

**Balance de la participación ciudadana
en el
municipio de Nuestra Señora de La Paz**

*¿Qué es la ciudad sino la gente?
Shakespeare*

Lic. Marcelo Renjel

Participación ciudadana en el municipio de Nuestra Señora de La Paz

Estado de situación

Introducción.

El objeto de este estudio es analizar el estado del arte o situación de la participación ciudadana en el municipio de Nuestra Señora de La Paz. Este partirá con un breve repaso del desarrollo urbano en el país y de la participación ciudadana en municipios urbanos que consiguió profundizarse con la aplicación del marco normativo de la descentralización¹ que inaugura la ley de participación popular en 1994. Así evaluaremos el alcance que planteaba este marco legal para la participación ciudadana y, de la misma forma, los desafíos que resultan del régimen autonómico y la propia Constitución Política del Estado.

Con relación al objeto del estudio, analizaremos la experiencia de participación ciudadana del Gobierno Autónomo de La Paz. Señalaremos la normativa municipal correspondiente y describiremos las instancias y mecanismos de participación ciudadana en la gestión del gobierno municipal de La Paz y el funcionamiento de los mismos. Este examen nos permitirá comentar el anteproyecto de participación y control social que está pronto a aprobarse, pero sobre todo sugerir actividades para su aplicación conjunta con organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y sector privado.

Para la elaboración del estudio se ha realizado una revisión bibliográfica y documental, principalmente de publicaciones oficiales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), entrevistas en profundidad a funcionarios del ejecutivo municipal, en su totalidad ejecutivos y directores de área o programas especiales, miembros de algunos Consejos Consultivos del municipio y del Comité de Vigilancia. También se ha tenido acceso a una encuesta de percepción ciudadana sobre la calidad de vida en el municipio de La Paz que ha sido promovida por el Observatorio La Paz Cómo Vamos (OLPCV), iniciativa que lidera la Fundación para el Periodismo y que cuenta con el apoyo del Programa de Apoyo para la Democracia Municipal (PADEM), financiado por la Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE).

¹ Pese a la existencia previa de la Ley Orgánica de Municipalidades, nos referimos, centralmente, a las leyes de participación popular, municipalidades y diálogo nacional 2000.

1. Antecedentes.

1.1 Política urbana²democracia y participación ciudadana.

Política urbana.

La urbanización en Bolivia es un fenómeno tardío. A diferencia de países de la región como Argentina, Chile y Uruguay que ya eran urbanos a mediados del siglo pasado, Bolivia recién consigue contar con una población mayoritariamente urbana (57.5%) en 1992. Al margen de las causas, este fenómeno explica también el retraso de la política urbana y la debilidad de la misma que se manifiesta no sólo en el nivel de la institucionalidad que estuvo a cargo de la misma, viceministerio de vivienda y urbanismo la mayoría de las veces, sino también en la inexistencia de una norma urbana que la sustente e impulse. El último intento frustrado de una ley de urbanismo corresponde al año 2000.

Ante la ausencia de una norma de desarrollo urbano, los órganos estatales relacionados con la cuestión urbana como la secretaría de desarrollo urbano y después el viceministerio de planificación estratégica y participación popular, en su momento, se limitaron a elaborar guías para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, marco sobre el que se ha desarrollado la planificación y, en menor medida, la gestión urbana en los últimos quince años, aunque existen experiencias de planificación urbana previas como la de Cochabamba en la década del cuarenta y la de Santa Cruz en los 60, pero que de todas maneras resultan también rezagadas si se las compara con las de la región.

Esta situación, se agrava por la débil comprensión y tratamiento de otros factores como las "interferencias entre la estructura social de una sociedad y la estructura de la ocupación espacial", las relaciones de poder y las contradicciones o rupturas entre lo urbano y lo rural que impiden la incorporación o inclusión de los ciudadanos a la ciudad, ocasionando que las ciudades sólo incrementen su población, creciendo caóticamente y sin "cambios culturales de adaptación" que contribuyan a definir una identidad urbana.

Lo propio ocurre con el conocimiento sobre el territorio y los asentamientos humanos, las tensiones entre mercado y planificación urbana, especialmente durante el periodo de liberación de la economía y uno de sus mayores efectos como la migración y, la importancia de las ciudades para el desarrollo regional, la innovación y el crecimiento. Sobre lo último, como bien señala Mazurek, en las ciudades de América Latina y en general en los países en desarrollo, el crecimiento de las ciudades no es producto de la innovación o la producción, toda vez que continúa vinculado al sector primario que es además el de mayor contribución, ocasionando que los servicios o el sector terciario que caracteriza a las ciudades, sean muy débiles.

Este es el contexto en el que se aplica la participación popular que, al margen de su alcance y logros, especialmente en el área rural, quedó corta para la realidad urbana, dejando una vez más en claro la ausencia de una política urbana. Entre los ejemplos que expresan esta situación que nos interesan destacar se encuentran el funcionamiento de

²Esta primera partes de esta sección recoge las ideas centrales de un interesante diálogo sobre la problemática urbana en Bolivia publicado en la edición No. 25 de la Revista Tinkazos con el título de "El descuidado tema urbano en la Bolivia de hoy", a cargo de Fernando Prado, enero de 2009.

los mecanismos de participación ciudadana y control social que en comparación con la dinámica que cobraron en el área rural, demoraron bastante más en ponerse en marcha, al igual que otros aspectos de mayor complejidad como la propia planificación, la administración de servicios públicos, el crecimiento económico e incluso la dimensión cultural, cuya debilidad, como ya anotamos, para comprenderlos y encararlos no se puede atribuir enteramente a la ley de participación popular o al marco normativo de la descentralización. Consiguientemente, se esperaba que la constitución y la ley marco de autonomías generarán las condiciones para encarar los problemas de las ciudades y sus áreas metropolitanas, además de los que corresponden a las ciudades intermedias, cosa que tampoco ocurrió, como argumentaremos más adelante.

Democracia.

Pese a los avances democráticos como la participación de la población en procesos electorales, la renovación de autoridades, la ampliación de espacios para el ejercicio de poder, principalmente a nivel subnacional y, la creación de marcos normativos para la participación de la ciudadanía en éstos, la democracia en la región y, particularmente en el país, presenta déficits que deben ser atendidos si se espera que se torne sostenible.

Estos déficits democráticos se sintetizan en la crisis de representatividad, la debilidad de los controles y contrapesos de los poderes del Estado y las insuficientes transparencia y rendición de cuentas de los órganos públicos hacia la ciudadanía y, en la estatalidad que rebasa la dimensión del Estado y que en realidad se refiere a la capacidad y poder para ejercer sus funciones, desde la más clásica como mantener el monopolio y uso legítimo de la fuerza hasta las más innovadoras, producto de la redefinición y actualización del papel del Estado, expresado en el ejercicio o materialización de los derechos de la ciudadanía contenidos en las leyes y constituciones³.

Este marco invita a precisar el concepto de ciudadanía y las implicaciones de éste en la legitimidad y sostenibilidad de la democracia. Así, la "ciudadanía es la igualdad en la posesión y ejercicio de los derechos que está asociada a la pertenencia a una comunidad, lo que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado Nacional"⁴. Consiguientemente, la legitimidad estará determinada por la capacidad de la democracia para expandir los derechos ciudadanos y alcanzar el bienestar y, a la vez, la sostenibilidad no será posible si es que ésta, es deficitaria en la creación de ciudadanía y en su capacidad para propagarla al conjunto de la población.

Ahora bien, para profundizar un poco más en los conceptos de ciudadanía y legitimidad y, sobre todo en la relación entre éstos y la calidad de la democracia conviene, primero, tomar en cuenta la distinción entre las diferentes dimensiones de la ciudadanía que planteará T.H Marshall y que rescata el último informe sobre la democracia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA). **Ciudadanía política, civil y social** contienen los derechos que alcanzan a los que forman parte de la libertad individual⁵, de la participación en la conformación de los órganos de poder, tanto como para ser miembro de uno de éstos como para elegir a los que los integran y, a los que las Naciones Unidas

³ Nuestra Democracia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de las Naciones Unidas, Fondo de Cultura Económica, PNUD-OEA, México, 2010

⁴ Informe sobre la democracia en América Latina, PNUD, 2004

⁵ Expresión, pensamiento, religión, justicia y a la propiedad y establecer contratos válidos

consideran como derechos económicos sociales y culturales o, comúnmente denominados derechos de tercera generación, respectivamente.

En lo que respecta a la legitimidad, el debate y la práctica democrática han ido más allá de la diferenciación inicial de ésta en legitimidad de origen o de partida y de ejercicio, ampliando la reflexión y conceptualización hacia un tercer tipo de legitimidad: de fines o propósito que consiste en garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos a las dimensiones política, civil y social. En cierta forma, la ciudadanía social condiciona el disfrute efectivo de los derechos políticos y civiles⁶.

Entonces, en la medida en que la realización o ejercicio de derechos abarque las distintas dimensiones de la ciudadanía, se concrete y generalice, se estará creando ciudadanía, es decir achicando los márgenes entre lo nominal y lo real, entre lo que sostienen las leyes y el ejercicio propiamente dicho. Este tránsito es el que determina la calidad de la democracia, vale decir su capacidad para generar ciudadanía.

De la misma manera, la democracia será sostenible en la medida en que la legitimidad de ejercicio y fines sumen a la de origen. Pero esta relación no es suficiente, sino tiene presente que la expansión de los derechos ciudadanos debe conducir a un **bienestar ciudadano** que es el goce efectivo de los derechos por parte de las mayorías y la finalidad de la democracia. En consecuencia, la democracia tendrá mejores condiciones de perdurar en tanto sirva a la creación de **bienestar individual** y **colectivo** de una sociedad.

Para terminar, restan dos precisiones. Primero, que los derechos que corresponden a las dimensiones señaladas presentan mínimos y máximos. Los primeros establecen la base para el desenvolvimiento de la democracia o, en otras palabras, el mínimo de ciudadanía que debe estar presente en una democracia, mientras que los segundos resultan de las condiciones que tiene una sociedad para determinar lo que puede alcanzar, dependiendo de su grado de desarrollo y del momento histórico por el que atraviesa, pero también de patrones internacionales de países con similar grado de desarrollo.

En segundo lugar, por el tema que nos convoca, resulta oportuno señalar que los municipios y en general los gobiernos subnacionales son espacios privilegiados de construcción de ciudadanía, particularmente a través de mecanismos de participación de la ciudadanía en el proceso de decisoriopúblico como sostuvimos líneas arriba, pero también en aspectos estratégicos.

Participación Ciudadana.

Está claro que una de las vías para atender uno de los déficits de la democracia como el de la representatividad, es promover la participación ciudadana como un ejercicio cualitativamente diferente que modifica las relaciones entre los representados y los representantes para mejorar, transparentar y respetar el estado de derecho en el ejercicio del gobierno y, en nuestro caso, la gestión urbana⁷, pero sobre todo para promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos, tal como planteamos en el punto anterior.

⁶Ibidem.

⁷Ziccardi Alicia, La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos, Innovación Local en América Latina, Enrique Cabrero Mendoza y Ady P. Herrera Hdz. (Coordinadores), Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), México D.F, 2008

Esto implica la construcción de una democracia participativa que complemente y otorgue calidad a la democracia representativa como forma de gobierno, reconociendo el valor de la participación ciudadana, aunque con un alcance que supera el ejercicio de los derechos civiles y enfatiza el involucramiento de los ciudadanos, en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas⁸.

Entonces, ¿cuál es concepto de participación ciudadana que debería guiar este camino? Un concepto que considere la "inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales) y que para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político (Cunill, 1991; Ziccardi, 1998)".

Empero, el recorrido está lleno de obstáculos, porque a pesar de los avances en las prácticas formales de la democracia como las elecciones y la alternancia en el poder y, particularmente, en la apertura de espacios e instrumentos para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas a nivel municipal, persisten los rasgos de una cultura política autoritaria y sus efectos como el centralismo, la burocracia y la falta de voluntad política de los líderes políticos y sus organizaciones para convertir el discurso de la profundización y consolidación de la democracia en iniciativas concretas y productivas para conseguir no sólo el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, sino la mejora de su calidad de vida y el bienestar de la sociedad.

