



## **Programa CAPACIDES**

Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización  
Un programa de InWEnt para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia  
y Chile) 2007 - 2009

# **Diálogo Regional sobre Participación Ciudadana en los Procesos de Descentralización de Bolivia, Chile y el Perú**

Naya Ponce



Los días 14 y 15 de mayo de 2009 se realizó este importante encuentro, en la ciudad de La Paz, en el marco del Programa CAPACIDES – Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización de InWEnt<sup>1</sup>. El componente denominado “Diálogo y sistematización sobre gestión pública, transparencia y participación ciudadana en Bolivia, Chile y Perú” se ejecuta en cooperación con FLACSO-Chile (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Mediante entrevistas a actores clave de los procesos de descentralización de los tres países se seleccionó tres temas asociados a la descentralización a ser analizados; uno de ellos constituye el de participación ciudadana<sup>2</sup>. En el marco de este componente se realizan encuentros sobre los tres temas, uno por país, y recientemente fue el turno de Bolivia de ejercer como anfitrión, precisamente en un tema en el que tiene amplia experiencia. En esta oportunidad se tuvo como organización co-organizadora al PADEM (Programa de Apoyo a la Democracia Municipal)<sup>3</sup>.

La introducción al evento fue dada por Caterina Jochmann, Coordinadora de Programas de la Oficina Regional para los Países Andinos de InWEnt en Lima, y por José Jara, Director de FLACSO-Chile, quienes mencionaron el contexto de la actividad y los alcances del trabajo conjunto.

Este importante encuentro fue inaugurado por el Lic. Rodrigo Puerta, Director General de Autonomía del recientemente creado ministerio boliviano del mismo nombre, quien dio la bienvenida a los visitantes así como a los participantes locales, deseando éxito a la reflexión sobre el importante tema.

### **Quiénes participaron**

Se contó con la activa participación de funcionarios de los tres niveles de gobierno, representantes de las asociaciones de municipalidades, de la sociedad civil, así como de representantes de instituciones privadas y personalidades involucradas de manera activa en la participación ciudadana en los procesos de descentralización, provenientes de Bolivia, Chile y el Perú.

Del Perú estuvieron presentes seis personas, siete de Chile y 55 de Bolivia, todas vinculadas estrechamente con el tema, provenientes de círculos académicos, entidades privadas de desarrollo y también vinculadas con la gestión pública. En el caso de Bolivia, hubo presencia de personal no solamente del nivel central, sino también de prefecturas y municipios, conformando un grupo profundamente conocedor del tema y preocupado por el futuro desarrollo de la temática.

### **El trabajo previo**

Para este encuentro se contó con un documento base: el correspondiente a la experiencia de Bolivia, cuyos autores son Martín Pérez del PADEM y Renata Hofmann de AOS. Además se contó con otro relativo a la experiencia del Perú, elaborado por Julio Díaz Palacios y un insumo sobre Chile, de parte de Luis Moya. Los autores efectuaron una corta presentación durante la primera jornada del encuentro (el día 14 de mayo por la tarde).

---

<sup>1</sup> Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacity Building International, Germany).

<sup>2</sup> Los otros dos temas seleccionados son: gestión pública y transparencia.

<sup>3</sup> El Programa es financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y ejecutado por AOS (Ayuda Obrera Suiza).

La amplia experiencia de los autores permite contar con documentos muy ricos, que muestran los antecedentes históricos de los procesos de descentralización y de participación ciudadana. A la vez, describen los procesos mencionando sus aspectos positivos y también los negativos, que pueden poner en riesgo la propia participación, así como la gobernabilidad democrática. Sobre esa base, también plantean propuestas a futuro.

### Notas sobre el contexto de la descentralización en los tres países

Un elemento base es que el análisis y los planteamientos vertidos corresponden a un contexto democrático, en tanto que de manera casi mecánica se asocia la participación ciudadana con la vigencia de un sistema netamente democrático. Julio Díaz nos señala que un “proyecto autoritario no reconoce la existencia de una sociedad civil autónoma y propositiva”, y los intentos que pueden parecer participativos dentro de un sistema autoritario, con seguridad no son genuinos; normalmente se aplican de manera distorsionada o clientelar, y no buscan respuestas desde la ciudadanía sino que tratan de justificar los propios fines de este tipo de sistema.

El análisis y los planteamientos vertidos corresponden a un contexto democrático...un “proyecto autoritario no reconoce la existencia de una sociedad civil autónoma y propositiva”

En esa perspectiva, la participación ciudadana es tematizada seriamente a partir de la recuperación de la democracia en nuestros países (décadas de los ochenta y noventa). Una primera diferencia es que Chile se adscribió a este proceso más tarde que sus vecinos y el Perú tuvo una “recaída” autoritaria con el gobierno de Fujimori en el año de 1990.

En el ámbito de la descentralización, tenemos tres escenarios distintos:

- En Bolivia el año 1994 se optó por la municipalización del país, proceso de descentralización íntimamente vinculado con la participación ciudadana. No en vano el proceso - y la ley respectiva - fueron bautizados como Participación Popular. Además, se encontró una fórmula para transferir importantes recursos a los recientemente creados municipios. Este resulta ser un proceso integral y muy osado, porque no tuvo ni antecedentes ni una base de institucionalidad previa. Partió de cero y la apuesta fue directamente al nivel municipal. Este proceso se acompañó con una desconcentración de funciones a nivel de los departamentos (nueve en total), pero con directrices y dependencia del nivel central que ciertamente no fue capaz de acompañar adecuadamente el profundo cambio que supuso la creación de más de 300 municipios.
- En el Perú, la primera organización descentralizada se dio con la Constitución de 1979, que definió al país como Estado descentralizado y unitario, dando las bases para la creación de regiones. Sin embargo, la regionalización fue motivo de largos debates y modestos avances en los años siguientes, hasta que durante el primer gobierno aprista de Alan García se eligieron por primera vez 11 gobiernos regionales. El gobierno siguiente desandó todo ese camino al anular las regiones creadas sustituyéndolas por Concejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Los presidentes regionales no fueron autoridades electas por voto y se crearon nuevos CTAR, de modo que cada departamento fue convertido en región. A la vez, se crearon programas nacionales - de asistencia alimentaria, agua potable, de compensación y desarrollo social - de modo de sustraer recursos y funciones a los municipios. En el gobierno de Alejandro Toledo se avanzó nuevamente en la elección de 25 gobiernos regionales (2002), retomándose el

camino a la descentralización. También se crearon Concejos de Coordinación Regional (CCR) y Concejos de Coordinación Local (CCL) y se introdujeron los presupuestos participativos y otros organismos también en la misma vía: la participación. Un elemento importante es que este nuevo proceso descentralizador paulatino y sus avances son proporcionales a las capacidades de los gobiernos regionales y locales. Este nuevo proceso se sostiene en la Ley de Bases de la Descentralización (2002), que define los principios de gradualidad, flexibilidad, reversibilidad, participación y neutralidad fiscal para la descentralización; el año siguiente se definió la normativa legal sobre las municipalidades. El proceso avanza pero se le atribuyen mayores avances en lo formal que en el empoderamiento de los gobiernos subnacionales. Como efecto, se ha retrasado considerablemente la transferencia de funciones, dado el lento ritmo de fortalecimiento de éstos.

- En Chile la descentralización es un proceso de larga data. Durante la dictadura militar se crearon las regiones y en este proceso, y la educación primaria y secundaria, así como la salud primaria, pasaron a depender de los municipios. Este proceso fue reforzado por los distintos gobiernos de la Concertación. La percepción sobre los avances es negativa y se debe a que no se ha incrementado la inversión en los niveles subnacionales, sino que ha sucedido lo contrario. Resalta la mentalidad centralista y el tema no es prioridad dentro de la agenda política porque el aparato estatal funciona, en términos generales, bastante bien. En todo caso, los avances que se dieron fueron más bien de desconcentración que de una descentralización con transferencia amplia de decisiones.

Los contextos de la descentralización son, en los tres países, muy distintos: en Bolivia, descentralización y participación ciudadana van de la mano y el proceso fue de *shock*; Perú vive un proceso gradual en ambos sentidos; y Chile mantiene un esquema bastante centralizado, no encuentra justificativo para una mayor descentralización.

### Desarrollo del evento

Tuvo dos etapas sucesivas: en una primera se presentaron síntesis de los documentos de Bolivia y el Perú, así como una que sintetiza el panorama de la participación en Chile; la segunda fue de sistematización de la información compartida, elaboración de conclusiones y de recomendaciones con relación al futuro.

- **Primera parte**

Los tres países efectuaron presentaciones sintéticas y se contó con comentaristas para las mismas. El grupo de comentaristas estuvo conformado por profesionales conocidos en el país y de larga trayectoria en el ámbito de la descentralización.

