

LogoLink América Latina

Marcos Legales y Políticas para la Participación Ciudadana

**Reporte Regional
26 de agosto del 2002**

**Nelson Saule Junior
Alejandra Meraz
Zuleika Arashiro**

I. INTRODUCCIÓN

Este reporte es parte de una iniciativa de investigación internacional auspiciada por el Grupo LOGO de la Fundación Ford y el Instituto de Estudios de Desarrollo, de la Universidad de Sussex, a través de su programa LogoLink.

Conforme a las directrices definidas para los asociados al programa en otras regiones, y como coordinador de la Red LogoLink para América Latina, el Instituto Pólis (Brasil) organizó un encuentro de dos días, en el cual participaron investigadores de Bolivia, Brasil, Chile, México y Uruguay.

Considerando las dimensiones territoriales y la gran diversidad que caracteriza a América Latina, es necesario destacar que las comparaciones y resultados presentados en este reporte deben ser analizados cuidadosamente, evitando generalizaciones. Los análisis más recientes sobre la región destacan la tendencia hacia un enfoque orientado por una nueva división, basada en similitudes culturales, económicas y políticas. En estos términos, podríamos hablar de la región Andina (representada en este estudio por Bolivia), del Cono Sur (incluyendo a Uruguay y Chile), Brasil, México y Centroamérica.

Hecha esta observación, quisiéramos hacer patente nuestro optimismo con relación al desarrollo de esta iniciativa. Después del encuentro regional, podemos afirmar que las experiencias compartidas produjeron una rica discusión y condujeron nuestra atención hacia temas fundamentales para investigaciones futuras, con relación al significado y dinámica de la participación ciudadana en distintos contextos históricos y culturales.

Los reportes regionales en que está basado este Reporte Latinoamericano son los que siguen:

- Renjel, Luis Marcelo, "Marcos legales y políticas para la participación ciudadana en gobiernos locales" (Bolivia)
- Saule Jr., Nelson, "Marco legal de la participación popular en Brasil" (Brasil)
- Albuquerque, Maria do Carmo A., "La participación ciudadana en Brasil, en la actualidad" (Brasil)
- Bello, Daniela, y M. Angélica Rodríguez, "Sistematización de experiencias con incidencia en políticas públicas. El caso chileno" (Chile)
- Zermeño, Sergio, "La participación ciudadana en el Distrito Federal. La Normatividad y sus Resultados" (México)
- Sanchez, Consuelo, "La participación ciudadana en el gobierno local del Estado de Oaxaca " (México)
- Caruso, Arles, "Marcos legales y participación ciudadana: la experiencia de Montevideo" (Uruguay)

Durante la elaboración de este reporte, pudimos identificar ciertas características legales de la participación comunes en los países estudiados. Asimismo, el hecho de que todos los países analizados hayan empezado un proceso de democratización después de un periodo autoritario, nos ayudó a comprender mejor las metas y las limitaciones de los reglamentos sobre participación cuando se enfrenta una resistencia inherente a la cultura política.

La primera sección de este reporte presenta los marcos legales y de políticas existentes en los países analizados, tomando en cuenta los contextos en que surgieron, los principales instrumentos creados, las palabras clave, y la evolución de los marcos en cada país.

Pasamos entonces a la descripción de las principales semejanzas y distinciones encontradas en los marcos legales, centrándonos en el proceso de implementación e identificación de las condiciones que favorecen o que inhiben el proceso.

Los comentarios finales corresponden a una evaluación general del impacto de los marcos legales y de políticas, conforme identificados y debatidos por los investigadores, señalando iniciativas que pueden fomentar una comprensión más profunda de los efectos y de la evolución del proceso participativo en América Latina.

II. CONTEXTO HISTÓRICO y MARCO CONSTITUCIONAL (derechos garantizados)

Contexto Histórico Comparado

Como la mayoría de las naciones de América Latina, Bolivia, Chile, Uruguay y México fueron colonias españolas. En aquellos países donde la presencia indígena es numéricamente significativa, la influencia indígena en la cultura y en los usos sociales, pese al proceso de colonización, sigue siendo fuerte. El caso brasileño se distingue por el hecho de haber sido colonizado por Portugal, constituyéndose en una sociedad multiétnica, formada por europeos, indígenas y descendientes de africanos, estos últimos introducidos en el país como esclavos durante el periodo colonial.

Analizando la historia política de la región, se pueden identificar similitudes en el proceso de construcción democrática de varios países latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX, marcado por movimientos revolucionarios, golpes militares y regímenes autoritarios.