Para ello, es necesario reparar en lo siguiente: Primero, en las condiciones que deben generar los gobiernos para el ejercicio de una **ciudadanía activa** que es la que materializa los derechos contenidos en las diferentes dimensiones propuestas por Marshall y, por su supuesto, las obligaciones que se derivan de ésta. En segundo lugar, una cultura cívica que se adquiere, desarrolla y perfecciona en el mismo proceso de participación de la ciudadanía en las decisiones públicas y, finalmente, en nuestro criterio, dos factores que se complementan y retroalimentan mutuamente, la capacidad que deben tener las organizaciones públicas, en este caso los gobiernos municipales, para encarar la complejidad de la problemática urbana y, las necesidades y demandas crecientes de la ciudadanía que, ciertamente, urge que cuenten con mejores mecanismos de identificación, selección y gestión.

Al respecto, cabe mencionar que existen dos tendencias en la literatura internacional. Osmani⁹ señala que estos prerrequisitos como los denomina, en un caso, suponen la creación de poderes equilibrados, es decir de mecanismos que reduzcan las ventajas o asimetrías de poder y que, por lo tanto, se entienda o comprenda que el tema no es técnico. Y, la segunda, la importancia del cumplimiento de los derechos cívico-políticos, puesto que no se podría crear el "poder equilibrador" o reducir las asimetrías sin derechos como el de la libre expresión, información, igual acceso a la justicia y otros. También se destaca que los pobres deben tener un mínimo de seguridad económica para esperar que se involucren en actividades orientadas a la construcción de poderes equilibradores.

Consiguientemente, aquí corresponde hacerse una pregunta. Cómo sería la participación o qué características presentaría si los pobres tendrían aseguradas sus necesidades

⁸Ibidem

⁹Citada en "¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas, Kliksberg Bernardo, Revista CLAD Reforma y Democracia N° 37, 2007

básicas o, dicho de otra manera, cómo es la participación dadas las condiciones de desigualdad, inequidad y falta de movilidad social que caracterizan a la región y, dentro de ésta, a países como el nuestro? Pues, es una participación carente de información, de educación, de acceso a redes influyentes que resultan en pobreza de poder, reforzando las asimetrías socio-económicas, en una relación recíproca y circular perversa que, además, no da paso al desarrollo de una cultura cívica.

En este marco, la participación debería entenderse como un camino para expresar la disconformidad sobre el desequilibrio en las relaciones de poder, pero también para que, a la par de los derechos civiles mayoritariamente ejercidos y consolidados, se promueva la garantía y cumplimiento de los derechos políticos y sociales.

Para ello, además de que exista una auténtica intención de democratizar la gestión local y contribuir a la construcción de una gobernabilidad democrática, es necesario abrir y mejorar los espacios para la participación ciudadana, precisamente en el nivel municipal y en las políticas sociales que, a pesar de los obstáculos y limitaciones existentes en ambos casos, presentan condiciones para promoverla y desarrollarla.

En este sentido, resulta oportuno revisar los fundamentos de la participación, los tipos y los instrumentos que pueden utilizarse para impulsarla. Ziccardi distingue tres tipos de fundamentos; los legales que no son otra cosa que las normas o el marco legal que la sustenta y que comprenden disposiciones desde el nivel nacional al municipal; los ideológicos que básicamente se refieren a la adscripción a conceptos como el de democracia participativa y participación ciudadana y que, como ya señalamos, debe concebirse principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas, pero que además no es igual ni reemplaza a la democracia representativa, sino que la complementa; y, por último, los fundamentos instrumentales que permiten la operación de los programas y proyectos con el fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de políticas públicas, impulsar el control social y la corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno/Estado.

Con relación a los tipos de participación, si bien existen diferentes conceptos o ideas en torno a qué es la participación ciudadana, Ziccardi también nos aporta con una diferenciación de las siguientes situaciones o diferentes tipos de participación: i) participación institucionalizada que es la que está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local y que busca que la ciudadanía participe en los procesos decisivos de este nivel de gobierno; ii) autónoma, cuando la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad civil; iii) clientelística o más bien clientelar que es cuando las autoridades y los individuos o grupos de personas se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores y; iv) incluyente o equitativa cuando promueve la participación de toda la ciudadanía independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

Debe quedar claro que estas formas de participación no son necesariamente excluyentes y que más bien se presentan de forma combinada. Ciertamente las políticas deberían procurar una participación de carácter incluyente o equitativa como una forma ideal u óptima para profundizar la democracia y fortalecer la gobernabilidad, pero lo que mayormente obtenemos es una participación "institucionalizada autónoma", aunque, en nuestro caso, sostenemos, con una gran carga de prácticas clientelares y prebendales que cruzan y distorsionan los objetivos de esta combinación de participación y, por ende, los resultados de los proyectos, programas y políticas que la consideran.

Finalmente, cabe precisar y distinguir los espacios e instrumentos para la participación ciudadana. En el primer caso, advertimos, resulta conveniente destacar los problemas de representación, no sólo social, es decir de los diferentes grupos –etarios, género, principalmente mujeres y generacionales- y minorías -discapacitados-, sino también individual, ya que olvidamos que es el ciudadano el titular de derechos y que, por tanto, no necesariamente debe agruparse o formar parte una corporación para reclamar su cumplimiento. También cabe reparar en las particularidades y dificultades de la identidad, puesto que en las ciudades esta puede ser territorial -organización vecinal-, socio-económica -obreros, empleados, trabajadores informales, jóvenes, mujeres, hombres- o sectorial -servicios públicos, vivienda, seguridad ciudadana, medio ambiente, cultura- y, dependiendo de cuál sea, puede o no contar con apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG) (Ziccardi 2008), fundaciones, instituciones académicas y centros de investigación, iglesia, entre otros.

En este marco, los espacios de participación ciudadana promovidos hasta ahora en nuestra ciudades son predominantemente sociales o grupales y territoriales o sectoriales, aunque en este último caso, la mayoría de las veces sus acciones se canalizan a través de “consejos ciudadanos”, generalmente tecnocráticos y dependientes de la iniciativa de los gobiernos municipales.

Los instrumentos varían en función de sus alcances y resultados, clasificándose de esta manera en herramientas de consulta, diseño de políticas públicas y diseño, aplicación y monitoreo de políticas públicas. Entre los primeros, se encuentran la encuesta, el plebiscito y el referéndum o consulta popular, mientras que entre los de diseño y aplicación y monitoreo de políticas públicas, destacan los consejos ciudadanos de distinta índole y la planeación estratégica y/o participativa, el presupuesto participativo y la contraloría social, respectivamente.

Marco normativo

Las leyes que integran lo que denominamos en la introducción como el marco normativo de la descentralización determinaron el alcance y modalidades para la participación de la ciudadanía en el proceso decisorio público. Leyes como las de participación popular, municipalidades, diálogo nacional y sus respectivos reglamentos dieron forma a un proceso de involucramiento creciente de la ciudadanía en los asuntos públicos que, pese a sus problemas y limitaciones, no cabe duda, consiguió acercar el Estado al ciudadano y posicionar a la institucionalidad municipal, a pesar de su juventud, entre las más creíbles¹⁰ del país.

El siguiente es un resumen de lo que aportó cada una de estas normas a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La Ley de Participación Popular (LPP) reconoció, promovió y buscó consolidar, valga la redundancia, el propio proceso de participación popular. Reconoció, según sus usos y costumbres, a los distintos tipos de organizaciones sociales y vecinales existentes en el país y les otorgó personalidad jurídica para que puedan ejercer derechos y deberes, permitiéndoles relacionarse con los diferentes órganos del Estado, pero principalmente con los gobiernos municipales. Estableció los “instrumentos políticos y económicos

¹⁰ Distintos estudios y encuestas, entre los que destacan los de la ex Corte Nacional Electoral y los sondeos regulares de opinión que realizan las principales empresas de encuestas en el país señalan a los municipios entre las instituciones más creíbles o de mayor confianza, después de la Iglesia Católica y los medios de comunicación.

necesarios para perfeccionar la **democracia representativa**, incorporandola **participación ciudadana** en un proceso de **democracia participativa** y **garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres**"¹¹.

Entre los instrumentos políticos y económicos que contemplaba la ley de participación popular, destacan, en el primer caso, la personalidad jurídica conferida a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), la posibilidad de que hombres, mujeres y autoridades originarias diversas, según usos y costumbres y disposiciones estatutarias, pudieran representar a las OTB y, la conformación del Comité de Vigilancia. En cuanto, a los instrumentos económicos, el incremento de recursos a los gobiernos municipales y el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria que buscaba corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales. Ambos, buscaban garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en la ley y el objeto central de la misma: "mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y administración de los recursos públicos".

Entre los derechos y deberes establecidos, para el presente estudio, nos interesa remarcar tres aspectos. Primero, la facultad de proponer, pedir, controlar y supervisar la realización no solo de obras, sino también la **prestación deservicios públicos** en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, microriego, caminos vecinales y desarrollo rural. Seguidamente, la posibilidad de participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible, materias que para entonces resultaban de vanguardia, pero que lastimosamente no se trasladaron a la práctica del ejercicio ciudadano. Y, por último, la facultad de "**representar y obtener modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos**, cuando sean contrarios al interés comunitario; **proponer la ratificación o el cambio de autoridades educativas y de salud** de la respectiva jurisdicción municipal, **participar y supervisar en el manejo de los servicios** en el marco de la ley y; **acceder a la información sobre los recursos destinados a la participación popular**"¹².

Con relación a los deberes, además de la facultad de "identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de **educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda**, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y **mejoramiento de las técnicas de producción**"¹³, se establecía el deber de participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la **administración de servicios públicos**; coadyuvar al **mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios**; **informar y rendir cuentas a la comunidad** de las acciones que desarrollen en su representación; **interponer los recursos administrativos y judiciales** para la defensa de los derechos reconocidos en la ley de participación popular y; **promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a niveles de representación**¹⁴.

¹¹ Ver artículo 1, Objeto, Ley 1551 de Participación Popular, 20 de abril de 1994. El énfasis es nuestro.

¹² Incisos c, d y e artículo 7º, Derechos de las Organizaciones Territoriales de Base, Ley de Participación Popular. Acento nuestro.

¹³ Inciso a, artículo 8º, Deberes de las Organizaciones Territoriales de Base, Ley de Participación Popular. Los énfasis son nuestros.

¹⁴ Incisos b a f, artículo 8º, Deberes de las Organizaciones Territoriales de Base, Ley de Participación Popular. Los destaques son nuestros.

De la misma manera, se determinaba la creación del Comité de Vigilancia (CV) para articular a las OTB con el gobierno municipal en el ejercicio de sus derechos y deberes y con atribuciones como controlar que no se excedan los límites de gasto corriente determinados por ley y, pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de participación popular y la **rendición de cuentas de gastos e inversiones** efectuada por el gobierno municipal¹⁵, de acuerdo al procedimiento establecido por ley.

Por último, entre las competencias que se ampliaban a los municipios, cuatro resultaban congruentes con las disposiciones indicadas líneas arriba. La ampliación de todas las competencias municipales al ámbito rural de la jurisdicción territorial; la facultad para proponer a solicitud de las OTB y CV, la ratificación o remoción por causal justificada, ante la autoridad competente y de acuerdo a reglamento, de autoridades y personal de educación y salud pública y; responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de **control social** de las OTB y del CV¹⁶. Esta es la única vez que el término control social aparece en la ley, pero, como veremos más adelante, producto de la propia aplicación de ésta y de las otras normas del marco normativo de la descentralización, pero sobre todo del que establece la Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), la aplicación actual y desarrollo futuro del concepto que lo define, representa un problema para el diseño y gestión de las políticas públicas, pero sobre todo para la institucionalidad estatal.