*Bolivia y el Perú mantuvieron la propuesta de participación ciudadana en los procesos de descentralización, mientras que Chile planteó la propuesta de participación en la gestión pública, que resulta ser otra mirada, pero no por ello menos importante y de interés.*

*En el encuentro, Bolivia y el Perú presentaron síntesis de sus respectivos documentos y Chile un resumen de la actual situación con relación a la participación.*

## Chile

### ▪ La ponencia

Luis Moya Santander<sup>4</sup>, asesor de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile, explicó que existe una importante tensión entre la protección social o manejo social del riesgo y el fortalecimiento de la autonomía y ciudadanía, y que finalmente se trata de mejorar las condiciones de efectividad de las políticas públicas participativas. Sin embargo, explicó que en Chile, con un Estado mucho más fuerte que el de los vecinos, existe una pugna entre las viejas y nuevas formas asociativas, y de definición de relaciones, dado que en el pasado era estado-céntrica (lo cual subsiste en buena medida).

A continuación explicó el esfuerzo que realiza el gobierno de la Presidenta Bachelet en función de propiciar una mayor participación ciudadana en la gestión pública, en cumplimiento de un programa de gobierno comprometido. En éste se recoge a la participación ciudadana como un elemento central para perfeccionar la democracia. Como mencionó Luis Moya: “Hay, en consecuencia, un proceso de **continuidad y cambio** de las políticas públicas sobre participación. El nuevo estilo instala desde ya una promesa respecto del quehacer de las autoridades públicas y de los servicios públicos en la manera de relacionarse con la ciudadanía”.

A la participación ciudadana se le atribuyen tres objetivos:

1. Mejorar y ampliar los espacios de la decisión ciudadana en formas responsable e informada.
2. Mejorar los niveles de representatividad del sistema político.
3. Mejorar el rendimiento de las cuentas de las autoridades frente a la ciudadanía.

Y, para su cumplimiento, se afirma que se requiere “actores y ciudadanos cada vez más competentes, informados y con capacidad de propuestas”. A la vez, se entiende la participación como un proceso de aprendizaje mutuo.

Durante esta gestión de gobierno se elaboró un Proyecto de Ley sobre Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que reconoce a los ciudadanos el derecho a participar, obligando a cada órgano de la administración del Estado a establecer una norma general y las modalidades de participación en el ámbito de su competencia; a poner en conocimiento público información relevante sobre sus planteamientos y avances. Además, define que el proceso de participación sea pluralista, ecuaníme y representativo. Con relación a cómo se realizará la participación, el

En Chile, el gobierno de la Presidenta Bachelet ha emitido un instructivo para fomentar y aplicar la participación ciudadana en la gestión pública, ante la imposibilidad de que se apruebe un proyecto de ley emanado del Ejecutivo. Con ello se trata de que la sociedad civil organizada participe de manera propositiva. Todos los órganos de la administración de-ben definir y reglamentar la participación ciudadana.

---

<sup>4</sup> Luis Moya es sociólogo.

proyecto plantea la creación, en los órganos de la administración del Estado, de Concejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo. Este proyecto no fue aprobado en el Senado y fue derivado a la Comisión Mixta.

Para avanzar en la temática, la Presidenta Bachelet emitió un instructivo presidencial en relación con la participación ciudadana en la gestión pública. Este instructivo encarga los órganos de la administración:

- Promover *nuevos espacios de conversación* en torno a nuevas iniciativas de políticas públicas para la ciudadanía.
- Asumir un *estilo de escucha y decisión activa* en las acciones de gobierno que afectan a los actores de la sociedad civil.
- Ampliar la *base de legitimidad de las políticas públicas* respecto de la ciudadanía, en sus diversos niveles organizativos y asociativos.

Y a la ciudadanía le demanda:

- Una mayor *corresponsabilidad de los actores y ciudadanos en torno a las políticas públicas* en sus diversas fases, tanto de diseño y ejecución como de evaluación.
- Instalar procesos de *aprendizaje y habilitación* para un mayor empoderamiento ciudadano.
- Una *ciudadanía activa*, que ejerza control y que permita acompañar las acciones del gobierno.

Este nuevo discurso y tratamiento llega de manera precaria y tangencial a los niveles subnacionales. Incluso a nivel central no se da un ejercicio más o menos homogéneo. Se puede traducir la participación en una gama amplia de acciones: desde la sola escucha.

Finalmente, se explicó que para la introducción y apropiación de esta nueva gestión pública participativa se ha introducido una estrategia de distinciones.



## ▪ El comentario

Estuvo a cargo de Vladimir Ameller<sup>5</sup>, buen conocedor del vecino país y que por tanto orientó sobre el contexto tomando en cuenta tres ámbitos:

- El económico, en el que Chile, junto con Uruguay, ha mostrado ser de las economías más sólidas del continente y basadas en el modelo económico llamado neoliberal, pero que les ha permitido crecer en forma sostenida. Su crecimiento le permite sostener las políticas sociales y, comparativamente con otros países de la región, le va bien y se tiene un comportamiento disciplinado de la economía que no pasa por medidas políticas o ideologizadas.
- El político, en el que la dictadura cambió las formas de hacer política. Luego de concluida esta fase se conformaron dos bloques: con una derecha y una izquierda bastante claras, en un ambiente polarizado. Con la Concertación -que ya gobierna casi 20 años - se consolidaron medidas de izquierda o centro izquierda.
- El tercer ámbito es el del Estado, que en Chile fue y es fuerte. Es un Estado que privilegia una burocracia basada en el mérito. Este logro se debe al respeto a la plataforma institucional que quedó luego de la dictadura (que fue también cuestionada, pero sin llegar a la posición de que se debe borrar totalmente lo anterior). El Estado chileno está en etapa de transición, pero muestra claramente una relación equilibrada entre tamaño y capacidad de resolución de los desafíos que tiene.

*Una reflexión que quedó planteada es que existen países con alta participación y que no son descentralizados y viceversa: descentralizados pero sin una alta participación.*

Ameller señaló a la vez que se dan varios tipos de participación:

- La participación empoderada, orientada a la toma de decisiones y a ejercer control social, como sucedió en Bolivia con el proceso de Participación Popular.
- La participación gestonaria, que acompaña todo un proceso en la gestión pública, y en la que es difícil definir límites en los roles.
- La participación instrumental, solamente destinada a que la población obtenga beneficios, básicamente para cubrir necesidades y carencias (como los directorios locales de salud, juntas educativas, etc.).
- La participación consultiva, para la discusión de propuestas. Muchas veces esta tiene costos, y se debe buscar un equilibrio: mucha participación ciudadana desestabiliza, pero poca no es democrática.

---

<sup>5</sup> Es ingeniero comercial en Economía de la Universidad de Santiago de Chile y tiene una maestría en Descentralización y Desarrollo Local de la ADLA-Ecuador y otros post-gradados en Gerencia Social (INDES-BID en Washington D.C), Evaluación de Proyectos (*Harvard International Institute of Development*) y en Filosofía Política. Hizo una larga carrera profesional en la gestión pública dedicada a la descentralización. Tiene varias publicaciones en el tema, así como experiencia académica en el mismo ámbito.

Indicó que la participación ciudadana puede ser una mezcla de varios tipos de participación y que normalmente se busca un equilibrio entre éstas.

Anotó que Chile está en un proceso de transición: ha concluido la participación relativa a la oposición a la dictadura y ahora podría tomar otra faceta, vinculada a la descentralización.

Por otro lado, se constata que la participación en Chile está corporativizada y no tiene referentes territoriales. Sin embargo, hoy los planteamientos a favor de la participación vienen netamente del ámbito estatal.

Finalmente, Ameller dejó como interrogante si en Chile se podrá dar una participación ciudadana legítima, organizada territorialmente, que a la vez sea motor de un proceso de descentralización.

#### ▪ **El intercambio**

El alcalde de Curahuara de Carangas, municipio rural y fronterizo con Chile, explicó que está vigente una alianza estratégica denominada Aymaras Sin Fronteras, que reúne a municipios de Bolivia, el Perú y Chile. Su pregunta se remitió a cómo pueden estos municipios rurales sacar provecho de la participación y de la descentralización. Vladimir Ameller le respondió que cada vez cobran mayor vigencia los “estados región” (en contraposición a los “estados nación”), pues se ha comprobado que las regiones pueden ser más efectivas para guiar su propio desarrollo. Por tanto, deseó mucho éxito a esta alianza regional.

Luis Moya reconoció la importancia de haber planteado un contexto y, sobre todo, de haberlo explicado como una mirada desde fuera.

Se comentó que en Bolivia resulta increíble que un proyecto de ley como el de participación ciudadana en Chile sea considerado “ultra izquierdista”, cuando solamente trata de niveles básicos de participación que en Bolivia resultan totalmente normales.

El por qué del rechazo de la derecha chilena a promover la participación ciudadana puede explicarse porque el aparato estatal considera que no es necesario ningún aporte externo y se afirma a sí mismo como totalmente capaz de realización propia, sin requerir insumos de la ciudadanía.

### **Perú**

#### ▪ **La ponencia**

Julio Díaz Palacios<sup>6</sup> recordó los proyectos políticos de la década de los años noventa - neoliberal, democrático participativo y autoritario - y explicó que durante el mismo período fueron introduciéndose varios instrumentos de participación a nivel local, en planeamiento y generación de acuerdos como las mesas de concertación. El caso peruano es emblemático en relación con la participación generada “desde abajo”, cuyos

---

<sup>6</sup> Fue tres veces alcalde provincial de Ilo (Perú), fue también diputado nacional y congresista de la República. Desde 1996 es consultor en temas de desarrollo local, democracia participativa y descentralización. Es autor de varios libros sobre estos temas. Desde el año 2005 es presidente de la Red Perú de iniciativas de concertación para el desarrollo local.