Brasil ha pasado por varios regímenes autoritarios tales como el “Estado Nuevo”, implantado bajo la dictadura de Getulio Vargas (1930-1945), y la dictadura militar, iniciada con el golpe de 1964 y que se extendió hasta 1986, cuando tuvo inicio el proceso político de elaboración de una nueva Carta Constitucional.

En Chile, el gobierno socialista y democrático de Salvador Allende (presidente entre 1970 y 1973) fue interrumpido por un golpe militar liderado por el General Augusto Pinochet, dando inicio a un periodo oscuro bajo un régimen militar que duró hasta 1989.

Uruguay también pasó por una experiencia autoritaria bajo una dictadura militar entre 1972 y 1985.

Bolivia tuvo una revolución en 1952, articulada por el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). En 1964 una junta militar depuso al MNR dando inicio a un periodo dictatorial que duró hasta 1982.

La movilización de distintos actores de la sociedad civil fue la fuerza motriz en la transición del autoritarismo hacia el Estado Democrático de Derecho, garantizando elecciones libres y populares de los representantes y ejerciendo presión para la construcción de un sistema de democracia directa.

La principal semejanza entre estos países fue el surgimiento de nuevos actores sociales, que han jugado un papel fundamental en la elaboración de marcos legales para el sistema democrático, para los procesos de descentralización, y para garantizar el derecho de participación de la sociedad en los gobiernos locales, generando nuevos mecanismos para desarrollar la democracia y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

BOLIVIA

Contexto

La historia política de Bolivia está marcada por un hecho histórico: la Revolución de 1952. Articulada por el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), la población pobre de las áreas urbanas, y la clase operaria, la revolución cambió el antiguo

modelo de relaciones laborales serviles, permitiendo mayor movilidad social y expandiendo la educación básica, así como introduciendo el sufragio universal y la reforma agraria, favoreciendo el crecimiento del movimiento sindical campesino. Cabe observar, sin embargo, que los campesinos eran vistos como una clase, sin consideraciones a su origen indígena.

Buscando promover la descentralización, el gobierno promulgó una ley orgánica municipal. Sin embargo, cuando la ley fue promulgada, los gobiernos municipales limitaron su actuación a las áreas urbanas de las principales ciudades, de modo que el nuevo reglamento no correspondió a las demandas por mayor autonomía de las fuerzas regionales (departamentales).

En 1985, las principales fuerzas políticas acordaron anticipar las elecciones nacionales. La necesidad de estabilizar la economía y reducir la agitación política fueron el foco del gobierno entre 1985 y 1993. En 1985, el gobierno lanzó exitosamente un nuevo plan de estabilización a partir de la Nueva Política Económica (NPE), mediante la cual se introdujeron las reformas económicas de primera generación. Sin embargo, el éxito económico se dio bajo un estilo de decisión caracterizado por un fuerte Poder Ejecutivo y por políticas elaboradas por tecnócratas. Así, el proceso de descentralización contenido en la Ley de Municipalidades sigue pendiente.

Por otro lado, el retorno a la democracia representativa en 1982 permitió que diversos grupos sociales intensificaran las presiones sobre el gobierno, destacándose los comités populares de salud, los comités cívicos y los movimientos indígenas. Las demandas regionales por descentralización se hicieron más intensas, generando un debate nacional que contó con la participación de las representaciones cívicas regionales, los partidos políticos y el Ejército. En 1992, un acuerdo político estableció las bases temáticas sobre las cuales debería trabajar la nueva administración (las llamadas "reformas de segunda generación"): (i) creación de un órgano electoral transparente, (ii) reforma constitucional, (iii) reforma educacional, y (iv) descentralización.

Palabras clave

Participación: este término en Bolivia está profundamente relacionado al proceso de descentralización y de redistribución territorial, tomando en consideración la situación de los pueblos indígenas. La palabra participación ha evolucionado de la idea de movilización social y voluntad política para incorporar el tema de la reforma de la máquina administrativa. Sin embargo, el énfasis en asuntos administrativos y financieros ha producido una cierta restricción de la participación a determinados temas.

Descentralización: la descentralización promovida en los años noventa fue llevada a cabo por un Estado frágil, incapaz de coordinar las diferentes políticas o elaborar un plan coherente de desarrollo.

Organizaciones Territoriales de Base (OTBs): la Ley de Participación Popular (LPP) define a las organizaciones territoriales de base como los sujetos del proceso de participación popular. En tanto células de representación social del ámbito comunal son reconocidos como actores legítimos para participar de la planificación del desarrollo local. Hay cerca de 15.000 OTBs ya identificadas.