Antes de pasar a la Ley de Municipalidades, resulta oportuno destacar que toda esta normatividad se canalizó, materializó y sintetizó, al margen de sus resultados y dificultades particulares y generales, en tres procesos medulares de la participación popular que, ciertamente, demandaron y obtuvieron un alto grado de participación ciudadana en la gestión municipal, pero también de insatisfacción y frustración sobre el efecto final de la misma en el bienestar de la ciudadanía y desarrollo local. A saber: la afamada **Planificación Participativa Municipal (PPM)** que comprende la formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y Programación Operativa Anual (POA); **la gestión participativa de servicios públicos locales**, principalmente de salud y educación, a través de los recordados directorios Locales de salud y educación (DILE y DILO) y de todas las versiones que los han sucedido hasta ahora, pero que además terminó desencadenado una euforia participativa en casi la totalidad de sectores del quehacer estatal y; como ya adelantamos, el **control social** que, sin lugar a duda, sostenemos, fue el talón de Aquiles de la municipalización y uno de los principales incentivos para la pervivencia de las prácticas prebendales y clientelares que caracterizan a nuestra cultura política.

Si bien la Ley de Municipalidades (LM) tenía por objeto regular el régimen municipal establecido en la Constitución Política del Estado de entonces, en su alcance, como veremos más adelante, buscaba también ordenar el control social al gobierno municipal, debido a que las OTB y los propios ciudadanos en el ejercicio de los derechos establecidos en la LPP relacionados con este concepto, generaron una cantidad significativa de conflictos en los municipios que, en la mayoría de los casos, culminaron en crisis de gobernabilidad con consecuencias claras en los resultados de las administraciones municipales.

La LM introdujo una serie de precisiones a la legislación municipal entre las que se encuentran la distinción entre municipio, municipalidad y gobierno municipal; la definición y alcance de la autonomía; los principios que deberían guiar a los gobiernos municipales en el ejercicio de sus competencias y; entre sus mayores contribuciones, lo que a esta

¹⁵ Artículo 10º, Comité de Vigilancia, Ley de Participación Popular.

¹⁶ Artículo 14, numeral I e incisos c, d y I del II, Ley de Participación Popular.

altura podría considerarse como un primer catálogo competencial municipal detallado en las siguientes materias: desarrollo humano sostenible; infraestructura; administrativa y financiera; defensa del consumidor y; servicios. De la misma manera, definió la conformación del gobierno municipal y las atribuciones del concejo y ejecutivo y el procedimiento de aplicación del voto constructivo de censura, cuya práctica, sumada a los problemas del ejercicio del control social por parte de las OTB, CV y ciudadanía en general, como ya señalamos, había comenzado a minar la institucionalidad municipal.

Entre otras contribuciones de la LM que resultan de interés para este estudio, destacan la introducción de competencias en materia de defensa del consumidor y servicios que hasta antes de esta norma no habían sido consideradas, desafiando a los gobiernos municipales, principalmente urbanos, a ejercitarlas y desarrollarlas. También resulta interesante la introducción de todo un capítulo sobre la planificación en el que además de ratificar la planificación participativa (PP) como mecanismo de gestión pública y de aplicación concertada entre el gobierno municipal y las OTB para alcanzar el desarrollo humano sostenible¹⁷, dispone, en el marco de las normas y sistemas departamentales y nacionales, la elaboración de planes como el de Desarrollo Municipal (PDM) y Ordenamiento Urbano y Territorial, instrumentos que deberían garantizar el carácter participativo e integral de los procesos de planificación, respectivamente.

La LM establece que la finalidad de la municipalidad y su gobierno municipal es “contribuir a la satisfacción de necesidades colectivas y **garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio**”¹⁸. De igual forma, señala que el gobierno municipal **favorecerá la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, respetando su diversidad** y, **promoverá la participación ciudadana defendiendo** en el ámbito de su competencia, el **ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas** estantes y habitantes del municipio¹⁹. En consecuencia, son dos los aspectos que consideramos conveniente subrayar; primero, la introducción del concepto de integración social y los principios de equidad e igualdad de oportunidades y, en segundo lugar, el de ejercicio y práctica de los derechos fundamentales.

Para concluir con la LM, resta mencionar el título sexto de esta norma concerniente al control social que, pese a la especificidad de esta temática, quedó contemplada en su alcance. Esto se debió, como ya puntualizamos, en gran medida, a los problemas que generó el ejercicio de los derechos y obligaciones de las OTB que disponía la LPP, pero también a la falta de financiamiento para la operación del Fondo de Control Social (FCS) previsto en uno de los decretos reglamentarios de esta misma norma y que tenía el propósito de promover y fortalecer el trabajo de los CV.

Así, los artículos 146 y 148 de la LM, además de reconocer el carácter **individual** de los derechos y obligaciones de control social y participación popular de los ciudadanos, amplían y precisan los que establecía la LPP en estas materias. Entre los derechos que pueden ejercer los ciudadanos, **individual** o colectivamente, destacan los siguientes: recibir en **condiciones de equidad** y de acuerdo a pago de tasa, cuando corresponda, los beneficios de los **servicios públicos municipales; exigir el buen funcionamiento de los servicios municipales**; representar ante el concejo las acciones u omisiones perjudiciales al buen funcionamiento o al desarrollo del municipio, en que incurrieran las autoridades y servidores públicos municipales, así como los **concesionarios de servicios, obras y**

¹⁷Ver artículo 80, Capítulo VI, Ley de Municipalidades

¹⁸ Artículo 5, inciso I, Ley de Municipalidades.

¹⁹Numerales 7 y 8, inciso II, Artículo 5, Ley de Municipalidades

explotaciones; ser recibidos y atendidos en audiencias públicas del concejo municipal y sus comisiones y; organizarse en **asociaciones de defensa del consumidor**. También, en el artículo 147 y 152, se instituyen el **derecho de petición** y las facultades de los vecinos como la de convenir con el gobierno municipal, la “conformación de servicios de apoyo a la comunidad en las áreas de **seguridad ciudadana, servicios básicos, emergencias** y otros”.

De igual forma, el artículo 150 determina que el CV es “responsable de facilitar la **participación, supervisión y control ciudadano en la gestión social de la municipalidad**” y que tiene la “función de apoyar la PPM, la formulación y reformulación del Plan Operativo Anual y PDM”. Igualmente, señala la “obligación de evaluar semestralmente el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos del gobierno municipal” y, en el artículo 151, para el efectivo cumplimiento de las atribuciones del CV, regula la operación del FCS.

Sin duda, todos estos derechos y obligaciones revelan una evolución y avance respecto de los inicialmente contemplados en la LLP, pero introducen también un conjunto de desafíos para los ciudadanos, organizaciones sociales, administraciones municipales y gobierno nacional que, al margen de los progresos y resultados obtenidos hasta ahora y de la nueva legislación, léase CPE y LMAD, no se han encarado adecuadamente.

Como parte del desarrollo del proceso de descentralización, la Ley del Diálogo Nacional 2000 (LDN), confrontó la necesidad de orientar la política pública hacia objetivos más integrales y de mayor impacto como disminuir la desigualdad y reducir la pobreza. Más allá de que éstos formaran parte de las condicionalidades exigidas por los organismos multilaterales y países acreedores al Estado boliviano para acceder a un nuevo programa de reducción de deuda, esta norma estableció, los “lineamientos para la gestión de la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP)”;²⁰ “las modificaciones en las estructuras y competencias institucionales de los órganos públicos responsables de la ejecución de los programas destinados a la reducción de pobreza”; “los criterios de distribución de los recursos provenientes del programa de alivio de la deuda externa multilateral, destinados a la reducción de la pobreza” y; “el alcance y los mecanismos para el ejercicio del control social sobre los programas y estrategias destinados a la reducción de pobreza”²⁰, entre otros.

Al igual que la LM, la LDN busco profundizar el ejercicio de la participación ciudadana, pero sobre todo delimitar el alcance de la práctica del control social que fue desarrollándose de una manera inesperada y compleja, pese a que, como hicimos notar, apenas aparecía en la LPP. La LDN define el control social como el “**derecho** de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil para **conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones**, así como el **acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social**”²¹.

Justamente, la LDN define instrumentos para cada nivel y el alcance del control social en cada uno de ellos. Por ejemplo, en el ámbito de la comunidad, el proyecto de la obra o servicio que beneficie a la comunidad y, a nivel municipal, el PDM y la Programación de Operaciones Anual o el Plan de Desarrollo Mancomunitario que, dicho sea de paso, corresponde al proceso de conformación de mancomunidades y también metropolización que aunque no se mencionó más arriba, reglamenta la LM. Para ambos casos, pero también en los otros, es decir, departamental y nacional, se asume que el

²⁰ Incisos a, b, c y e, artículo 1, Ley del Diálogo Nacional 2000

²¹ Artículo 25, Capítulo I, Título IV Del Control Social, Ley del Diálogo Nacional 2000

marco para el ejercicio del control social está determinado por los planes, políticas y programación de operaciones o presupuestos correspondientes. Esta quizás sea la mayor contribución de esta norma a esta materia, puesto que al margen de la ingenuidad sobre la dinámica política del país y sus efectos en la institucionalidad estatal y social, atribuibles a los rasgos de nuestra cultura política, procuró precisar, práctica y concretamente, la forma en que los ciudadanos y sus organizaciones debían ejercer el control social.

De esta experiencia, quedan también los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social que, en nuestra opinión, son el antecedente paralelo de los Directorios Locales de Promoción Económica y de otras experiencias con denominación distinta pero similares y, el más cercano de los consejos ciudadanos preocupados por el desarrollo económico y la productividad en municipios urbanos como es el caso de La Paz y que analizaremos más adelante.

La Constitución Política del Estado aprobada en 2009 constitucionaliza la participación y el control social²². Los progresos o mejoras que se proponen, en gran medida, resultan del marco normativo de la descentralización iniciado en 1994 que se describió líneas arriba. Si se compara con el marco normativo precedente en esta materia, se establece, de manera específica, que la sociedad civil organizada “ejercerá **control social a la calidad de los servicios públicos**” y que “**las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad**”²³.

Del mismo modo, determina que la participación y el control social incluyen, además de las previsiones establecidas en la constitución y leyes, lo siguiente: **Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes; generar un manejo transparente de la información y el uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública; formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria del mandato; conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado; coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado; denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente; colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan y; apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan**²⁴.

Esta profundización y ampliación de la práctica de la participación y el control social a todos los órganos del Estado, incluido el electoral que con la constitución adquiere este carácter, en criterio nuestro, ocasionará una mayor burocracia y lentitud en la gestión pública, debilitando aún más la institucionalidad estatal y renovando los incentivos para las prácticas clientelares y prebendales que caracterizan a nuestra cultura política. Esta afirmación se sustenta, centralmente, en los siguientes argumentos; en primer lugar, los roles del Estado y la sociedad civil están cambiados y otros son imprecisos, por ejemplo, coordinar la planificación y el control con los órganos y funciones del Estado, planteando de esta manera una suerte de cogestión de los diferentes órganos e instituciones del

²²Título VI, Participación y Control Social, Estructura y Organización Funcional del Estado, Segunda Parte, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, Gaceta Oficial de Bolivia, 2009

²³Numerales III y VI, Artículo 241, Título VI Participación y Control Social, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2008

²⁴Numerales 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10, Artículo 242, Título VI Participación y Control Social, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2008

Estado y; en segundo lugar, por el rol que aparentemente se les asignará a los llamados movimientos sociales en la redacción y aplicación de estas disposiciones, por lo que la autonomía que debería existir en las organizaciones de la sociedad civil para ejercer estas funciones, queda a todas luces cuestionada²⁵.

Para concluir con el marco normativo, resta mencionar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibañez, promulgada en julio de 2010. Esta señala que la normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económico, político u otros y, que la participación social se aplica a la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley²⁶. Igualmente, introduce los conceptos de gestión participativa, transparencia, rendición de cuentas y garantía de control social que, a la par de un artículo sobre la continuidad de la gestión pública²⁷, pareciera advierte los problemas que podrían suscitarse con la aplicación de la legislación que contempla la constitución en esta materia, tal como destacamos más arriba.