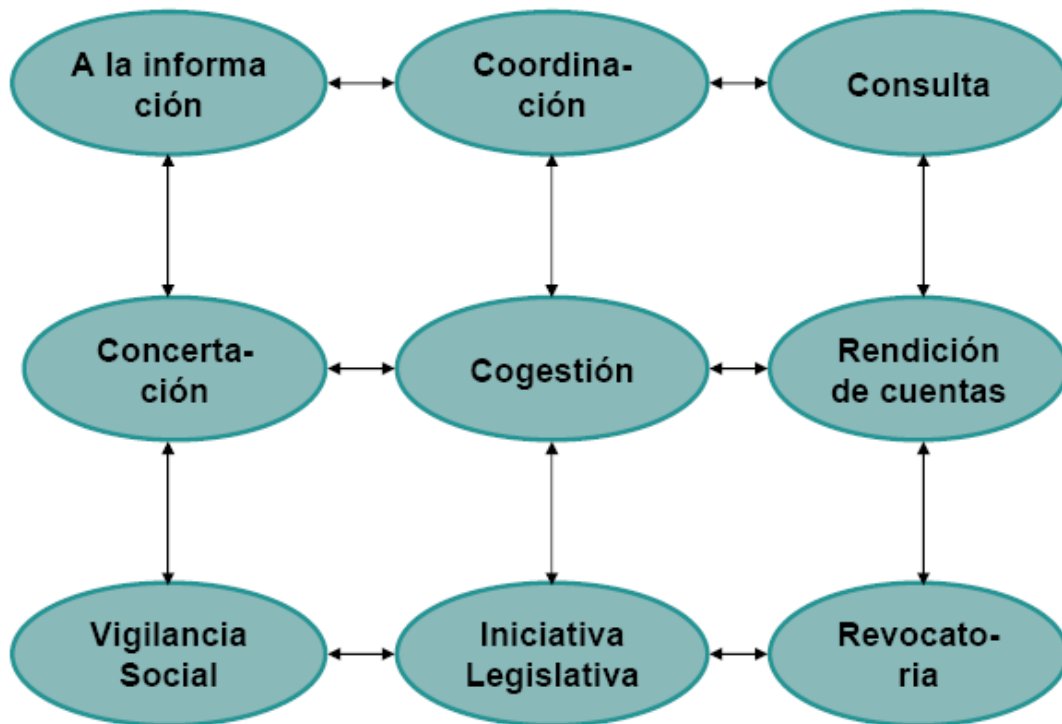
instrumentos fueron reconocidos formalmente mediante legislación emanada en el nuevo milenio.

Explicó que en el Perú se espera que con la participación ciudadana:

- Mejore la calidad de las decisiones públicas y de los servicios.
- Se asegure la presencia del Estado en todo el territorio.
- Se incremente su eficacia y se reduzcan sus costos.
- Se vigile la utilización de los fondos públicos y aumente la transparencia de la gestión pública.
- Se superen las carencias y debilidades del sistema de partidos.
- Se promuevan nuevos vínculos entre sociedad y Estado, creando condiciones para un mayor acercamiento.
- Se construya una ciudadanía activa.



Según Julio Díaz, la participación está asociada a derechos:



También podríamos hacer una lectura sobre funciones que se le asignan a la participación ciudadana.

En el Perú se cuenta con una institucionalidad participativa que está dada por actores del ámbito urbano y rural, espacios de concertación como los Concejos de Concertación Regionales (CCR) y Concejos de Concertación Locales (CCL), instrumentos de gestión, planes y presupuestos participativos y mecanismos de control social, audiencias, vigilancia social, revocatorias, que están reglamentados por un marco normativo.

A la vez mencionó que, a pesar de los importantes avances en participación ciudadana, existe una tensión clara entre una participación ordenada y regulada y la vía de la protesta pública y del conflicto, como medida para forzar la negociación (un dilema que también vive Bolivia).

Díaz hizo un balance positivo y anotó que queda un largo camino por recorrer, particularmente porque en autoridades y entidades públicas pervive una mentalidad tradicional, autoritaria y clientelar. A la vez, los partidos políticos no han hecho ningún compromiso con el tema - es clara su ausencia - y del lado de la ciudadanía existe una gran desinformación respecto a derechos y procesos políticos, a la vez que existe permisividad frente a la ineficiencia y la corrupción. Todo ello incide en que los espacios participativos sean aún débiles y se tienda a desconocer acuerdos.

Perú vive hoy un proceso de descentralización gradual estrechamente asociado a la capacidad de los gobiernos subnacionales, es decir, ha condicionado la transferencia de recursos a la demostración de mayor capacidad de gestión. Hay avances desde el 2006 pero también restricciones.

A la vez, se considera como una gran debilidad que no favorece a la participación la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales y la escasa coordinación que se da entre instrumentos y entre niveles.

Díaz asocia la participación con un cambio en la cultura y en las prácticas políticas y, como todo cambio cultural, supone un proceso que requiere largo aliento. Sin embargo, advierte que se han dado avances importantes como:

- Cierta reducción del caudillismo y autoritarismo
- Tránsito de participaciones puntuales a procesos de planteamiento y presupuestación
- Mayor acceso a información y rendición de cuentas
- Avances en cumplimiento de acuerdos concertados
- Se afirma una cultura favorable a planificar y priorizar. La participación es incorporada en los planes de gobierno
- Tránsito de pobladores que reclaman a ciudadanos responsables
- Surgimiento de acuerdos regionales en varios lugares
- Algunos sectores pasan de la simple protesta a la propuesta de desarrollo

Señaló que un elemento que debe tomarse en cuenta es que a la fecha no existe correspondencia entre la movilización social y la capacidad real para resolver problemas de los procesos participativos, lo cual advierte sobre el cuidado que debe tenerse respecto a qué se debe esperar de la participación.

Otro elemento que mencionó Díaz es que en ausencia o debilidad de los partidos, las organizaciones sociales han asumido un papel importante. Igual situación se dio en Bolivia; sin embargo, habrá que preguntarse si es una situación deseable.

También anotó que la participación es una escuela donde se aprende del otro y resaltó su importancia en relación con la gobernabilidad y el buen gobierno.

Finalmente, Julio Díaz hizo un recuento de los principales retos para la participación ciudadana en el Perú, en los siguientes términos:

- Fortalecer la participación ciudadana como parte de la profundización de la descentralización
- Reformar el marco normativo institucional
- Fomentar la cultura de diálogo y concertación
- Articular la democracia participativa y directa con la representativa
- Potenciar el sistema de partidos y las organizaciones sociales
- Tratar a la participación ciudadana como una política pública

#### ▪ **El comentario**

Fue realizado por Rubén Ardaya<sup>7</sup>, quien empezó mencionando que en los últimos años se ha descuidado la reflexión y teorización sobre estos temas (descentralización y participación ciudadana), que anteriormente fueron motivo de importantes publicaciones y que, por tanto, en este momento existen deficiencias en el marco conceptual y teórico, así como en lo metodológico.

---

<sup>7</sup> Es sociólogo, con una amplia trayectoria profesional en descentralización. Trabajó en el nivel central del Estado y desde hace algunos años está comprometido con las autonomías. Así, trabajó en la Prefectura de Tarija y actualmente es parte del equipo de la Prefectura de Santa Cruz.



Sin embargo, anotó que hubo cambios en los ejes temáticos de la investigación, que hoy se concentran en el ciudadano, y que tanto la descentralización como la participación ciudadana se orientan a este ciudadano. Por tanto, es necesario que el ciudadano se identifique con el conjunto, pero que a la vez reconozca las diferentes identidades.

Sobre la síntesis presentada por Julio Díaz, explicó que es el resultado de cinco estudios de caso pero que, a la vez, se tocan temas generales como teoría de la democracia, teoría del Estado, Derechos Humanos, del poder,

inclusión social, etc.

Asimismo, advirtió que es necesario advertir que no tiene mucho sentido una participación ciudadana sin desarrollo e innovación tecnológica, y sin crecimiento económico. Señaló que el Perú tiene el problema de transferencias muy modestas y discrecionales a los municipios, lo que marca una gran diferencia con el sistema boliviano, donde se efectúan transferencias automáticas y transparentes a los niveles subnacionales.

Anotó también que la participación ciudadana permite avanzar en la lucha contra la pobreza blanda, particularmente en el ejercicio de derechos. Sin embargo, no resuelve el tema de las debilidades en la calidad de la gestión municipal, y esta restricción produce una baja en la credibilidad de la ciudadanía frente al Estado.

Señaló que con frecuencia la participación ciudadana se considera un fin y no un medio, y se dan procesos de participación por la sola participación, sin definir para qué. Por otro lado, también se la suele considerar la panacea para todo tipo de problemas, cuando en realidad no se debería sobrecargarla de expectativas para evitar frustraciones.

Acotó que el Perú tiene un muy buen marco jurídico, mucho mejor que el boliviano, pero otra cosa es su aplicación, mencionando que, efectivamente, es un gran desafío hacer que viejos actores actúen de nuevas maneras.

