra cosa, me reclaman y es mi obligación ver, aprender y me gusta” (Entrevistado 8).

“Muchas veces se hace lo que quiere el vecino y el vecino se siente contento por que consiguió una obra aunque pequeña por ejemplo se ha conseguido 50 metros de alcantarillado cuando se podía haber hecho la obra entera los 200 metros de alcantarilla (....) ellos piensan (el entrevistado habla de los ciudadanos de los vecinos que participan) que se tienen que repartirse los recursos el presupuesto para que les llegue a todas las zonas o barrios y está mal decirlo pero ahí hay una gran falla de la alcaldía de Sucre de los trabajadores de las autoridades no realizan ese acompañamiento técnico no dan una capacitación, una orientación no dan a conocer en su momento de cómo se tendría que realizar la participación para conseguir buenos frutos” (Entrevistado 7).

Alicia Ziccardi (1999) manifiesta la complejidad y la ineficiencia burocrática, así como que la falta de información, capacitación respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad. La participación de la ciudadanía se enfrenta a limitaciones para ejercer sus derechos sociales, aun cuando están reconocidos como tales en la Constitución.

“Mi experiencia de tantos años de dirigente 25 años las “capacitaciones” que tuve durante ese tiempo, eso me ayudó mucho para organizar cualquier espacio de participación si no tuviera esa experticia pues no sé cómo me ira porque al principio es difícil complicado, actualmente si yo quiero conocer alguna ley, tengo que ir a solicitar a la subalcaldía, porque si uno no se mueve no conoce nada, y como dirigente ya antiguo es mi compromiso conocer estas leyes, pero el ciudadano normal no creo que conozca bien”. (Entrevistado 6).

*“El alcalde o quien esté a cargo debería darse cuenta de que la en la medida de que la población **este capacitada, se informe, conozca** y se identifique con una propuesta pero que sea parte además de esa propuesta, va a trabajar por eso, va a apoyar y le va a dar legitimidad digamos en cualquier acción que vaya saliendo de la participación (...) y en la*

medida de que no ocurra eso, que no esté capacitada, que no se informe y no conozca, en momentos se puede constituir en una fuerza que incluso pueda quitar el poder digamos a algunos actores (Entrevistado 5).

*“Tiene que a ver un proceso largo de **capacitación** de educación que nuestros dirigentes reciban algún tipo de capacitación, de formación de preparación y que además asumamos un tipo de conciencia social y comunitaria pensar en el bien de todos y sacarnos de la cabeza ese pensamiento de que simplemente es para mí, pensar un poquito más en todos” (Entrevistado 9).*

Font (2006) señala que los políticos como los técnicos de la administración municipal no son expertos en todas las áreas sobre las que se tienen que tomar decisiones y se apoyan en universidades, consultores, o expertos para entender la realidad que tienen que tratar, los límites las alternativas factibles. Entonces, porque se tendría que presuponer al ciudadano o a los dirigentes vecinales unas capacidades que ni los políticos ni los gobernantes, ni las autoridades municipales poseen (Font y Blanco, 2006). De la misma forma este autor afirma que cualquier persona o ciudadano que esté capacitado, experto en estos temas (leyes, normas, reglamentos), podemos esperar que no sólo tenga capacidad para opinar de diversas maneras sobre diversos temas, sino que también pueda aportar conocimientos e informaciones altamente valiosas en el momento de evaluar las políticas, de diagnosticar los problemas sociales y de tomar decisiones innovadoras y sensibles a las necesidades ciudadanas. Delamaza (2009) coincide con lo anterior cuando sostiene que el éxito de una gestión pública participativa dependerá fundamentalmente de la capacitación existente en las contrapartes de la sociedad civil, como de la capacidad de los funcionarios públicos de aprender y generar compromisos con nuevos enfoques participativos.

Entonces, los ciudadanos, dirigentes vecinales no se conforman ya con desarrollar ese rol pasivo que se les había supuesto, ahora exigen poder hacer algo más que reelegir o reemplazar a las élites políticas cada 4 años. La existencia de más capacitación e información, da más predisposición a actuar por parte de estos ciudadanos más formados o el impacto de las nuevas formas de acción política que han permitido incorporar a nuevos sectores a la vida política por otros medios, suponen un conjunto de nuevas oportunidades que convierten en obsoletas algunas de las viejas formas de actuación y muy especialmente, la creencia en el monopolio del saber por parte de técnicos y políticos. (Font, 2002:7). Ahora la ciudadanía no se reúne por el mero afán de participar, sino porque a través de la participación y acciones de voluntariado pretende mejorar la calidad de vida del municipio en el que residen y contribuir así al desarrollo sostenible del mismo. (Nieto, 2010).

Como podemos observar en los dirigentes vecinales entrevistados, existe una necesidad de formación y capacitación dirigida a los ciudadanos y los dirigentes para el conocimiento de la ley, del reglamento a fin de estar capacitados. Son ellos mismos los que buscan por sus propios medios que se les capacite, para tener un conocimiento sobre el manejo de la norma y de la ley, porque son los dirigentes requeridos y demandados por los ciudadanos para responder consultas, averiguaciones, etc. La ley de participación y control social en su art.35 establece: que el Estado en sus diferentes niveles y ámbitos territoriales como en este caso el gobierno municipal, promoverá, generará y ejecutará políticas, planes, programas y proyectos de capacitación para el ejercicio de la Participación y Control Social de manera amplia, activa, plural e intercultural para todos los actores (ciudadanos, dirigentes, etc.), pero también para los servidores o trabajadores públicos respecto del rol de la participación y control social en la gestión pública.

Ziccardi (1999) manifiesta que una nueva ley de participación ciudadana crea diferentes instrumentos de participación con la finalidad de garantizar la inclusión de los intereses de la ciudadanía en las decisiones públicas. Su apropiación por parte de la ciudadanía es algo que debe promoverse a través de la información, capacitación y difusión. Esta tarea debe ser asumida de manera corresponsable por las autoridades locales, que deben alentar la participación ciudadana y por los líderes sociales, los promotores voluntarios de la comunidad, las organizaciones sociales y las ONGs que actúan sobre el territorio.

Entonces como se observa en el gobierno municipal de Sucre, los dirigentes de alguna manera buscan información y capacitación respecto de las normas municipales y lo hacen de manera corresponsable y asumiendo lo establecido en la ley. La alcaldía de Sucre y sus autoridades deberían fortalecer el hecho de generar y promover espacios de capacitación sobre las leyes, normativas, reglamentos y respecto de los mecanismos que norman la participación ciudadana y el control social.

4.1.2 Participación ciudadana local: procesos participativos

La participación ciudadana en el ámbito local es donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva, en el distrito, la zona o el barrio, y son estos habitantes los que tienen que intervenir en las actividades públicas, representando intereses particulares (no individuales). Para que una participación sea efectiva debe generarse compromisos y condiciones institucionales y sobre todo, debe existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivas y esenciales. Entonces es el espacio local, donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi; 1999).

“Como periodista ahora cuando voy por la calle la gente el ciudadano quiere hablar, quiere participar, me dicen cosas me comentan cosas, me reclaman cosas, cosa que antes esto no ocurría, por ejemplo cuando empecé a trabajar hace como unos doce años atrás yo andaba con mi reportera mi micrófono, la gente no me decía nada, no quería participar o no se atrevía a decir, hoy los veo con bastante libertad, tanto en la calle como en diferentes espacios, donde eso ocurre de manera cotidiana” (Entrevistado 9).

Lo que menciona el entrevistado se relaciona lo que afirma el autor Trincado (2012) que durante estos últimos años hubo un despertar inesperado de la ciudadanía, una ciudadanía que parecía adormecida y sumida en el conformismo, comenzó a reconstruirse desde la perspectiva del movimiento social, la reivindicación local, además señala que es producto de un cambio de generación, aquella que no tiene el trauma histórico de las represalias de Estado. Entonces, la participación se ha popularizado recientemente en nuestras vidas, ese despertar ciudadano como dice el entrevistado se ve en la necesidad de participar de reclamar de realizar cambios efectivos como no acontecía hace tiempo atrás, en un marco de respeto ciudadano legal e institucional. A su vez el entrevistado manifiesta que:

“Nuestra misión es ahora dar cumplimiento a lo que establece la normativa y para ello vamos a abrir nuevos y más espacios para que los ciudadanos, los actores todos ellos puedan participar y puedan directamente hacernos llegar todo tipo de sugerencias, reclamos, recomendaciones requerimientos sus necesidades y demás” (Entrevistado 2).

Entonces, la ley de participación ciudadana N° 341 proporciona el derecho, la condición y el fundamento de la democracia, para que el ciudadano ejerza de forma individual o colectiva,

directamente o por medio de sus representantes; en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas. A su vez está regida por los siguientes principios que siempre se utilizaban en el pueblo boliviano, que ahora está establecido en la CPE y en la ley N° 341 PCS que son: Ama Qhilla, Ama Llulla, Ama Suwa (no seas flojo, no seas mentiroso, no seas ladrón).

Entonces teniendo en cuenta el marco jurídico que proporcionan las leyes bolivianas sobre la participación ciudadana, se procede a un análisis de acuerdo al proceso de participativo propuesto por los autores Font y Blanco (2006).

Primer Nivel	La Iniciativa	Momento en que se toma la decisión de impulsar un proceso participativo
Segundo Nivel	La Movilización	Etapas durante la que se intenta captar la atención e involucrar a los sujetos del proceso participativo
Tercer Nivel	La participación	Momento en que se produce el intercambio de informaciones, el debate y la toma de decisiones
Cuarto Nivel	Los efectos y los resultados	El día después de la participación

Fuente: Elaboración propia en base a Font y Blanco, 2006

Al hablar de la **iniciativa** es el momento en que se toma la decisión de impulsar un proceso participativo. La pregunta de quién toma la iniciativa, podemos encontrarnos con dos situaciones diferentes: que la iniciativa sea del gobierno local de Sucre o bien que la iniciativa sea de algún otro actor como son los dirigentes de barrio y su mesa directiva, o de otro grupo político, de alguna entidad o plataforma ciudadana.

De los 10 entrevistados, manifiestan que en cierto momento tomaron la iniciativa, la decisión de impulsar un proceso participativo, los trabajadores del municipio de Sucre, los dirigentes vecinales como también la ONGs. Se puede apreciar en las siguientes expresiones de los entrevistados.

“Entonces que se hace se toma la decisión de reunir a todas las bases, vecinos, ciudadanos, se les convoca a los presidentes de juntas vecinales y una vez reunidos todas las bases más los dirigentes, ellos tiene que discutir, participar, no se puede imponer yo no puedo imponer como dirigente a ninguna junta vecinal (...) de que quieren este proyecto o esto otro proyecto las obras que se tienen que realizar, sino más bien al contrario desde las bases tiene que salir sus requerimientos, lo que se hace primeramente es reunir todos y ahí discuten, participan y esto pude tardar un día o dos días o unas semanas pero por supuesto con días diferentes se llevan las reuniones hasta que tengan una conjunción o una visión de conjunto pero ahí “yo” como dirigente soy el que les oriento(...) Porque a veces pedimos más obras pero la alcaldía a veces nos rechaza por el presupuesto(. ..) Pero como dirigente vecinal yo ya he cumplido con mi labor, se ha cumplido con lo que hemos dicho y han propuesto las bases”. (Entrevistado 6).

“El municipio de Sucre creo que recién se está inmiscuyendo aún más en la participación recién está tomando aliento la decisión de participar, es que no le queda otra alternativa la ley dice eso y se sabe este dicho la ley se cumple no se discute (...) pero debería de

haber un trabajo coordinado y de comunicación con los vecinos, las juntas vecinales, el municipio para seguir fortaleciendo cualquier participación”. (Entrevistado 7).

“Para mí la práctica hace la teoría eso recomiendo al momento de realizar cualquier participación ya sea talleres cumbres y otros (...) y si solo es teoría es bonito la presentación la exposición lindas hermosas bellos y no vemos resultados los efectos de la participación (...) pasa un tiempo nuevamente llamamos, iniciamos convocamos a un taller participamos y nuevamente ocurre lo mismo se olvidan los del municipio y cuando la participación debe ser continuo seguido ahí veríamos los resultados”. (Entrevistado 8).

“Yo quiero el bienestar del municipio que sigamos adelante entonces cuando hago alguna iniciativa de participación primero convoco a los vecinos, luego se inicia la participación, y yo ahí recibo con agrado las críticas (.....) cuando uno promueve alguna participación, hay que tener experiencia en manejar cualquier metodología de participación y como autoridad, conozco bien a mi gente a las bases y se cómo más o menos piensan entonces si conoces te resulta nomas fácil hacer participar (...) hay que escuchar a la gente a los representantes, hago una cumbre y organizo en mesas o talleres y convoco pero sin discriminación todas las juntas vecinales participan y se reúne mucha gente con bastante participación, todos opinan, discuten y a todos trato de escuchar para que la próxima vez les convoque se sientan con confianza”. (Entrevistado 3).

Al analizar las etapas del proceso participativo propuesto por Font y Blanco (2006), en cuanto a generar espacios participativos se puede decir que de los 10 entrevistados, 3 entrevistados llegan al primer y segundo nivel del proceso de participación es decir, la iniciativa y la movilización, mientras que los 7 entrevistados abordan 3 niveles, los que van desde el primer nivel hasta el tercer nivel. Quiere decir, van desde la Iniciativa, la movilización hasta la participación. La participación según Font y Blanco (2006) es entendida como, donde todos los convocados, participantes discuten y proponen proyectos para su zona o barrio.

La Iniciativa, la movilización y la participación ciudadana activa implican que haya contacto y comunicación entre la administración pública y los ciudadanos. Esto significa concretamente que debe existir un intercambio de ideas, mensajes y de propuestas de desarrollo para el municipio.

La última etapa o nivel 4 son los efectos y los resultados, es el día después de la participación donde se espera los efectos del proceso participativo, y que tenga efecto sobre las decisiones públicas, sobre las políticas institucionales. Analizando esta etapa podríamos decir que los 10 entrevistados de una manera u otra dicen, que en el único proceso participativo que se observa los efectos y resultados es cuando se organiza un proceso participativo para la elaboración del Plan Operativo Anual POA²⁰. Según los entrevistados está programado para realizarlos una vez al año y con la participación tanto de la ciudadanía y dirigentes.

²⁰ Reglamento Municipal de Participación y Control Social N° 37/14 (2014:7) Se llevarán reuniones y asambleas de planificación dentro de un distrito con la finalidad de realizar de manera participativa y priorizada el Plan Operativo Anual POA, dicho espacios se constituyen como espacios de concertación de las políticas, planes, proyectos y propuestas de la sociedad civil y que se convocara a los representantes de la participación y control social. El Plan Operativo Anual (POA) se traduce en un documento formal en el que se enumera los objetivos a alcanzar durante una gestión fiscal; el mismo que está adecuadamente alineado con el Plan Estratégico Institucional, planes sectoriales de desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo.

El (Entrevistado 6) sostiene a ver impulsado un proceso participativo, donde se convocó, se movilizó a la ciudadanía, a las personas de las zonas o barrios para que participen, discutan, surgiendo de ese proceso participativo una propuesta, pero a la hora de ver los resultados y los efectos de este proceso participativo según este entrevistado a veces existe un rechazo por parte de las autoridades municipales, ahora:

“El tema de solo reflexionar y generar propuestas que eso no se materialicen es también un tema sensible, ya que puede generar una desconfianza por parte de la ciudadanía hacia la autoridad hacia su alcaldía, y esto puede traer consecuencias, como el de ya no participar hacerse a un lado (...) el pueblo siente que no es escuchado”. (Entrevistado 2).

Luego los procesos de participación ciudadana pueden generar a veces frustración, entre quienes toman parte de ese proceso, principalmente porque sus opiniones no fueron finalmente acogidas o sus intereses no fueron resguardados. También hay desconfianza muchas veces asentadas en procesos fallidos anteriores. Las instituciones públicas deben cumplir sus promesas, fingir informar plenamente a los ciudadanos, pedirles su opinión, incitarles de manera activa a participar en la elaboración de una política sin hacerlo verdaderamente, no podrá sino decepcionar a los ciudadanos y volver más difícil su participación futura. Por ello cada vez que se trata de fortalecer las relaciones instituciones públicas ciudadanos, el compromiso y la voluntad política de los servidores públicos son factores de éxito decisivos. (Gramberger, 2006). Asimismo uno de los entrevistados (entrevistado 4) manifiesta que al realizar un proceso de participación y encontrándose en el tercer nivel, que es el de participación, la autoridad municipal aprendió a escuchar y recibir con agrado las críticas, opiniones que le realizaban los vecinos, asimismo les trata de dar confianza para que en la próxima participación se sientan parte de este proceso de participación, para que juntos autoridad y ciudadanos tengan la misma visión y consigan el desarrollo y bienestar del municipio de Sucre. Cabe destacar que el entrevistado trata de que todas sus opiniones, decisiones sean escuchadas y tomadas en cuenta para así generar seguridad en el ciudadano y para que no se genere falsas expectativas o frustración por parte de estos.

Los ciudadanos aprovechan estas oportunidades para manifestar su ira o su frustración. Para los funcionarios idealistas puede ser una experiencia decepcionante, y deberán prepararse para descubrir que las ideas de los ciudadanos no coinciden exactamente con las suyas o las opciones propuestas por el gobierno, después de todo el objetivo perseguido es recoger las ideas de los ciudadanos, no sus aplausos (Gramberger, 2006). De acuerdo a Font (2006) en cualquier proceso participativo, la gente aprende a explicar sus ideas, a escuchar a los otros y a darse cuenta de que no coinciden las ideas con las suyas, se aprende a debatir y a negociar, se aprende a intentar ganar y a saber perder y se aprende a hacerse corresponsable de lo que se ha decidido. Así pues, es bueno que la gente participe sencillamente por lo que la gente aprende, tanto si está allí como ciudadano individual como si lo está formando parte de un grupo.

Porque la participación no funcionaría en ningún gobierno municipal si es percibida como la obsesión de alguna autoridad o dirigente máximo que va desarrollando sus iniciativas por su cuenta. La participación es una manera de hacer políticas que debe impregnar las actuaciones de cada uno de los despachos de la alcaldía y considerar a la mayor parte de los actores.

4.1.3 Control Social/ fortaleza de la participación

En principio esta categoría de análisis el control social no fue contemplado para el estudio de caso pero a medida que se fue realizando el análisis, fue surgiendo por los entrevistados el cual se considera como un Nodo libre.

La Ley N°341 de Participación y Control Social indica que el control social es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales, igualmente la calidad de los servicios públicos y servicios básicos. Los actores pueden ejercer el control de forma individual o colectiva; como los sectores sociales, juntas vecinales, sindicales, y los pueblos indígenas originario campesino.