BRASIL

Contexto

Al contrario de la América Hispánica, Brasil fue colonia de Portugal, que construyó una nación de proporciones continentales, cuyo territorio actual corresponde a cerca de la mitad de Sudamérica. Adicionalmente, aunque en Brasil existen varias comunidades indígenas, su proporción en la población total del país no es tan significativa como en países como Bolivia y México. En Brasil es la población negra – cuyo origen se remite al periodo de intenso comercio de esclavos, y que hoy corresponde a gran parte de la población brasileña – la que sigue sujeta a varias formas de exclusión social. En 1964, un golpe militar inauguró un régimen autoritario que reprimió toda forma de participación social y movilización. Durante los años setenta, ante al cierre de todos los canales tradicionales y espacios locales de participación, nuevas formas de manifestación social fueron organizadas (“nuevos movimientos sociales”), centradas en temas como condiciones de vivienda, discriminación por género y la situación en las periferias de las grandes ciudades. Estos temas pasaron a integrar el debate público y establecieron las bases para la acción política, influyendo en actores tradicionales como partidos políticos de oposición, sindicatos y fuerzas progresistas de la Iglesia Católica. Las *Comunidades Eclesiásticas de Base* (CEB), clubes de madres, movimientos populares por el mejoramiento de la salud básica, grupos pastorales populares, y la emergencia de un nuevo movimiento sindical, todos ellos rompieron con los mecanismos de cooptación del Estado e intensificaron la presión sobre los regímenes militares. En 1974, los militares empezaron el proceso de “apertura” lenta y gradual, en una larga transición hacia la democracia que llevó a la elección presidencial de un civil, por el Congreso, en 1985.

Pero el paso fundamental hacia un Estado democrático ocurrió con la Constitución de 1988. Las reformas populares hicieron posible que la sociedad civil propusiera reformas al texto constitucional, desde que el proyecto fuera apoyado por un mínimo de tres entidades civiles y 30 mil electores.

Cerca de 160 reformas populares fueron propuestas, firmadas por aproximadamente 12 millones de electores, relacionadas a mecanismos de participación popular, reforma urbana y reforma agraria, derechos indígenas, derechos de los niños y adolescentes, educación, salud y derechos de la población negra, entre otros temas.

El éxito de las reformas populares impulsó la inclusión de este mecanismo en la elaboración de las constituciones estatales (Brasil es una federación, dividida en niveles de administración federal, estatal y municipal). Aún más importante fue su incorporación en la elaboración de las leyes orgánicas municipales, que pueden ser consideradas equivalentes a una constitución, pero en nivel municipal. Esto posibilitó la participación popular en la administración pública a través de mecanismos como los Consejos Municipales de Administración de Políticas Públicas, integrados por funcionarios de la administración y por miembros de la comunidad local.

Palabras clave

Participación: desde el punto de vista de la población, la participación consiste en un proceso constante, que permite a los ciudadanos influir en la elaboración de políticas públicas y ejercer el control social de las acciones gubernamentales¹. Es el derecho a

¹ En los noventa, sin embargo, el término “participación” adquirió un nuevo significado, utilizado por las instituciones financieras internacionales y por el Estado, en su proceso de reforma. Así, los términos participación y solidaridad social han sido usados como un canal para que el Estado delegue sus responsabilidades a la sociedad civil.

elecciones libres y democráticas, así como el derecho a mecanismos de participación, como el plebiscito, la iniciativa popular, y el acceso igualitario en los debates y audiencias públicas. Asimismo, incluye el derecho a participación igualitaria y deliberativa en la definición del presupuesto municipal y la participación en los consejos y comisiones sectoriales y de base territorial, con base en los principios de la transparencia y eficacia de la administración pública.

Descentralización: es un principio constitucional que amplió las atribuciones municipales, ampliando su papel en áreas como salud, educación, infancia y adolescencia, medio ambiente, vivienda, y tercera edad. Por lo tanto, los municipios también tuvieron sus responsabilidades ampliadas, aunque indirectamente, referente a la promoción del desarrollo económico local y a la seguridad pública. Con relación a los recursos, sin embargo, ha ocurrido una reconcentración en el nivel federal, en los últimos años.

Derecho a la Ciudad: es el derecho colectivo de los ciudadanos a condiciones de vida urbana justas y su acceso a un ambiente cultural rico y diversificado. En su dimensión política, el derecho a la ciudad es el derecho a la amplia participación por parte de la población urbana, en la conducción de su futuro, con base en los principios de sustentación y justicia social.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo de grupos sociales e individuos que viven en áreas urbanas y ofrece una nueva garantía, en particular a los grupos sociales más vulnerables. Éstos tienen legitimadas sus acciones y su organización alrededor de sus usos y costumbres para que vivan efectivamente el pleno ejercicio de sus derechos a condiciones de vida adecuadas y a la participación política.