Expresó que se plantea un falso dilema con relación a la descentralización: si es mejor un proceso gradual o el shock, afirmando que, desde su punto de vista, por ello ha fracasado la descentralización en el Perú, que ahora está en el octavo intento. En el Perú se continúa hablando de experiencias piloto, lo que marca una gran diferencia con Bolivia, donde se empezó de cero y existen avances indiscutibles. Éstos fueron tan importantes que el fenómeno Evo Morales no se hubiera dado sin la Participación Popular, y en buena hora.

En relación con los factores desfavorables que mencionó Julio Díaz, Ardaya afirmó que son condiciones de un contexto que precisamente debe cambiarse con la descentralización y que, en ese sentido, deberían considerarse un incentivo para la descentralización. Explicó que en su momento hubo en Bolivia una fuerte oposición a la descentralización, tanto desde la derecha como desde la izquierda tradicional. Los sindicatos se opusieron porque tuvieron siempre una posición antiestatal.

Sobre la participación política, anotó que en Bolivia se ha ampliado la posibilidad de participar porque ahora no solamente se puede participar mediante un partido sino también por medio de una agrupación ciudadana u organización indígena.

Ardaya afirmó que las debilidades que señala Julio Díaz resultan contradictorias frente a lo que señala como lecciones aprendidas y recomendaciones. Además, anotó que las recomendaciones planteadas y los dilemas que se plantea el Perú ya fueron resueltos en Bolivia y que, por tanto, en materia de descentralización habría que “bolivianizar” el Perú y Chile.

Sobre la recomendación de que sea el gobierno nacional el que asuma la promoción de la participación ciudadana, Ardaya manifestó su acuerdo, mencionando que en Bolivia hubo un Ministerio de Participación Popular y que en el encuentro estaban presentes varias ex autoridades del mismo. Sin embargo, hoy se le debe reclamar al actual gobierno la inexistencia de una instancia de apoyo al proceso de descentralización y de participación ciudadana.

Explicó que en Bolivia, entre otros avances, existen mecanismos de coordinación entre municipios y prefecturas; se fueron incrementando los recursos asociados a competencias que se fueron aumentando, más allá de lo definido por la Ley de Participación Popular; la planificación municipal es participativa y es un proceso vinculante; hay mayor representación política; existe un sistema asociativo municipal, de prefecturas, de mancomunidades y también las concejales mujeres están asociadas en los nueve departamentos y a nivel nacional.

Finalmente, volvió al tema de los falsos dilemas, indicando que el gradualismo en los procesos de descentralización es un reflejo del conservadurismo y que supone el prejuicio de que los otros no van a tener las capacidades necesarias para salir adelante. Acotó que los procesos de descentralización tienen un alto grado de incertidumbre y que se requiere una fuerte voluntad política, porque no todo podrá estar claramente definido.

Concluyó señalando que quizás sea más fácil hacer descentralización en Chile, que tiene un largo camino por recorrer - aunque también tiene serias restricciones para avanzar en la vía de la descentralización - que en el Perú donde ya se hicieron varios intentos sin éxito. Finalizó expresando que habrá que colaborar a ambos países para que continúen avanzando, y anotó que encuentros como el efectuado pueden aportar en ese camino.

#### ▪ **El intercambio**

Julio Díaz anotó que cada país tiene sus propios escenarios e historia, que pueden ser similares a otros en algunos aspectos pero también muestran diferencias significativas. El Perú es un país con 30 millones de habitantes, 25 gobiernos regionales y cerca de 1.800 municipalidades, lo cual lo convierte en un contexto muy complicado para la definición de políticas públicas y para la descentralización. Afirmó que la transferencia de fondos a las municipalidades ha llegado al 15 ó 16%, que no es lo óptimo, pero es un avance. También afirmó que el proceso gradual permitirá avances hasta llegar a un punto en el que se pueda afirmar que es irreversible. Finalmente, acotó que no se puede decir que el actual proceso de descentralización ha fracasado y que comparte el criterio de que las actuales debilidades pueden ser consideradas como estímulos para seguir avanzando con la descentralización.

María Elva Pinckert, Concejala de Montero y Presidenta de la Asociación de Municipios de Santa Cruz, pidió espacio para un comentario, dado que no estaría presente toda la sesión. Anotó que ella participa en el proceso de municipalización desde hace diez años. Comentó que el pasado 20 de abril se festejaron los 15 años de la Participación Popular y que el resultado son mejores inversiones en el nivel municipal que en el nivel central, aportando a los Objetivos del Milenio. Recalcó que con este proceso cambió profundamente el país, que en los municipios hay control social, hay un techo para las inversiones, hay mayor transparencia y se controla mejor la corrupción. Sin embargo, no todo es color de rosa pues con el nuevo modelo que se impone en el país se está rompiendo la institucionalidad y ya no se vive un estado de derecho. Hace pocos días se mencionaba que Bolivia vive la barbarie jurídica, que llega hasta la suspensión del Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, anotó que actualmente preocupa profundamente la situación, con una participación ciudadana manipulada que tiene como efecto municipios con ingobernabilidad; como dato indicó que en 2008, fueron destituidos 144 alcaldes.

A continuación la Representante de la Defensoría del Pueblo del Perú anotó que a su institución le preocupa que en 2006 se efectuaron medidas de transferencia de funciones y que hoy las regiones tienen serios problemas para poder cumplir con esas funciones. Por ello, la Defensoría del Pueblo se adhiere a la necesidad de un proceso gradual y opina que hoy urge tomar algunas medidas correctivas con relación a la transferencia de funciones.

Hizo dos preguntas: cómo articular los dos espacios de participación ciudadana definidos por las leyes y cómo se relaciona la participación ciudadana con la democracia participativa.

Luego, Moisés Sánchez, de Chile, pidió que se aclare la relación entre eficiencia en la gestión pública y participación ciudadana, si es que una es condición para la otra o cómo se vinculan.

Julio Díaz aclaró la importancia de que tanto desde la gestión pública, como desde la ciudadanía, se tengan claros los papeles y que no se trate de suplantarlos: los servidores públicos con sus responsabilidades y la ciudadanía con lo que le toca.

Rubén Ardaya comentó sobre la democracia representativa y la participativa, que en definitiva tienen relación con la gobernabilidad. La gobernabilidad se basa en que la democracia representativa pueda tomar decisiones eficaces y que éstas gocen de legitimidad, y esta última tiene estrecha relación con la ciudadanía.

Es un mito creer que es suficiente la buena calidad de gestión, ya sea en Chile o en Suiza, prototipo de la gestión de calidad. No se debe olvidar que en Suiza existe una altísima participación y que cualquier decisión, por más pequeña que sea, pasa por una consulta, de modo que hasta para construir un puente en un municipio se hace un referéndum. Entonces, se debe ver que habrá un tránsito entre una democracia activa, como la nuestra, que contribuye a mejorar la calidad de la gestión pública, a otra futura, más plebiscitaria. Es necesario tomar en cuenta que la participación debe ir cambiando, en la manera en que se cualifica.

## ***Bolivia***

### ▪ **La ponencia**

El documento sobre participación ciudadana en el proceso de descentralización en Bolivia tuvo dos autores: Renata Hofmann<sup>8</sup> y Martín Pérez<sup>9</sup>, y la presentación fue efectuada por la primera.

Renata Hofmann indicó que llamó su atención la ponencia de Julio Díaz, del Perú, porque muestra que la distancia entre los dos países en el tema de descentralización se ha reducido.

También indicó que el brillante comentario de Rubén se refirió a muchos temas que tocan a su ponencia, por lo cual será un poco más difícil la explicación, pero que a la vez es un gusto advertir que hay puntos de vista coincidentes.

Explicó que en el trabajo que hicieron Martín Pérez y ella, pusieron bastante énfasis en los riesgos de la Participación Popular, además de las bondades que son ampliamente conocidas y que ya fueron mencionadas. Explicó que los 15 años de Participación Popular permiten visualizar mejor los riesgos que los procesos de participación conllevan.

Empezó haciendo una síntesis de algunos hitos históricos en relación con la participación en Bolivia:

- Antes de 1952 los planteamientos de descentralización no fueron ni democráticos ni inclusivos, lo cual demuestra que no todo proceso de descentralización está necesariamente orientado a profundizar la democracia.
- 1952 puso fin a un Estado semifeudal y dio paso a un proceso de participación, que llegó a denominarse incluso de cogobierno, que ha marcado la cultura política y la forma de participar.
- En 1982 se retornó a la vida en democracia y a mediados de los años 90 se dieron las reformas de segunda generación, como la descentralización, de forma similar que en otros países de la región.
- Posteriormente se plantearon los procesos autonómicos, que Bolivia está viviendo hoy y que todavía no se resuelven.

Anotó que los rasgos más importantes de la descentralización en Bolivia son, primero, la reterritorialización del país, habiéndose creado más de 300 municipios, reconfigurándose todo el mapa completo. Este proceso, denominado de Participación Popular, se acompañó con recursos y competencias. Los nuevos municipios empezaron recibiendo el 20% de los recursos del Estado, y luego dichos ingresos se incrementaron. Además, la

---

<sup>8</sup> Renata Hofmann es coordinadora de la Ayuda Obrera Suiza (AOS) en Bolivia desde hace 20 años. Es socióloga de la Universidad Libre de Berlín y vive en Bolivia desde hace varias décadas. AOS, junto con el PADEM, tienen un gran compromiso con los temas de descentralización y participación ciudadana.