2. El municipio de La Paz y la participación ciudadana

El municipio de Nuestra Señora de La Paz es la capital del Departamento de La Paz y, tras la guerra federal, sede de gobierno desde 1899. Se encuentra ubicado a 3.625 m.s.n.m. y cuenta con una superficie de 2.012 Km² (201.190,66 hectáreas) de las cuales 180,10 Km² pertenecen al área urbana y 1831,81 Km² al área rural, aproximadamente 70% de su superficie es rural.

Hacia el norte y noreste tiene conexión con la zona de Los Yungas y la Amazonía y, hacia el sur y oeste, la ciudad se vincula con las poblaciones del altiplano, del sur del Perú, del Norte de Chile y con el Océano Pacífico. Es parte de la región metropolitana conformada además por los municipios del El Alto, Viacha, Mecapaca, Laja, Palca y Achocalla.

Una importante cantidad de ríos surcan la ciudad y van continuamente reconfigurando su paisaje y las condiciones de habitabilidad; entre los más importantes están el Choqueyapu, Orkojahuira, Irpavi, Achumani y Huañajahuira; todos ellos son parte de la cuenca del Amazonas.

Según los datos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz para el año 2009, la población del municipio alcanza a 840.044 habitantes (400.070 hombres y 438.965 mujeres), de los cuales 0,5% pertenecen al área rural. Si bien el municipio es el segundo más poblado del país las estadísticas demográficas indican que, en comparación con el municipio de Santa Cruz, su crecimiento poblacional en las últimas décadas ha sido decreciente. Veamos el siguiente cuadro.

²⁵Sobre los atributos del control social y su estado en América Latina ver: El Control Social en América Latina, Nuria Cunill Grau, Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público, Bogotá, abril 2010

²⁶Numerales I y II, Artículo 138. De la Participación Social, Capítulo 1, Participación Social, Título VIII Marco General de la Participación y Control Social en las Entidades Territoriales Autónomas.

²⁷Artículos 139, 140 y 141, Capítulo 1, Participación Social y, 142 y 143, Capítulo II, Control Social, Título VIII Marco General de la Participación y Control Social en las Entidades Territoriales Autónomas.

Cuadro N° 1
Población Comparada Municipios de La Paz y Santa Cruz

Indicador	Municipio La Paz	Municipio Santa Cruz	Bolivia
Población	713.378 (1992)	709.584 (1992)	6.420.792 (1992)
	789.585 (2001)	1.135.526 (2001)	8.274.325 (2001)
	840.044 (2009)	1.452.597 (2006)	10.426.155 (2010)
Tasa de crecimiento	1,46 (2010)	2,89 (2010)	1,93 (2010)
Promedio de edad	27 años (2009)	19 años (2007)	

Entre 1992 y 2001 el municipio de Santa Cruz aumentó su población en 425.942 habitantes y entre 2001 y 2006 el incremento fue de 317.071 habitantes. Mientras tanto, el incremento poblacional en el municipio de La Paz entre 1992 y 2001 fue de 76.207 habitantes y entre 2001 y 2009 de 50.459 habitantes. Según datos del INE para 2010, el crecimiento que La Paz ha experimentado en los últimos 20 años es incluso menor a la media nacional. El promedio de edad es otro elemento que llama la atención ya que Santa Cruz concentra una mayor cantidad de población joven en comparación con La Paz.

El municipio está dividido en nueve macrodistritos (2 de ellos rurales) y 23 distritos. La composición poblacional por grupo de edad es la siguiente:

Cuadro N° 2
Composición Población Municipio de La Paz por Grupo de Edad

Grupo de Edad	N° Hombres	N° Mujeres	Total
0-24 años	218.696	225.787	444.483
25-29 años	36.107	39.428	75.535
30-34 años	31.493	34.991	66.484
35-39 años	26.800	31.354	58.154
40-49 años	39.819	47.125	86.944
50-59 años	24.759	30.421	55.180
60-69 años	13.682	18.050	31.732
70 y más años	8.786	12.911	21.697

Fuente: INE proyección 2008

Principales indicadores

Actividad económica

La actividad económica del municipio (de acuerdo al POA 2011 del Gobierno Municipal) se centra en cuatro áreas principales:

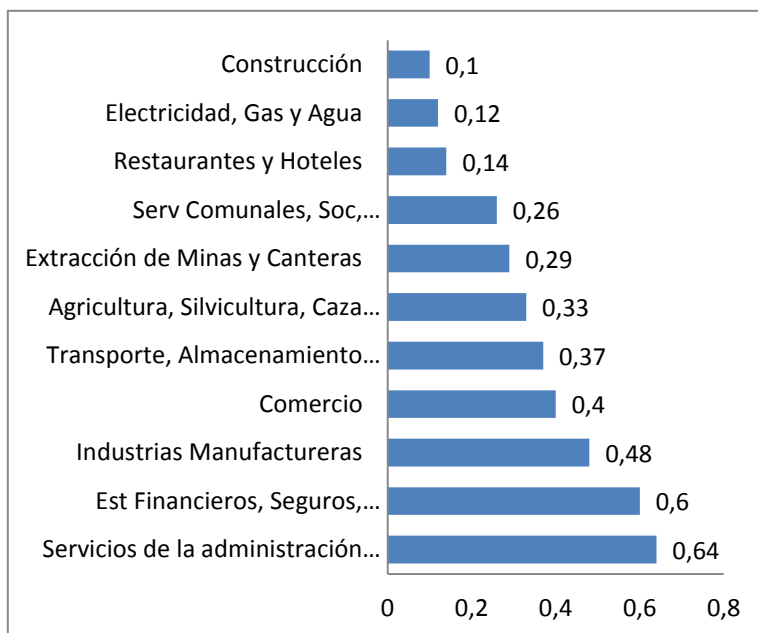
- i) Los servicios de la administración pública, por ser la sede del gobierno y de las representaciones diplomáticas;
- ii) Los servicios financieros y comerciales (banca, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas) que aportan un 17% al PIB departamental (Jayma, 2007 – 2011);
- iii) El sector manufacturero (metalmecánica, farmacia, alimentos, muebles, plásticos, artesanía) con alto potencial de desarrollo, pero caracterizado por estar constituido por un sector moderno y tecnificado con altos niveles de productividad y, por micro y pequeñas empresas (mypes) con un bajo nivel de productividad, pero con un gran número de unidades económicas. Esta actividad incide en el 16% del PIB departamental (Jayma, 2007 – 2011) y;
- iv) El comercio, por las características de conectividad (vial y aérea) con que cuenta el municipio.

El Departamento de La Paz es la segunda economía del país, ya que aporta con un 25,16% al PIB nacional. La primera es Santa Cruz con una contribución de 27,20% (INE, 2009). Está visto que la participación del municipio de La Paz en el PIB departamental es determinante, sin embargo no se cuenta con datos que nos permitan precisar a cuanto alcanza este aporte.

Según datos de la Federación de Empresarios de La Paz (Nueva Economía, Julio de 2011), el PIB per cápita del departamento es de US\$ 1.548 dólares, inferior al promedio nacional de US\$ 1.683 dólares. El Departamento genera el 22% de los ingresos por concepto de impuestos nacionales, sin embargo de los más de 5 mil millones de bolivianos de aporte, solamente 1.200 millones son distribuidos a los municipios del departamento. La actividad económica generada en la ciudad de La Paz aporta de manera importante al servicio nacional de impuestos.

Entre las ventajas comparativas de la ciudad está la infraestructura (cobertura casi total del servicio de agua potable, conexiones eléctricas, telefonía nacional e internacional, conexiones de fibra óptica y una red, aunque parcial, de conexiones de gas natural) para promover los servicios, el comercio y la producción. Una de sus principales debilidades es la poca disponibilidad de terrenos para promover la actividad industrial. De manera específica, la actividad económica del municipio es la siguiente.

Gráfico N° 1
La Paz, Incidencias en el PIB por Actividad Económica, 2009
(En porcentaje)



Fuente: Gobierno Municipal de La Paz, Documento POA 2011.

El Censo Nacional de 2001, arroja datos que indican que del total de la población en edad de trabajar solamente el 52% tiene alguna actividad económica, lo que puede deberse a una serie de factores, por ejemplo, que la ciudad no tiene la capacidad de promover nuevos emprendimientos productivos que sean formales y paguen impuestos o, que existe un nivel importante de fracasos de los emprendimientos existentes.

Cuadro N° 3
Población Económicamente Activa del Municipio de La Paz

	Hombres	Mujeres	Total
Población en edad de trabajar	296.554	334.779	631.333
Población económicamente activa	179.435	153.938	333.373
Población económicamente inactiva	117.119	180.841	297.969
Población ocupada	165.738	146.892	312.630

Fuente: Datos INE 2001

Según el CEDLA (2008) el ingreso promedio mensual en La Paz asciende a los Bs.1.510, ocupando el segundo lugar después de Santa Cruz, que tiene un ingreso mensual de Bs. 1.728, y por sobre la ciudad de Cochabamba (con Bs.1.300) y El Alto (con Bs.972). De acuerdo con el índice de Desarrollo Humano de Ingresos del PNUD (Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004 – PNUD) de 2004, la ciudad de La Paz sería la tercera con

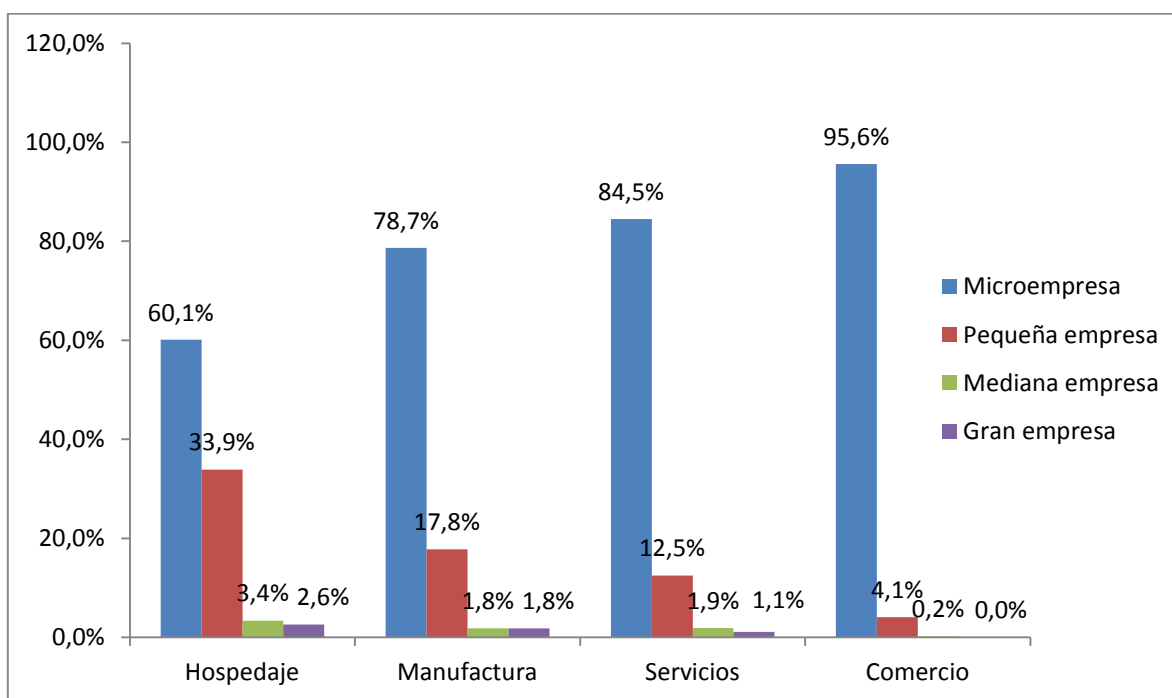
mayores ingresos en el país con 0,618. Cochabamba con 0,657 y Santa Cruz con 0,645 están por encima.

De acuerdo al Censo de Actividades Económicas (CAE), en el municipio existen registrados 39.032 establecimientos económicos. De éstos, 21.280 (54,5%) están dedicados al comercio, 14.920 (38,2%) a brindar servicios, 2.570 (6,58%) trabajan en el sector de la manufactura e industria y 262 (0,67) están en el sector del hospedaje (Economía Paceña en Cifras – 2008).