Administración pública democrática: en la Constitución Federal queda claro que la participación popular en la administración pública es fundamental para la construcción de una sociedad más democrática. Así, el concepto de democracia se extiende más allá del elemento representativo, para incorporar mecanismos de participación directa.

Administración democrática de la ciudad: control social y participación en la planeación, construcción y administración de las ciudades, fortalecimiento y autonomía de los poderes públicos locales y de las organizaciones sociales.

CHILE

Contexto

La historia política chilena se destaca entre la de otros países de América Latina por registrar el primer intento de construcción de un gobierno de carácter socialista elegido democráticamente (la “vía chilena al socialismo”) a partir de la elección libre y directa de Salvador Allende como presidente, en 1970. Electo tras una intensa disputa, dentro del contexto altamente polarizado que ha caracterizado al sistema de partidos políticos chileno, el gobierno de Allende fue interrumpido en 1973, a través de un golpe militar que llevó al General Augusto Pinochet al poder y dio inicio a un periodo de diecisiete años de dictadura.

Durante la dictadura militar se reprimieron fuertemente la movilización popular y el activismo político que habían caracterizado a la sociedad chilena en las décadas anteriores. Asimismo, el gobierno militar cambió la orientación económica del país, y Chile pasó a ser un pionero en la introducción de reformas orientadas hacia el libre mercado en América Latina.

En los años ochenta, el descontento social con el régimen, y las crecientes presiones externas en la cuestión de violaciones de derechos humanos, contribuyeron

al proceso de apertura del sistema, cuidadosamente conducido por los militares. En 1980, Pinochet promulgó una nueva constitución, incluyendo una serie de cláusulas antidemocráticas.

En 1988, la movilización conjunta de los activistas políticos y de la sociedad (e.g. movimientos en las áreas de periferia), impulsó la convocatoria de un plebiscito para decidir si el General Pinochet debería seguir por más ocho años en el poder. Con 58% de los votos en contra, el movimiento de oposición ganó fuerza, acompañado por el resurgimiento de la competencia política.

Palabras clave

Participación: la principal razón señalada por el gobierno para justificar el *Instructivo Presidencial* fue que la participación es clave para la democracia, en la medida que posibilita el ejercicio integral de los derechos ciudadanos, fortalece a la sociedad civil, y otorga mayor legitimidad a las políticas públicas.

Descentralización: al contrario de otras experiencias latinoamericanas, en Chile la descentralización fue implementada por los militares, con la transferencia de nuevas atribuciones y recursos vinculados a gastos específicos. Resulta de ahí que la descentralización en Chile no haya sido vista como un instrumento legítimo para la expansión de la participación, sino como un legado de la dictadura.

Control ciudadano: el término ganó popularidad bajo la administración de Ricardo Lagos, y desde el punto de vista del gobierno, consiste en otorgar a los ciudadanos mayor control sobre las acciones públicas. Sin embargo, es necesario tomar cuidado para que el mecanismo no sea utilizado por el Estado para transferir su responsabilidad por el buen funcionamiento de los servicios públicos, a los ciudadanos ahora “empoderados.”

MÉXICO

1. Distrito Federal

Contexto

Hasta 1997, el presidente de México nombraba directamente al jefe de gobierno del Distrito Federal (D.F). En 1997, un partido de oposición al Partido de la Revolución Institucional (PRI) - que había controlando todos los niveles de gobierno en México por siete décadas -, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), ganó la primera elección directa al gobierno del D.F., con la postulación del candidato Cuauhtémoc Cárdenas. Antes de la victoria de Cárdenas, la participación popular prácticamente no tenía ningún espacio disponible o marco legal que la posibilitara. En 1995, en la medida que los partidos de oposición y los movimientos sociales (consolidados en consecuencia del terremoto de 1985 en el D.F) se fortalecían, una ley local regulando la participación fue aprobada. La referida ley convocaba al nombramiento de “jefes de manzana” (representantes de cuadra) y eligiendo entre ellos 365 consejeros ciudadanos, reunidos en dieciséis consejos, uno por cada delegación (la subdivisión política del D.F).

En 1999, la administración Cárdenas implementó una nueva *Ley de Participación Ciudadana*, posibilitando la elección de *Comités Vecinales* con base en los límites territoriales vecinales y las grandes unidades habitacionales. Éste fue quizás el aspecto más innovador de esta legislación: el reconocimiento de células sociales con tradición e identidad propias como base de la participación local. En la época, 1,350 Comités Vecinales fueron creados.