<sup>9</sup> Martín Pérez es Director del Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM), financiado por COSUDE y ejecutado a través de AOS.

descentralización también fue acompañada por una verdadera participación popular, con una institucionalidad definida.

Afirmó que la participación social tuvo importantes efectos sobre la descentralización, tal es así que fue motor y garante para la implementación real de la Ley de Participación Popular (lo cual es muy importante porque en Bolivia no todas las leyes se aplican / hay muchas leyes pero no todas se aplican). Además, fue la base para una relación distinta entre el Estado y la sociedad, que generó nuevos aprendizajes, como la responsabilidad y la rendición de cuentas. Además, la participación obligó a una mejor gestión pública y, paralelamente, fue posible tener - desde la sociedad civil - mayor control sobre los recursos públicos locales. Con ello, ciertamente no desaparece la corrupción, pero se crea una nueva cultura de rendición de cuentas sobre los recursos públicos, que antes era inexistente.

En Bolivia, el proceso de Participación Popular fue de descentralización por la vía municipal, habiéndose creado más de 300 municipios pero también se les asignó recursos permanentes y competencias asociadas. Este proceso de descentralización estuvo desde su inicio ligado a la participación, habiéndose creado mecanismos para que la participación no fuera mediatizada por los partidos y se crearon las organizaciones territoriales de base, para ejercer control mediante los Comités de Vigilancia en los municipios.

Renata Hofmann explicó que el proceso se vivió de distinta manera en el campo y en la ciudad. En el área rural la ley de Participación Popular fue un instrumento de empoderamiento, porque permitió el reconocimiento a las organizaciones territoriales de base (OTB) (con distintas estructuras en diferentes zonas del país, de acuerdo a usos y costumbres). La alta capacidad de apropiación del proceso por la población rural tiene que ver con su propia tradición de gestión, que se recoge en este proceso.

Indicó también que fue distinta la situación en el área urbana. En ciudades con fuerte migración rural, como El Alto, la capacidad de apropiación no fue la misma. Las OTB urbanas, como las juntas vecinales, han contribuido a un modelo corporativista que subsiste: ejercen una importante mediación y un manejo clientelar entre alcaldes y juntas vecinales, así como entre dirigentes y la población. Dado que hoy en día casi dos tercios de la población boliviana es urbana, el problema es importante y afecta seriamente la gestión municipal.

También hizo referencia a la situación que se crea teniendo como marco la nueva Constitución Política del Estado (CPE), que amplía la participación a todos los ámbitos de la sociedad civil organizada. Sin embargo, todavía hay espacios no resueltos porque recién se abre el proceso de reglamentación. Esta nueva situación legal de la participación dispone que en todos los ámbitos públicos, mixtos y privados que manejen recursos públicos, se aplique control social.

Enfatizó que debe tomarse en cuenta que la sociedad civil organizada no tiene una estructura interna democrática, lo que puede conllevar serios riesgos pues afectará en cómo se ejercen sus derechos y funciones. Con la nueva CPE se tienen muchos mecanismos de participación, varios de los cuales ya fueron aplicados anteriormente.



Haciendo una síntesis, señaló que la participación social tiene fortalezas innegables, como:

- Es el pilar de cualquier proceso de democratización; es condición *sine qua non* para la democracia.
- Con ella ha mejorado la gestión pública a nivel local, pero todavía queda mucho camino que recorrer.
- Ha creado una cultura de rendición de cuentas.
- Ha contribuido a un proceso de construcción de ciudadanía que va más allá del solo empoderamiento.

A la vez, a la luz de la experiencia de los 15 años de Participación Popular, existen riesgos y debilidades sobre los cuales es necesario reflexionar:

- En general la participación fue una respuesta ante la incapacidad del Estado, pero puede debilitar a una frágil institucionalidad estatal y crear mayor desconfianza en el sistema representativo.
- Otro riesgo es el “participacionismo”, que aumenta la desconfianza y fomenta prácticas corporativas entre grupos fuertes y autoridades políticas.

Los riesgos anotados pueden ser una seria amenaza para la gobernabilidad y para la construcción del proceso de ciudadanía.

Explicó que el eje del planteamiento presentado es la cultura ciudadana, que se asienta en dos ejes: deberes y derechos, a diferencia de la simple movilización social que ejercen muchas organizaciones que defienden sus propios intereses. La cultura ciudadana se basa en participación con voluntad de diálogo y búsqueda de consensos, en el respeto a la convivencia pacífica y en valores fundamentales que hagan posible esa convivencia: con pertenencia y corresponsabilidad con la sociedad.

Renata Hofmann concluyó planteando tres desafíos al proceso boliviano de construir una democracia en la que se ejerza una verdadera ciudadanía:

- Primero: la búsqueda de equilibrio entre democracia directa y democracia representativa.
- Segundo: la dificultad de que se ejerzan tanto los derechos individuales como colectivos, en un contexto donde se privilegia los segundos y se da alto valor a la pluralidad étnica.
- Tercero: el poder lograr un equilibrio entre derechos universales y particulares, cuando se plantea mantener dos sistemas judiciales paralelos, de modo que pueda tener vigencia el reconocimiento de la igualdad ante la ley y de la igualdad de oportunidades.

## ▪ El comentario

El comentarista fue Diego Ávila<sup>10</sup>, que anotó que Renata Hofmann hizo una muy buena descripción del proceso de participación en Bolivia, tocando los temas centrales. Además, que es adecuado vincular la participación ciudadana con los ciclos estatales. Tal es así que en la etapa de capitalismo de Estado (proceso de la Revolución de 1952), la participación era corporativa. Años después se dio una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y la sociedad - desde comienzos de los años noventa - que concibe a la participación como un valor en sí mismo, como una forma de ampliar la estatalidad y como una manera de recuperar el contenido ciudadano, justamente cuando se volvía a la vida en democracia. Mencionó además que este proceso no se dio sólo por la emergencia de la ciudadanía, pero tampoco por la exclusiva voluntad desde el Estado.

Anotó que hoy se replantea de manera distinta la relación entre Estado y sociedad. El nuevo marco normativo formal (la nueva CPE), que es muy amplio, confunde de alguna manera control con participación. El control podrá ser una de las funciones que se le asigne a la participación pero, en este caso, la participación se fue profundizando como control.

Comentó que quienes participaron en la definición del proceso de Participación Popular estaban encantados con el modelo de participación comunal, sobre todo en la región andina. Años después cabe la siguiente reflexión: la administración comunal administra los bienes y el interés comunal; sin embargo, de lo que se trata en los gobiernos municipales es de la administración de bienes públicos, lo cual hace diferencia.

Diego Ávila recordó que los primeros cinco o seis años del proceso se vio un ejercicio novedoso y desafiante de la participación y para generar capacidades de gestión en las instituciones. Posteriormente se fue perdiendo el sentido y se vio el creciente interés de los grupos sociales en captar rentas estatales. Esta constatación hace ver la necesidad de reflexión sobre cómo encauzar mejor el proceso de participación.



A la vez, expresó que hoy reconoce la importancia de la normativa aunque en su momento daba mayor importancia al ejercicio mismo. Esto frente al terrible cambio que sufrió la participación hasta convertirse en una especie de contraloría social - que compite con la Contraloría General de la República - que en muchos casos hace inviables la gestión pública y el desarrollo institucional en los tres niveles. Como resultado: varios alcaldes perdieron su cargo. Por tanto, se necesita una profunda reflexión sobre este tema, ya que incluso llega a mencionarse que el proceso fue un fracaso por exceso de participación.

---

<sup>10</sup> Es economista con dos maestrías. Ha trabajado como consultor y como servidor público en temas relevantes de la gestión pública, tanto en el nivel central de la administración como departamental. Hasta hace seis meses fue asesor principal en el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) de la GTZ, en áreas de control social, gestión de conflictos y en el proceso constituyente. Actualmente es delegado departamental para la Implementación de la Autonomía y la Reforma Institucional en la Pre-fectura de Tarija.

Indicó también que otro ámbito que merece pensarse es el de los incentivos para la participación. En principio se trató de reproducir la experiencia comunal, pero la ley reconoce que los comités de vigilancia manejen ciertos recursos para cumplir sus funciones, lo cual distorsiona el principio y se puede concluir que a la población se le paga por participar. Por otro lado, los miembros de los comités de vigilancia deben tener ciertas capacidades y conocimientos sobre la gestión pública y sobre los mecanismos, que no son sencillos. Entonces, ocurre que luego ya no es tan fácil cambiar a los representantes porque se hacen necesarios. Se debe reconocer que el proceso fue tornándose cada vez más complejo y empezó a requerir mucho más de los representantes de la ciudadanía.

Finalmente, Diego Ávila se refirió a la participación actualmente, lamentando que en Bolivia se haya constituido en un vehículo de confrontación. La situación del país es compleja y la participación va de la mano de una línea política que no permite el disenso. La participación se está convirtiendo en el control sobre la línea política, y eso cobra cada vez más valor. Por tanto, al hablar de participación normalmente se rememora los primeros años de la Participación Popular y no lo que se vive hoy.