En general todos los entrevistados tienen un conocimiento macro, general sobre el control social, esto se debe a los más de 18 años de experiencia que tiene el estado boliviano en este tema, pero el grado de comprensión varía de acuerdo a la función en que se desenvuelven los entrevistados. Además, la ley actual N°341, que fue aprobada en febrero del 2013, otorga más atribuciones, derechos, responsabilidades a los ciudadanos, quienes son actores del control social, que probablemente al momento de ir implementando en estas gestiones irán surgiendo dudas, como todo cambio o actualización de una ley. En ese sentido los entrevistados señalaron que:

*“La participación ciudadana tiene un inicio con la ley de participación popular, la participación de una ciudadanía activa se realiza mediante el control social es importante para la planificación de las actividades (...) Eso significa los miembros del “**control social**” ahora, antes comité de vigilancia. con esta normativa el control social viene en representación también de las juntas vecinales a quienes representan y tienen más competencias que tienen que hacer (...) como gobierno municipal hacemos participe al control social, a los dirigentes vecinales en cualquier propuesta o en la elaboración de proyectos, en el diseño de proyectos, también ahora les presentamos un informe de la ejecución y avance físico financiero del presupuesto y de las actividades programadas”. (Entrevistada 1).*

“La ley indica que cualquier persona al momento de participar, puede solicitar información al gobierno municipal, como medida de control, esto se está fortaleciendo con esta ley. El entrevistado se refiere a la ley 341 de participación y control social (...) pero ahora con mucha más fuerza se podría decir”. (Entrevistado 4).

*“(.....) además tenemos que realizar un **control social** de todas las obras, los servicios básicos, servicios públicos, las rendiciones de fondos pero no solo nosotros los dirigentes sino toda la población la gente, los vecinos”. (Entrevistado 7).*

*“Entonces hemos establecido también que es necesario como garantizamos que realmente este participando el **control social** es a través del pronunciamiento que va a emitir a la formulación del POA, al presupuesto institucional a sus reformulaciones a la ejecución financiera a la rendición de cuentas. También puede hacer **control** y seguimiento a los servicios municipales que se presta y participaran también en sus juntas vecinales en las distritales de acuerdo a su organización informando y haciendo conocer, asimismo en cumplimiento a la ley pueden denunciar ante las autoridades competentes si existieren actos irregulares obviamente con la debida documentación o prueba del caso”. (Entrevistado 2).*

Los entrevistados afirman que el control social se lo realizaba con la ley N°1551 de participación popular que se encuentra abrogada. Con la Nueva CPE Bolivia garantiza²¹ que los ciudadanos participen libremente en el ejercicio y control del poder político ya sea directamente o por medio de sus representantes, del mismo modo la ley N° 341 de PCS proporciona a los actores del control social más derechos, potestades, para realizar el control en los proyectos, programas, obras, e igualmente a la calidad de los servicios básicos, servicios públicos y a la rendición pública de cuentas de las entidades del estado.

En ese sentido el Reglamento Municipal de Participación y Control Social N° 37/14, emitido por el gobierno municipal de Sucre, en su artículo 16 de “pronunciamiento del control social” expresa que el Control Social tiene 9 incisos que deberá realizar y cumplir, para fines del caso solo nombraremos algunos como; el Pronunciamiento a la formulación del Plan Operativo Anual y el presupuesto institucional y sus reformulados de cada gestión fiscal, pronunciamiento a las modificaciones presupuestarias entre programas presupuestarios, la anulación o creación de nuevas acciones presupuestarias o la disminución o ampliación del límite presupuestario para determinada categoría programática presupuestaria del Plan Operativo Anual y presupuesto institucional de cada gestión fiscal, pronunciamiento a la rendición de cuentas y entre otros.

Igualmente, uno de los entrevistados indica; que dentro de los espacios de participación, se tiene el derecho a la participación, a la información y a los espacios de discusión. Este constituye quizás en el requisito más fundamental para poder ejercer un control efectivo sobre la acción de las autoridades, puesto que sin información veraz y su correspondiente discusión no es posible enterarse del real cumplimiento o incumplimiento de las funciones de las autoridades y por ende no es posible sancionar los incumplimientos (Mujica, 2005).

Moncrieffe (1998) manifiesta que el control social ciudadano se constituye en una herramienta que permite a la ciudadanía asegurar la transparencia de la administración y con ello la persecución de intereses generales como el del municipio de Sucre. Además el control social no es solamente que tenga que realizar el ciudadano o la población, sino en palabras de la autora Fernández (2006:3) el control social, es también donde las autoridades rinden cuentas a la ciudadanía respecto de los compromisos establecidos y esta última posee algún margen de facultades para vetarlas en caso de incumplimiento a través de la promoción de mociones de censura o la solicitud de remoción de una autoridad.

También este punto de análisis, hallazgo podemos ligarlo perfectamente con la primera categoría de análisis que es del de conocimiento y percepción de la ley, entonces para el cumplimiento de las competencias, derechos y obligaciones que actualmente le otorga la ley N° 341 a los actores del control social estos requerirían un cierto grado capacitación y de conocimientos técnicos, por ejemplo para pronunciarse sobre la elaboración o la ejecución de un presupuesto o de cualquier proyecto. O Donnel (2007) dentro de las propuestas que realiza de diferentes *accountability* el control social de Bolivia vendría ser un *accountability* social que es un mecanismo de control basados en las acciones de asociaciones y movimientos de ciudadanos, en que estos actores monitorean el comportamiento de los funcionarios públicos, a fin de exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de instituciones horizontales de control, estas pueden ser canalizadas tanto por vías institucionalizadas como no institucionalizadas.

²¹ Artículo 26 las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

Asimismo los entrevistados afirman que al efectuar el control social estos realizan un control ex-post y ex-ante a la Administración Pública para saber si los proyectos y programas fueron cumplidos de acuerdo a lo planteado.

Nuria Cunill (2003) en un estudio realizado sobre responsabilización por el control social afirma que el mayor grado de formalización otorgado al **control social** pareciera representarlo el caso de Bolivia, en especial el espacio municipal, y además expresa que el diseño institucional contempla: un órgano especial cuya legitimidad es jurídicamente reconocida por el Estado y cuyas atribuciones son asignadas legalmente; que actúa en representación de sujetos sociales específicos; y que dispone de recursos expresos, respaldados por la normativa jurídica, y goza de legitimidad y reconocimiento por el estado boliviano para hacer valer el control social.

Entonces todo lo dicho y analizado hasta aquí de qué manera fortalece la participación ciudadana en el municipio de Sucre, por el control social que realizan estos actores, sobre todo antes con el comité de vigilancia ahora el control social, actualmente el ciudadano aparte de participar en elecciones nacionales, departamentales y municipales cada 5 años posee otro mecanismo que tiene que ejercer, que es el control social, donde la autoridad o representante rinde cuentas de lo que hace o de lo que ha hecho con la legitimación recibida (Subirats, 2001).

4.1.4 Obstáculo de la participación ciudadana/ clientelismo

Durante los últimos años se encuentran más aportes que se respaldan por una nueva articulación entre Estado y sociedad civil (Bobbio, 2002; Diamond, 1997). Al mismo tiempo, conforme va avanza el tiempo, se acumula experiencia y se desarrollan más estudios probados que señalan los problemas u obstáculos que plantea la participación ciudadana. Un fenómeno del que pocas veces se habla abiertamente, es la existencia de un verdadero riesgo de captación de las organizaciones de la sociedad civil por parte de quienes controlan el Estado, mediante prácticas clientelares o acuerdos político partidarios, que aunque mantengan una apariencia democrática, vacían su verdadero contenido a la participación ciudadana. Cunill (2003) igualmente afirma que la participación ciudadana puede constituirse en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y así poder legitimar desigualdades.

7 de los 10 entrevistados consideran que el tema político, la captura política es el principal obstáculo que debilita los procesos de participación ciudadana en el gobierno municipal de Sucre que a su vez manifiestan:

“Los temas políticos partidarios debilitan la participación, porque sería bueno que al momento de participar dejaran a un lado su interés político de algunos representantes, como sabemos algunos de los representantes o dirigentes se hacen capturar con los partidos políticos, aunque ellos piensan que no sabemos, pero siempre se llega a saber, los dirigentes cuando participan que se remitan netamente a las necesidades que tiene la población, en su distrito, zona o barrio (...) eso sería la injerencia política el que más afecta a la participación”. (Entrevistada 1).

“Aquí lo que se busca es que la población asuma este rol de control, al igual que los dirigentes vecinales, (...) pero se podría politizar al momento de realizar alguna participación, por ejemplo llevando gente de mi partido político y le hablo bonito, ese sería un obstáculo. Que la persona el ciudadano sea el que nos controle y no los intereses de los partidos políticos”. (Entrevistado 2).

*“El **clientelismo político** se ve cuando se renuevan las directivas de las juntas vecinales a hay una intromisión político fuerte porque quieren capturar y elegir a sus dirigentes e incluso hasta pueden llegar a financiar los movimientos para que se elija al dirigente que están apoyando”. (Entrevistado 9).*

*“Sobre todo el **político partidario** puede llegar a ser un **obstáculo para la participación** (.....) estos pueden influir mucho o poco depende de los interés de **los políticos** que tengan si intervienen bastante en la participación eso puede definir, direccionar cosas y que ese resultado no sea siempre el que le convenga al ciudadano o a la ciudadanía yo creo que hay que mejorar en ese aspecto así mejoraría la calidad de participación”. (Entrevistado 10).*

*“Yo siempre lo he planteado la “**participación**” es como un arma y poderosa y quien tiene que utilizarla es aquella persona que está preparada para hacerlo entonces una persona puede construir a través de la participación o también puede destruir en función a intereses, presiones que pueda tener de distinto tipo **sobre todo el político partidario** es el mayor daño que puede o realiza a la participación”. (Entrevistado 5).*

*“También veo que los dirigentes tienen que ser comprometidos a veces se hacen elegir por interés y una vez ya estando de dirigentes ya no reclaman solo velan sus intereses y algunos no todos se hacen manejar por los **partidos políticos**, hay una **captura política** de estos dirigentes”. (Entrevistado 4).*

Además dos de los entrevistados manifiestan que el tema político partidario incluso llega a afectar a las principales autoridades como son a los concejales municipales y al alcalde municipal.

“Por lo político se están poniendo tranca entre ellos entre el alcalde los concejales, no dejan parece hacer las cosas, yo pienso que; al llegar de alcalde o de concejales a la alcaldía deberían dejar sus partidos políticos y sus intereses personales a un lado y deberían de ponerse pero todos repito todos la camiseta de sucre, los concejales el alcalde los trabajadores ahí sí sería lindo y cambiarían las cosas para nuestro municipio de Sucre”. (Entrevistado7).

Frente a este contexto la ley PCS indica que el ciudadano, y los grupos sociales organizados tienen una independencia y autonomía. Además que tengan la capacidad para decidir y actuar con libertad y sin depender de un mando o autoridad. Asimismo expresa que las acciones de la Participación y Control Social no se subordinarán a ningún Órgano y/o autoridad del Estado, ni recibirá instrucciones o presiones de ningún poder fáctico, que vele por intereses particulares contrarios al interés general.

Mascareño (2008) citado en Zurbriggen (2011:51) menciona que la relación Estado descentralizado, sociedad civil, en todos los niveles de gobierno, aún está repleta de autoritarismos, clientelismo y resistencias a una observación del ciudadano. Asimismo indica que los representantes de los ciudadanos a un nivel municipal como es el caso de los presidentes de zona o barrio del municipio en Sucre, se implantan en un contexto de conflicto político de gran intensidad, ya que estos dirigentes vecinales muchas veces terminan siendo cooptados por el partido político de gobierno entonces no logran, más que frágiles acuerdos provisorios en desmedro para la ciudadanía. Para percibir el clientelismo político conoceremos una definición de lo que se ha de entender por clientelismo, y político, por lo que se han seleccionado las

definiciones de ambos términos de lo que señala la Real Academia de la Lengua Española la cual, define a estos dos términos de la siguiente manera: **Clientelismo**²²; Sistema de protección y amparo con que los poderosos patrocinan a quienes se acogen a ellos a cambio de su sumisión y de sus servicios y **Político**²³: Dicho de una persona; que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado; de donde podemos afirmar que el clientelismo es una especie de intercambio de favores, bienes y servicios ofrecidos por parte de los líderes o partidos políticos a cambio del apoyo o lealtad política por parte de los ciudadanos o dirigentes de barrio, quedando estos últimos, como clientes.

Velázquez (2003) creía que el clientelismo político eran prácticas exclusivas del pasado, y que con una mayor industrialización, desarrollo económico y un avance en la política, tenderían a disminuir, lo cual cómo podemos observar en las afirmaciones de los entrevistados dichas relaciones clientelares no desaparecen, sino, por el contrario, éstas parecieran que se fortalecen aún más.

El clientelismo se origina cuando uno de los socios tiene mejores posibilidades de movilizar bienes y servicios a cambio de lealtad, información y apoyo político (Arriagada, 2008:5). Asimismo (Gruenberg, 2005:10) expresa que esa relación donde participa un individuo con mayor poder, quien aprovecha su influencia y recursos para dar protección, servicios o favores a otros individuos que los reciben intercambiando asistencia, servicios personales, prestigio social o apoyo político electoral. Además sostiene que si la influencia del actor de mayor poder proviene en virtud del ejercicio de un cargo público o los recursos provienen del Estado, el clientelismo político encuadra perfectamente en la definición de corrupción.

Entonces el clientelismo muchas veces nos podría llevar a cometer actos de corrupción, y esto sería en un beneficio particular que estaría por encima del interés del bien colectivo o general si a esto se agrega que puede causar individualismo entre el dirigente y el Estado o el partido político que realizaron la captura política, obviamente no contribuye para nada a la participación ciudadana del municipio de Sucre.

El entrevistado 4 además manifiesta que los dirigentes en algunos casos se hacen capturar por los partidos políticos del gobierno nacional, como también del partido político que ahora administra la alcaldía de Sucre. En ese sentido Szwarcberg (2012) asevera que los partidos políticos evalúan a los dirigentes o líderes sindicales antes de realizar la captura política, en relación con su poder de convocatoria que estos tienen, y además las estrategias que estos emplean para movilizar a la mayor cantidad de votantes al menor costo.

Arriagada (2013) en su estudio sobre el clientelismo político y participación local expresa que muchos de los dirigentes vecinales actúan como intermediarios, esto a partir de las necesidades de las personas que participan en sus organizaciones. Entonces no se trataría por tanto, de figuras impuestas o captadas por un patrón político o por las jerarquías partidarias. En el municipio de Sucre los dirigentes son elegidos por votación y propuestos desde las bases. Entonces aunque estos no responden a vínculos políticos explícitos, su labor no está despolitizada. La autora además afirma que el carácter político de su labor se expresaría en el poder que ellos pudieran llegar a tener en la movilización de los ciudadanos.

²² Real Academia Española (1992). Diccionario de la lengua española. Op.Cit

²³ Ibid.

La mayor parte de los dirigentes, entra en relación con el sistema político para gestionar las soluciones de los ciudadanos o vecinos, ellos niegan la posibilidad de visualizar sus acciones como una intermediación política. Muy por el contrario, incluso aquellos que son militantes de partidos, conciben las gestiones que realizan como una labor puramente social. (Arriagada, 2013:26).

Entonces la intromisión política habitualmente llevaría a un clientelismo, si el municipio no le pone un alto, esta intromisión puede ocasionar una creciente desconfianza de la ciudadanía en la política y los políticos, abriéndose así un abismo entre el ciudadano, la esfera pública y la participación. Ya de entrada constituye una poderosa barrera o un gran obstáculo la penetración política a la participación ciudadana. En ese sentido uno de los entrevistados manifiesta que:

“Hay que mejorar la calidad de participación que la población sea o eleve su cultura participativa que se dé cuenta lo que puede hacer y en base a eso que exista esa responsabilidad para participar adecuadamente de este tipo de procesos sacrificando incluso costos particulares por el desarrollo de la ciudadanía (... ..) Del conjunto creo que hay individualismo, interés y a veces una intromisión político partidario, y eso es lo que en alguna forma dificulta obstaculiza este tipo de procesos participativos entonces hay que enriquecer y fortalecer digamos la cultura ciudadana para participar en estos espacios o procesos”. (Entrevistado5).

El entrevistado anterior manifiesta mejorar la calidad y que se eleve la cultura de la participación para que no haya una intromisión política. La participación ciudadana, si no es manejado con responsabilidad, con democracia participativa esta puede abrir espacios para la captura política por parte de los grupos de interés. Este problema se agravaría cuando los grupos de interés manipulados por los partidos políticos son los que toman las decisiones de política del municipio de Sucre. De igual manera podemos destacar que, sin mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, también se podrían dar figuras de captura, pero todo esto se puede combatir, al menos parcialmente, poniendo los diversos intereses a competir en un escenario de participación ciudadana institucionalizada.

4.1.5 Mecanismos de participación

Para el ejercicio de la participación, los ciudadanos requieren de instrumentos o mecanismos de participación para poder llevar a cabo un desarrollo del municipio. A continuación nos centramos en los mecanismos de uso común en el municipio de Sucre según la palabra de los entrevistados.

Los entrevistados tienen diferente apreciación al respecto de los mecanismos de participación. 7 de 10 entrevistados manifiestan que los mecanismos de participación que se utilizan en el municipio de Sucre son: los talleres, la planificación participativa y después las mesas ciudadanas, pero al indagar si estos mecanismos están normados por la ley nacional N°341 de PCS o por la leyes locales como son N°17/13 LAM se pudo valorar que el “taller” no está incluido dentro de los mecanismos de participación propuesto por ninguno de estos reglamentos. Así los entrevistados manifiestan:

“Básicamente los talleres o lamentablemente es el método que más ocupamos es de recurso común en el gobierno municipal para la generación de espacios de o que puedan ser propicios para la solución de problemas generalmente la atención de las demandas

ciudadanas es a través de este método o mecanismo de participación que son los talleres”. (Entrevistado 2).

“El taller siempre los hacemos en talleres y es el que más utilizamos básicamente (.....) ahora depende mucho de la decisión de cada nivel municipal”. (Entrevistada 1).

Mientras que los dirigentes vecinales afirman que el mecanismo que utilizan son las reuniones de talleres barriales.

“El medio de participación que utilizamos son las reuniones de barrio así se llaman o también los talleres y en esas reuniones es para que ahí discutan, porque no son reuniones muy fáciles y a veces entre las mismas bases tenían criterios diferentes”. (Entrevistado 6).

Fernando Pindado (2008) indica que existen algunos municipios sin reglamento de participación, pero que tienen establecido canales de relación entre la ciudadanía y el gobierno municipal. Las normas dan un principio de legalidad que se enfoca en la competencia y la legitimidad, establecen quien debe realizar un acto de participación, dando una actuación de conformidad a la autoridad ya sea en este caso al alcalde municipal, al control social, dirigentes vecinales, o las organizaciones sociales, en muchos casos como debe hacerlo la participación, además son medios adecuados para facilitar y respaldar la práctica de ese derecho que corresponde por mandato constitucional.