Palabras clave

Participación: la Ley de Participación privilegia instancias verticales de participación más que las horizontales (vínculos dentro de la comunidad), manteniendo la imagen del gobierno como el principal agente responsable por la resolución de conflictos.

Gobernanza: Sin gran relieve en el proceso participativo del DF, probablemente porque en las delegaciones (unidades semejantes a los municipios en el Distrito Federal), los delegados son directamente asignados por el jefe de gobierno del DF. Quizás el único factor que merece ser destacado es el rechazo a la propuesta de la oposición de tener un comité general (electo por los comités vecinales) para ejercer el monitoreo de las actividades de las delegaciones. Lo más probable es que este rechazo se deba al miedo, por parte del gobierno, de los efectos negativos sobre la gobernabilidad, en la medida que mientras los delegados no son electos por el pueblo, los miembros del comité lo serían, lo que le otorgaría a estos una mayor legitimidad.

Descentralización: Es el principal concepto en el caso del DF. El Distrito Federal no es un estado y por esta razón, no recibe transferencias de fondos federales. Es decir, el DF no se beneficia del proceso de descentralización que ha sido implantado en México. De ahí las demandas del gobierno por una reforma política del Distrito Federal.

2. Oaxaca

Contexto

Las demandas indígenas por autonomía ganaron espacio en el debate público nacional a raíz del levantamiento zapatista en el estado mexicano de Chiapas, y del conocido “Diálogo de San Andrés” entre el EZLN (*Ejército Zapatista de Liberación Nacional*) y el gobierno federal, entre Octubre de 1995 y Febrero de 1996.

Sin embargo, a través de reformas a la constitución de Oaxaca reconociendo los usos y costumbres indígenas en 1995 y 1997, la discusión ha sido progresivamente restringida a este concepto. Los dos argumentos centrales en este debate pueden ser resumidos de la siguiente forma: por un lado, los usos y costumbres indígenas han generado opresión, en particular sobre las mujeres; por otro lado, fueron reconocidos los aspectos positivos de las prácticas indígenas – tales como la creación de consenso, el carácter inclusivo del sistema electoral, y la participación en la asamblea comunitaria. Durante las discusiones, las mujeres fueron muy activas, expresando su visión sobre la complementariedad de sus derechos indígenas y sus derechos civiles.

El estado mexicano de Oaxaca tiene una de las mayores congregaciones de pueblos indígenas, el mayor número de municipios (un total de 570) y el mayor porcentaje de tenencia comunal de la tierra. En Oaxaca habitan dieciséis grupos etnolingüísticos que corresponden a 18.29% de la población indígena del país y a 52.72% de la población del estado. Los municipios del estado encabezan la lista de las localidades más marginadas del país.

Los municipios en Oaxaca están organizados, con base en la categoría administrativa de la población, en *cabeceras municipales*, agencias municipales, y agencias policiales. La notable fragmentación del territorio de Oaxaca ha hecho posible que los pueblos indígenas ocupen cargos en el gobierno, sin embargo, ello también ha generado la atomización de las comunidades.

Las privaciones indígenas están relacionadas a la estructura centralizada de México y a la desigual distribución de los recursos económicos entre los estados de la

república. Adicionalmente, la política mexicana ha sido caracterizada por la búsqueda de la uniformización cultural y la falta de reconocimiento de la diversidad, un factor particularmente relevante para las comunidades indígenas.

Palabras clave

Participación: en el caso expuesto, la participación está estrictamente relacionada al proceso electoral. Se refiere a la posibilidad de que las comunidades indígenas adopten sus usos y costumbres en la elección de sus autoridades. Entre los desafíos que han surgido a partir de la aceptación de la participación de acuerdo a los usos y costumbres indígenas, se puede mencionar la cuestión del status de las mujeres en las comunidades. En 18% de los municipios con elecciones reguladas por usos y costumbres, las mujeres no participan, y en la mayoría de ellos, las mujeres no pueden ser candidatas. Adicionalmente, cabe destacar el problema de los derechos de las comunidades indígenas fuera de la cabecera municipal, conforme se explica posteriormente.

Gobernanza: el tema tuvo gran importancia en dos momentos de la reforma en Oaxaca. Primeramente, el temor por parte del PRI sobre el avance de los partidos de oposición en el estado, impulsó el reconocimiento legal de las prácticas indígenas, en un intento de mantener la gobernanza en el estado y evitar movimientos indígenas del mismo tipo de los que estaban teniendo lugar en Chiapas. Posteriormente, la gobernanza surgió como asunto clave en la medida en que los municipios multiculturales han demandado una clara definición del proceso que determina su sistema electoral (sea por usos y costumbres, sea constitucional).