Finalmente, anotó que existe una relación perversa entre mayorías y minorías y que hoy la mayoría es la entronización del derecho absoluto sobre la cosa pública, mientras que la minoría es considerada el oponente, que no entiende. Esta lectura vale para los dos polos en los que está dividido el país y es un esquema que no favorece a la democracia.

#### ▪ **El intercambio**

En primer término hubo una complementación a la presentación de Luis Moya, de Chile, indicando que en el gobierno de la Presidenta Bachelet se logró la aprobación de la Ley de Acceso a Información Pública, pero que otras iniciativas legislativas destinadas a promover la participación - como la relativa a la Elección Directa de Consejeros Regionales y varias otras - no pudieron avanzar. A la vez se explicó que en el ámbito municipal chileno no hay una normativa general, sino que cada cual define la propia, y es así que algunos aplican el presupuesto participativo (pero no para el total de los recursos) y contó una experiencia en una comuna de clase media de Santiago, en la que estaban establecidas las audiencias públicas con el Alcalde y el Concejo. La solicitud requería de 100 firmas y la primera vez se cometió el error de no anotar el número de registro electoral y por ello fue rechazada. El segundo intento fue exitoso, se efectuó la audiencia con más de 100 vecinos, que participaron de acuerdo a la ordenanza respectiva. Concluidas las intervenciones de los vecinos, el Alcalde indicó que respondería por escrito con sus puntos de vista y que ya los había escuchado. Esto también puede ser entendido como participación.

A los participantes chilenos también les interesó conocer si había experiencia de control social en el tema de control de calidad y de desempeño de los servicios, dado que en Chile se está impulsando una iniciativa de reforma de la alta dirección pública, donde la percepción ciudadana se incluirá como medida.

Renata Hofmann respondió que en realidad existen vacíos y que el control social no llega aún a temas de calidad o desempeño y se concentra más en la fiscalización de los recursos; considera que el tema de mejores servicios públicos es un nuevo desafío.

A la vez, se complementó la experiencia boliviana con la visión de las mujeres, que reconoce el avance con el proceso de Participación Popular, que permite que haya concejales en muchos municipios y una asociación (ACOBOL). Sin embargo, queda mucho

por hacer y se anotó que seguramente el nuevo marco de la CPE y las cartas municipales colaborarán para avanzar. Se mencionó que fue muy importante a nivel municipal el problema de acoso y violencia contra las concejales, tanto que se elaboró un proyecto de ley que permita revertir la situación, el que lamentablemente no fue tratado aún. Otro ámbito que preocupa es el de los presupuestos municipales que no equilibran los recursos que se destinan a equidad de género e igualdad de derechos, indicando que también se hizo una propuesta en ese sentido. Finalmente, en términos de participación, pese a los avances, no se ha alcanzado paridad en la participación política de las mujeres. Renata Hofmann acotó también que si bien la Ley de Participación Popular reconoció a las organizaciones tradicionales, ese escenario tampoco era favorable para las mujeres, y que se avanzó algo con la ley electoral, que asignó cuotas para la participación femenina.

Un participante chileno comentó que existe una gran diferencia entre los procesos de Chile y el Perú y el boliviano, porque este último es mucho más que descentralización; conlleva un cambio profundo, que por su magnitud, y a partir de la lectura del documento de Bolivia, percibe que los riesgos son aun mayores que los anotados.

Renata Hofmann respondió que resulta interesante que a los amigos chilenos les llame la atención un proceso que en Bolivia aparece como natural y que sobre todo se trata de participación política.

Diego Ávila señaló que el comentario era lúcido y explicó que el proceso se inició creando 300 nuevos municipios que partieron de la nada, en términos de experiencia, capacidad e incluso infraestructura básica y personal para funcionar, que significa un desafío muy grande y la riqueza de la experiencia está precisamente en ello.

Finalmente, Alvaro Ugarte (Director de INICAM – Instituto de Investigación y Capacitación Municipal) del Perú planteó la siguiente reflexión, para complejizar aun más la reflexión sobre la base de que la política también se ha globalizado: si será necesario definir para qué descentralizar o, dicho de otra forma, si la descentralización es un fin, un camino, un proceso administrativo o técnico, aunque parecería que se pueden obtener varias respuestas.

## Síntesis y diálogo final

A los ponentes y comentaristas se les solicitó una corta reflexión comparada de las experiencias, pero también de las visiones sobre descentralización y participación de los tres países. Las intervenciones entre ellos y los asistentes al encuentro fueron intercaladas.

Un participante boliviano mencionó que existen diferencias cualitativas entre los procesos de los tres países. El Perú y Chile tienen ritmos y horizontes propios, mientras que la participación social en Bolivia ha superado cualquier expectativa y se ha convertido en una intervención social espasmódica - no constante - que ha llegado a plantear un nuevo modelo de Estado. Anotó que dentro del sistema político, el elemento más débil son los partidos políticos y que la mediación política ha quedado en múltiples manos. Esto no debe ser confundido con el control social, que es un nuevo planteamiento en la CPE, que expresa un largo anhelo, y que puede seguir dos caminos: el presentimiento angustiado de Renata, que puede llegar a ser una pesadilla si se convierte en negociación entre dos burocracias, una estatal y otra de las organizaciones sociales (que son estructuras permanentes, orgánicas y verticales) que pueden transar con el Estado; el segundo es que se convierta en un paradigma de la relación entre sociedad civil y Estado, y que no se abuse del poder.

Julio Díaz expresó que en su presentación hizo mayor énfasis en participación que en descentralización. Señaló también que hay evidencias de que para capitalizar la descentralización se requiere la participación, aunque ello no puede ser tomado como una guía para todos, ya que el rico diálogo permite aprender, pero se debe tomar los conocimientos con flexibilidad, dados los heterogéneos contextos. Anotó también que el Primer Ministro peruano viene de una región y fue actor de la descentralización, y que al asumir el cargo recogió buena parte de la agenda para profundizar la descentralización. También remarcó que para seguir un proceso exitoso se necesita una visión compartida de país descentralizado, ya que el acuerdo anterior no funcionó. Sin embargo, explicó que en el Perú la descentralización está desconectada de otros ámbitos de reforma del Estado, y las reformas en cada caso se las hace de manera aislada. Sin embargo, la descentralización debe contribuir a mayor inclusión y a lucha contra la pobreza y, por ello, se requieren propuestas más amplias, como la de Bolivia.

Un participante boliviano señaló que la participación ciudadana y la descentralización fueron de la mano en Bolivia, junto con otras reformas, lo que pudo haber sido una ventaja. Además, que la descentralización no solamente tiene que ver con competencias, sino también con transferencia de recursos y que, respecto a estos últimos, en Bolivia se está quitando nuevamente recursos al nivel local, y que lo mismo sucede en el Perú, donde se crearon programas nacionales que se manejan desde los ministerios y los gobiernos locales ya no pueden concursar para su ejecución. Asimismo, se refirió a la gran confusión que existe actualmente en el tema de control social, que fue contaminado por varios otros términos. Finalmente, acotó que los aprendizajes que se destilan de las experiencias se pueden aprovechar, tomando en cuenta las diferencias entre países, pero que también se debe considerar aquéllas que existen entre regiones en un mismo país.

Diego Ávila mencionó que siguió los avances en el Perú y que Chile también tiene cosas que mostrar, en escenarios con algunas similitudes, pero también con grandes diferencias. Ningún modelo puede aplicarse en otro país porque cada cual tiene sus particularidades; es más, ni siquiera en Bolivia se puede hablar de modelo de participación. Hoy se vive un nuevo ciclo estatal y posiblemente el proceso de Participación Popular ya no sea considerado válido y, aunque quedan los instrumentos, el modelo ya no es el mismo.

Rodrigo Puerta manifestó su deseo de comentar con los amigos chilenos y peruanos que considera haber nacido y crecido dentro de la Participación Popular, pero que hay que tener un sentido muy crítico porque el mundo no comienza ni termina con ese proceso, y que no se debe creer que el modelo boliviano es de propiedad de sus ideólogos o que los nuevos modelos sean de propiedad de alguien, ya que son procesos sociales. Expresó que hoy la participación es confundida con control e incluso con fiscalización, y a veces incluso con penalización, con lo cual hemos llegado a niveles alarmantes de ingobernabilidad. Los niveles de participación han excedido sus funciones y no solamente responden a intereses políticos en el ámbito local, sino también a intereses personales y de grupo. Sucede que hay intereses corporativos en los municipios que, a título de participación, provocan ingobernabilidad. Además, anotó que bajo la lupa de la crítica constructiva hay dilemas que no se han superado. Un ejemplo que ha causado mucho daño es el sistema parlamentarista que se ha utilizado en los municipios, que finalmente ha producido un *pasanaku*<sup>11</sup> municipal, que no se ha superado con el régimen electoral transitorio.

Otro elemento señalado por Puerta es el importante grado de instrumentalización de las organizaciones sociales, de modo que los comités de vigilancia vienen a ser instrumentos de otras organizaciones o de las autoridades. Mereció mención la debilidad del Estado boliviano para fiscalizar y sancionar, y que quizás sería distinta la situación si fuera al contrario, pues se necesitaría otro tipo de participación.