El municipio de Sucre cuenta en la actualidad con un manto jurídico que ampara la participación ciudadana, pero se requiere una actitud proactiva no solo de los ciudadanos sino de las autoridades del gobierno municipal de Sucre para que se lleve adelante su implementación. En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana creados en la ley N° 17/13 “la ley de Autonomía Municipal” especifica que los canales y mecanismos legales de la participación y control social para el municipio de Sucre son:

Mecanismos de participación directa	Mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública municipal
Iniciativa legislativa	Asamblea
Referendo	Audiencias vecinales
Consulta previa	Consejos consultivos
Revocatoria de mandato	Mesas ciudadanas de dialogo
	Observatorios

Fuente: Elaboración propia en base a Ley Autonómica Municipal N° 017/13

Del cuadro anterior se puede observar que el taller no se halla tipificado como un mecanismo de participación. Estos mecanismos y espacios de participación deberán garantizar la base de los principios²⁴ de; democracia participativa, que facilitará permanentemente la participación individual y colectiva con equidad de género y generacional; de inclusión, que la sociedad civil organizada tenga igual oportunidades de acceso a los mecanismos de participación y control social de acuerdo a ley, y de interculturalidad en el ejercicio de la participación respetando su cultura y su diversidad.

²⁴ Artículo 15, Ley Autonómica Municipal N° 017/13.

Asimismo la ley N°341 PCS establece que los gobiernos autónomos municipales pueden fundar espacios y mecanismos de participación permanente para la participación y control social, al mismo tiempo indica que las autoridades del Estado en sus diferentes niveles realizaran la planificación participativa en sus ámbitos territoriales, donde elaborarán políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos con participación activa de los actores de la participación y el control. Igualmente dicha ley expresa que los gobiernos autónomos municipales, realizarán Mesas ciudadanas de diálogo para la participación, reflexión y concertación de propuestas de desarrollo y de políticas de gobierno que serán sistematizadas e incorporadas en sus respectivos Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y POA.

El gobierno municipal tiene responsabilidades indelegables respecto de la participación, es él quien debe asegurar las condiciones económicas y culturales básicas para una efectiva intervención ciudadana. Para que ello sea posible, el mismo gobierno municipal debe producir mecanismos, reformas políticas, económicas y sociales que favorezcan e institucionalicen la participación ciudadana (Tibisay y Rodríguez 2007:5).

Como se puede observar el “taller” no se encuentra previsto en ninguna de las normativas como un mecanismo que regula la participación ciudadana en el municipio de Sucre, pero si se encuentran reglados los otros dos mecanismos de participación, que también son utilizados por los entrevistados como es la planificación participativa y las mesas ciudadanas ambos se encuentran regulados por la ley N° 341 de PCS y la ley 17/13 LAM. La mesa ciudadana es un mecanismo que recién está en nacimiento para el municipio de Sucre, como propuesta para ampliar la extensión de los mecanismos de participación, pues si bien este mecanismo era utilizado anteriormente, presentaba ciertas debilidades, además, no se encontraba regulado como lo está el día de hoy.

Uno de los entrevistados afirma que ahora con la ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, se le da el derecho a cualquier ciudadano de poder realizar y proponer nuevas herramientas o mecanismos para mejorar la participación ciudadana y el control social.

“En caso de que algún ciudadano quisiera hacer una propuesta de algún mecanismo de participación, ahora la ley le da más posibilidades, esta persona tiene que seguir los procedimientos que están establecidos actualmente en la ley N°482, entonces presentar un proyecto de ley para que nosotros la podamos evaluar, revisar y poder dar curso a dicha solicitud si se encuentra dentro de lo legal”. (Entrevistado 1).

Entonces, el gobierno municipal de Sucre, en virtud a la propia Constitución Política del Estado y las leyes que regulan la participación ciudadana, puede crear condiciones básicas para una efectiva intervención de la ciudadanía sucreña, igualmente puede proponer y desarrollar distintos mecanismos de participación, de acuerdo a la realidad, usos y costumbres según lo decida el propio municipio o por iniciativa ciudadana. No obstante lo anterior, la mayoría de los espacios que actualmente se están implementando están determinados por una ley general y también lo dispone la ley N° 482²⁵ que tienen la facultad de iniciativa legislativa, en el ámbito de los gobiernos autónomos municipales, los ciudadanos, las organizaciones sociales, los concejales o el órgano ejecutivo municipal.

²⁵ Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, promulgado el 9 de enero del 2014, artículo 22 y 23 iniciativa legislativa, y procedimiento legislativo.

Font (2000) afirma que no existe un mecanismo participativo perfecto y que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posibles y que salgan más predispuestos a participar, que tengan un fuerte impacto en la toma de decisiones final. Incluso mecanismos que tengan más ventajas que inconvenientes, tienen algún problema indudable. Sin embargo, se debe ser consciente de que existe una amplia gama de posibilidades, y que a partir de ideas casi todo puede ser inventado y ya tenemos un gran paso adelante.

El municipio de Sucre tiene retos que afrontar que continúen y avancen en la búsqueda y la experimentación de nuevos mecanismos de participación, que reduzcan los riesgos y problemas que actualmente tiene la participación ciudadana en el gobierno municipal de Sucre.

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no es otra cosa que dar un contenido y ampliar la democracia. Es interesante señalar que la mayoría de los gobiernos actualmente implementa acciones o mecanismos de participación con la ciudadanía tales como las sesiones abiertas de cabildo o las audiencias públicas del alcalde y su equipo de gobierno. Sin embargo, el implementar estas vías institucionales para la participación social no garantiza que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, puede tratarse únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno. (Guillen et al. 2008).

4.1.6 Plan de desarrollo Municipal (PDM)

Al analizar estas categorías es importante señalar que en Bolivia instrumentos tales como el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Operativo Anual denominado (POA), se encuentran institucionalizados en todos los gobiernos municipales del pueblo boliviano. Esto tuvo su inicio con la ley 1551 de Participación popular y se fue consolidando con la ley N° 2028 ley de Municipalidades ambas leyes abrogadas. Actualmente se encuentran normadas por la Nueva constitución Política del Estado, por la ley N° 341 de PCS, por la ley N°482 LGAM y por las leyes locales del municipio de Sucre la 17/13 y sus reglamentos locales.

Inicialmente se definirá que el Plan de Desarrollo Municipal según el PADEM (Programa de apoyo a la democracia municipal) y el Ministerio de Autonomías indican que; es un instrumento de gestión y acción para el desarrollo local, cuyos lineamientos están ligados a la planeación nacional departamental, y se enfoca en facilitar a los gobiernos autónomos municipales el ejercicio de su función de gobierno y la administración del desarrollo.

Los entrevistados a los que se les consultó sobre su participación en dicho proceso, manifiestan no haber participado en la elaboración del plan desarrollo municipal. Asimismo, declaran que el PDM 2003- 2007 fue elaborado por una consultora que contrato el gobierno municipal.

“El gobierno municipal contrató una consultoría que elaboro el plan de desarrollo municipal que técnicamente fue un buen plan, que mereció un premio a nivel nacional por la calidad del resultado. Sin embargo en temas de participación ciudadana no hubo la participación plena diríamos de todos los sectores, lo que básicamente el aporte de los consultores fue realizar ciertos o escasos procesos de participación llevados dentro del proceso pues dieron el resultado ese plan luego de una evaluación de ese plan con el apoyo de la cooperación alemana se verifico que después de unos años no se había ejecutado, la gente no se había apropiado del plan en muchos casos no se conocía por lo tanto eso dificulto también el proceso de ejecución del PDM” .(Entrevistado 5).

“Fue básicamente la contratación de esta consultora y tenían técnicos altamente calificados para elaborar el plan, y ellos bueno con ciertos procesos participativos pues plantearon y diseñaron el PDM y posteriormente para la elaboración del otro plan se hizo cargo la universidad, entonces ellos elaboraron, se planificaron esas etapas para la elaboración del plan que actualmente se está ejecutando”. (Entrevistado 4).

Al momento que la consultora elabora el PDM 2003-2007²⁶ podríamos afinar según lo que expresaron los entrevistados; que hubo escasa participación por parte de los actores relevantes en el proceso en la elaboración del plan, y también afirman que no hubo ese involucramiento desde su inicio y no lograron acompañar en ese proceso los trabajadores municipales ni los dirigentes vecinales. Además uno de los entrevistados manifiesta que dicho plan ganó un premio a nivel nacional, por la calidad del trabajo. Pero en una evaluación que realizó el municipio de Sucre al plan 2003-2007, sostienen que solamente se logró avanzar en un 51% de todo lo que se planificó en ese plan, demostrando así un alto rezago con relación a lo propuesto, implicando un alto costo de oportunidad para el conjunto del municipio de Sucre.

El PDM 2010-2014 fue elaborado por la universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, por un convenio con el gobierno municipal, la mencionada casa de estudios tiene la ventaja de la consultora porque conoce los problemas, y la realidad del municipio de Sucre, pero de los 7 entrevistados a quienes se consultó por dicho proceso 3 afirman haber participado en la elaboración del Plan de Desarrollo municipal llevado a cabo por la universidad.

“No he sido participe de ese proceso (...) pero si he sido participe en la aprobación del PDM y si conozco su contenido pero no en su elaboración, en mi condición de asesora económica municipal si participe de su aprobación”. (Entrevistada 1).

“Un nuevo plan esto ya con una nueva metodología por la anterior experiencia que implicaba una mayor participación se aplicó la metodología de planificación estratégica donde la universidad tubo un rol fundamental. En realidad se hizo un convenio entre el gobierno municipal de sucre con la universidad de san francisco Xavier para que la universidad asuma toda la responsabilidad de llevar adelante todo este proceso que dejó como resultado un nuevo plan de desarrollo municipal para la ciudad de Sucre”. (Entrevistado 5).

“Para la elaboración de este documento el PDM se realizó un análisis del anterior plan de desarrollo 2003 2007. Una vez realizadas las evaluación y el grado de cumplimientos, que no fueron buenos (...) se empezó a elaborar el análisis de la situación actual del municipio. Posteriormente se elaboraron las propuestas y por último se ha consolidado este documento en una visión estratégica a mediano plazo hasta el 2014 que estamos finalizando, este documento es un documento a mediano plazo menor tomando en cuenta que le documento madre es el Plan estratégico de desarrollo municipal con una visión prospectiva al 2025, que fue elaborada por un convenio con la universidad, empresarios privados y la alcaldía, pero quien asumió toda la responsabilidad fue la Universidad en este proceso”. (Entrevistado 2).

La Universidad San Francisco Xavier asume toda la responsabilidad de este proceso cuando el autor Nieto (2010) en su libro la guía práctica para la implementación de la participación ciudadana expresa que los gobiernos locales, no pueden afrontar solos a las complejas

²⁶ Plan de Desarrollo Municipal. Gobierno Municipal de Sucre

transformaciones sociales, en las que se pueden encontrar. Por lo tanto es necesaria la implicación y trabajo coordinado entre los y las diferentes Instituciones. También el autor manifiesta que en este marco es donde los gobiernos locales debe ejercer un papel importante de liderazgo, en los vínculos y relaciones entre los diversos actores implicados, con el fin de que el propio gobierno municipal oriente los cambios que le permitan construir pueblos y ciudades más cohesionado/as y más sostenibles, social, económica y medioambientalmente. Entonces como se observa las entrevistas, en la elaboración del PDM hubiese correspondido realizar una responsabilidad compartida por ambas instituciones (Universidad, Alcaldía) y no dejar todo el compromiso, y responsabilidad a la Universidad.

La elaboración del PDM exige la adopción de nuevas formas mucho más efectivas para organizar y gestionar el desarrollo del municipio de Sucre, con políticas concertadas adecuadamente y con el alcance de todos los actores como lo son la ciudadanía, la población, las organizaciones sociales, vecinos, representantes de instituciones públicas privadas, y quienes en un todo integrado se constituyan en el motor de desarrollo y de visión futura, para ello, es necesario contar con una mirada compartida de progreso muy amplia, una imagen objetivo que refleje el estado de situación que se pretende alcanzar no solo en esta gestión 2014 sino dentro de 10 o 20 años.

Los entrevistados afirman que hay un plan de desarrollo a largo plazo hasta el 2025, pero si este plan no es socializado, no es conocido, apropiado y reconocido por todos los actores, la población, los dirigentes, los trabajadores municipales, las organizaciones sociales, este plan solo quedaría una vez más como una propuesta que no se llegaría a cumplir, ni a concretar sino que simplemente sería por cumplimiento obligatorio del gobierno municipal de Sucre.

En una región joven como la que es el municipio de Sucre, y en donde existe una población rural urbana, se configura el escenario perfecto para hacer de la gobernanza local la clave para el desarrollo de sus comunidades y dar con ello un paso definitivo al mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones, superando las condiciones de pobreza y exclusión social que lamentablemente se han hecho un sello distintivo de nuestro continente. (Jorquera, 2011:18).

Entonces, el municipio de Sucre se encuentra en muy buen pie para acoger nuevas estrategias de desarrollo, como es el modelo de gobernanza. La autora manifiesta que se debería contar con organizaciones sociales sólidas, organizadas y con propuestas de desarrollo concretas, capaces de ser un actor más en la mesa de las negociaciones, también contar con un sistema público moderno y ágil, con capacidad de entendimiento y voluntad de acción. Estos son los requisitos básicos para que cualquier proyecto de gobernanza pueda ser diseñado.

De acuerdo a lo planteado, y observando los tres modelos en que Santillán (2004) propone y engloba los procesos de la participación ciudadana, la elaboración del PDM, estaría enmarcada en una **participación ciudadana nominal**, en atención a que la relación entre actores (ciudadano, población) e institución (gobierno municipal) es unidireccional, o sea, no existen niveles de integración e interacción entre los mismos, y la presencia de la comunidad se queda a veces en el plano de conocimiento y sugerencias. Por lo tanto a este instrumento le faltaría que los ciudadanos jueguen un rol en la elaboración de propuestas de desarrollo en las políticas públicas, proponiendo alternativas, que la ciudadanía ejerza sus derechos a participar en la vida del pueblo o la ciudad, que no se conforme con ser sólo un cliente de los servicios públicos, debe asumir responsabilidades con los compromisos de gobernanza con el municipio de Sucre. (Nieto, 2010).

4.1.7 Plan Operativo Anual (POA)

El Plan Operativo Anual, que fue mencionado anteriormente por los entrevistados es uno de los instrumentos en donde se obtiene los efectos y resultados del proceso participativo y ocurre con la mayor representación de actores sociales. Esta herramienta se traduce en un documento formal en el que se enumeran los objetivos a alcanzar durante una gestión fiscal, el mismo que esta adecuadamente alineado con el plan institucional y con el plan nacional de desarrollo. El POA muestra de manera integral y coherente la programación de los gastos en función a la disponibilidad de recursos del gobierno municipal y se clasifican en tres grandes grupos: gastos corrientes y/o de funcionamiento, gastos del servicio de la deuda y gastos en proyectos en inversión pública municipal.

Los entrevistados manifiestan a ver participado en la elaboración del POA en algún momento, esta herramienta esta institucionalizada en el gobierno municipal de Sucre ya que existe una estructura que está definida y tiene incidencia de manera directa en la elaboración de políticas públicas a nivel del gobierno municipal, con una fuerte participación de la ciudadanía, de las juntas vecinales con un respaldo jurídico en los que significa la preparación del POA. Entonces procedemos a narrar en propias palabras de los entrevistados:

“El POA que es una planificación participativa a corto plazo donde se ve las necesidades de la población, se identifican proyectos de infraestructura equipamiento para ejecutarlo en un año, es el principal espacio de participación en las que interviene directamente el gobierno municipal y se realiza una vez al año”. (Entrevistado 2).

“Nosotros básicamente estamos pidiendo la participación de todos los actores en la elaboración del POA, que las comunidades rurales y las urbanas pongan sus necesidades, que ellos priorizan y que nos harán llegar su listado de requerimientos de las obras, de ahí se priorizaran las obras, nosotros consideramos importante la participación de todos los actores en este trabajo. Cuando hemos terminado de elaborar el POA lo remitimos nuevamente a conocimiento de ellos (se refiere control social a los dirigentes vecinales, vecinos, ciudadanos y a sus respectivas zonas de las comunidades, y quienes estuvieron presentes en la elaboración de dicho plan) verificaran si están ahí todos sus requerimientos y con un pronunciamiento del control social, de los dirigentes de barrio, nosotros estamos satisfechos con eso, además nos da la garantía de que si están conformes también ese pronunciamiento es de conformidad y de unanimidad de sus miembros”. (Entrevistada 1).

“Es que ya tenemos un patrón y estamos siguiendo ese patrón donde cada sub alcaldía hace su propio POA pero con la participación mayoritaria de la ciudadanía, de las juntas vecinales, donde se reúnen los sub alcaldes con los vecinos, los técnico municipales de ahí sale los requerimientos”. (Entrevistado 3).

“Los POAs son programas de gestión que tiene al gobierno municipal, en este caso la planificación para una futura gestión se realiza en los meses de septiembre y octubre más o menos donde se convoca a todas estas instancias las juntas vecinales asimismo se convoca a una instancia superior que aglutina a las juntas vecinales y que establece la coordinación para la determinación para las principales obras que van a ejecutar el municipio este es un mecanismo directo por que es aquí donde el vecino, el ciudadano participa”. (Entrevistado 7).

Para algunos ciudadanos el acceso a estos bienes básicos de la ciudad (agua, alcantarillado, luz, vivienda) está resuelto de manera más o menos adecuada pero para una inmensa mayoría ha sido necesario recurrir a la creación de este tipo de instrumentos y dedicar grandes esfuerzos y tiempo para identificar los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas (Ziccardi, 1999). Entonces como afirman los entrevistados este instrumento se realiza con la participación, la concertación entre los diferentes actores locales y el gobierno municipal, este es el principio de la noción de gobernanza ya que tiene un carácter más inclusivo en la medida en que integra los comportamientos de los diferentes actores reales que intervienen en la construcción de la ciudad (García; 2007) pues permite que las demandas sean agregadas y priorizadas e incorporadas como actividad, proyecto u obra en el Programa de Operaciones Anual POA. Como bien se dijo la participación ciudadanía en el ámbito local es el nivel más próximo al ciudadano y donde se puede articular su participación de manera más efectiva, (Navarro, 2002) dice que los planes estratégicos de una ciudad, se asientan sobre el principio de la participación pública y por ende de la incorporación de los ciudadanos anónimos en los procesos de su diseño e implementación.

Jorquera (2011) afirma que la gobernanza nos habla de actores, ciudadanos e instituciones formales e informales, gracias a una nueva forma de hacer las cosas, que es sostenible, legítimo y sustentable, permitiendo mejorar el control y la transparencia de la gestión pública. Se hace relación lo que manifestaron los entrevistados del municipio de Sucre, que señalan la elaboración del POA se la realiza con una masiva participación de los ciudadanos, dirigentes vecinales, instituciones gubernamentales, todos en coordinación con las autoridades municipales, las sub alcaldías y técnicos, dando en todo momento una transparencia y control de las obras que priorizan por propuesta desde la bases ciudadanas y municipales, y antes de aprobar nuevamente se remite a los participantes para verificar si están verdaderamente todas sus necesidades que priorizaron, como también del presupuesto asignado para dichas solicitudes.