El Censo de Actividades Económicas también hace una diferenciación por sector según el tamaño de los establecimientos económicos de acuerdo al número de empleados. De 1 a 4 para microempresa, de 5 a 19 para pequeña empresa, de 20 a 50 mediana empresa y de 51 empleados hacia adelante para la gran empresa. En el siguiente gráfico muestra esta relación

Cuadro N° 2

Empresas por Sector Según Tamaño de Establecimiento



Fuente: Oficialía Mayor de Promoción Económica, Economía Paceña en Cifras - 2008

Indicadores sociales

La Paz es una de las ciudades del país que más ha avanzado para mejorar el acceso a educación, matrícula escolar, años promedio de estudio, entre otros. Los datos del censo 2001 indican que la tasa de alfabetismo en mayores de 15 años llega al 95%. De acuerdo a los datos proporcionados por el GAMLP, hacia 2008 la tasa de analfabetismo ha decrecido, siendo ahora de 2,62%. Sin embargo, el porcentaje de analfabetos mujeres es mayor (4,17) con relación al de los hombres (0,94)

Los años promedio de escolaridad también han mejorado de 10,6 en 2001 a 11,16 (11,75 hombres y 10,62 mujeres) en 2008. Otro dato importante a resaltar es que el nivel de instrucción más alto en el municipio de La Paz es el secundario con un 40,5% de la población, seguido por la superior universitaria con el 28,45% de la población. Sin embargo, la instrucción superior no universitaria solamente abarca al 11% de la población, lo que significaría que la presencia de técnicos capacitados en el mercado laboral de la ciudad es baja.

Cuadro N° 5
NIVEL DE INSTRUCCIÓN MÁS ALTO ALCANZADO POR LA POBLACIÓN
DE 19 AÑOS Y MÁS DE EDAD POR SEXO, 2008
(En porcentaje)

MUNICIPIO DE LAPAZ	2008		
	Hombre	Mujer	Total
Total	100,00	100,00	100,00
Ninguno	1,32	5,34	3,41
Primaria	13,36	19,38	16,49
Secundaria	41,82	38,42	40,05
Superior no universitaria	11,89	10,36	11,01
Superior universitaria	31,13	25,97	28,45
Otros	0,48	0,53	0,51

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz, Encuesta SISMA2008

La inversión realizada por el GAMPLP en educación en el periodo 2000- 2009 ha sido importante. Los Bs.127.247.641 invertidos en infraestructura nueva y Bs. 278.097.783 en alimentación complementaria seguramente ha incentivado una mayor matriculación y permanencia escolar de los niños, niñas y jóvenes de la ciudad hasta la fecha. La encuesta de Percepción Ciudadana realizada por IPSOS Apoyo para el Observatorio La Paz Cómo Vamos, indica al respecto que 408 paceños de 581 encuestados (70%) estarían satisfechos con la infraestructura educativa dándole una calificación entre 4 y 7 sobre 10 puntos, 10% le dan un puntaje mayor y 20% están insatisfechos. Con relación a la calidad de la educación y a la calidad de los profesores, la misma encuesta indica que el 68% le da una calificación entre 4 y 7 sobre 10, 22% están muy insatisfechos y, el grupo restante está muy satisfecho. Los números son representativos aunque en la realidad la calidad de la educación en La Paz y en todo el país está entre las últimas de Latinoamérica.

De manera complementaria, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2004), indica que el IDH de educación del municipio de La Paz es de 0,863. Por debajo del índice alcanzado por el municipio de Cochabamba (0,871), pero por encima de Santa Cruz (0,844).

Con relación a los indicadores de salud, el Atlas de Salud 2005 del Servicio Departamental de Salud de La Paz ubica al municipio de La Paz con un índice de 0,791 (Mientras el valor se acerca más a 1, el Índice de Salud es mayor).

La inversión en salud ejecutada por el Gobierno Municipal en el periodo 2000 – 2009 en el municipio asciende a los Bs.53.432.021, lo que ha permitido la construcción de infraestructura nueva y que la existente sea refaccionada y/o ampliada. En La Paz existen

105 centros de primer nivel, 26 de segundo nivel y 16 de tercer nivel, y su personal de salud asciende a 3.726 (Compendio Estadístico del Bicentenario 2010).

Considerando la encuesta del Observatorio La Paz Cómo Vamos, los indicadores no son halagadores como en el tema de educación. Con relación a la *infraestructura y equipamiento de los centros de salud y hospitales públicos*, el 34% de los paceños están muy insatisfechos y el 41% le da una puntuación de entre 4 y 5 sobre 10. En el tema de la *calidad en el trato en los centros de salud y hospitales públicos*, el 51% de la población encuestada está muy insatisfecha y el 33% le da una puntuación de entre 4 y 5 sobre 10, lo que significaría que el 84% de los paceños están entre muy insatisfechos e insatisfechos con el servicio de salud. Por otro lado, el 83% de los encuestados también están o muy insatisfechos o insatisfechos a la hora de hablar sobre *el tiempo que demoran para conseguir una consulta médica en el servicio público*.

Si bien los temas de la calidad en el trato y el tiempo que una persona tiene que esperar para recibir atención médica no son competencia directa del Gobierno Municipal, es necesario pensar en políticas públicas que se encarguen de solucionar o, al menos aminoren, los problemas de prestación del servicio de salud.

De acuerdo al Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano alcanzado por el municipio de La Paz es de 0,714, mientras que el IDH de los municipios de Santa Cruz y Cochabamba es de 0,739 y 0,741, respectivamente.

Situación fiscal del Municipio

El GAMLMP percibe transferencias corrientes del gobierno central por coparticipación tributaria de impuestos internos y aduana y, por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que equivalen al 55% de los ingresos corrientes, es decir Bs 550,8 millones. También, se incluyen en este grupo las regalías mineras e intereses y otras rentas a la propiedad, ambas alcanzan a Bs 250.000

Las transferencias corrientes que durante los últimos 5 años tuvieron un incremento constante, experimentaron una reducción para el año 2010. Sin embargo, en la gestión fiscal 2011, nuevamente se observa un incremento en las transferencias por coparticipación tributaria y aduanas en un 15,7%, un 35,1% en coparticipación del IDH y un 29,4 % en recursos del Fondo de compensación del IDH.

Los ingresos tributarios municipales para la gestión fiscal 2011 alcanzan a Bs. 328,8 millones. Entre el 2005 y el 2011 los ingresos tributarios registraron un crecimiento del 25%, teniendo un promedio de crecimiento anual de 5%. En este grupo se incluyen los siguientes impuestos: Impuesto Municipal a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI) con un aporte al presupuesto de Bs 206,1 millones, Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) con Bs 58,6 millones, Impuesto Municipal a la Transferencia de Bienes Inmuebles (IMTBI) con Bs 52,9 millones y el Impuesto Municipal a la Transferencia de Vehículos Automotores (IMTVA) con Bs11,2 millones.

Cuadro N° 7
Gobierno Municipal de La Paz
Composición del Presupuesto de Recursos por Rubros 2011
(En Bolivianos)

Descripción	Proyecto de Presupuesto	% de Participación
Venta de Bienes y Servicios de las Administraciones Públicas	42,793,136	3%
Ingreso por Impuestos	328,804,001	22%
Regalías	200,000	0%
Tasas, Derechos y Otros Ingresos	80,645,095	5%
Intereses y Otras Rentas de la Propiedad	50,000	0%
Transferencias Corrientes	550,752,129	36%
Donaciones de Capital	11,871,096	1%
Transferencias de Capital	26,322,863	2%
Disminución y Cobro de Otros Activos Financieros	326,302,040	21%
Obtención de Préstamos del Exterior	158,870,255	10%
Total Presupuesto	1,526,610,615	100%

Fuente: Presupuesto General de la Municipalidad de La Paz, Gestión Fiscal 2011

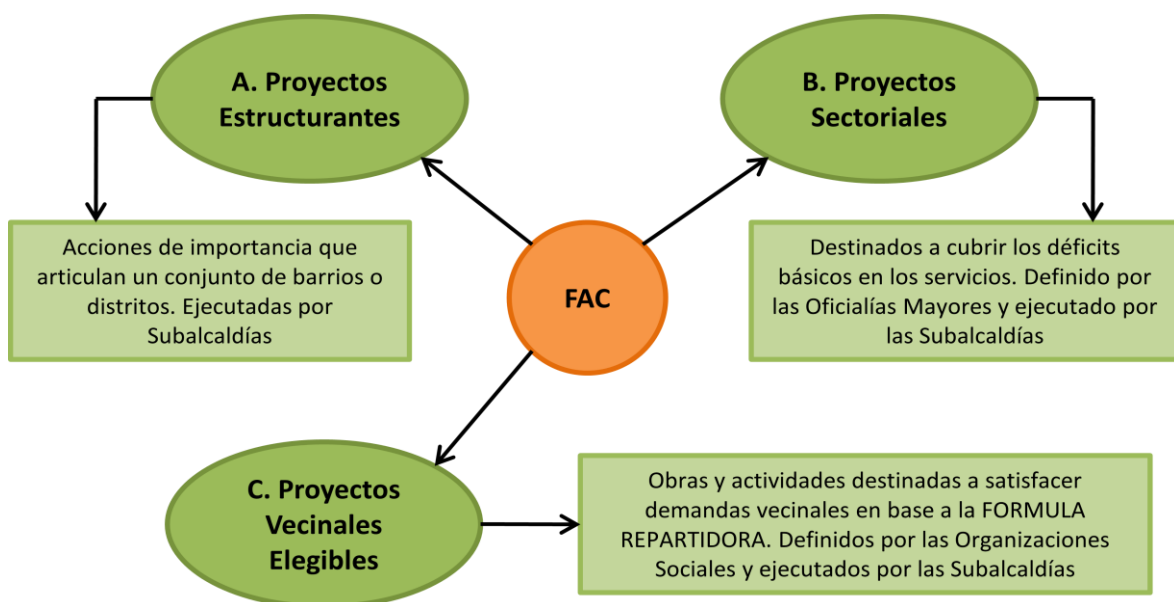
Del total de los ingresos municipales, solamente el 5% de la inversión es definida anualmente con la participación de los vecinos (proyectos vecinales elegibles del Fondo de Atención Ciudadana). El resto de la inversión, en especial el fondo estratégico que concentra el 40% del presupuesto y el Fondo de Servicios (27%), habrían sido definidos en la formulación del Jayma. Veamos el siguiente cuadro.