Descentralización: el término descentralización está vinculado a recursos financieros. La transferencia de recursos desde el nivel federal hacia el nivel estatal, y de éste hacia el nivel municipal, ha estimulado a las comunidades indígenas localizadas dentro y fuera de la cabecera municipal, a demandar el derecho a decidir como medio de acceder a estos recursos. Sin embargo, cabe enfatizar que parte del proceso de descentralización sigue dependiendo de la distribución de poder dentro de los municipios multiculturales.

Democracia: los pueblos indígenas están por fin ejerciendo su derecho democrático de elegir sus autoridades conforme sus usos y costumbres. Sin embargo, aún están pendientes algunos asuntos democráticos, tales como los derechos de participación de las mujeres y de los inmigrantes (es decir, miembros de la comunidad nacidos fuera de ésta), y los derechos de las comunidades localizadas fuera de la cabecera municipal.

URUGUAY

Contexto

Montevideo concentra 44.5% de la población de Uruguay y 63% del valor bruto de la producción industrial. El sistema partidario uruguayo es comparativamente fuerte y se caracteriza por su estabilidad, así como por la persistencia y profesionalización de sus cuadros políticos. La participación ha llegado a alcanzar 94% del padrón electoral. Otro factor de gran influencia en la vida política de Uruguay fue seguramente la experiencia de la dictadura militar (1972-1985).

En 1990, el *Frente Amplio del Uruguay*, una coalición de centro-izquierda, llega, por la primera vez en la historia del país, al gobierno de Montevideo, proponiendo un

nuevo modelo de administración política en la intendencia.² Su programa incluyó una propuesta de descentralización intra-municipal democrática, en la cual la institucionalización de la participación ciudadana era el principal componente. Esta propuesta tuvo lugar en un contexto que carecía de cualquier marco institucional y sin previa demanda por parte de la sociedad.

Palabras clave

Gobernabilidad: tiene un doble sentido. En el ámbito nacional, gobernabilidad se refiere a la posibilidad de acuerdos políticos que permitan la aprobación de resoluciones e iniciativas del Poder Ejecutivo, reflejando un ejercicio de legitimización. En el ámbito local, se refiere a la posibilidad y capacidad efectiva de desarrollar un plan de gobierno, basado en la descentralización participativa y siguiendo los compromisos electorales previos. La participación ciudadana es vista como un medio para que se logre la gobernabilidad.

Descentralización: el término estuvo inicialmente relacionado a las llamadas “reformas del estado” y fue considerado como un adelgazamiento del Estado y/o la desconcentración de servicios de carácter operativo. La coalición de 1990 acuñó el término “descentralización participativa.” Actualmente el concepto de descentralización está asociado popularmente al proceso participativo y democrático de descentralización intra-municipal. El término ha adquirido una connotación muy positiva debido a la alta tasa de aprobación del gobierno de coalición de 1990 y cada vez más se le asocia al término *gobernanza*.

Democracia: como en casi todos los países que sufrieron un periodo de dictadura, el término democratización es sinónimo de libertad de asociación, libertad de expresión, y elección directa de los gobernantes. Sin embargo, recientemente, la crisis de credibilidad del sistema de democracia representativa, ha llevado a la emergencia de conceptos tales como democracia directa o democracia participativa. Este término ha sido crecientemente asociado a la noción del espacio público como un elemento constitutivo de una ciudadanía activa.

III. A. LEYES NACIONALES RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN POPULAR (derecho a la participación, a la información, a la destitución y al involucramiento con el gobierno)

BOLIVIA

Marcos Legales y Políticas

En la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada, inaugurada en 1993, tuvo inicio la implantación de reformas para la participación, con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP), de 1994. Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de hombres y mujeres en Bolivia, las principales innovaciones de la LPP pueden ser así descritas:

² En Uruguay, las unidades municipales son denominadas *Intendencias*.

- Reconoce las organizaciones sociales ya existentes (incluso las comunidades indígenas, con sus usos y costumbres) y la importancia de su participación en el gobierno local;
- Amplía la jurisdicción de los municipios. Cada una de las áreas urbana o rural pasó a integrar la jurisdicción político administrativa de un determinado municipio, formando un universo de aproximadamente 300 gobiernos municipales.
- Determina la transferencia de 20% de los recursos nacionales hacia los municipios, distribuidos según el criterio per capita, y amplía las competencias de los gobiernos locales.