La gobernanza se pone en práctica con la planificación y la gestión de las dinámicas territoriales a fin de acordar visiones comunes y niveles concernientes en pos del futuro del territorio del municipio entre todos los involucrados. Como se observa en la elaboración del POA, existe una planificación y se realiza con la asistencia máxima de los actores para tener una visión en un determinado momento del municipio de Sucre, de su territorio, como de los distritos, zonas y barrios. En palabras de Mayntz (2001) gobernanza es un gobernar más cooperativo en donde las instituciones estatales, ciudadanos actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas.

De conformidad a las competencias exclusivas que le otorga la Nueva Constitución Política del Estado en los numerales 2 y 42 del artículo 302 a los Gobierno Municipales autónomos: de elaborar, aprobar y ejecutar el POA incorporando los criterios de desarrollo humano con participación, equidad de género e igualdad de oportunidades. El artículo 321, señala que “la determinación del gasto y de la inversión pública (POA) tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica”.

Recordemos que por gobernanza se entendía la nueva forma de gobernar que suponía de algún modo una influencia de actores económicos y sociales en las decisiones. Por su parte, al analizar la participación en las diferentes entrevistas, se suele establecer una escala que indica la intensidad de dicha participación: información, consulta, codecisión y control. Pues bien, sólo consideraríamos que estamos ante un esquema de gobernanza para esta herramienta como es el POA. La fortaleza de los planes de desarrollo local que se menciona es la posibilidad de generar

compromisos de inversión verificables, que se transforma en precedente para asentar un cambio cultural en relación a la participación de diversos actores en la formulación y desarrollo de las políticas públicas con el propósito de legitimar un modelo de planificación territorial con base ciudadana. (Delamaza, 2009:35)

De los modelos propuestos por Mileny Santillán (2004:63) el POA estaría enmarcado en un **modelo de participación real** puesto que hace referencia a espacios inclusivos donde los ciudadanos forman parte del proceso de toma de decisión en las esferas públicas, además de ejercer un control sobre la asignación de presupuestos y ejecución financiera y de proyectos. Así mismo la autora señala que estos espacios dan una entrada real a la ciudadanía al escuchar sus preferencias y permitirles ser parte de la ejecución de planes y proyectos como es al caso que sucede al momento de elaborar el POA. Ya que los ciudadanos del municipio de Sucre tienen el espacio de plena potestad para el reclamo y vigencia de sus derechos.

4.2 Análisis de los stakeholders estratégicos de la participación

Esta categoría de análisis primeramente se enfoca en los actores que participan en general en municipio de Sucre para luego identificar a los actores de las mesas ciudadanas.

4.2.1 actores individuales y grupales

Los actores de la participación ciudadana tiene dos grandes tipos de protagonistas, en los que debemos pensar inevitablemente al poner en marcha cualquier iniciativa participativa estos son: **las entidades y las personas**. (Font y Blanco, 2006) explican que **Las entidades** son grupos más o menos formalizados que han legalizado su existencia, y dan como ejemplo a los actores sociales, las instituciones de educación superior, universidades, las cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, los colegios de profesionales, asociaciones, junta de vecinos, entre otros. **Los ciudadanos** son personas que pueden participar en cualquier proceso siendo miembros de una determinada entidad o de forma libre, e individual. La Comisión Intersecretarial de México (2008:3) define que son actores individuales, los ciudadanos que participan por medios institucionales (peticiones, cartas, quejas, acceso a información pública, etcétera) o no institucionales (plantones, medidas de presión). Por tratarse de personas en lo particular, estos actores varían ampliamente. Suelen participar por casos específicos que los afectan directamente.

Principales hallazgos y análisis de actores

Según los entrevistados en el gobierno municipal de Sucre, y haciendo referencia a los dos grandes protagonistas en los que se tiene que pensar al momento de realizar cualquier proceso participativo propuesto por los autores Font y Blanco, los actores que participan en el municipio de Sucre son las personas, ciudadanos y por otro lado también están las entidades o instituciones, sin embargo los entrevistados señalan que es de acuerdo al tema que se lleve adelante para pensar en estos dos grupos. Uno de los entrevistados municipales afirma que:

“La ley 341 nacional y la 17/13 que es nuestra ley municipal establece los siguientes actores, están los territoriales u orgánicos y los individuales, los territoriales son los que participan con nosotros porque son los representantes de las juntas vecinales, y es donde se van a ejecutar las obras o proyectos, también están dentro de estos los funcionales, estamos hablando de organizaciones sociales como los sindicatos de gremiales, vendedoras, sindicatos y otros actores sociales organizados que si tienen su participación pero no son determinantes ya que ellos no van a ser una inspección ocular de cómo se está

llevando a cabo las obras, pero si reconocemos su participación pero más trabajamos con los territoriales. Ahora las instituciones son actores orgánicos funcionales pero nosotros trabajamos con las instituciones a través de acuerdos convenios en caso de la elaboración del PDM o del Plan de Desarrollo Estratégico Municipal PDEM, también se los convoca e intervienen algunas instituciones de acuerdo al grado y del tema que se está desarrollando”. (Entrevistada 1).

La Ley N° 341 indica que los actores de la participación y control social, son la sociedad civil organizada, que están los: **Orgánicos**, Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente. **Comunitarios**, aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización. Y los **Circunstanciales**, aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.

Tomando en cuenta los anterior los entrevistados manifiestan que al momento de realizar cierto proceso participativo impulsado desde el municipio, trabajan directamente con los actores orgánicos o territoriales en razón del espacio geográfico delimitado para el municipio de Sucre, estos participantes estarían clasificados dentro del grupo de las **entidades** según la clasificación propuesta por del autor español Blanco. Extrañando a la ciudadanía, a la persona individual en estos procesos participativos, además sostiene que depende mucho del nivel de participación y el tema que se va a tratar, asimismo sostienen que las instituciones como a la universidad, empresarios privados, y otros solo se les requiere su participación para la elaboración de algunos de los planes de desarrollos, pero recordemos que este instrumento PDM es desarrollado cada 4 años, y con ajustes anuales. De la misma forma los entrevistados municipales expresan que es importante la participación de los actores individuales, personas pero con los que realizan una participación efectiva son con los actores orgánicos o entidades.

Gramberger (2006) afirma que las organizaciones pueden representar la opinión de una parte de los ciudadanos sobre cuestiones específicas. Por ello se constituyen actores de gran importancia, pero estas organizaciones tienen intereses propios, que no necesariamente reflejan los de los ciudadanos que representan. Es por lo tanto primordial no confundir estas organizaciones, cualquiera que sea su importancia, con los ciudadanos mismos. A su vez los entrevistados declaran que:

“Yo creo en que la información que nos está llegando es realmente participativa y dentro de ese proceso que llevan a cabo están los actores individuales es ahí donde ellos participan (.....) pero para nosotros es importante que haya una representación, nosotros no participamos en su estructura de ellos de cómo se organizan, (.....) con el que se trabaja o hacemos la participación son con los representantes que es el presidente de la junta vecinal”. (Entrevistada 1)

“Tenemos los espacios individuales y si una persona desea participar lo realiza en su barrio en la zona de su distrito además si requiere cierta información esta deberá realizar mediante una carta o memorial de solicitud para solicitar la información que requiera o tal vez quiere proponer la creación de alguna ley”. (Entrevistado 3).

Los entrevistados manifiestan que para los actores individuales, los ciudadanos, el espacio de participación más cercano son las reuniones barriales, que se realizan a un nivel de distrito. Igualmente el entrevistado 3 afirma que la participación individual se realiza cuando el ciudadano

requiere solicitar alguna información o proponer algún proyecto de ley para el municipio de Sucre. Con la nueva legislación los gobiernos autónomos municipales pueden elaborar leyes municipales que tienen la misma jerarquía legal que una ley departamental o nacional, siempre que estas leyes municipales se refieran a las atribuciones, competencias y/o responsabilidades del municipio. La persona tiene el derecho a realizarlo pero efectuando una solicitud formal y su tratamiento en el Concejo municipal; una iniciativa legislativa pueden realizarla: los ciudadanos, las organizaciones Sociales, concejales y el órgano ejecutivo municipal²⁷.

Los dirigentes vecinales entrevistados a su vez manifiestan que primeramente se organizó a los actores de la participación en mesas directivas, orientándolos para que se pudiera encaminar procesos de participación con los actores de la zona o barrio.

“Había juntas vecinales en la cual no había dirigentes, no había una mesa directiva, entonces los ciudadanos, los vecinos no se organizaban, no participaban, primeramente hemos tenido que organizar a las juntas vecinales, una vez ya conformadas, entonces ellos se reúnen, se organizan y realizan los requerimientos necesarios, nosotros lo que hicimos en esa oportunidad les apoyábamos con todo orientándoles capacitándolos a lo que podíamos a convocar a la vecinos a entablar una participación, pero nunca en ese proceso la alcaldada nos prestó asistencia”. (Entrevistado 6).

El entrevistado en su momento fue presidente del comité de vigilancia, ahora llamado control social nos cuenta como tuvo que trabajar junto con los vecinos para organizar a los actores de la participación, formar una mesa directiva, orientar, enseñar a participar, recalca también que no hubo cooperación por parte del municipio en este proceso. Tener una red asociativa más rica: con más asociaciones, con más miembros y más vida y democracia interna es un factor importante para hacer que la democracia funcione, y la participación (Fon y Blanco 2006). Por lo tanto, las asociaciones para que sean unas buenas representantes del conjunto de la sociedad, necesitamos un tejido social muy denso e igualitario, donde, además, exista mucha actividad y debate interno en los grupos.

“Los actores que participan depende, si es en una zona del barrio donde se realiza la participación los presidente de barrio más la mesa directiva es el que convoca a los participantes que tienen que estar, por ejemplo como los líderes vecinales, el presidente de la junta vecinal así lo llamamos presidentes de barrio, los vecinos, la gente, mientras mas mucho mejor, si ahora es una reunión a nivel distrital ahí por ejemplo el sub alcalde, técnicos municipales presidente de la zona, la mesa directiva, los ciudadanos invitados, los delegados por las zonas (.....) Además también se debería o debemos identificar a otros participantes como la universidad es importante, los profesionales los empresario privados otras entidades públicas pero sus representantes sus presidentes”. (Entrevistado 7).

“Que la participación no sea solamente para un grupo de personas, si no que sean para todos, que participen la mayor cantidad de actores, y como le dije que identifiquen bien a los participantes a los actores creo que ahí se tiene alguna dificultad o debilidad (.....) una vez pero por iniciativa de la mesa directiva invitamos a pequeños empresario que trabajan en la zona y a una fundación, al puesto de salud, todos están en la zona y nos salió con buenos resultados”. (Entrevistado 8).

²⁷ Artículo 22 de la ley N° de Gobiernos Autónomos Municipales

“Se convoca a la gran mayoría de los vecinos de cada zona y ahí vemos que problemas tiene los vecinos y nos hacen conocer o sino nosotros ponemos al tapete algún tema o problema que identificamos pero ahí quisiéramos que estén representantes de la alcaldía, les mandamos a veces invitación, algunas veces vienen otras no, sería bueno que el municipio nos haga un acompañamiento (....) Pero al momento de seleccionar a los participantes no utilizamos ningún método, pero no hay discriminación de los actores, yo apunto a la participación total es decir de toda la junta vecinal a todos los vecinos del barrio, porque cuando no participan todas la bases hay criterios diferentes y después reclaman porque se ha hecho este pavimento acá yo no quería en vez de este pavimento un parque por ejemplo”. (Entrevistado 6).

Los dirigentes vecinales, entrevistados manifiestan que un proceso participativo se centraliza en las **personas**, para ellos es el vecino la base de cualquier proceso participativo que se inicia. Contar con una ciudadanía activa es la mejor garantía para que una democracia sobreviva. La movilización que podemos llevar a cabo para hacer participar a estos ciudadanos puede ser efectiva, pero probablemente tendrá unos límites temporales claros: les podemos pedir que participen dos horas, o dos días, o quizá durante dos meses, pero no permanentemente. (Font y Blanco, 2006). Lo importante es situarse en el punto de vista de los ciudadanos y tratarlos con respeto. Esto significa adaptar el lenguaje y la actitud hacia el público, y hacer que la interacción gobierno local-ciudadano sea atractiva e interesante, cordial, honesta. Al implicar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, en el gobierno local producen expectativas. Deben entonces probarles que su aportación es importante y que se tomó en cuenta en las decisiones tomadas. Si no, los ciudadanos quizás se mostrarán poco dispuestos a dedicar un tiempo valioso a responder a las invitaciones futuras de los poderes públicos (Gramberger, 2006).

Ahora cuando los gobiernos locales y sus servidores públicos no asumen el punto de vista de los ciudadanos, pueden tener expectativas irreales sobre sus respuestas.

Con todo se observa que la alcaldía de Sucre tiene el interés de participar con las organizaciones, con los representantes de los vecinos, los dirigentes, y es por eso que el gobierno municipal debiese fortalecer o tener una red asociativa más rica: más organizaciones, con más miembros y más vida y democracia interna. Ésta sería la mejor garantía de que las autoridades podrán estar bien informados sobre lo que quieren los ciudadanos. Las asociaciones pueden hacer esta labor de transmitir a los políticos lo que quiere la ciudadanía, pero hay que tener un tejido asociativo muy representativo, en el que todos los grupos de personas con intereses comunes estén organizados, en el que ninguno de los grandes intereses esté ausente del debate y donde en cada uno de estos grupos participe y cuanta más gente lo haga mejor.

Ahora bien, para conseguir que todos los actores **individuales y grupales** participen plenamente en todos los procesos participativos no existe ninguna fórmula mágica, entonces podríamos empezar pensando un objetivo sencillo que resuma la idea de «que funcione bien», Un proceso de participación habrá funcionado bien si, una vez completado todo el ciclo, es decir, una vez aplicadas las decisiones, la mayor parte de los actores y sectores (participantes, políticos, ciudadanos, técnicos, universidades, organizaciones sociales, profesionales, comunicadores) creen que ha valido la pena, que la participación sirve y confían en ella más que al inicio del proceso.

Igualmente, los entrevistados identifican a los medios de comunicación y las organizaciones sociales como actores significativos para el municipio de Sucre.

“Los medios de comunicación trabajamos de manera directa pero muy muy directa con las juntas vecinales en lo que significan acciones que generen respuesta a las demandas que plantean las juntas vecinales los barrios, los problemas que tengan, ver la atención por ejemplo hay zonas que tienen necesidades de servicios básicos agua, energía eléctrica, comunicaciones, o construcción de bordillos, ejecución de proyectos de pavimentado, esos requerimientos nos las hacen llegar de manera directa los vecinos y nosotros intermediamos y sacamos al aire y hacemos conocer estos problemas y tratamos de que las autoridades planteen soluciones a estos problemas estamos ahí con el pueblo con la ciudadanía viendo sus necesidades”.(Entrevistado 9).

Stein et al. (2006:105) Afirman que el rol de los medios de comunicación a la hora de formular políticas públicas pueden tener enormes influencias, y que esta influencia incluye la capacidad para utilizar la cobertura informativa a fin de establecer la agenda de formulación de políticas, acelerar el ritmo de las decisiones, o cambiar los incentivos para el apoyo a las políticas y aumentar el costo del comportamiento estrecho o en interés propio. Los medios de comunicación pueden sacar a la luz cuestiones que las autoridades no habían tenido en cuenta o no consideraban urgentes. Esta función de los medios informativos de establecer la agenda a veces puede tener grandes repercusiones. En el municipio de Sucre la situación no fue diferente el actuar de los medios de comunicación, en el proceso como sostiene el entrevistado, pues sacan a la luz cuestiones que los encargados de formular las políticas públicas, las autoridades municipales no habían tomado en cuenta o no consideraban urgente, su actuar de los medios de comunicación y de este comunicador fue de informar, servir de enlace entre el ciudadano y el gobierno municipal.

Los entrevistados también se refieren a las **organizaciones sociales** como un actor importante que emergió en Bolivia en estos últimos periodos donde en un estudio realizado por Stein et al. (2006:120) revela que durante la década pasada en América Latina se produjo un drástico aumento del poder de los movimientos sociales, importantes no solo en cuanto al número sino también en cuanto a su impacto político. Sobre la base de democracia, derechos y libertades la protesta social se ha convertido en un instrumento político eficaz, que en algunos casos ha alcanzado una escala y una intensidad suficientes para provocar la renuncia forzosa o la destitución de presidentes y autoridades locales. En Bolivia los movimientos sociales fueron la causa para la salida de dos presidentes y desde el 2010 de 6 alcaldes municipales, por denuncias y acusaciones formales ante fiscalía que realizaron el control social anterior comité de vigilancia. Entonces las organizaciones sociales, el control social, son actores fundamentales para el municipio de Sucre. Estas organizaciones sociales fueron en gran medida las productoras del espacio urbano, organizando el trabajo colectivo para la autoconstrucción y la introducción de servicios básicos; actuar como intermediarios y gestores ante las autoridades competentes y ser un espacio para la formación y desarrollo de líderes populares Ziccardi (1999).

Por lo tanto estos dos actores de importancia para el municipio de Sucre según los entrevistados vendrían a ser parte del grupo de las entidades propuesto por Font y Blanco (2006).

4.2.2 Actores de las mesas ciudadanas

Dado una percepción general de los actores que intervienen en los procesos participativos en el municipio de Sucre, la situación no fue muy diferente al momento de identificar a los actores estratégicos de las mesa ciudadanas. Siguiendo con la propuesta por Font y Blanco (2006) donde proponen estos dos grupos en los que se tiene que pensar al momento de realizar cualquier

proceso participativo son: **la persona y las entidades**, los que procedemos a describir según lo que manifiestan los entrevistados.