Señaló también que otro tema no superado es que se mide el éxito por el grado de inversión, es decir, por la ejecución presupuestaria y, efectivamente, los municipios tienen excelentes niveles de ejecución presupuestaria en comparación con el nivel central o con las prefecturas. Pero, lamentablemente, la ejecución no es evaluada en términos de impacto para la sociedad, por ejemplo tomando en cuenta cuánto bajó el índice de mortalidad infantil. En este ámbito se requiere un cambio de enfoque que tome en cuenta la calidad de prestación de los servicios. La participación en Bolivia no ha llegado a eso.

Finalmente, añadió que hace unos años Diego Ayo se refería en una publicación a once puntos en debate sobre la Participación Popular, y que hoy los once siguen en debate y se reproducen.

Renata Hofmann señaló que comparte la misma preocupación por los temas señalados. Repitió que la democracia es un medio y es un fin en sí mismo, pues permitirá resolver las grandes desigualdades que hay en el país. Volvió a insistir sobre su principal mensaje: no hay democracia sin participación. Recordó que la consolidación de la democracia requiere participación, pero también institucionalidad para resolver los grandes problemas que tiene Bolivia. Chile puede tener un exceso de institucionalidad, que colabora a haber resuelto algunas cosas, y Bolivia podría tener exceso de participación. Eso demuestra que podemos aprender unos de otros. En el caso del Perú, ella manifestó que ve una situación

---

<sup>11</sup> El término *pasanaku* proviene del verbo castellano "pasar" y del término aymara "naka" que tiene connotación de tiempo y lugar determinados para el juego. El origen del *pasanaku* queda incierto; podría haber sido importado con la llegada de la moneda española o derivado de alguna forma andina de cooperación comunitaria. Una explicación básica de su funcionamiento es la siguiente: un grupo de amigos, familiares o conocidos se pone de acuerdo para "jugar *pasanaku*". Se establece el monto de las cuotas y la frecuencia de las mismas, al igual que los "turnos" (orden para recibir el dinero). Todos contribuyen con la misma suma, que se entrega cada mes, semana, etcétera. La entrega del monto es periódica y rotativa, y por ello se lo aplica a la rotación de alcaldes.

más compleja, ya que comparte nuestras dudas e incertidumbres, pero sin los beneficios de un proceso que fue llevado adelante con mucha audacia en Bolivia.

Un participante chileno felicitó a los colegas bolivianos por la claridad y franqueza en sus planteamientos sobre la situación en Bolivia, mencionando que a veces en los seminarios se suele hablar de éxitos pero no de fracasos o dificultades, aunque se aprende precisamente de estos últimos. Remarcó que el análisis comparado obliga a grandes generalizaciones y que no es fácil hacerlo, porque debe tomar en cuenta los puntos de partida y las situaciones específicas, que son muy distintas entre los tres países. Además, anotó que no se trata de bolivianizar Chile o viceversa, pero que el encuentro permite sacar conclusiones que pueden ser muy útiles. Recordó un rasgo muy interesante y que no se resalta mucho del proceso boliviano, y es que fue definido por un gobierno más bien conservador y que sirvió de plataforma para un rediseño global. Afirmó que con ello ratifica que descentralización y participación son procesos dialécticos, y que una vez que se transfiere poder se exige cada vez más, hasta el punto de llegar a ser problema. Por ello, para ambos se requiere profunda vocación democrática, por la gran apertura que demandan, y también voluntad política para sostener el proceso. Anotó que falta ver la tercera parte de la película boliviana, cuyo desenlace será muy importante. Finalmente, remarcó que en Bolivia se partió con un Estado débil y que la historia podría ser distinta de haberse contado con institucionalidad fuerte.

Rubén Ardaya mencionó cuatro aspectos:

- Un balance positivo para Bolivia, señalando que él, como otros actores que contribuyeron al proceso, se adhieren más a una lectura positiva.
- Segundo, que FLACSO debería fomentar mayor intercambio en relación con el estudio y elaboración de propuestas sobre descentralización y participación ciudadana, para recuperar un debate que quedó estancado.
- Explicó que su conclusión es que hay más elementos de carácter universal que elementos que apelan a la diferencia en los temas de debate. No hay que dejar de pensar en diferencia, pero hay elementos comunes, y uno de ellos es entender que el proceso de descentralización y de participación no puede estar aislado de un proceso de cambio más profundo.
- Finalmente, recordó que el proceso boliviano tiene 15 años y que el Presidente Morales era enemigo de la Participación Popular, como muchos otros. El gobierno que siguió a Sánchez de Lozada también era opositor al proceso, lo cual no quiere decir que éste no pueda ser ajustado y que se requiera reflexionar sobre ajustes y complementaciones al proceso. El escenario para ello se dará el próximo año con el nuevo gobierno. Anotó que todavía hay temas que resultan difíciles de trabajar, como el de equidad de género o la interculturalidad, pero sin duda en éstos también hay avances y se tiene la dificultad de que procesos nuevos no se pueden analizar con viejas herramientas y metodologías.

El alcalde de Curahuara de Carangas explicó que ejerce ese cargo porque ama a su patria, porque ser alcalde no es fácil. Los alcaldes no se quedan porque el esfuerzo no se compensa, ya que el trabajo en el área rural es muy difícil. Recordó que como alianza estratégica de municipios rurales de Chile, el Perú y Bolivia se están logrando avances y obteniendo recursos, pero que no se puede hacer un acuerdo formal porque eso pasa por

las Cancillerías. Expresó que, de acuerdo a su experiencia, un elemento central es la voluntad política de quien dirige y que eso se aprende en el camino. Finalmente explicó que ahora tiene el desafío de descentralizar el gobierno municipal internamente, como medida para que no se disgregue.

Un concejal de Poopó, vinculado a la Asociación de Municipios de Oruro, manifestó estar contento por compartir con amigos de Chile y del Perú y que espera que lo comentado pueda ser útil para seguir avanzando.

El cierre de la sesión estuvo a cargo de Caterina Jochmann de InWEnt, quien manifestó que los organizadores estuvieron muy contentos con el desarrollo del evento, gracias a la alta calidad de las presentaciones de los expositores, las reflexiones críticas de los comentaristas y los aportes del público. Agradeció por la participación activa de los asistentes, así como por su interés y ganas de debatir. Expresó el compromiso de enviar próximamente la versión final del documento de Bolivia, y también la publicación final, luego del último taller a realizarse en Santiago el mes de julio próximo.

- **Segunda parte**

La segunda sesión de trabajo se abrió con información brindada por Caterina Jochmann de InWEnt y por José Jara de FLACSO-Chile sobre las actividades conjuntas.

A esta segunda parte se dedicó la sesión del viernes 15 de mayo y se desarrolló bajo una forma participativa, en sesiones de trabajo en grupos y en plenaria.

Del primer día se compartieron algunas conclusiones generales:

- La participación ciudadana se da en escenarios democráticos y colabora a la profundización de la democracia.
- La participación y la descentralización democráticas se nutren mutuamente.
- La descentralización y la participación ciudadana no son fines en sí mismos; requieren objetivos claramente definidos.
- La democracia representativa y la democracia participativa (que se ejerce mediante la participación ciudadana) son complementarias (no alternativas).
- La participación fortalece y a la vez supone la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la institucionalidad.
- La participación ciudadana puede tener varias caras y ejercerse de diferentes modos (amplia gama de funciones).
- La participación ciudadana no puede ser ajena a valores democráticos ni contradecir el estado de derecho democrático. Debe ser entendida en el marco de pleno respeto al estado de derecho democrático y a los derechos humanos.

### **Síntesis de la participación en los tres países**

Se organizaron dos grupos de trabajo y se les pidió elaborar una síntesis de los procesos en los tres países, tomando en cuenta algunas categorías básicas y elementos que puedan orientar sobre los avances y aspectos positivos, así como sobre las restricciones. El resultado de este trabajo de síntesis se encuentra en el cuadro siguiente, y si bien se trata de una labor efectuada en un corto período y que no ha pasado por un control de calidad conceptual ni metodológico, tiene la virtud de que compila puntos de vista compartidos por personas vinculadas a diferentes estamentos de la sociedad preocupadas por la te-



mática. En esa perspectiva, puede ser un punto de partida para futuros análisis o estudios que se realicen con mayor rigor científico.