La descentralización promovida por la LPP entró en conflicto con la visión de descentralización sostenida por las fuerzas regionales, tales como los comités cívicos en los departamentos (unidades intermedias entre la administración central y la administración municipal). Ello, a su vez, llevó a la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa (LDA). Sin embargo, pese a que la LDA transfiere ciertas competencias administrativas a los departamentos, no ha producido una efectiva descentralización de poder ya que el jefe ejecutivo de los departamentos sigue siendo designado por el presidente.

La reforma constitucional de 1995 también incorporó demandas fundamentales. Entre ellas, vale la pena destacar el reconocimiento del país como nación multiétnica y pluricultural, lo que demuestra una importante victoria de los pueblos indígenas, que habían organizado una marcha de 600 kilómetros por su derecho a la tierra y a la dignidad ("*marcha indígena por el territorio y la dignidad*").

Con el fortalecimiento del proceso de descentralización, a partir de la promulgación en 1999 de una nueva Ley de Municipalidades, y la liberación de recursos antes destinados al pago de la deuda externa, el gobierno empezó un diálogo nacional dirigido a la definición de las prioridades para la distribución de estos recursos. Se elaboró una estrategia de reducción de la pobreza. En 2001, fue promulgada la Ley de Diálogo Nacional, institucionalizando el mecanismo de consulta entre el gobierno y la sociedad civil. Según esta ley, cada tres años deberán realizarse consultas para definir las prioridades en el combate a la pobreza.

Evolución

Mientras antes de la LPP las principales ciudades se beneficiaban de cerca de 92% de los recursos compartidos ("*coparticipación*"), en la actualidad 61% de los recursos son transferidos a otros departamentos. El incremento de los recursos nacionales trasladados a los municipios – de 10% para 20% –, junto con la transferencia de ciertos impuestos a la administración municipal, aumentó los fondos de los municipios, beneficiando particularmente a las localidades rurales. En términos sociales, los gobiernos municipales han ampliado las inversiones en salud, educación, y saneamiento básico. El establecimiento de una nueva relación entre el gobierno local y la sociedad civil es visible a través de la participación de cerca de 14.000 OTBs, ciudadanos que integran los Comités de Vigilancia y que participan en la planificación local, y en las elecciones democráticas de los alcaldes y miembros de los consejos municipales.

Sin embargo, esta evolución no ha sido ni uniforme ni continua. Los mecanismos creados por la LPP, por ejemplo, han funcionado en las comunidades rurales, mientras que en municipios con gran concentración indígena la dependencia de los alcaldes y la continuidad del patrimonialismo han dificultado la desconcentración del poder, que sigue en las manos de los gobiernos locales. En los municipios urbanos, la situación es aún más grave, debido a la dificultad de manejar grandes poblaciones, con percepciones distintas de ciudadanía y otros tipos de demandas sociales.

En términos de las estructuras de apoyo, fueron creados, a escala municipal, mecanismos que posibilitan mayor participación en el plan de desarrollo municipal y en la “Programación de Operaciones Anual”. Las agencias internacionales, en particular las holandesas y alemanas, han contribuido para el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de donaciones.

BRASIL

Marcos Legales y Políticas

La fuerte movilización social de los años setenta y ochenta garantizó la promulgación de una Constitución Democrática en 1988. Entre los principios constitucionales promovidos está la descentralización y el reconocimiento de la participación popular en la gestión pública como pieza fundamental en el desarrollo de la democracia (uniendo, así, los conceptos de democracia representativa y democracia directa). Los mecanismos constitucionales de participación incluyen el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, la cual posibilita que los ciudadanos presenten propuestas de ley directamente al Legislativo, en los tres niveles de gobierno.

El marco legal de la participación ciudadana está definido básicamente en los siguientes mecanismos:

Nivel federal:

- Estatuto de la Ciudad (2001), ley federal de desarrollo urbano, que define los instrumentos y directrices para la gestión democrática participativa en las ciudades,
- Estatuto de los Niños y Adolescentes (Ley n.8069/90), que establece los consejos tutelares en los niveles federal, estatal y municipal.
- Sistema Único de Salud (Ley n. 8.142/90). El Sistema Único de Salud (SUS) integra la participación ciudadana en los consejos de salud en los niveles federal, estatal y municipal. Los consejeros representantes de la sociedad civil son designados por los ciudadanos que participan en las conferencias de salud de las tres esferas de gobierno.
- Ley de Asistencia Social (Ley n. 8.742/93), que define una estructura similar a la del SUS.
- Ley de la Política Nacional del Medio Ambiente, con la creación del consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

Nivel estatal:

- Las constituciones de los estados definen los mecanismos de participación en la gestión de los estados y en la administración metropolitana. En el estado de São Paulo, fue creado un consejo metropolitano como órgano gestor integrado por representantes de los gobiernos municipales, del legislativo municipal, y de las organizaciones de la sociedad civil.
- El *Estatuto de la Ciudad* (ley federal) se destaca por determinar que las entidades a cargo de la administración de áreas metropolitanas o urbanas densamente pobladas, deben incluir la participación popular y de asociaciones representantes de distintos sectores de la comunidad.