*“Las mesas ciudadanas pienso que son espacios distintos de encuentro entre vecinas, vecinos, donde pueden participar **diferentes actores** mujeres, padres, jóvenes, maestros, organizaciones sociales de los distritos, municipio, conjuntamente el presidente de barrio, con las autoridades y técnicos del Municipio, Donde se fomenta el trabajo en conjunto entre **la gente**, las **organizaciones** sociales las autoridades municipales para tomar decisiones sobre aquellos problemas de la zona el distrito que entre todos se definen como prioritarios y sobre las distintas alternativas para solucionarlos”. (Entrevistado 4).*

*“En la mesas ciudadana pueden **participar** o invitar a autoridades, funcionarios públicos o **actores locales** de las distintas **instituciones** estatales con actuación en su ámbito local o territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes como la seguridad pública transporte, salud, educación, mejoramiento del espacio urbano y todo otro tema que se considere relevante para los vecinos (...) también pueden ejecutar estrategias de comunicación para informar a los vecinos sobre el funcionamiento de la mesa, las acciones realizadas y todo otro tema que redunde en beneficio a la ciudadanía de la zona e integración del barrio”. (Entrevistado 6).*

*“Ante la identificación de un tema que sea muy sensible para la sociedad pues se hace un listado de los **participantes** o **actores** de aquellas personas que de una u otra manera se encuentran involucradas en la temática y a partir de ahí se hace la invitación para poder participar de la mesa ciudadana (.....) al **alcalde e identificando a otros actores** y a partir de ahí se quiere plantear una propuesta para que **distintos actores universidad alcaldía empresarios privados**”. (Entrevistado 5).*

*“Entonces las juntas, otros actores pueden estar, pero necesariamente los **dirigentes vecinales**, si es importante su participación, **si profesionales gente o ciudadano de a pie** que tal vez no encuentra en las reuniones de vecinos la oportunidad como para tratar este tipo de temas digamos con la transparencia y con la claridad que se necesita”. (Entrevistado 2).*

Los entrevistados en general manifiestan que los actores o participantes en las mesas ciudadanas son: el ciudadano, el vecino, las organizaciones vecinales en asentamiento en la zona el barrio o el distrito. Las organizaciones sociales con la actual legislación ahora son considerados en la participación, y entre ellas se cuentan; organizaciones gremiales, pequeños, y medianos, las universidades y centros de investigación, funcionarios públicos, autoridades de entidades estatales, y todos aquellos actores que se encuentran en la zona o el distrito donde se lleva a cabo la mesa ciudadana, estas aseveraciones de los entrevistados encajan perfectamente en la propuesta de los dos grupos como son las entidades u organizaciones. Igualmente todos los entrevistados califican de un actor importante al alcalde municipal y a los concejales del gobierno municipal de Sucre, que tendrían que estar en estos procesos participativos o delegar a autoridades que tengan el poder de decisión para resolver los problemas que se plantean.

Font y Fabregas (2002) en su publicación los nuevos mecanismos e instrumentos de participación ya indicaban que cualquier proyecto que pretenda ampliar los espacios abiertos a la participación ciudadana debería contemplar la posibilidad de reforzar el sector asociativo con más democracia interna y buscar la participación del ciudadano no organizado y sobre todo recomienda que se potencia un cambio hacia una cultura más participativa, recomendando enfrentar este esfuerzo

con una mayor educación democrática y participativa desde las instituciones, el sistema educativo y desde los medios de comunicación, los cuales podrían resultar muy útiles.

Entonces y como advierten los entrevistados en las mesas ciudadanas, los procesos que se llevan adelante toman en cuenta a estos dos grupos de actores, como son las entidades u organizaciones y a las personas, dado los resultados anteriores en que las autoridades municipales optan por trabajar siempre con las organizaciones y los dirigentes vecinales por el espacio donde se encuentran trabajan con la persona, el vecino, el ciudadano de a pie. Por lo tanto la mesa ciudadana parece haber encontrado un mixto en la presencia y participación de estos dos grandes grupos de actores por lo que convoca tanto a personas, ciudadanos individuales y a las organizaciones o entidades, como manifiesta el entrevistado (5 y 2) que realizan una lista de posibles participantes de acuerdo al tema, se selecciona, y permite identificar a todas las personas, ciudadanos de a pie, profesionales reconocidos, líderes vecinales y además a los representantes de las entidades que pueden ser importantes para la solución de los posibles problemas que se presenten o propongan los ciudadanos de Sucre. Asimismo del análisis realizado a los entrevistados resalta, en este proceso de selección, es necesario cuidar que los participantes, sean personas que no estén dirigiendo partidos o agrupaciones políticas todo esto, es para cuidar la transparencia, o la intromisión, política que pudiese haber al momento de realizar el proceso participativo.

Además la Mesa ciudadana está perfilado como un mecanismo que sirva de intercambio de información y coordinación técnica entre las áreas municipales, con el objetivo de tratar las distintas actuaciones relativas a esta materia y establecer las coordinaciones necesarias, permitiendo desarrollar un trabajo más eficaz y eficiente.

Cabrera (2012) expresa que los actores de las Mesas Ciudadanas son la ciudadanía del distrito tanto organizada como la no organizada, los técnicos del ayuntamiento y los responsables políticos del municipio local, en ellas se fomenta el trabajo en conjunto para tomar decisiones sobre aquellos problemas del municipio que entre todos se definen como prioritarios y sobre las distintas alternativas para solucionarlos.

4.2.3 Elección, Identificación de los actores

Del mismo modo los entrevistados afirman que no aplican un método a la hora de elegir o identificar a los *stakeholders* o actores de la participación en palabras del entrevistado indica:

“Yo creo que hay que fortalecer el tema del mecanismo o de la metodología para la selección de los participantes por ejemplo debería haber algo mucho más trabajado para que no cometamos el error de identificar a alguien por simple criterio de alguien o como resultado de una visión que pueda tener una persona”. (Entrevistado 3)

“Cada uno trae sus propuestas con sus formularios completito y es muy difícil manejar o trabajar con gente (...) necesitamos un manual o un formato de cómo elegir a los participantes nos ayudaría mucho para organizar mejor un proceso participativo”. (Entrevistado 6).

“También puede ser sesgada digamos la selección de los participantes al momento de identificar a este como importante, que si bien puede haber salido del análisis de algún método de actores, pero siempre puede a ver o hay un sesgo, de quien lo elabora el método digamos eso habría que fortalecer”. (Entrevistado 5).

“Por mi experiencia cuando realizamos procesos de participación, eran las personas correctas, ahora cuando se elaboró el PDM la consultora utilizó un método de selección de los participantes que me pareció correcta en su momento, porque si estaba dentro de esa matriz y se veía necesario su participación se le convocaba”. (Entrevistado 2).

Existen varios mecanismos para armar un listado exhaustivo de *stakeholders*, desde el más simple que involucra un lluvia de ideas, que actualmente este simple método es el que se utiliza para identificar a los actores en el municipio de Sucre, hasta otros más complejos que determinan los *stakeholders* a partir de los vínculos que establecen con la organización, los niveles de influencia que ejercen sobre la organización, o el grado de lejanía y oposición respecto de la organización.

Dado la debilidad que se manifiesta por parte de los dirigentes y algunos entrevistados se propone un modelo de mapeo de actores resumen para su uso en el municipio de Sucre.

Mapeo de los actores sociales para la participación ciudadana²⁸

El mapeo de actores es una técnica que busca identificar a los actores claves de un sistema y que además permite analizar sus intereses, su importancia e influencia sobre los resultados de una intervención. Es fundamental en el diseño y puesta en marcha de todo proyecto, así como también a la hora de negociar/construir en conjunto el programa de acción a seguir.

Esta técnica permite tener en claro de antemano con quiénes se cuenta para apoyar la iniciativa que se está promoviendo y con quiénes no, de manera que se puedan definir estrategias específicas que les ayuden a garantizar el mayor y mejor apoyo para su propuesta. Asimismo es una herramienta que colabora para comprender el contexto social, económico y político en el cual se inserta el programa en cuestión y por ende permite establecer prioridades y analizar tendencias.

Síntesis metodológica, en base a 5 puntos que se tiene que considerar que son:

1. En primer lugar es imprescindible **delimitar el objeto** de nuestro mapa, es decir sobre qué programa o intervención realizaremos el posterior listado de actores involucrados de modo que el mapeo incluya sólo a los actores involucrados en dicho tema y no se extienda a otras áreas de la organización y sus aliados.

2. Luego comienza el proceso de **identificación y caracterización de los actores sociales**. Mediante una lluvia de ideas y la revisión de la información que han recogido deberán elaborar entre todos un listado lo más completo posible de todas las personas, grupos y organizaciones que puedan cumplir con alguna de las siguientes características:

- Se ven afectados por o afectan de manera significativa a nuestro tema objeto.
- Tienen información, conocimiento y experiencia acerca del tema.
- Controlan o influyen la implementación de instrumentos pertinentes a la cuestión.

Al identificarlos, se sugiere clasificarlos en grupos ejemplo; Instituciones públicas; nacionales, departamentales y locales con incidencia en la zona; Instituciones privadas, Organizaciones sin

²⁸Disponible en <http://www.fundacionpresencia.com.co/media/Mapeo%20de%20actores%20sociales.pdf>

Se tomó como base este procedimiento, el cual se complementó en cada punto con otras metodologías de selección de actores tomados de la clase de la unidad 4 llevado por la Profesora Gabriela Rubilar.

finés de lucro, Organizaciones sociales, sindicatos; académicos, expertos; Actores individuales. Asimismo, se deberá tabular el listado incorporando las funciones y roles de cada actor.

3. **Análisis de los actores**, se pueden adoptar dos categorías:

1. Relaciones predominantes entre los actores, con énfasis en el nivel de interés:

- A favor (predominan relaciones de confianza y colaboración mutua)
- Indeciso/indiferente
- En contra (predominan relaciones de conflicto)

2. Niveles de poder o influencia sobre otros actores.

- Alto: alta influencia sobre los demás
- Medio: Mediana influencia sobre los demás
- Bajo: no hay influencia sobre los demás

4. **Mapeo**. Dada la información relevada tanto en forma secundaria como primaria y el análisis posterior, es posible volcar estos datos en esquemas visuales que permitirán distinto tipo de interpretaciones.

Por un lado, se recomienda la elaboración de una matriz en donde se ubica a los actores identificados según su grado de, su posición, interés e influencia respecto a la propuesta. Esto genera una organización visual según la cual es posible identificar:

- aquellos actores en quienes deberán invertir menos esfuerzos.
- actores que requieren apoyo para movilizarse,
- actores que deben mantener “satisfechos”, porque pueden ser útiles como fuentes de información y opiniones o para ayudar a movilizar a otros actores.
- objetivos prioritarios y a quienes se deberá procurar traer a bordo de la iniciativa.

5. **Diseñar estrategias** para movilizar la participación de los actores sociales. En esta instancia se define quiénes deberían participar, de qué manera, en qué fase del ciclo del proyecto para que contribuyan de la mejor manera al diseño del proyecto.

4.3. Las mesas de participación ciudadana

Principales hallazgos de las mesas de participación

4.3.1 Las mesas ciudadanas

Desde el gobierno municipal de Sucre se pretende llevar a cabo acciones encaminadas a incrementar la participación ciudadana en los asuntos municipales. Para tal fin, ha definido diferentes mecanismos de participación, dentro de ellos se encuentra las **mesas de participación ciudadanas**, este mecanismo de participación se encuentra normado en la ley N° 341 PCS y reglamentado por la ley municipal N° 17/13 con la finalidad de garantizar la inclusión de los intereses de la ciudadanía en las decisiones públicas. Éste mecanismo de participación esta en nacimiento podría decirse, pero si hubo un trabajo por parte del señor Ruddy Albis quien fue jefe responsable de la Unidad de planificación del municipio en anteriores gestiones, actual docente de la Universidad San Francisco Xavier, dicho docente conociendo la debilidades de los

mecanismos de participación optó por iniciar, promover y socializar las mesas ciudadanas hace unos años atrás, pero por factores de tiempo y compromiso no pudieron ser consolidadas o fortalecidas, pero se llevó a cabo como prueba diferentes participaciones con este mecanismo de participación en el municipio de Sucre, entonces bajo este panorama y contexto procedemos a desarrollar la idea y organización que tienen los entrevistados sobre las mesas ciudadanas; para luego proponer un modelo que sirva de base para las mesas ciudadanas en la municipio de Sucre.

4.3.2 Visión y percepción de los entrevistados sobre las mesas ciudadanas

De los 10 entrevistados, 6 tienen una idea general en qué consisten las mesas de participación ciudadanas pero no saben cómo es su funcionamiento, su operatoria ni cuál es el sentido de las mesas ni sus resultados. Asimismo 4 de los entrevistados si conocen este mecanismo de participación, sienten que tienen debilidades ya que si han visto las mesas ciudadanas, han participado en ellas pero no han visto efectuarse, no han visto implementarse en el municipio de Sucre. A lo que manifiestan los entrevistados:

“Si conocemos pero no estamos capacitados o no tenemos practica en esta metodología de participación, estamos débiles sería bueno que nos hagan conocer, capacitar además el funcionamiento, así tener otra opción para poder participar, porque a veces la misma metodología no sabe si nos da buenos resultados o tardamos mucho tiempo sería que nos hagan estar al tanto”. (Entrevistado 7).

“Las mesas ciudadanas se ha hecho pero muy esporádicamente, el trabajo en estas mesas que sea más continuo darnos más capacitaciones de cómo trabajar con los ciudadanos con los líderes, de cómo formar a los líderes repito tiene que realizarse más continuo y que la participación del gobierno municipal se activa en eso, porque la alcaldía es el primero que debería interesarse en la participación (...) que esta mesa se plantee como un espacio de creación y trabajo compartido, no como un espacio meramente informativo”. (Entrevistado 8).

Al respecto uno de los entrevistados reconoce

“Es de escaso conocimiento que tenemos de esta metodología (...) ahora está reglamentado en la ley, que si bien no se ha generalizado en el municipio este instrumento de participación es muy atrayente ya que no solamente es la voz del pueblo como tal expresada en estas mesas ciudadanas sino apoyada fundamentalmente por técnicos expertos en determinados temas que enriquecen la toma de decisiones”. (Entrevistado3).

Como se puede observar los entrevistados tienen un leve y general conocimiento de lo que son las mesas ciudadanas, partiendo del hecho que la participación ciudadana es necesaria en la construcción de una cultura política, técnica y ciudadana, es conveniente que haya un proceso de adaptación, capacitación, socialización y fortalecimiento de los distintos actores que intervengan en las mesas de participación ciudadana. Además la participación está orientada a promover o potenciar la incidencia e implicación de la ciudadanía en las políticas públicas. En las propias palabras de los entrevistados solicitan, requieren ir desarrollando un proceso de adaptación y aprendizaje de este mecanismo de participación, para que la participación sea efectiva entre los distintos actores que intervienen, Eva Cabrera (2009) indica que la educación es un proceso permanente, que dura toda la vida, se reconoce que toda experiencia humana y social deja aprendizajes en las personas que forman parte de ellas, y que es un largo y difícil proceso de

aprendizaje de conocimientos, habilidades y destrezas mentales que modifiquen modelos de relación humana.

Entonces la apropiación de este mecanismo de participación por parte de la ciudadanía es algo que debe promoverse a través de la información, capacitación y difusión. Esta tarea debe ser asumida de manera corresponsable por las autoridades municipales locales que deben alentar la participación ciudadana y por los líderes sociales, como ser el control social, los dirigentes vecinales, los promotores voluntarios de la comunidad, las organizaciones sociales y las ONGs que actúan sobre el territorio (Ziccardi, 1999). Los derechos de los ciudadanos a acceder a la información, a comunicar sus respuestas, a ser consultados y a participar activamente en la toma de decisiones sobre políticas públicas deben asentarse sólidamente en la legislación y en las políticas seguidas. También debe definirse claramente la obligación de la administración a responder a los ciudadanos que ejercen sus derechos (Gramberger, 2006).

Junto a lo anterior el entrevistado 8 indica que las mesas ciudadanas se realizaron muy ocasionalmente, esto se debe a que este mecanismo de participación pese a que se encuentra normado en la ley nacional N° 341 y la ley local 17/13, el gobierno municipal no tiene aún establecido cómo operacionalizar la intervención con dicho mecanismo de participación. Estas participaciones llevadas a cabo fueron un tanto experimentales y sirvieron para ir adquiriendo experticia, ese fue el motivo de que los procesos de participación en este mecanismo no fueron continuos. Igualmente manifiesta que las mesas ciudadanas no sea un espacio de solamente informativo y consultivo, se solicita que este mecanismo sea más cercano a una democracia directa. Ahora el fomento de la participación ciudadana forma parte del propio concepto de democracia, y su promoción admite el desarrollo de un derecho ciudadano que incide en la forma de ejercer el gobierno en el marco de una democracia representativa. (Nieto, 2010).

El entrevistado 3 expresa que este instrumento de participación, es agradable para la población porque existe apoyo técnico de expertos en los temas que se identifiquen como problemas, que enriquece la decisión a la hora de solucionar un determinado problema. Pero también expresa que dicho mecanismo de participación aún no se ha socializado al municipio de Sucre. Sin embargo cualquier herramienta metodológica que se utilice debe tomar en cuenta el contexto en que se va a desarrollar: el grupo, la sociedad, la situación económica, ambiental, social, el momento del proceso en que se encuentra la participación, etc., y por supuesto estar orientado por principios democráticos y alternativos para el desarrollo social. (Parra, 2009).

Ziccardi (1999) afirma que muchas veces existen formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas en la legislación, estatal y local. Sin embargo, su eficacia es muy limitada y prevalecen en los hechos, formas de gobiernos burocráticos y autoritarios que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, es posible identificar en los municipios distintos instrumentos, mecanismos de participación, algunos de los cuales jamás han sido activados, aun cuando existan en los respectivos cuerpos legislativos (Ziccardi, 1999). Entonces el gobierno municipal de Sucre tiene el desafío de crear las condiciones favorables que permitan avanzar en las mesas ciudadanas de participación.

La labor de fomento y estímulo a la ciudadanía para que participe en este mecanismo de participación como parte de los procesos de toma de decisiones no puede convertirse en una mera declaración de intenciones sino que constituye una obligación del gobierno municipal que recoge la Ley N° 341. Los Gobiernos Locales deben facilitar, formar, capacitar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas en las que participa. Ya que la ciudadanía no se reúne por el mero afán de participar, sino porque a través de la participación pretende mejorar la calidad de vida del

municipio en el que residen y contribuir así al desarrollo sostenible del mismo (Nieto, 2010). Asimismo este autor expresa que la tarea de impulsar mecanismos de Participación Ciudadana en un municipio no es sólo competencia de los gobiernos locales, sino que afectan a todos los poderes públicos que intervienen en el territorio, pero el liderazgo y el motor de esos procesos participativos debe estar en los gobiernos locales por el hecho de tener un ámbito relacional más próximo con la ciudadanía.

4.3.3 Enfoque de las mesas ciudadanas

La elaboración de un método de Participación Ciudadana municipal se produce en un determinado contexto sociopolítico, cultural e institucional y supone una oportunidad para obtener una visión global de la realidad participativa del municipio. Debemos tener en cuenta la perspectiva de los principales agentes en esta materia: ciudadanía (asociada y o no), autoridades locales y personal técnico municipal, dirigentes vecinales, para poder realizar un diagnóstico colectivo y compartido de la misma. También podemos analizar sus aspectos positivos y negativos, además de poder acordar los retos de futuro en materia de participación ciudadana (Nieto, 2010).

“El enfoque que le dan a las mesa ciudadanas es de una participación se podría decir de frente a frente sin discriminación, todos los convocados a la mesa ciudadana participan abiertamente, exponen sus ideas, pensamientos y sentimientos con respecto a un problema que se identifica, ahí también contamos con expertos en ese problema (...) son escenarios buenos determinados de posibles soluciones a diversas problemáticas como le dije, y me parece insisto con eso que sería una buena opción esta metodología”. (Entrevistado 2).