País	Procesos participativos	Legislación que los sustenta	Principales características de los procesos	Fortalezas	Debilidades
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de descentralización de shock con la participación social como elemento sobresaliente</li> <li>• Ampliación de la participación política con la nueva Ley Electoral a agrupaciones ciudadanas y grupos indígenas</li> <li>• Control social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Participación Popular</li> <li>• Ley Electoral</li> <li>• Nueva Constitución aprobada el 2009</li> </ul>	<p>Refundacional en sus dos momentos: años noventa y ahora, con propósitos diferentes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalización y ampliación del Estado</li> <li>• Reconocimiento a organizaciones de base</li> <li>• Transferencia de recursos a todos los municipios</li> <li>• Planificación participativa</li> <li>• Control social y rendición de cuentas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carácter vinculante de las decisiones ciudadanas</li> <li>• Toma de conciencia sobre derechos y deberes</li> <li>• Empoderamiento social de la participación ciudadana</li> <li>• Facilita la construcción de una cultura ciudadana</li> <li>• Da protagonismo a las organizaciones territoriales de base</li> <li>• Combina estructuras estatales y sociales</li> <li>• Inclusión de la población en la toma de decisiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confusión de roles, por ejemplo, en control social</li> <li>• Persistencia de la debilidad institucional para trabajar juntamente con la sociedad civil</li> <li>• Fragmentación: el número de municipios ha aumentado (de 314 a 330)</li> <li>• Debilitamiento de la institucionalidad del Estado</li> <li>• Participacionismo que puede llevar al corporativismo</li> <li>• Tendencia a la ingobernabilidad</li> <li>• Débil cultura de corresponsabilidad</li> <li>• Alto costo de la participación que puede liminar de la vocación productiva de los ciudadanos</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso gradual de descentralización que impulsa la participación ciudadana, como dimensión fundamental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Bases de la Descentralización</li> <li>• Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</li> <li>• Ley Marco del Presupuesto Participativo</li> <li>• Ley de Transparencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lucha contra la corrupción</li> <li>• Se busca integralidad de la participación a nivel regional y local</li> <li>• Se asume la participación como política de Estado</li> <li>• El presupuesto participativo es parte del Sistema Nal. de Inversión Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrolla concepto de ciudadanía</li> <li>• Acerca decisiones y genera eficiencia</li> <li>• Es una plataforma de gobernabilidad (en proceso) y representatividad</li> <li>• Los planes concertados y presupuestos participativos están vigentes en regiones y municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presupuesto participativo atomiza los recursos y debilita la gestión estratégica del territorio</li> <li>• El carácter no vinculante de los consensos genera expectativas y debilita</li> <li>• Se ha avanzado más en normatividad que en procesos reales de participación</li> <li>• Dispersión de actores participativos en municipios</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• El proceso se inspira en prácticas municipales previas</li> <li>• Participación ciudadana no vinculante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen sectores de autoridades participativas</li> <li>• Se han dado dinámicas de movilización social en el mundo indígena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se realiza monitoreo y evaluación al proceso</li> <li>• Se atribuye altos costos al proceso</li> <li>• En los procesos participativos se da una lucha territorial</li> </ul>
--	--	--	---	---	--

Los procesos participativos en Bolivia, Chile y Perú

País	Procesos participativos	Legislación que los sustenta	Principales características de los procesos	Fortalezas	Debilidades
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo para realizar incidencia ciudadana en la gestión pública y la modernización del Estado</li> <li>• Sistema de protección social que garantiza los derechos ciudadanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Municipalidades de 1991 (democratización)</li> <li>• Ley de Bases de Administración Regional (Go-biernos Regionales) de 1992</li> <li>• Ley de Municipalidades de 1998 que obliga a dictar Ordenanzas para la participación</li> <li>• Proyecto de Participación de 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso gradual de entrega de recursos a las regiones (30%)</li> <li>• Enfatizan más la descentralización que la participación</li> <li>• Hacen énfasis en el ordenamiento de la inversión pública</li> <li>• Su orientación es fortalecer la democracia representativa</li> <li>• Participación instrumental por demandas muy específicas</li> <li>• Es una participación de movimientos concretos más que de una sociedad civil organizada</li> <li>• La participación está circunscrita y es consultiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una sólida institucionalidad (pero que conlleva una ciudadanía más pasiva que activa)</li> <li>• El sistema político tiene cierta capacidad para canalizar la participación</li> <li>• Con la Agenda Pro Participación Ciudadana se tiene una política pública que fomenta la participación</li> <li>• Arreglos institucionales</li> <li>• Mecanismos de inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso desarrollo de capacidades efectivas</li> <li>• Arreglos no vinculantes (se basan en el diseño y en decisiones)</li> <li>• Insuficientes competencias sobre el uso de recursos públicos</li> <li>• Estancamiento estratégico en la transferencia de poderes</li> <li>• Carácter centralista del país</li> <li>• Bajo nivel de asociatividad de la sociedad</li> <li>• Tendencia a participación clientelar</li> <li>• Factores estructurales han impedido llegar a una Ley de Participación y a otros instrumentos</li> <li>• Ausencia de mecanismos vinculantes</li> </ul>

## La participación deseable

Habiendo reflexionado sobre fortalezas y debilidades, sobre amenazas y riesgos, se hizo el esfuerzo de plantear las ideas centrales que orienten sobre cómo debería ser una participación enmarcada dentro de las características generales antes señaladas y que verdaderamente contribuya a la gobernabilidad, así como a superar las restricciones que tiene la población en nuestros países, sobre todo en los ámbitos de la exclusión y la pobreza.

De ese modo, se vertieron los siguientes criterios, sobre los que hubo acuerdo:

<b>Cómo debería ser la participación ciudadana – características positivas</b>	<b>Condiciones que se deberían cumplir para obtener esas características</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Orientada a la gobernanza democrática</li> <li>▪ Generadora de ciudadanía: deberes y derechos sociales, políticos y ciudadanos</li> <li>▪ Proactiva e informada</li> <li>▪ Inclusiva, representativa y legítima</li> <li>▪ Con objetivos y papeles claros ( en cuanto a articulación, ámbito de acción y límites)</li> <li>▪ Eficiente en el cumplimiento de sus funciones</li> <li>▪ Respetuosa de la institucionalidad democrática</li> <li>▪ Respetuosa de usos y costumbres en el marco de los Derechos Humanos y el estado de derecho democrático, y que favorezca el equilibrio entre derechos individuales y colectivos</li> <li>▪ Con mecanismos vinculantes, con funciones de co-responsabilidad y de rendición de cuentas</li> <li>▪ Debe evitar la captura de las instancias de decisión por intereses corporativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estado de derecho con vigencia de DD HH</li> <li>▪ Cultura ciudadana basada en derechos y deberes</li> <li>▪ Voluntad política</li> <li>▪ Voluntad ciudadana</li> <li>▪ Información y capacidades generales y específicas para ejercer la ciudadanía (lo que tiene relación con el sistema de educativo y de valores democráticos)</li> <li>▪ Los roles del Estado y de la sociedad deben estar claramente definidos</li> </ul>
<b>Cómo no debería ser la participación ciudadana – características negativas</b>	<b>Condiciones que se deberían evitarse</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No debe sustituir las funciones del Estado ni debilitar el sistema político democrático</li> <li>▪ No debe fomentar el clientelismo y la formación de élites de la sociedad civil</li> <li>▪ No debe ser instrumental, clientelar o asistencial</li> <li>▪ No debe estar sometida a la voluntad de autoridades</li> <li>▪ No debe ser demagógica</li> <li>▪ No debe centrarse en intereses particulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El desconocimiento de reglas y de los derechos del otro</li> <li>▪ Un marco donde no se respeta el diálogo</li> <li>▪ La intolerancia, la cultura de la confrontación</li> <li>▪ La ineficiencia y la corrupción</li> <li>▪ El incumplimiento de acuerdos</li> </ul>

## Cómo continuar hacia delante

Como última labor del taller se reflexionó sobre cómo se puede avanzar en el futuro. Base de esta reflexión fue la explicación de Caterina Jochmann sobre el futuro del Programa CAPACIDES de InWEnt, que se espera sea ampliado hasta fines del año 2011 (un período adicional de dos años), dentro del que cabe el apoyo a la iniciativa de continuar el debate y la reflexión sobre estos temas.

A partir de una nutrida lista de posibles temas a ser motivo de análisis, se acordó que el tema central, que incluye a muchos otros, es el de **La nueva institucionalidad emergente de la participación ciudadana**, que es motivo de preocupación en los tres países y que incorpora muchos de los otros temas también anotados<sup>12</sup>.

Las futuras acciones conjuntas - dado que existe decisión unánime de continuar con el intercambio utilizando diferentes vías y posibles formas - podrían ir por dos vías:

- encargar a cada país que trabaje un tema, es decir, mediante un equipo en cada uno, u
- organizar un equipo de los tres países que trabajen el tema global, más amplio, como el anotado anteriormente.

A la vez, también podría establecerse una “vitrina” de experiencias exitosas y posiblemente realizar actividades de incidencia conjunta frente a los gobiernos de los tres países. Las decisiones sobre las acciones específicas serán tomadas más adelante, cuando se tenga mayor certeza sobre la continuación del Programa CAPACIDES.

## Apertura hacia la iniciativa

La mayoría de los participantes manifestaron su acuerdo y aplaudieron la iniciativa de fomentar este intercambio que enriquece tanto el conocimiento individual como la definición de medidas que contribuyan a avanzar en los tres países en procesos participativos, en el marco de la descentralización, que colaboren a mejorar la gobernabilidad y otros objetivos que se asocien.

La iniciativa de InWEnt y FLACSO Chile fue no solamente bienvenida, sino que se tiene el compromiso implícito de continuar apoyándola.

---

<sup>12</sup> Los temas más específicos anotados fueron: interculturalidad en la participación; cultura política; clarificación conceptual de la participación en la descentralización; modelos de organización de las organizaciones sociales; estudio comparado de prácticas participativas; participación aplicada a servicios públicos; fortalecimiento de culturas de corresponsabilidad; participación, partidos políticos y ejercicio de poder a nivel local.