Cuadro N° 9
Distribución presupuesto Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

Fondo	Subfondo	Total	% del Presupuesto
Atención ciudadana	Proyectos estructurantes	23.868.776	2%
	Proyectos sectoriales	8.895.220	1%
	Proyectos vecinales elegibles	80.014.807	5%
Funcionamiento	Gasto de funcionamiento	172.088.756	11%
Servicio de la deuda	Servicio de deuda	213.092.251	14%
Servicios	Administración competencias municipales	85.111.348	6%
	Servicios de salud	75.562.845	5%
	Servicios públicos	102.387.757	7%
	Alimentación complementaria	42.599.999	3%
	Control social	919.679	0%
	Otros	107.455.847	6%
Estratégico	Proyectos estratégicos	455.125.575	30%
	Proyectos recurrentes	159.487.755	10%
Total presupuesto		1.526.610.615	100%

Fuente: Presupuesto General de la Municipalidad de La Paz, Gestión Fiscal 2011

El Fondo de Atención Ciudadana (FAC) distribuye el 8% del total de recursos entre los diferentes distritos de la ciudad, en base a criterios que consideran la red de vocaciones territoriales y las visiones de desarrollo establecidas en el Jayma. En el siguiente gráfico se especifican los tres ejes del FAC:



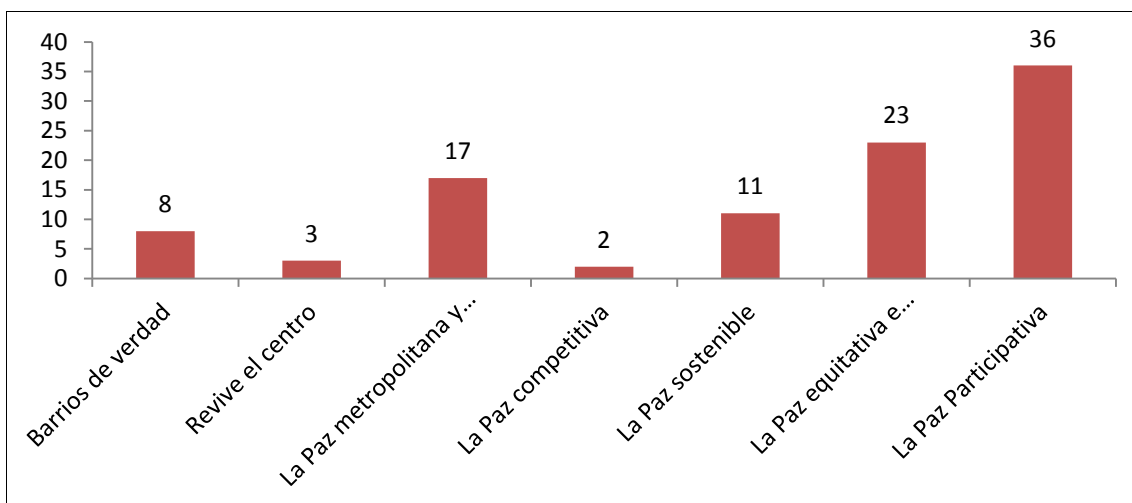
Los proyectos estructurantes y sectoriales reciben una contribución adicional del Fondo Estratégico. Los proyectos estructurantes son de gran envergadura definidos en base a los siguientes criterios (Datos POA 2011):

- Son proyectos que se pueden desarrollar en fases hasta su finalización.
- Deben contemplar para su ejecución el conjunto de ítems que posibiliten su acabado integral.
- La asignación de recursos obedecerá a la magnitud del proyecto y no a una distribución territorial.
- Los proyectos de magnitud y complejidad técnica serán ejecutados por la correspondiente Oficialía Mayor en coordinación con la Subalcaldía.
- La Dirección de Cálculo y Diseño de la Oficialía Mayor de Infraestructura Pública, en coordinación con cada Subalcaldía deberá analizar la cartera priorizada de proyectos estructurantes y tomar las previsiones necesarias para contar con los estudios y diseños finales respectivos.
- Sobre la base de los estudios de factibilidad técnica y del avance en la formulación de los proyectos, se tenderá a priorizar para la gestión 2011 los proyectos estructurantes incluidos en el Programa de Gobierno, que corresponden a los distritos que anteriormente no se beneficiaron con dichos proyectos.

Los proyectos sectoriales son proyectos desconcentrados por sector (Ej. Equipamiento educativo, servicios públicos, construcción de espacios culturales, etc.) que son priorizadas en base a criterios de continuidad. Y, por último, los proyectos vecinales elegibles son proyectos mancomunados priorizados directamente por la comunidad, que obtienen una contribución del 10% del monto del proyecto.

Haciendo una revisión detenida del POA 2011 el 36% del presupuesto corresponde al Eje 7 del Jayma, La Paz Participativa, lo que resulta paradójico que solamente el 5% del presupuesto total se decide con la participación vecinal y el Fondo de Atención Ciudadana (FAC) no es parte del eje 7. Según el Jayma este eje busca que “la ciudadanía se apropie de la gestión municipal asumiendo el principal protagonismo en la corresponsabilidad y control social, mediante un conjunto de instancias y escenarios democráticos”.

Gráfico N° 3
Porcentaje de Distribución del Presupuesto por Eje del Jayma



El Eje 7 La Paz Participativa del POA 2011 contiene a cuatro de los cinco fondos (estratégico, de servicios -en forma parcial-, funcionamiento y la totalidad del servicio de la deuda). El Fondo Estratégico y el Fondo de Servicios cubren el 67% de ese 36%.

Al margen de la inconsistencia y problemas que puede generar la inclusión de fondos como el de servicios, así sea parcialmente, funcionamiento y servicio de la deuda en el eje La Paz Participativa del Jayma, el GMLP necesita replantear la planificación estratégica del municipio, no sólo para garantizar una mayor consistencia e impacto de las intervenciones que actualmente forman parte, para empezar, de este eje u otros como La Paz Equitativa e Incluyente, sino porque no se puede seguir con asignaciones como la que se otorga a la competitividad.

La Participación Ciudadana en el Municipio de La Paz

Luego de la promoción y aplicación de los mecanismos de la participación popular desde el año 2000, el Gobierno Municipal de La Paz, de manera paralela, inicia la formulación y ejecución de una estrategia de participación ciudadana en el periodo 2005 – 2009. Luego del camino recorrido, y considerando que estamos a poco más de un año del inicio de una nueva gestión (2010 – 2015), el momento es oportuno para analizar sus avances y su problemática. En este sentido, a continuación se hace una descripción de los “hitos” que ha tenido esta estrategia de participación ciudadana desde su puesta en marcha hasta la actualidad

Puede decirse que la evolución de la participación ciudadana en la ciudad toma en cuenta el elevado nivel de desconfianza de los ciudadanos hacia sus dirigencias vecinales (por ej. La encuesta del Observatorio La Paz Cómo Vamos indica que sólo el 11% de los paceños participan en la formulación de los POA) y en sus prácticas. En este entendido, se identifican tres momentos importantes: i) el desarrollo de estructuras de vinculación y participación ciudadana desarrollados en el periodo 2000 – 2004 y las experiencias desarrolladas por el área cultural del GMLP; ii) el nacimiento de la Norma de Participación Ciudadana; y, iii) el estado de situación de esta Norma a más de cinco años de su aprobación mediante la Ordenanza Municipal 069 y su vinculación con el Anteproyecto de Ley de Participación y Control Social elaborado en 2011.

En 2006 el Gobierno Municipal de La Paz elaboró el documento de “Diagnóstico de la Participación Ciudadana”, donde se analizan los pasos dados por el GMLP en los puntos i y ii del párrafo anterior. En este contexto, los primeros dos “hitos” tienen los siguientes momentos principales. En el periodo 2000 – 2004, la gestión del entonces Alcalde Juan Del Granado inicia con una estrategia que pretende promover la participación ciudadana a partir de cuatro momentos llamados de “vinculación y participación ciudadana”, sus objetivos fueron:

- i) el fortalecimiento de la figura del Alcalde a través del “vínculo entre Alcalde - ciudadano y Alcalde - sociedad organizada”, llevado adelante por medio del programa de radio “Escucha Alcalde”;
- ii) la generación y puesta en funcionamiento de los consejos ciudadanos, con alta participación del GMLP en la selección de los representantes, que principalmente permitieron avanzar en el contacto directo con la sociedad civil y en el reforzamiento de la democracia representativa. Todo a partir del vínculo entre “Oficialías Mayores – Consejos, comités y redes distritales”;
- iii) la promoción de la demanda ciudadana a través del fortalecimiento del vínculo entre “Subalcaldías – coordinación distrital y OTB's”. En ese momento se evidenció que el primer punto de contacto del ciudadano con el Gobierno Municipal eran las Subalcaldías; y,

- iv) el vínculo entre “Asesoría General – Instituciones de representación paceñas” para desarrollar espacios de encuentro, convergencia y coordinación de visiones e intereses políticos presentes en la ciudad de La Paz.

Como se puede apreciar, esta estrategia pretendió establecer un vínculo entre el GMLP y los ciudadanos para: informar directamente sobre la gestión a través de los medios de comunicación, trabajar con organizaciones sociales distintas a las tradicionales pero también fortalecer las OTBs y desarrollar una estrategia que articule visiones e intereses de actores sociales, cívicos e institucionales de la ciudad.

Según el diagnóstico, estos “vínculos” no necesariamente llegaron a convertirse en espacios reales de participación ciudadana, convirtiéndose solo en canales de concertación, información, legitimación de liderazgo y, hasta, de desahogo ciudadano. Aunque, viendo lo que ocurre en la actualidad, también puede decirse que el vínculo entre oficiales mayores – consejos – comités y redes distritales se ha iniciado con la puesta en funcionamiento de los consejos ciudadanos, aspecto innovador y componente principal de la Norma de Participación Ciudadana, que veremos más adelante.

Por otro lado, un segundo elemento importante para la evolución de la propuesta de participación ciudadana, fue la experiencia desarrollada por el área cultural del GMLP. En este caso, se dieron avances significativos en materia de consulta ciudadana, información, difusión masiva e inter-relacionamiento entre ciudadanía y Gobierno Municipal. Por ejemplo, se organizó las Jornadas Culturales de La Paz 2005 que luego dieron lugar al Consejo Ciudadano de las Culturas y las Artes. Se promovió la creación de mecanismos de fortalecimiento a la actividad cultural, la competencia artística y el diálogo cultural, además del desarrollo de espacios informativos hacia la ciudadanía en la Feria Distrital del Paseo de El Prado. Estas acciones y resultados han servido para el aprendizaje institucional.

En 2005, se elabora la Norma de Participación Ciudadana recogiendo los contenidos propuestos en el “Eje de Participación y Descentralización Plena” desarrollados en el Plan de Gobierno del Alcalde Juan Del Granado para el periodo 2005 - 2009. La Norma, que luego es aprobada por la Ordenanza Municipal 069/2006, se plantea trabajar en: i) la institucionalización y operativización de la participación ciudadana en la gestión municipal; ii) la consolidación de un sistema de comunicación social transparente que se convierta en el mecanismo motivador y articulador entre la sociedad civil y el GMLP; iii) la creación y/o fortalecimiento de mecanismos de coordinación institucional e interinstitucional que faciliten, afiancen y consoliden el ejercicio de la participación ciudadana y el control social en la ciudad.

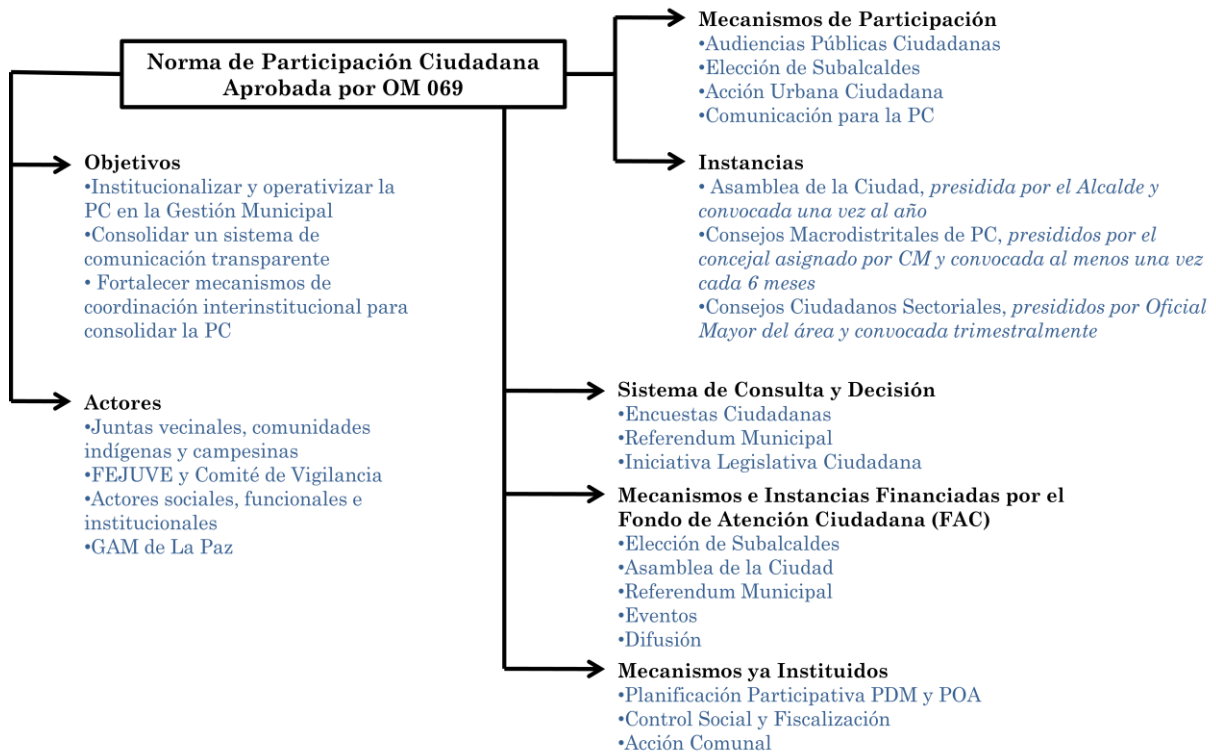
En este entendido, en cuanto a la institucionalización y operativización de la participación ciudadana en la ciudad, en el inicio de la experiencia se promueve la conformación de cuatro consejos sectoriales (de la Juventud, Desarrollo Económico, Ética y Transparencia, Tráfico y Vialidad) y de espacios para la planificación con el Comité de Vigilancia, formulación del POA y elaboración del PDM. Con esta norma el Gobierno Municipal estaba habilitado para llevar adelante una serie de acciones de participación con organizaciones no tradicionales que representen a diferentes sectores de la sociedad. Esto, sin duda, ha provocado descontento en las dirigencias tradicionales y la aparición de conflictos de intereses en este entramado de actores de base territorial. Sin embargo, también se puede constatar que estas organizaciones tradicionales (juntas vecinales) no han perdido poder en el municipio, por el contrario, continúan con una fuerte presencia en la gestión del Gobierno Municipal que, a pesar de contar con instrumentos y mecanismos para promover una mayor y mejor participación de los ciudadanos, no ha

tenido la habilidad y fortaleza para hacer que la participación de los nuevos actores (especialmente individuales y/o de organizaciones funcionales y sectoriales) sean sostenibles y aporten al desarrollo de la ciudad desde la óptica de la corresponsabilidad.