“Considero que es un espacio alternativo e ideal como para que la población, los actores, la gente pueda participar en la reflexión y generación de propuestas de desarrollo para lograr mayor bienestar en la comunidad y en la sociedad y es diferente a los tradicionales que existen (.....) ahí más bien mediante iniciativa digamos de los ciudadanos que ante los problemas se evidencian en el medio pues se plantean digamos este tipo de espacios (...) El aporte de la Mesa es constituir una experiencia que demuestre la posibilidad de desarrollar la cultura del diálogo deliberada y de concertación, asimismo, lograr un creciente acercamiento entre el gobierno local y la población pudiendo verse temas de Participar en el diseño de los planes de desarrollo y estratégico locales”. (Entrevistado 5).

Es importante, el enfoque que tienen los entrevistados de las mesas ciudadanas para su fortalecimiento de este mecanismo de participación ya que se encuentra en una etapa inicial, exploratoria, en la que los entrevistados manifiestan haber encontrado la facilidad para intervenir de los participantes, donde se fomenta y facilita la participación activa de todas las personas, en especial de aquellas con menos práctica y habilidades de comunicación o confianza para hablar en público. Igualmente, los entrevistados manifiestan que se identifica entre todos o la de cualquier actor, ciudadano un tema crítico, problemático que aqueja al distrito a la zona o al mismo municipio de Sucre en general. Una vez identificado el tema se invita o identifica actores relevantes en el tema, donde se puede proponer posibles soluciones al problema.

Julio Parra (2009) manifiesta que para afrontar y solucionar, posibles problemas se debe definir propuestas de escenarios futuros deseables. Se caracteriza por la utilización de tormenta de ideas, y está estructurada en tres fases bien definidas: 1) Fase de crítica: definiendo los problemas percibidos en relación con el tema tratado, desarrollando el trabajo en grupos pequeños, anotando los aportes en tarjetas y seleccionando al final de esta fase los problemas esenciales, previa

votación de los participantes. 2) Fase de imaginación o fantasía, donde se anima a los participantes a expresar los problemas planteados “en positivo”. Se plantean deseos, posibles escenarios, ideas y propuestas para el cambio. 3) Fase de realización, donde las ideas más interesantes son confrontadas con la realidad: ¿Cómo podrían realizarse? ¿Qué dificultades habría que abordar? ¿Quiénes se responsabilizan de cada tarea? utilizando la estrategia de detección de problemas, diseño de escenarios futuros, y la planificación de líneas de acción, se basa su avance en la implicación de los participantes en la formulación de alternativas para el propio futuro.

Antonio Nieto (2010) indica que el realizar un diagnóstico de un mecanismo de participación se puede hacer de forma compartida y colectiva o, por supuesto, hacerse unilateralmente por el Gobierno Local. Ambas formas son posibles y legítimas, pero el valor añadido que conlleva hacerlo de forma participativa reside en que el método obtenido será un **“plato cocinado por todos/as”** y probablemente reconocido y respetado.

Actualmente, el enfoque, descripción y percepción que tienen los entrevistados de las mesas ciudadanas son principalmente que los participantes de la mesa tienen objetivos claros donde identifican problemas de la zona, distrito, o municipio, como pueden ser transporte, salud, mejoramiento urbano, etc. y donde exponen, muestran sus ideas, sentimientos, con reflexión, generación de propuestas de solución y desarrollo con una participación amplia de frente, sin discriminación, incorporando a los planes estratégicos de desarrollo como son el POA y PDM, en una búsqueda permanente del bienestar del municipio de Sucre. Entonces, las mesas ciudadanas se proyectan como un mecanismo de participación principal para la participación de la ciudadanía en la elaboración de un plan estratégico de desarrollo local, como afirman los entrevistados. Adicionalmente indican que este sistema recoge de forma directa la consideración que la población tiene sobre la situación del distrito identificando los principales problemas que tiene el municipio. La composición de estas mesas garantiza en todo momento la participación de la ciudadanía y de las diferentes instituciones que existen en el municipio de Sucre, las cuales están invitadas a participar activamente en estos grupos de discusión y propuestas de desarrollo. Gonzalo Dela maza (2009) indica que, crear espacios deliberativos para facilitar su imbricación de toma de decisiones, una metodología debe incluir aspectos ligados a la explicitación y resolución de conflictos de intereses, propios de la concurrencia de actores diversos, asimismo estos espacios a crear deben tener consecuencias en términos de mejorar la pertinencia y eficacia de la gestión gubernamental y no quedarse solo en la deliberación.

4.3.4 Organización, funcionamiento de las mesas ciudadanas

Los entrevistados también sugieren algunos aspectos relacionados con la gestión y organización de las mesas ciudadanas:

“Primero deberíamos identificar cierta necesidad o demanda, o cierto problema que se hubiese presentado u observado el ciudadano en el municipio, como el transporte por ejemplo, la autoridad municipal o presidente de barrio de zona invita e identifica a personas, ciudadanos que de una u otra manera tenía que ver con el transporte de la zona del lugar o del municipio como la federación de transporte, autos, taxis, micros sindicato de transporte público empresarios privados y otras personas más que conozcan del tema y que son referentes o tienen cierto respaldo por la trayectoria personal, que tengan liderazgo, como profesionales, o no profesionales, de otros ámbitos cuya opinión es escuchada y que estos actores tengan cierto poder de decisión para plantear o proponer soluciones a ese problema, como es el caso del transporte como se puso de ejemplo”. (Entrevistado 5).

“Las mesas ciudadanas gradualmente se comenzarían a construir por cada distrito con la ayuda de la figura del técnico municipal que sirva de facilitador, como aquel ente mediador entre la Municipalidad y la sociedad, que ayuda como guía en el proceso participativo”. (Entrevistado 6).

“Las reuniones de las juntas vecinales su campo de actuación es muy limitado y muy específico a su barrio a su zona o se ven temas de desarrollo mucho más general y que involucre al conjunto de la población al distrito al municipio”. (Entrevistado 2).

Como se observa, los entrevistados realizan una especie de resumen general muy potente con respecto a la organización y el funcionamiento de las mesas ciudadanas; primeramente se indica que el actual mecanismo de participación con que cuentan las juntas vecinales “talleres” no les permite priorizar temas de desarrollo más grandes o amplios y que se encuentran un tanto restringidos solo a tratar asuntos de su barrio, posteriormente afirman que para iniciar la mesa ciudadana, se identifica un problema, una necesidad que puede ser presentada ya sea por una persona o una organización y de acuerdo al tema o problema que se plantea y también depende del sector de intervención donde se presente, se identifica a los actores que participaran en la mesa ciudadana. La manera de convocar, para empezar, es usar la metodología piramidal, en donde los primeros convocados en la experiencia, animarán a la ciudadanía interesada en formar parte de esos encuentros, partiendo siempre de la flexibilidad y la apertura de la propia mesa, también la participación puede ser a invitación directa de los participantes. En este tema Gonzalo Dela maza (2009) indica que en la participación por invitación primeramente se debe determinar un universo de involucrados (*stakeholders*) y a partir de ello construir un registro público que permita luego elegir representantes y mandarles la invitación correspondiente.

Asimismo, uno de los entrevistados indica que se tiene un técnico experto en el tema, y junto con los demás actores, proponen soluciones al problema identificado, ahora en todo ese proceso y como afirman los entrevistados se contará con el apoyo de un técnico municipal que facilite y medie entre los participantes.

Luego las mesas ciudadanas se comienzan a construir gradualmente en los 8 distritos de Sucre con la ayuda de la figura del técnico municipal quien sirve de facilitador, como ente mediador entre la Municipalidad y la comunidad, que ayuda como guía en el proceso participativo. Actualmente no existe un técnico exclusivo, además especialista en participación ciudadana y en gestión municipal en los distritos o las subalcaldías de Sucre.

4.3.5 Experiencia de las mesas de participación ciudadana

“Se está preparando una mesa para hablar de reciclaje de residuos sólidos vinculado al tema medio ambiental, turismo que ya le he comentado al alcalde y identificando a otros actores y a partir de ahí se quiere plantear una propuesta para que distintos actores universidad alcaldía empresarios privados pues posibiliten la implementación de una planta de reciclaje acá en la ciudad de Sucre”. (Entrevistado 5).

“Organizaron mesas con el tema medio ambiental y con el tema de conductas ciudadanas para un mejor vivir digamos en la ciudad el resultado de ello y a través del apoyo de una cooperación internacional pues se elaboró el manual del buen ciudadano que se distribuyó en algo tangible y que bueno ayudo al proceso educativo en las unidades educativas y fue satisfactorio porque de lo que se había hecho había un producto o un resultado y la gente visibilizo eso”. (Entrevistado 2).

“Yo creo que es un espacio alternativo que está en su nacimiento pese a que ya son dos años que estamos con eso mi percepción es que los que han participado pues han encontrado un espacio ideal diría yo diferente para manifestar y plantear demandas ciudadanas que en otros espacios no lo pueden hacer o se ven limitados entonces, e no es cualquier demanda sino es una demanda reflexionada bastante analizada sistematizada y con conocimiento y con un intercambio de alto nivel digámoslo así en cuanto al tratamiento de estos temas”. (Entrevistado 6).

Pese a su corto tiempo de funcionamiento como manifestó uno de los entrevistados la mesa ciudadana facilitó resultados palpables, tuvo su inicio 2012-2013, antes que se encuentre normada o regulada por la legislación municipal de Sucre. Como indica el entrevistado 6 es un mecanismo alternativo, donde todos los que tuvieron la experiencia de participar encontraron un espacio correcto para plantear las demandas ciudadanas y que estas demandas o problemas son bien estudiadas, analizadas y reflexionadas, además se dio propuestas o soluciones a dichos problemas planteados. Si las instituciones públicas quieren reforzar sus relaciones con los ciudadanos a largo plazo, estas deben cumplir sus promesas. Aún con las mejores intenciones, las instituciones públicas pueden entramparse en promesas no cumplidas y decepcionar a los ciudadanos, debido a interrupciones de iniciativas por falta de medios, o porque los responsables no han valorado correctamente lo que está en juego. Una buena programación presupuestaria y un compromiso duradero de los servidores públicos son condiciones primordiales del éxito. (Gramberger: 2006).

Por otra parte los entrevistados afirman que es otro espacio de participación alternativo para el municipio de Sucre. La construcción de mecanismos democráticos que permitan decidir con rapidez y eficacia, pero también que permitan implicar realmente a la ciudadanía, escuchar sus opiniones y tenerlas en cuenta en las decisiones a tomar, hará posible mantener la vitalidad de unas instituciones democráticas que se han ido convirtiendo en material sensible. Todavía estamos en una fase en la cual, en este tema como en otros, predomina el “ruido” y la confusión, pero, al mismo tiempo, crece la convicción de que sólo experimentando y probando, acertando y equivocándonos, haremos avanzar nuestra realidad democrática y sus capacidades de resolución de los problemas que toda convivencia social plantean (Subirats, 2001).

La participación de la ciudadanía en la cosa pública debe significar la posibilidad de intervenir en la formulación de las políticas públicas, en la producción de bienes y servicios y en el control social de la acción del gobierno. Para que ello sea posible, el mismo gobierno local debe producir reformas políticas, económicas y sociales que favorezcan e institucionalicen la participación ciudadana. (Tibisay 2007). La municipalidad es el principal motor del desarrollo social y facilitador del desarrollo económico, la encargada de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural, igualmente, el municipio es la principal puerta de entrada del ciudadano al Estado, para el ejercicio de sus derechos. Por lo tanto, es el encargado de que la participación ciudadana sea incorporada al gobierno local en tanto herramienta de fortalecimiento de la gestión y deberá apoyar la consolidación de su rol planificador y coordinador.

El gobierno, funcionarios, técnicos, personal administrativo, asesores, deben diseñar y poner en marcha instrumentos y conductas que demuestren que realmente interesa que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas. Por eso, deben promover la participación

institucionalizada, es decir aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos. La ciudadanía por su parte debe ser muy responsable al actuar en las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones, contribuyendo a crear condiciones para que prevalezcan relaciones de respeto y cercanía con la autoridad. (Ziccardi, 1999).

5 Propuesta de funcionamiento de las mesas ciudadanas en el municipio de Sucre

El actual trabajo de investigación pretende que se fomente la participación activa y continúa garantizando en todo momento la participación ciudadana de frente a frente al político, al ciudadano y a la autoridad, respetando en todo momento los aspectos históricos, culturales, usos y costumbres la forma de convivencia diaria y la idiosincrasia de la ciudadanía boliviana y del municipio de Sucre. Blanco (2006) indica que son pocas recetas que existen y hay que adaptarlas a las características de cada municipio, pero se tiene que evitar copiar exactamente las fórmulas participativas que se han llevado a cabo en otros municipios, hay que encontrar soluciones adaptadas a las condiciones del nuestro, y hacer que estas fórmulas estén sometidas al debate entre los actores locales.

Entonces, en la organización de las mesas ciudadanas se propone un modelo de participación *Botton –Up* es decir de abajo hacia arriba (ver figura N°4) con una fuerte participación de los actores individuales que a su vez se propone²⁹ y se recomienda de la siguiente manera:

Con las mesas ciudadanas lo que se plantea es que la población de Sucre tenga otro espacio alternativo de participación distinto a los espacios acostumbrados con que cuenta el municipio. Este mecanismo de participación debe estar apropiado, regido por el gobierno municipal y por el control social de Sucre. Observando y aprendiendo las experiencias de otros municipios y la realidad del municipio de Sucre se propone:

Que el gobierno municipal de Sucre realice políticas públicas con un fuerte protagonismo de los actores sociales y ante todo tomar en cuenta el punto de vista de los actores a quienes incumbe el problema detectado. En todo esto proceso se plantea más apertura, protagonismo del gobierno municipal de Sucre, que la participación ciudadana se convierta en arenas de deliberación y negociación, en las que actores, ciudadanos, organizaciones sociales, dirigentes de barrio, interesados en la política, intervengan para determinar la trayectoria de las políticas públicas. Asimismo la participación ciudadana fortalecerá la legitimidad de la gestión municipal y, por ende del sistema político, obligando a un automático rendición de cuentas de las autoridades y no siendo forzadas o reglamentadas como ocurre ahora.

Dentro del **propósito y el objetivo** de las mesas ciudadanas de participación se propone:

- Construir una visión colectiva de desarrollo social local. Fomentar el sentimiento de pertenencia a lo local.
- Participar a iniciativa y preocupación de un grupo de ciudadanos, que se organizan con el único objetivo e interés, de reflexionar y proponer soluciones efectivas, a la problemática de la ciudad.
- Identificar los problemas de la zona, del distrito y del municipio en general, y que

²⁹ Propuesta realizada en base a experiencias de municipio de países de España, Chile, Argentina y la realidad Boliviana

- afectan a todos los ciudadanos.
- Acordar colectivamente acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida del municipio.
 - Construir un espacio abierto, para que la población interesada en el desarrollo de su territorio, preocupada por los problemas de la ciudad; participe directamente en procesos de reflexión, análisis y generación de propuestas.
 - Reconocer liderazgos, y expertos individuales, colectivos con capacidad para convocar el compromiso local en el proceso que se promueve.
 - Desarrollar nuevos vínculos entre los actores comprometidos con la zona, el distrito.
 - Recabar propuestas de las entidades ciudadanas y de la ciudadanía en general, relativas al funcionamiento de los servicios públicos, básico y de las actuaciones municipales.
 - Facilitar la mayor información y publicidad sobre las actividades y acuerdos municipales que afecten a cada distrito o territorio.

Entre los objetivos de esta propuesta se observa que destacamos, promover y fomentar tanto el asociacionismo como la participación individual técnica y construir una visión colectiva de desarrollo social local. Asimismo, es importante el aprendizaje que se vaya logrando por todos los que han participado en la experiencia de la mesa ciudadana, que han transitado desde una visión micro de desarrollo, hacia una visión macro y estratégica que incorpora el largo plazo en la noción de planificación. El proyecto Mesas responde al intento de desarrollar políticas que estén orientadas desde la proximidad y dieran respuestas a las necesidades sociales de una manera flexible.

5.1 Organización de las Mesas Ciudadanas

La organización de las mesas ciudadanas se propone de acuerdo al espacio geográfico que actualmente se encuentra el municipio de Sucre, que son los barrios, las zonas, y los distritos. Siendo estos últimos en donde el gobierno municipal de Sucre cuenta con pequeñas unidades desconcentradas para su cercanía de la alcaldía hacia la población sucrense.

5.1.1 Las mesas ciudadanas zonales: La mesa ciudadana zonal se propone como un mecanismo de participación permanente por medio del cual los diferentes barrios integran una zona, discuten y acuerdan mediante sus representantes, presidentes de barrio y delegados de barrio, sobre temas de su interés en el espacio territorial en el que residen. Las mesas ciudadanas zonales estarán integradas por el ciudadano, el vecino y por representantes de las asociaciones vecinales o agrupaciones de éstas zonas. La coordinación y ejecución de las mesas ciudadanas zonales se realizara con el técnico en gestión municipal, el presidente de la zona y la mesa directiva en cada una de sus zonas, asimismo, se podrán identificar liderazgos individuales y técnicos especialistas en el área a tratar para elaborar diagnósticos, y buscar alternativas de solución y en general discutir temas de su interés. Igualmente esta mesa ciudadana zonal formara parte de la mesa distrital correspondiente al distrito en el que la zona está ubicada.

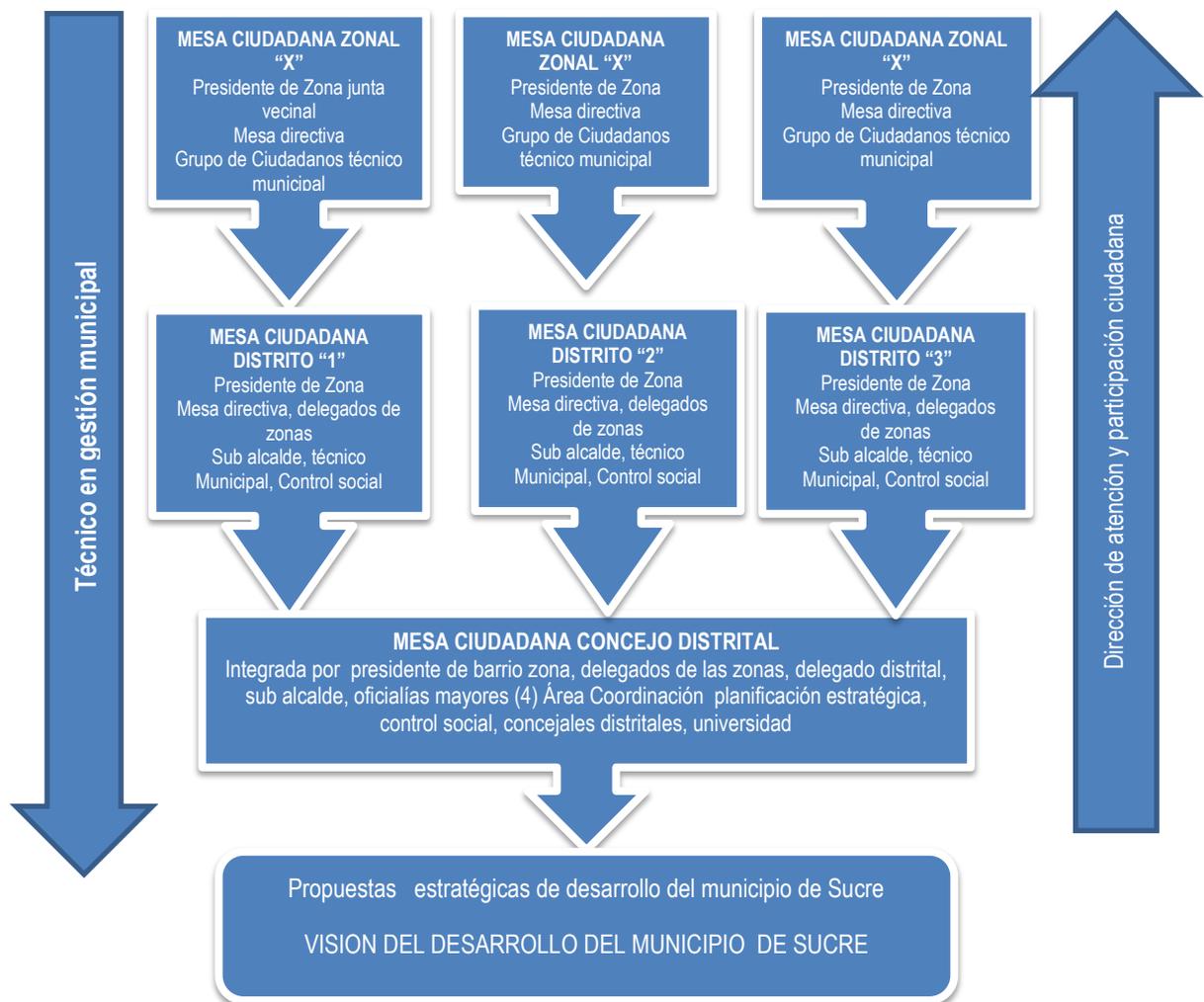
5.1.2 Las mesas ciudadanas distritales: se propone como un mecanismo de participación ciudadana de carácter mensual, donde las organizaciones o grupos de ciudadanos además de invitados entendidos, que habitan dentro de la demarcación territorial de un Distrito, se agrupan para analizar, discutir y trabajar coordinadamente en la solución de temas o problemas específicos que afectan en particular a esa territorio distrital. Para la constitución de mesas distritales, se deberán priorizar aquellos temas vinculados con las políticas municipales definidas

con anterioridad por el subalcalde municipal, el control social, o aquellos temas que están establecidos en el PDM. Para el funcionamiento de la mesas distritales se elaborará un análisis sobre el tema a tratar o sobre una política pública municipal, donde se deberá priorizar y definir los problemas que presenta el tema abordado. Asimismo las mesas ciudadanas distritales podrán constituirse a iniciativa de las mesas ciudadanas zonales o a solicitud de un grupo de la ciudadanía interesado en el tratamiento de un tema específico o problema identificados por estos ciudadanos, o a la misma iniciativa de la propia mesa distrital.

5.1.3 Las Mesas ciudadanas concejo distrital: Es una mesa municipal única de participación ciudadana, donde se encuentren los representantes de todas las mesas zonales, las mesas distritales de participación constituidas en cada uno de los núcleos, que favorezcan una visión global del municipio. La mesa de concejo distrital es un mecanismo de carácter analítico, técnico, además integrado por el alcalde municipal, los concejales de los respectivos distritos, los representantes del control social y los identificados del mapeo de actores que tengan liderazgos individuales y colectivos con capacidad y poder de decisión para plantear soluciones. Además, buscará generar propuestas estratégicas de desarrollo para el municipio con visión de ejecución de desarrollo dentro de un periodo de tiempo.

Figura N°4:

Modelo Propuesto organización y funcionamiento de la Mesa Ciudadana Sucre



Fuente: elaboración propia en base a entrevistados, el plan de desarrollo municipal Sucre

Dada las experiencias del manejo de este mecanismo de participación en otros países se propone la creación de un departamento o dirección de Atención y Participación Ciudadana que funcione dentro de la estructura municipal, que a su vez tendrá, técnicos en gestión municipal en los 8 distritos, que serían los encargados directos de organizar y velar el cumplimiento de las mesas ciudadanas, en coordinación con las demás unidades de la alcaldía, y con las subalcaldías distritales y la sociedad civil organizada y no organizada. Actualmente no existe ese cargo en el municipio de Sucre. Por lo que se propone que debería asumir unos de los técnicos que trabajan en los distritos, que tenga el perfil adecuado, porque estos trabajadores están en constante contacto con la comunidad, la ciudadanía por la labor que realizan.

Objetivo del cargo: El Director (a) en Atención y Participación Ciudadana será el responsable de establecer y coordinar los trabajos, para dar cumplimiento a la política de la presente administración, en el sentido de realizar programas y acciones tendientes a recomponer, fortalecer el tejido social; despertando el interés de los ciudadanos a participar activamente en coordinación con el gobierno municipal, para crear una comunidad participativa, con justicia y equidad social, para generar una mejor calidad de vida del “vivir bien”³⁰ y un desarrollo social sustentable.

6 Conclusiones y Recomendaciones

Este estudio de caso de las mesas de participación ciudadana en el gobierno municipal de Sucre, realizado en base al análisis de las entrevistas semi-estructuradas y ciertos estudios y documentos existentes sobre la materia, me permiten presentar conclusiones, que podrán dar pie a nuevos estudios e hipótesis.

La experiencia boliviana en participación y control social tiene un nuevo ciclo, dejando atrás la ley de Participación Popular, que trajo condiciones favorables para la participación ciudadana, hoy se encuentra con nuevos y antiguos obstáculos en la participación. Este desafío es el resultado del proceso histórico marcado por el protagonismo de las organizaciones y movimientos sociales, donde el derecho de la participación, así como el ejercicio del control social, son procesos logrados desde la presión, pero también desde la propuesta social, entonces bajo ese contexto la participación ciudadana fue reconocida por la Constitución Política del Estado, desde el año 2009. A partir de ello se desarrollaron un conjunto de normas legales para impulsar la participación ciudadana en Bolivia. De esta manera el municipio de Sucre cumpliendo la normativa, desarrolla y establece un marco jurídico legal que respalda y norma el ejercicio de la participación en el municipio de Sucre.

En primer lugar, al analizar y valorar el marco legal e institucional que norma la participación ciudadana en el municipio de Sucre a nivel local, se observa que pese a la existencia de un marco jurídico legal desarrollado, en donde establece instrumentos esenciales para el ejercicio de la participación ciudadana en el ámbito local, varios de ellos aún no son implementados tampoco reconocidos por los ciudadanos, ni por los trabajadores del municipio, aún no existe una apropiación, ni reconocimiento básico de los reglamentos que regula la participación ciudadana en Sucre. La ley N° 341 en sus disposiciones transitorias indica que los Gobiernos Autónomos

³⁰ Sumak Kawsay (quechua) vivir bien (castellano) CPE: art. 8 El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales.

Municipales, tendrán un lapso no mayor a noventa días, para el funcionamiento e implementación de la participación y control social, fecha que se cumplió en junio de 2013. Entonces la alcaldía de Sucre tendría que estar implementando y aplicando la normativa y reglamentos desde la anterior gestión. De acuerdo a este contexto más pareciera un cumplimiento legal obligatorio por parte de este municipio, que por exigencia o necesidad del pueblo de Sucre o del mismo gobierno municipal por desarrollar la participación ciudadana. Igualmente los entrevistados no conocen los mecanismos de participación que actualmente propone la alcaldía para el ejercicio de la participación, también se pudo evidenciar que el mecanismo de participación de uso común es el taller, donde este mecanismo de participación no se encuentra establecido, ni normado en ninguna de las legislaciones nacional o local. Dentro de esta perspectiva y a raíz del desconocimiento de las normas y reglamentos lo que solicitan y reclaman los dirigentes vecinales es un mayor grado de involucramiento por parte del gobierno municipal, con más capacitación, información, comunicación y dedicación a la participación ciudadana para con el municipio de Sucre. Fábregas (2002) afirma que la falta de información, capacitación y la capacidad de comprensión de los ciudadanos es uno de los grandes obstáculos para hacer crecer su participación en la toma de decisiones.

Igualmente se pudo observar que a la hora de realizar un proceso participativo, son los dirigentes vecinales quienes lo lideran, pero siempre llegando hasta un nivel³¹ de participación, y no consiguen los efectos, los resultados de la participación, el único caso que se observa que se llega a esa instancia, es cuando participan en la elaboración del POA, es donde todos los entrevistados tuvieron la oportunidad de ser partícipes y ser escuchados, y ver los resultados de la participación. Pero este instrumento de participación solo se lo realiza una vez al año y con algunos ajuntes dentro de ese periodo. El PDM otro instrumento de planificación a mediano y largo plazo, que no hubo una apropiación real por parte de población, dirigentes, ni trabajadores del municipio de este instrumento, sucede que desde hace unos 10 años atrás no fue elaborado por la alcaldía de Sucre.

En la elaboración del último PDM (2010-2014) asumió la responsabilidad la Universidad San Francisco Xavier en coordinación con la alcaldía. Entonces es necesario el trabajo coordinado entre la alcaldía de Sucre y otras instituciones, pero el gobierno municipal de Sucre debe empoderarse, apoderarse el papel de liderazgo, es quien conoce las debilidades realidades y necesidades actuales del municipio. A todo esto existe un riesgo eminente que fue preponderado por todos los entrevistados, que es la penetración política, el clientelismo, la captura política que pone en riesgo la soberanía de la participación ciudadana. ¿Que hacer frente a este obstáculo?, ¿cómo hacerlo? Sin duda, ello es un objeto más complejo y amplio, y en tal contexto sólo se deja planteado como uno de los mayores desafíos a abordar para iniciar procesos más comprometidos con la participación de todos los ciudadanos. El Control Social la aplicación de este instrumento se encuentra fortalecido no solo en el municipio de Sucre si no en los demás gobiernos municipales de Bolivia, puesto que se tiene una experiencia de más de 18 años en la aplicación de este instrumento, hoy el control social adquiere nuevos desafíos en este nuevo ciclo que deberá pronunciarse sobre; la rendición pública de cuentas, realizar una planificación activa participativa en los programas, proyectos y presupuestos del municipio de Sucre, también el control a la calidad de los servicios básicos y públicos.

³¹ Los niveles de participación propuesta por Font y Blanco; 1. Iniciativa, 2. Movilización, 3. Participación y 4. los Efectos y Resultados de la participación

En segundo lugar los actores de la participación en el municipio de Sucre, están perfilados con las personas y las entidades³² al momento de realizar cualquier proceso participativo. Lo que se observa en este punto es que las autoridades municipales tienen una preferencia, y optan por trabajar con las entidades, las organizaciones sociales, los representantes del control social, y los presidentes de barrio o zona. Entonces el gobierno municipal debe acercarse y fortalecer el tejido asociativo para trabajar con las organizaciones, debe entender mejor sus problemas ayudarlas a ampliar sus base, su capacidad de representación, no desacreditar a las entidades u organizaciones para tener un tejido social denso, representativo con más miembros y vida democrática interna, donde tenga mucha actividad y debate interno en los grupos.

La persona, el ciudadano participa preferentemente en el ámbito local en su barrio, es ahí donde expresan sus ideas, e identifican los problemas que le inquietan a su barrio, el dirigente de la zona es quien lidera y se preocupa de llevar a cabo las reuniones, la coordinación, la unión del barrio, de la zona. Al presente los dirigentes vecinales entrevistados reclaman la presencia, la representación de la alcaldía en estos procesos participativos como un actor significativo, y propio, que tiene que involucrarse y ser parte de la gestión y la co-responsabilidad en este tipo de reuniones. Esto le permitirá conocer con más detalle las prioridades de los ciudadanos y por tanto reforzar la legitimidad de las decisiones que se tomen en estas reuniones. A la hora de identificar y seleccionar a los participantes, para realizar cierto proceso participativo, no aplican ninguna metodología para elegir a los actores de la participación, esto refuerza a un más la petición que realizan los dirigentes y los mismos trabajadores municipales entrevistados, que se tengan que realizar capacitaciones, sobre diferentes temáticas, siendo responsabilidad y deber del gobierno municipal de ejecutar, realizar capacitaciones continuas para el ejercicio de la participación y el control social en el municipio a todos los actores de la participación. Dada esta debilidad se presenta un modelo resumen de mapeo de los actores como propuesta.

Los actores estratégicos de la participación en las mesa ciudadana asignan importancia a ambos grupos de actores a las entidades y las personas. Donde se encuentran considerados, los ciudadanos ya sea individualmente (según su importancia) o como integrantes de entidades u organizaciones representativas (según el análisis realizado); Es decir, profesionales reconocidos, representantes vecinales, colegios de profesionales, comunicadores, etc. No hay límites, según la temática que se trate. Lo que sí debe controlar es la participación de actores políticos, que podrían distorsionar el sentido de la mesa ciudadana; no apartarlos, sino controlar su participación. Pero tener siempre en consideración en reforzar el sector asociativo para la participación con estas organizaciones. Asimismo los actores que resaltaron los entrevistados son el alcalde municipal y el concejo municipal, que estas autoridades tengan una relación con la ciudadanía (asociada o no asociada) más horizontal y directa, y que no se asemejen a modelos burocráticos gerenciales de mando autoritario.

En tercer lugar las mesas de participación ciudadana se inició como propuesta en el año 2012 en el municipio, el cual se realizó ciertos procesos participativos con este instrumento de participación. En la gestión 2013 las mesas ciudadanas fueron promulgadas por el gobierno municipal de Sucre como un instrumento de participación para fortalecer la participación. Pese al corto tiempo de trabajo con este mecanismo de participación, se pudo evidenciar resultados tangibles que de alguna manera crearon confianza a la ciudadanía y a los participantes de este mecanismo de participación.

³² Son dos grandes protagonistas, dos grandes actores en los que debemos pensar inevitablemente al poner en marcha cualquier iniciativa participativa Font y Blanco (2006)

Los participantes de las mesas ciudadanas tienen una idea general en que consiste este mecanismo de participación. Pero no es del pleno conocimiento de la ciudadanía de Sucre, se encuentra en una fase inicial, que casi se puede calificar como experimental. Pero todos los que participaron en las mesas ciudadanas encontraron un espacio alternativo, diferente de reflexión y generación de propuestas para la población, que normalmente no encuentran en los otros mecanismos tradicionales de participación como es el taller³³. Donde se anima, se facilita a la intervención de los participantes, promueve la confianza de hablar con los diferentes actores presentes. Conjuntamente expresan que la mesa ciudadana se inicia frente a la identificación de un problema que aqueja, que incomode, al ciudadano, al vecino, ya sea este en la zona o el distrito de Sucre. El cual es analizado, estudiado por los actores involucrados en la participación. A partir de estas reflexiones se plantean propuestas y soluciones para que se desarrollen políticas públicas y proyectos de desarrollo para el municipio de Sucre. Una vez más acentuar que los entrevistados demandan, capacitación, coordinación, y atención por parte del gobierno municipal con este mecanismo de participación. Entonces el proyecto mesas ciudadanas se encuentra dirigido a ser un instrumento de participación que consolide la democracia participativa y a la vez de tener la capacidad de resolución de problemas, es el presente estudio de caso que propone las bases para su debate, análisis no solo de las autoridades municipales, sino de la misma población de Sucre.

Font y Blanco (2006) manifiesta que no hay recetas ni fórmulas mágicas para aplicar la participación. Hay que pensar qué queremos, qué criterios nos parecen más importantes y ver cómo podemos llevarlos a la práctica. Pero incluso así, el mejor proceso participativo no servirá de mucho si nadie lo conoce: es necesario un esfuerzo para hacer visibles las políticas participativas al conjunto del municipio de Sucre, que la gente entienda por qué se hace, qué temas se debatirán, por qué está organizado de esta manera, qué consecuencias y resultados tendrá, y cuál es la legitimidad de este proceso.

Entonces la participación tiene que ser manejado con responsabilidad, con conocimiento, aprendizaje, formación, educación, con transparencia, con controles, esta tarea debe ser asumida de manera corresponsable por las autoridades locales, la ciudadana, por los líderes, las organizaciones sociales y las ONGs que operan en el área de Sucre.

Identificación de los principales facilitadores para el éxito de la experiencia

- La existencia de una red organizativa instalada a nivel local en juntas de vecinos y organizaciones territoriales
- La decisión de las autoridades de priorizar la participación ciudadana, dictando y normando nuevas leyes para participación ciudadana, basado en la ley N° 341 PCS.
- El existir una naciente iniciativa similar a nivel del municipio de Sucre trabajos que dieron origen a las llamadas mesas ciudadanas.
- La buena disposición de los dirigentes barriales entrevistados para incorporarse la metodología de trabajo territorial por medio de las mesas ciudadanas

Identificación de los obstáculos que sea encontrado en la experiencia

- Recursos económicos y humanos restrictivos

³³ Este mecanismo de participación, no se encuentra reglamentado por el municipio de Sucre.

- Aún faltan compromisos de los niveles directivos municipales
- Aún falta la incorporación, socialización de otras organizaciones sociales comunitarias.
- Poco y escaso conocimiento de este mecanismo de participación por la población de Sucre.

Recomendaciones

Al ahora de realizar un proceso participativo estas pueden quedar en un papel mojado y esto puede generar frustración entre la ciudadanía y desanimarla a implicarse en nuevos procesos participativos. Entonces creemos, por tanto, que hasta cierto punto es necesario e inevitable dar garantías de que el proceso participativo tendrá una influencia directa sobre el proceso de decisión pública. Además a la hora de iniciar un proceso participativo hay que ser claros y honestos respecto al grado de influencia que tendrá en cada nivel de la participación.

Dentro de las recomendaciones se toma en cuenta un estudio realizado a las mesas barriales del país de Chile de la Región Metropolitana por el investigador Gonzalo de la Maza en la comuna de El Bosque la cual deja de manifiesto cómo las mesas barriales han sido instrumentalizadas (a través de un discurso de participación) y acaban perpetuando dinámicas que inclusive bordean el “clientelismo político”³⁴. Este mismo autor en otro estudio realizado el 2008 demuestra que la mesa de participación regional en Coquimbo es un experiencia de gran importancia, de modernización institucional de los órganos de gobierno y municipalidades para incidir en la construcción de políticas públicas regionales donde ejecutan un plan de desarrollo con la concurrencia de un amplia gama de entidades y la sociedad civil.

Otra recomendación que recogemos es la de la mesa ciudadana del ayuntamiento de Arona en España. Donde Eva Luz Cabrera afirma que al término de este proceso, nuestra intención es crear una Mesa Municipal Única de Participación Ciudadana, donde se encuentren todas las mesas de participación, que favorezca una visión global del municipio.