Un elemento central que la estrategia de participación debió consolidar es un sistema de comunicación social transparente que se convierta en un mecanismo motivador y articulador de la sociedad civil y el GMLP. Ya en el documento de diagnóstico citado anteriormente, se da a entender que el sistema de comunicación no ha cumplido, ni cumple hoy en día con esta función, ya que, simplemente, se dedica más a la propaganda que al desarrollo de espacios de relacionamiento con la sociedad y rendición de cuentas. Lo que el ciudadano conoce de la gestión municipal es información que tiene relación directa con los proyectos de infraestructura de la ciudad, algo que no es negativo pero es insuficiente ya que se dejan de lado temas cruciales para el futuro de la ciudad como, por ejemplo, los mecanismos establecidos por el propio GMLP para promover una mayor participación ciudadana para la mejora de los servicios públicos o, las oportunidades económicas que existen en la ciudad.

Son estos mecanismos e instancias conocidos por el ciudadano? Existe información de la forma en que un ciudadano puede llevar adelante una Iniciativa Legislativa Ciudadana? Cómo se puede impulsar la conformación de un Consejo Ciudadano Sectorial? Estas son preguntas que un ciudadano se hace y busca encontrar las respuestas en un sistema de comunicación que “avance de un enfoque esencialmente informativo hacia uno de tipo más bien formativo” (Documento de Diagnóstico de la Participación)

Gráfico N°4
Objetivos, actores instancias y mecanismos
de la Norma de Participación Ciudadana



El gráfico muestra los mecanismos e instancias de participación promovidas desde el GMLP a través de la Norma de Participación Ciudadana. De éstos, se han llevado adelante acciones para desarrollar los Consejos Sectoriales, la Asamblea de la Ciudad y los Consejos Macrodistritales y, aún no existe mucho avance la promoción de las audiencias públicas ciudadanas, la elección de Subalcaldes, el referéndum municipal y la iniciativa legislativa ciudadana.

Con relación a los Consejos Sectoriales (Juventud, Desarrollo Económico, Transporte y Vialidad, Ética y Transparencia, entre otros) han servido para que el Gobierno Municipal, en un momento dado, impulse políticas públicas en beneficio de la juventud, asesore y acompañe la implementación de la política de desarrollo económico, coordine la prestación del transporte en la ciudad y promueva políticas de lucha contra la corrupción, etc. Si bien los resultados no son bien conocidos, lo avanzado en esta vía es importante en comparación con municipios urbanos que sólo vienen trabajando con mecanismos que provienen de la participación popular. Aunque, por otro lado, también es necesario indicar que, de aquellos que nacieron en el inicio de la Norma, sólo el consejo de la juventud sigue vigente y se ha dado lugar a otros nuevos (como por ejemplo, el consejo de seguridad ciudadana y el consejo de medioambiente). De acuerdo a la misma normativa, los consejos tienen que ser activados desde el propio GMLP y sus oficialías, lo que se da, según algunos entrevistados del Consejo de Desarrollo Local, sólo cuando el Gobierno Municipal tiene algún interés específico.

La Asamblea de la Ciudad es una instancia de análisis, discusión y recomendación de políticas a favor del desarrollo del municipio. En este contexto, en el mes de junio de 2011

La Asamblea realizó su tercera reunión para tratar el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana y Control Social que, principalmente, tiene el objetivo de promover el control social a la gestión pública y políticas del Gobierno Municipal y no de incentivar y profundizar la participación en los asuntos de la ciudad. Este Anteproyecto, derivado de la Norma de Participación Ciudadana, ha promovido la participación de representaciones vecinales, Comité de Vigilancia, representantes de consejos sectoriales e instituciones privadas con presencia en el municipio para tener una Ley elaborada de manera participativa y con la que todos los actores sociales e institucionales puedan comprometerse. La Asamblea de la Ciudad es la instancia donde se aprueban (por 2/3) iniciativas y propuestas discutidas y acordadas en los consejos sectoriales.

Los Consejos Macrodistritales son espacios de concertación y diálogo entre el GMLP y las organizaciones sociales, territoriales e institucionales. Son realizados al menos una vez cada seis meses a la cabeza de un Concejal "Macrodistrital" y con la participación del Subalcalde, el Comité de Vigilancia, representantes de las OTBs y actores sociales funcionales e institucionales públicos y privados.

Los mecanismos e instancias descritos denotan su nivel de institucionalización y lo importante que es la voluntad política para que éstos se vayan desarrollando. Sin embargo, también es necesario contar con otros dos componentes: la voluntad ciudadana por participar y los impactos que generan estos mecanismos. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), existen tres elementos que definen si una política pública o proyecto de desarrollo es participativo: los mecanismos institucionalizados de participación, la voluntad ciudadana de participar promovida a partir de espacios de información y comunicación sobre estos mecanismos y los impactos que estos mecanismos y la participación de la ciudadanía han generado en las condiciones de vida de la ciudad. Veamos un ejemplo:

El Consejo Ciudadano de la Juventud denominado "Colectivo Juvenil Decide", en una entrevista realizada en el mes de julio a su responsable, considera lo siguiente:

- El mecanismo promueve la participación de los jóvenes y está institucionalizado, aunque el problema que este mecanismo tiene es que de manera obligatoria debe ser convocado y promovido por el Oficial Mayor del GMLP encargado del área. Si el Oficial Mayor no hace su trabajo, el Consejo Sectorial puede terminar desapareciendo.
- La participación del Colectivo Juvenil Decide es destacable y existe gran interés por estar en todos los eventos, como por ejemplo en las jornadas para la redacción del Anteproyecto de Participación Ciudadana y Control Social.
- El problema es que esta participación no se plasma en acciones que mejoren las condiciones de vida de los jóvenes o, por lo menos, que influyan en el desarrollo de políticas municipales que les ayuden a superar las preocupaciones que tienen entorno al empleo, la inseguridad ciudadana y un mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías para tener una mejor calidad de educación.

Entonces, hasta que punto los mecanismos de participación promovidos por el GMLP son realmente efectivos? Qué pasos deberían darse para aprovecharlos mejor? Hasta este momento, las instancias y mecanismos están institucionalizados, sin embargo es el propio Gobierno Municipal que no hecha mano de ellos para promover una participación ciudadana que involucre y empodere a todos los actores de la ciudad.

Por otro lado, el Gobierno Municipal también ha generado espacios para la participación ciudadana individual en la gestión a través del Sistema de Regulación Municipal (SIREMU)

y del Sistema de trámites Municipales (SITRAM). El primero tiene que ver con el control de calidad de los servicios de desayuno escolar, el asfaltado de calles, el recojo de basura, el alumbrado público, las plazas, jardines y áreas verdes proporcionados por empresas contratadas por el Gobierno Municipal. En este caso el ciudadano común puede participar proporcionando información o realizando denuncias sobre la calidad de los servicios directamente a una línea gratuita para que el SIREMU pueda hacer un seguimiento más exhaustivo.

Por otro lado, el SITRAM lo que hace es proporcionar información al ciudadano para que éste haga seguimiento a los trámites que realiza dentro del Gobierno Municipal. Esto sin duda aporta a una simplificación de trámites y a la transparencia municipal, con un producto que nace desde una visión técnica y que mejora de manera ostensible la gestión y reduce los tiempos cuando los ciudadanos tienen que hacer trámites en la municipalidad. Esta experiencia demuestra que una gestión pública coherente y con buen nivel técnico puede influir de manera positiva en la vida de la población, por lo que no necesariamente todos los proyectos y políticas deben poseer una cualidad participativa.

3. Conclusiones, recomendaciones y desafíos de la participación ciudadana en la construcción autonómica

- El municipio de La Paz presenta una experiencia destacable de adecuación de la normativa municipal a contextos urbanos y de desarrollo de la misma.

El conjunto de experiencias de promoción de la participación ciudadana y, de manera particular, la OM069, aportan a la adecuación de la normativa municipal a contextos urbanos. Este no es un hecho menor, dado el sesgo rural que presentaba la participación popular, los desafíos planteados por la LM y, como hicimos notar, la ausencia de una política de desarrollo urbano en el país.

Si bien existen otras experiencias de participación ciudadana en municipios predominantemente urbanos como las Casas Comunes en Cochabamba, el caso paceño destaca por su integralidad, puesto que no sólo contempla mecanismos de participación en la planificación (PDM) y presupuesto (POA) o de desconcentración o descentralización hacia las subalcaldías que podríamos llamar tradicionales, sino también otros como las Asambleas Macrodistributales, los Consejos Ciudadanos Sectoriales y la Asamblea de la Ciudad. La citada norma establece también instrumentos como la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum Municipal.

Al margen del nivel de aplicación que hayan tenido estos mecanismos, instancias y sistemas como los denomina y clasifica la OM069, creemos que constituyen un paso importante hacia la profundización de la democracia local, no sólo porque permite complementar los procedimientos de la democracia representativa, sino porque sienta también las bases para una mejor gestión de las políticas públicas y entrega de servicios públicos municipales, en la que la relación entre los ciudadanos y el Estado debería adquirir otras características y finalidades, lo que no significa que exista esta claridad en el GMALP.

Precisamente, los objetivos de esta norma se quedan cortos, ya que sólo apuntan a la institucionalización y "operativización" de la participación ciudadana en la gestión municipal, a consolidar un sistema de comunicación transparente y, a fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional para consolidar la participación ciudadana. Es probable entonces que, por ejemplo, esto haya impedido otorgar una

mayor regularidad y operatividad a los Consejos Ciudadanos Sectoriales o, mejor aún, emprender desafíos estructurales como mejorar la calidad de la educación o la productividad y competitividad del municipio.

○ La inclusión en los procesos de participación de organizaciones e instituciones de carácter sectorial y/o gremial logró contrapesar la dinámica territorial y las prácticas de la «democracia corporativa».

Indistintamente de que la decisión de incluir a organizaciones e instituciones sectoriales y gremiales en los mecanismos e instancias para la participación de la ciudadanía en la gestión municipal previstos en la OM069, hubiera tenido o no como objetivo afectar el cuasi monopolio de la representación de la ciudadanía que ejercían las OTB o juntas vecinales y, particularmente el CV, como entidad que las representa, el poder e influencia de las organizaciones territoriales en la gestión municipal, al igual que sus prácticas políticas marcadas por la prebenda y clientela, se han visto disminuidos.

Esto es importante porque amplía y diversifica las alternativas para la participación de la ciudadanía en el proceso decisorio público, pero sobre todo porque reconfigura las relaciones de poder y contribuye a generar ese “poder equilibrador” que mencionamos, modificando las condiciones sociales, políticas e institucionales y fortaleciendo la capacidad de la administración municipal para lidiar, por ejemplo, con los poderes fácticos de gremiales, transportistas y los llamados loteadores que, pese a los logros administrativos y fiscales del gobierno municipal, no han perdido capacidad de movilización, presión e influencia.

Esta situación se confirma en la forma en la que ahora OTB o juntas vecinales y el propio CV participan en la gestión municipal, pero también en encuestas de percepción del GAMLP. Sin embargo, la encuesta de percepción ciudadana sobre la calidad de vida del OLPCV llama la atención sobre su representación y efectividad.

○ Las instancias y mecanismos creados en la OM069, a la par de otros instrumentos de gestión y programas, han sentado las bases de un modelo de gobernabilidad en el que se advierten los siguientes cambios:

- Dinámica renovada de participación ciudadana en la definición de la inversión pública.

El conjunto de mecanismos e instancias creados a través de la OM069 y, particularmente, instrumentos específicos como el FAC o programas como Barrios de Verdad, han contribuido a mejorar la participación ciudadana en la definición de la inversión pública.

Estudios del GAMLP muestran que el FAC ha conseguido disminuir la atomización de las obras de infraestructura, promoviendo modalidades de ejecución de obras de mayor magnitud bajo criterios de cooperación y eficiencia entre barrios y distritos. De igual forma, estudios de percepción sobre el programa Barrios de Verdad, muestran un cambio trascendental en la disposición de los ciudadanos para la construcción de obras que mejoran las condiciones de habitabilidad de los barrios como vías vehiculares y peatonales, graderías, muros de contención, canales pluviales, parques y canchas deportivas, entre otras.

Ambos cambios, al margen de que no estén consolidados y que tengan todavía obstáculos en frente como la posibilidad de que las “elites participativas” no se renueven y mantengan sus prácticas y forma de relacionarse con los ciudadanos y el gobierno municipal, sientan las bases de un modelo de gobernabilidad que debiera dar paso a una participación más informada de los ciudadanos, a organizaciones sociales más democráticas, plurales y transparentes y, al desarrollo de relaciones más estratégicas y

productivas con el gobierno municipal para emprender políticas públicas en materias que hasta ahora han sido insuficientemente atendidas u olvidadas.

- Mejoras en la gestión municipal y continuidad de políticas públicas.

Las mejoras en la gestión municipal son evidentes, tanto en el plano interno como en la ejecución de la inversión y la entrega de servicios.

El crecimiento constante del presupuesto municipal y, dentro de éste, el de los ingresos por concepto de impuestos municipales y también la emisión de bonos en el mercado de valores, son una clara muestra de la confianza de los ciudadanos y del mercado financiero en la administración municipal.

En lo que respecta a los servicios, buena parte de éstos, a diferencia de otros municipios urbanos, muestran un nivel adecuado en su entrega, por ejemplo, el desayuno escolar, equipamiento de escuelas y centros de salud y hospitales, mantenimiento de infraestructura, trámites municipales, entre otros. Pese a ello, existe la necesidad de abordar la calidad de los servicios, empezando por los de salud y educación y, terminando en otros, como capacitación laboral y desarrollo empresarial.

Todos estos avances no hubieran sido posibles, sin la continuidad en las políticas públicas, lo que no necesariamente tiene que ver con la continuidad de una administración, cualquiera que sea.

Estos avances y logros, como observamos, han sentado las bases de un modelo de gobernabilidad que deber ser consolidado y desarrollado para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos del municipio de La Paz, resolviendo de esta manera los déficits democráticos.

○ A pesar de los cambios anotados, la gestión no ha conseguido superar la concentración en lo territorial e integrar aspectos relacionados a la calidad de los servicios en los procesos de participación, principalmente a nivel individual.

La participación ciudadana en la gestión del municipio de La Paz mantiene una concentración territorial, incluso algunos mecanismos como los Consejos Macrodistritales la han reforzado. Del mismo modo, no se ha conseguido superar la orientación de la inversión hacia la construcción de infraestructura, impidiendo cualificarla y conducirla hacia objetivos de mayor alcance e impacto como la mejora de servicios y la generación de oportunidades que garanticen el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, pero enfatizando la necesidad de abrir mecanismos para que esta ocurra también a nivel individual, sin que medie necesidad de intermediación o pertenencia a una organización o gremio alguno.

El FAC es un mecanismo interesante, cuya experiencia podría dar paso a otro de iniciativas como las desarrolladas en Rosario, Valparaíso o, recientemente, en Medellín²⁸ para conseguir avanzar en esta dirección.

○ Los consejos sectoriales no han funcionado con regularidad y menos conseguido el impacto esperado, salvo un par de excepciones.

Este tema ya fue mencionado en la descripción de los mecanismos impulsados por la OM069, por lo que consideramos que se trata de revisar sus resultados, pero sobre todo de

²⁸ Para la primera ver Kliksberg, cómo avanzar la participación...

revisar su alcance, forma de convocatoria y, lo más importante, definir cuáles realmente son los necesarios. Es probable que se requieran sólo un par de éstos, quizás uno encargado del desarrollo social o humano del municipio y, otro, de la productividad y competitividad, con algún mecanismo de coordinación e integración para conseguir resultados integrales.

También, se debe reparar en las organizaciones que los componen y en la necesidad de integrar a otras desde una perspectiva más estratégica y orientada a resultados, como universidades, centros de investigación y formación, fundaciones y organizaciones no gubernamentales que, dependiendo del caso, podrían enriquecer el diagnóstico, la priorización y, sobre todo, ofrecer opciones para la ejecución de determinados proyectos o servicios.

- Las mejoras en algunos servicios municipales no se han comunicado adecuadamente a la ciudadanía y tampoco han servido de ejemplo e incentivo para mejorar otros, particularmente los que podrían marcar la diferencia a mediano y largo plazo (salud, educación, gestión social, transporte y promoción económica).

A pesar de su carácter tecnocrático y poco participativo, reformas como el SITRAM y SIREMU presentan resultados interesantes, aunque podrían quedar estancadas si es que no se logra avanzar, en el primer caso, en temas estructurales como la regularización y el catastro que, en algún momento debiera encontrar una solución estructural y viable y, en el segundo, en la prestación y calidad de servicios como salud, educación, gestión y protección social, transporte y promoción económica. Estos son una suerte de software que es difícil de programar y desarrollar y que marcan, verdaderamente, la diferencia.

Atender la demanda de mejores servicios de salud y calidad de la educación; cuidar de la niñez, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas de la tercera edad; brindar un servicio de transporte de calidad, tanto en el acceso, confort y costo y; desarrollar la productividad y competitividad del municipio, a través del desarrollo de capacidades de sus ciudadanos, la inserción laboral y la mejora del empleo, por citar los más importantes, no sólo permitiría alcanzar el ejercicio de la ciudadanía social, sino también consolidar un modelo de gobernabilidad que atiende los déficits democráticos y, consiguientemente, profundiza y afianza la democracia.

- El programa de cultura ciudadana si bien contribuye a la solución de problemas cotidianos como el tráfico y la contaminación sonora, necesita encarar aspectos relacionados a la calidad de los servicios municipales y ampliar su influencia comunicacional al área metropolitana

Desafíos

- La experienciaregulatoria ganada hasta ahora debería servir de base para avanzar de una manera estratégica y creativa en los desafíos centrales de desarrollo del municipio: desigualdad y falta de oportunidades.

- Urgerevisar y priorizar el rol de los mecanismos de participación ciudadana, especialmente de los Consejos Ciudadanos Sectoriales y su contribución para encarar los desafíos centrales de desarrollo.

- Es necesario consolidar el modelo de gobernabilidad a través de una mejora sustancial en servicios como educación, salud, gestión social, transporte y oportunidades económicas y de la creación de mecanismos de participación que rebasen los mecanismos corporativos.
- Apremia una propuesta comunicacional que aumente la comprensión sobre la necesidad de mejorar los servicios públicos y encarar los desafíos centrales de desarrollo del municipio, ampliando además su radio de influencia al área metropolitana.

○ Bibliografía

Cunill GrauNuria, El Control Social en América Latina, Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público, Bogotá, abril 2010

GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL BOLIVIA
Constitución Política del Estado, Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, 2009

GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Andrés Ibañez, 031, julio, 2010

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ / MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO / INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO
2006 Atlas del Municipio de La Paz: Una lectura sociodemográfica desde las organizaciones territoriales de base. 2da Edición. La Paz: CODEPO, GMLP, IRD.

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ
2010 La Paz 10 años en cifras 2000 – 2009, Compendio Estadístico del Bicentenario. La Paz: Gobierno Municipal de La Paz.

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ
2006 Plan de Desarrollo Municipal 2006 – 2011. Jayma, el plan de la ciudad. La Paz: Gobierno Municipal de La Paz

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ
2011 Programa Operativo Anual 2011. La Paz: Gobierno Municipal de La Paz

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ
2006 Ordenanza Municipal GMLP N° 69/2006.

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ
s/d Norma de Participación Ciudadana en la gestión del Gobierno Municipal de La Paz.

GOBIERNO MUNICIPAL AUTONOMO DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA
2008 Plan Estratégico de Desarrollo Municipal. Santa Cruz: Gobierno Municipal Autónomo de Santa Cruz

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA – INE / CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA
2002 Bolivia: Características de la población. La Paz: INE

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA – INE / CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA
2002 Santa Cruz: Resultados departamentales. La Paz: INE

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA – INE / CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA
2002 Cochabamba: Resultados departamentales. La Paz: INE

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA – INE / CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA
2002 La Paz: Resultados departamentales. La Paz: INE

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA – INE
2011 Bolivia, indicadores demográficos. <http://www.ine.gob.bo/indice/indicadores.aspx>

Kliksberg Bernardo, ¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas, Revista CLAD Reforma y Democracia N° 37, 2007

MINISTERIO DE SALUD / SERVICIO DEPARTAMENTAL DE SALUD – SEDES LA PAZ / ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
2007 Atlas de salud 2005, Departamento de La Paz. La Paz: OPS-OMS, SEDES La Paz

MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE PARTICIPACIÓN POPULAR, FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES DE BOLIVIA Y ASOCIACION DE CONCEJALAS DE BOLIVIA
Compendio normativo sobre descentralización, enero, 2005

NUEVA ECONOMÍA

2011 Federación de Empresarios de La Paz: El PIB per cápita es inferior.
<http://nuevaeconomia.com.bo/productos/revista-articulos/especial/federacion-de-empresarios-de-la-paz-el-pib-per-capita-es-inferior/>

OBSERVATORIO BOLIVIANO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

2010 CEDLA: Hasta 2009, el incremento promedio del salario real fue de 1.4% anual.
<http://www.cedla.org/obess/node/2636>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD
Informe sobre la democracia en América Latina, PNUD, 2004

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD
2004 Índice de desarrollo humano de los municipios de Bolivia: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. La Paz: Plural Editores

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD
2007 Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007: El estado del estado en Bolivia. La Paz: Weinberg

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD
2010 Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Los cambios detrás de los cambios: Desigualdades y movilidad social en Bolivia. La Paz: Edobol

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD
2010 Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Estados Unidos: Colorcraft of Virginia

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD, SECRETARIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS -OEA-
Nuestra Democracia, Fondo de Cultura Económica, PNUD-OEA, México, 2010

PROYECTO REGIONAL DE INDICADORES EDUCATIVOS CUMBRES DE LAS AMERICAS 2011
Panorama educativo 2010: Desafíos pendientes. Santiago: Acción Digital

TINKAZOS -REVISTA BOLIVIANA DE CIENCIAS SOCIALES-
No. 25, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia -PIEB-, noviembre, La Paz, 2008

Ziccardi Alicia, La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos, Innovación Local en América Latina, Enrique Cabrero Mendoza y Ady P. Herrera Hdz. (Coordinadores), Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. -CIDE-, México D.F, 2008

- **Lista de personas entrevistadas**