Como se puede apreciar en estas experiencias, de alguna manera se expresa en los hallazgos con es la intromisión y captura político partidaria, que todos los entrevistados subrayaron que es el principal obstáculo que posee la participación ciudadana en el municipio de Sucre. Asimismo en la propuesta que se plantea en base a la realidad, usos y costumbres del municipio de Sucre, se plantea que las mesas ciudadanas de acuerdo a la estructura y al nivel de participaciones previstas, desarrollaran una visión de conjunto de desarrollo del municipio de Sucre.

Dentro de la capacidad de explorar nuevas líneas de estudio, permitirá generar nuevas proposiciones abocadas al fortalecimiento de las mesas ciudadanas y la participación ciudadana en el municipio de Sucre. De este modo, se plantea; la intromisión político partidario en la participación ciudadana del Municipio Sucre, el Control social donde se pudiera identificar fortalezas y debilidades y los retos que tiene con la ley N° 341 lo cual permitirá ampliar y fortalecer la participación ciudadana en las mesas ciudadanas en el municipio de Sucre .

³⁴ De acuerdo a Rehren :“El clientelismo político es un modo de vinculación política entre un patrón y un cliente construido sobre la base de transacciones asimétricas, donde el primero controla importantes recursos de poder y garantiza, como un “guardián”, el acceso a ellos de su clientela a cambio de lealtad y apoyo político” . Esta relación diádica es de carácter particularista y se desarrolla entre individuos que gozan de un poder y status socioeconómico desigual con el fin de lograr beneficios mutuos, intercambio de puestos de trabajo, contratos, cargos de poder y vínculos personales por apoyo político, especialmente por votos (Rehren, 2000:130-131).

7 Bibliografía

- **Arteaga, Javier (2012)** “Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y participación ciudadana”. Federación Española de Municipios y Provincias, gobierno de Aragón, España.
- **Arriagada Evelyn (2008)** “El Intercambio de bienes simbólicos: fundamento de los vínculos clientelares”. El partido unión demócrata independiente y los sectores populares en Chile. VI mesa hispana para el análisis de redes sociales, Santiago, Chile.
- **Arriagada Evelyn (2013)** “Clientelismo político y participación local” El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile, Polis revista Latinoamericana volumen 12, N° 36, 2013 pp.15-38.
- **Campero, Guillermo (2014)** “Curso de Análisis político y gobernabilidad” MGPP Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- **CLAD (2009)** “Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública” XI Conferencia Iberoamericana de Ministerios de admisión pública y reforma del Estado, 25 y 26 de junio 2009, Lisboa Portugal.
- **Cabrera, Eva Luz (2012)** “Participación Ciudadana Ayuntamiento de Aroma” Mesas de trabajo Participación Ciudadana, Arona, España.
- **Comisión Europea (2008)** “Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial”. Documento de Reflexión. Disponible en: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Consultation7_issues-paper_2008-04-21_ES.pdf (acceso el 17 de septiembre de 2014).
- **CITCC Comisión Intersecretarial para la transparencia y combate a la corrupción (2008)** “Participación ciudadana ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal, México.
- **Cunill Nuria (2003)** “Responsabilización por el control social”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Académica San José, Costa Rica.
- **Cunill Nuria; Ziccardi Alicia (2004)** “Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local”. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- **Diamond, Larry (1997)** “Repensar la sociedad civil”, en Revista Meta política, Vol. 1, N°2, México.
- **Delamaza Gonzalo, Flores Daniel (2009)** “Gestión Municipal Participativa, Construyendo Democracia Cotidiana”. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile.
- **De la Maza, Gonzalo, Ochsenius Carlos (2005)** “Sociedad civil y sociedad política en Chile”. El caso de la Municipalidad de El Bosque. Santiago de Chile.
- **Echevarría, Suiberto (2013)** “La mesa redonda como técnica de presentación”, Universidad de ciencias médicas Facultad Manuel Fajardo La Habana, Cuba.
- **Fernández, Ignacia (2006)** “En Foco” Participación Ciudadana en el nivel local desafíos para la construcción de una ciudadanía activa. Santiago de Chile.
- **Font, Joan; Blanco Ismael (2006)** “Experiencias de Participación Ciudadana” Polis, La ciudad participativa; Participar en los municipios, Barcelona, España.
- **Font, Joan; Ziccardi Alicia (2004)** “Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local”. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- **Font, Joan Fabregas (2002)** “Decisiones públicas y ciudadanía: Nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, Revista la asociación de Alicante, España.

- **Font, Joan; Blanco Ismael; Gomà Ricard (2000)** “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales” una visión panorámica. Concurso de ensayos CLAD, Caracas Venezuela.
- **García Herrera Luz (2007)** “En torno a la gobernanza, los gobiernos locales y la participación ciudadana”. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, España.
- **Gerencia de Comunidad y Familia. (2012)** Manual del Facilitador del Plan Barrial 2012. Municipalidad de Peñalolén. Santiago de Chile.
- **Gramberger, Marc (2006)** “Participación Ciudadana” Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación de políticas públicas, Paris OCDE.
- **Gruenberg, Christian; Urizar Alejandro (2005)** “Manual anticlientelar para la fiscalización y control de los fondos sociales” Guatemala.
- **Guillen A., M.H. Badii, M. Blanco & K. Sáenz (2008)** “La participación ciudadana en el contexto de desarrollo sustentable” UANL México.
- **Hernández Sampieri; Fernández Carlos (2008)** “Metodología de la Investigación”, edición McGraw-Hill, México.
- **Hofman Renata, Pérez Martín (2009)** “Participación Ciudadana en el proceso de descentralización de Bolivia” Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización, Chile.
- **Irrarázaval, Ignacio (2005)** “Participación Ciudadana en Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina”, Santiago de Chile: BID.
- **Jorquera, Daniela (2011)** “Gobernanza para el Desarrollo Local” Centro Latinoamericano para el desarrollo Rural. Santiago de Chile.
- **Kvale Steinar (2011)** “Las Entrevistas en la investigación cualitativa” primera edición, España: Morata.
- **Krause, Mariane (1995)** “La investigación cualitativa un campo de posibilidades y desafíos” Temas de educación, Santiago de Chile.
- **Mayntz, Renate (2001)** “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza”.VI Congreso Internacional CLAD sobre reforma del estado y de la administración pública, Buenos Aires, Argentina del 5 al 9 de noviembre, pp. 1- 8.
- **Marshall, Thomas Humphrey (1998)** “Primera Parte: Ciudadanía y Clase Social” en Ciudadanía y Clase Social, Madrid: Alianza, páginas 15-82 (Original de 1950).
- **Montecinos Egon (2007)** “Los límites de la Modernización Municipal para Profundizar la Participación Ciudadana en Chile ¿Es la Gobernanza de Proximidad una Alternativa? Gestión y Política Pública, México.
- **Montero, Maritza (2004)** “Introducción a la psicología comunitaria”. Desarrollo conceptos y procesos. Buenos Aires Argentina.
- **Moncrife Marie (1998)** “Reconceptualizing Political Accountability” en International Political Science Review, Revue internationale de science politique, Vol. 19, N° 4.
- **Mujica, Pedro (2001)** “Temas Sociales” Participación Ciudadana en la gestión pública Santiago de Chile.
- **Mujica, Pedro (2005)** “La participación ciudadana en relación con la gestión pública”, en documento interno corporación participa. Santiago, Chile.
- **Navarro Carmen (2002)** “Gobernanza en el ámbito Local” Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Lisboa Portugal.
- **Nieto Rivera Antonio (2010)** “Guía práctica para la implementación de la participación ciudadana en los gobiernos locales de Andalucía” FAMP Junta de Andalucía. España.

- **Narro, Jorge (2003)** “Democracia sociedad civil y ciudadanía” Centro de Formación Humana del ITESO, maestro en Política y Gestión Pública México.
- **O’Donnell (2007)** “Disonancias. Criticas democráticas a las democracias” editorial Prometeo, Buenos Aires.
- **Parra Maldonado Julio (2009)** “Herramientas para hacer efectiva la participación ciudadana” Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura, España.
- **Paredes, Juan Pablo (2007)** “Otra Democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local (notas para la discusión)”, en revista POLIS, N°6. Santiago, Chile.
- **Pindado Fernando (2008)** “La Participación ciudadana, la vida en las ciudades” Barcelona Ediciones del Serbal.
- **PNUD Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, (2014)** “Auditoría a la Democracia” Más y mejor democracia para un Chile inclusivo, Santiago de Chile: PNUD.
- **Plan de Desarrollo Municipal de Sucre (2010-2014)** “Gobierno Municipal de Sucre” resumen ejecutivo, Sucre, Bolivia.
- **Rehren Alfredo (2000)** Reforma del Estado. Volumen II: “Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile”. Documento de Trabajo N° 305. Santiago de Chile.
- **Rodríguez, Andrés (2007)** “Instituto Chileno de Estudios Municipales” Participación Ciudadana en la Gestión Municipal Caso Chileno, Santiago de Chile.
- **Stein Ernesto; Tommasi Mariano; Echebarria Koldo (2006)** “La Política de las políticas públicas” Progreso económico y social en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo New York.
- **Sagredo, Javier (2009)** “Participación comunitaria en la política local de drogas” foro de ciudades de Europa, América Latina y el Caribe en políticas públicas y cooperación inter-institucional en tratamiento de drogas, Göteborg, Suecia.
- **Santillán Mileny (2004)** “Criterios metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal” Programa de Desarrollo local, Quito Ecuador.
- **Sartori, Giovanni (1989)** “Teoría de la democracia”. Tomo I. Madrid: Alianza Universidad.
- **Salazar, Pedro, en Ziccardi Alicia (2004)** “Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local”. ¿Qué Participación para cual democracia? Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- **Serrano, Claudia (1998)** “Participación Social y Ciudadanía”, Un debate del Chile contemporáneo. Santiago de Chile.
- **Subirats, Joan (2002)** “Redes, territorios y gobierno”: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- **Subirats, Joan (2001)** “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas” en Font J. Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona España.
- **SUBDERE (2004)** “Participación Ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios” Mejorar la gestión descentralizada desde la innovación en participación ciudadana, Santiago de Chile.
- **Szwarcberg, Mariela (2012)** “Actos partidarios y clientelismo político en América Latina” Nueva sociedad N° 240.
- **Trincado, Santiago (2012)** “La política de la transición y el despertar ciudadano” el quinto poder Santiago trincado Santiago de Chile.
- **Taylor S; Bogdan, (1994)** “Introducción a los métodos cualitativos de investigación” la búsqueda de significados. Barcelona, España.

- **Tibisay María, Rodríguez Judith (2007)** “Participación ciudadana en la gestión de los concejos comunales” Congreso Iberoamericano de municipalistas. Montevideo Uruguay.
- **Vasilachis, Irene (2006)** “Estrategias de investigación cualitativa” Herramientas universitarias, Barcelona, España.
- **Velásquez Fabio (2003)** “Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia” fundación corona Bogotá Colombia.
- **Villarreal, María (2006)** “Decimo Certamen de ensayo Político” Participación Ciudadana y Políticas Publicas, Monterrey, México.
- **Ziccardi, Alicia (1999)** “Los Actores de la participación ciudadana”. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- **Zurbriggen Cristina (2011)** “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. Perfiles latinoamericanos Proyecto Flasco Uruguay.
- **Zurita Manuel (2010)** “Normativa de participación mesas redondas o mesas de trabajo: Fundación Madre tierra respeto amor y cuidado, México.

8 Anexos

8.1.1 Pauta de Entrevista

Apéndice 1

Entrevista a funcionarios municipales

1. ¿Cómo concibe la participación ciudadana en el municipio de Sucre?
2. ¿Conoce usted cómo fue el proceso de elaboración del PDM Plan de Desarrollo Municipal actual (2010–2014)?
3. ¿Cuáles fueron las etapas de elaboración del PDM actual?
4. ¿Qué mecanismo de participación se utilizó (talleres, charlas, mesas de trabajo, reuniones informativas o consultivas, etc.)?
5. ¿Quién decidió cuál era el mecanismo más adecuado?
6. ¿Conoce Usted las Mesas de participación ciudadana? ¿Qué percepción tiene sobre este mecanismo de participación?
7. ¿Describanos como se organizan las mesas de trabajo?
8. ¿Le parece adecuado este mecanismo de participación?
9. ¿Qué recomendaciones haría para enriquecer la participación ciudadana en mesas de trabajo?
10. ¿Quiénes fueron convocados a participar (organizaciones civiles, particulares, juntas de vecinos, etc.)?
11. ¿Cómo fueron seleccionados los convocados a participar?
12. En su opinión que actores o participantes no fueron convocados y habría sido relevante de considerar?
13. ¿Cómo evaluaría usted este mecanismo de participación ciudadana utilizado para canalizar las demandas ciudadana?
14. ¿Qué aspectos de estos mecanismos de participación ciudadana actual usted cambiaría o mejoraría?
15. ¿Cuáles son las actividades o espacios de participación promovidos por el departamento al que usted representa?
 - a. Espacios de toma de decisiones
 - b. Necesidades que se pretenden satisfacer
 - c. Actores partícipes de dichos espacios

Participación ciudadana en el Municipio de Sucre

1. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana existen en el Municipio de Sucre (Oficina de partes y reclamos, Audiencias públicas, Cartas Ciudadanas, Plebiscitos comunales, etc.)?
2. ¿Cómo funcionan estos mecanismos de participación ciudadana en el municipio de Sucre?
3. ¿Cómo evalúa usted el rol del municipio frente a la implementación de procesos de participación ciudadana en el Municipio de Sucre?
4. ¿Cuál considera usted que es el principal obstáculo para desarrollar procesos de participación ciudadana en el Municipio de Sucre?

Apéndice 2

Pauta de entrevista dirigente Vecinal

1. ¿Cómo concibe la participación ciudadana en el municipio de Sucre?
2. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana conoce usted, que se encuentren disponibles en el municipio de Sucre?
3. ¿Qué mecanismos de participación utiliza usted para trabajar demandas vecinales que sean de conocimiento popular?
4. ¿Conoce Usted las Mesas de participación ciudadana? ¿Qué percepción tiene sobre este mecanismo de participación?
5. ¿Describanos como se organizan las mesas de trabajo?
6. ¿Le parece adecuado este mecanismo de participación?
7. ¿Cuál es su opinión sobre este mecanismo de participación? ¿Cómo las evaluaría?
8. ¿Cómo calificaría usted la labor del Municipio referente a este mecanismo?
9. En su opinión que actores o participantes no fueron convocados y habría sido relevante de considerar?
10. ¿Qué recomendaciones haría para enriquecer la participación ciudadana en mesas de trabajo?
11. ¿Qué grado de importancia considera usted que le otorga la Municipalidad a la participación ciudadana? ¿Por qué?
12. Frente a algún problema que afecte a la población de sucre, ¿Cómo actúan y que actividades desarrollan para solucionarlo?
13. ¿Qué tan útil cree usted que puede ser los procesos de participación ciudadana, para fortalecer el desarrollo de una buena gestión municipal?
14. ¿Qué tan útil cree usted que puede ser los procesos de participación ciudadana, para fortalecer el desarrollo de una buena gestión municipal?

8.1.2 Hoja de consentimiento de los participantes

Usted ha sido invitado a participar en un Estudio de Caso de investigación. La siguiente información explica los motivos por los cuales esta investigación se está realizando y lo que implica su desarrollo. Por favor, no dude en ponerse en contacto conmigo en caso de posteriores dudas o consultas (ver datos de contacto más abajo).

¿Qué motiva esta investigación?

Para obtener el grado académico de Magister, debo desarrollar un estudio de caso en un tema de política pública, y en este marco he escogido indagar sobre la participación ciudadana y las mesas ciudadanas en el municipio de Sucre.

¿Por qué ha sido usted seleccionado?

Estoy buscando representar diferentes puntos de vista sobre esta materia, en base a entrevistas aplicadas a actores y participantes del proceso. Por esa razón, usted ha sido elegido en función de su experiencia al participar en dicho proceso.

¿Cuál es el procedimiento si usted accede a participar en este proyecto de investigación?

Después de haber leído esta información, si usted está dispuesto a participar en este estudio, encargaré una entrevista para el día y lugar que usted estime conveniente en relación a su disponibilidad. Usted tendrá el derecho y oportunidad de hacer preguntas antes de la entrevista, y yo por mi parte, solicitaré a usted que firme un formulario de consentimiento que demuestra su conocimiento acerca de los objetivos de la investigación, el acuerdo voluntario para tomar parte en ella, y la posibilidad de grabar sus respuestas.

¿Por qué debe usted participar en este proyecto?

Su participación aportará conocimientos de reflexión, análisis y crítica mejorando el conocimiento respecto a la participación ciudadana y las mesas ciudadanas. Cabe recordarle que tomar o no parte en esta investigación es una decisión libre e informada, considerando incluso que si usted accede a la entrevista tiene el derecho a detenerla en cualquier momento que estime apropiado.

¿Cómo se administrará la información por usted proporcionada?

Toda la información proporcionada será recogida confidencialmente en un archivo protegido con contraseña. Los datos se almacenarán con un número de referencia, sólo identificando su organización de procedencia en un computador con seguridad. Cuando los resultados sean presentados en mi estudio de caso, estos serán reportados anónimamente a menos que usted consienta en que yo haga referencia a su nombre y organización. Por último, esta información será completamente eliminada cuando el grado académico haya sido otorgado.

Contacto

Si tiene cualquier otra pregunta o necesita más información, por favor siéntase en la libertad de contactar a mi guía, Profesora Gabriela Rubilar Donoso:

Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Departamento de Ingeniería Industrial
República 701 (entrada Domeyko 2313, Segundo piso), Santiago, Chile.
Tel.: (562) 978-4043
E-mail: grubilar@dii.uchile.cl

O a mí mismo, Gonzalo Goyzueta Padilla
E-mail: gonzagoyzu@yahoo.com
Teléfono celular: 73433722

Formulario de consentimiento informado

Por favor ponga un ticket si consiente:

¿Ha leído la Hoja de Información del Participante?

¿Tuvo usted la oportunidad de hacer preguntas acerca del proyecto?

¿Ha recibido información suficiente acerca del proyecto?

¿Comprende usted que es libre de retirarse como participante del proyecto en cualquier momento sin dar explicación alguna?

¿Está de acuerdo en participar del proyecto?

¿Está de acuerdo en anonimizar/no anonimizar las citas de su entrevista a ser usadas en el reporte de esta investigación? (POR FAVOR PONGA UN CIRCULO EN SU PREFERENCIA)

Nombre del participante

Fecha

Firma

Nombre de la persona que toma consentimiento

Fecha

Firma

Contacto en caso de requerir información adicional

Si requiere información adicional, por favor sírvase contactar a mi guía de investigación, Profesora Gabriela Rubilar Donoso:

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Departamento de Ingeniería Industrial

República 701 (entrada Domeyko 2313, Segundo piso), Santiago, Chile.

Tel.: (562) 978-4043

E-mail: grubilar@dii.uchile.cl