Nivel Municipal:

- Las Leyes Orgánicas Municipales (LOMs) son el principal instrumento legal con el cual los municipios regulan la participación popular a escala local. En el municipio de São Paulo, la LOM define las “*Sub-Prefeituras*” como entidades de gestión vecinal, con capacidad normativa y de control y dotadas de recursos propios. Todas las administraciones regionales, de cada una de las *Sub-Prefeituras*, deben

contar con un Consejo Representante integrado por miembros de la comunidad local.

- De acuerdo a las disposiciones constitucionales, los municipios también producen su propia legislación, regulando la creación de los consejos municipales para la gestión de políticas relacionadas a la salud, a la asistencia social, y al cuidado de niños y adolescentes.

Conforme señalado, los nuevos consejos constituyen una herramienta fundamental para la promoción de la interacción y de la participación efectiva de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas. La formación de los consejos según las disposiciones legales también es clave para garantizar que las decisiones del consejo tengan carácter obligatorio para los administradores públicos.

Con el propósito de democratizar la gestión pública, el *Estatuto de la Ciudad* legaliza varios mecanismos de promoción de la participación popular, tales como:

- *Consejos de Desarrollo Urbano*, en los niveles nacional, estatal y local
- *Consultas y audiencias públicas*, por medio de las cuales las organizaciones de la sociedad civil pueden demandar audiencias públicas con el ejecutivo y el legislativo para discutir asuntos relacionados a las políticas urbanas.
- *Conferencias*, objetivando movilizar al gobierno y a la sociedad civil para debatir, evaluar y desarrollar herramientas con el propósito de mejorar las políticas públicas. Son una oportunidad esencial para establecer sociedades, buscar soluciones colectivas para los conflictos, y legitimar acciones y medidas relacionadas a las políticas urbanas.
- *Iniciativas populares*, otorgando a los ciudadanos el derecho de proponer planes, programas y proyectos relativos a las políticas urbanas.
- *Presupuesto participativo*: la Constitución Federal garantiza el derecho de los ciudadanos, partidos políticos, asociaciones, y sindicatos de denunciar irregularidades o ilegalidades identificadas en las cuentas públicas. Para que puedan ejercer el control de los gastos públicos, los ciudadanos necesitan participar en la elaboración y ejecución del presupuesto público, así como en la definición de las prioridades para la aplicación de los recursos. El Artículo 44 del *Estatuto de la Ciudad* condiciona la aprobación del presupuesto municipal anual a su previo sometimiento a consultas y audiencias públicas, reconociendo el mecanismo del presupuesto participativo que ya ha sido implantado en diversos municipios. En el presupuesto participativo, la determinación de las prioridades y la designación de los recursos se hace conjuntamente por tecnócratas y autoridades locales, individuos, comunidades, movimientos sociales, y organizaciones de la sociedad civil, que participan directamente de la elaboración del presupuesto público.

Evolución

Los consejos gestores relacionados a la implantación de políticas sociales son la principal instancia institucional de participación, nacidos de un proceso de intensa participación social. Debido a su origen democrático, se han mostrado más resistentes al impacto de la voluntad política en los distintos niveles de gobierno. En un universo de 5,561 municipios, 5,000 municipios brasileños ya tienen más consejeros que *vereadores* (representantes del legislativo municipal). Los consejos han servido como un importante espacio para la elaboración de políticas marcadas por un alto grado de legitimidad.

De los 65,792 *vereadores* en Brasil (Elección 2000, Tribunal Superior Electoral, 05/04/2001), 6,991 son mujeres. Además, hay 319 mujeres ocupando el cargo de alcalde en los varios municipios.

En los consejos de salud, se estima que existen cerca de 87,212 consejeros en todo el país, incluidos en este número los consejeros municipales y estatales (Consejo Nacional de Salud, 1999), pero excluidos los consejeros distritales. Hay cerca de 12,900 consejeros municipales en el estado de Sao Paulo, en un universo de 645 municipios. Sólo en la ciudad de Sao Paulo, que está dividida en 41 consejos distritales de salud, hay aproximadamente 1,032 consejeros distritales (Consejo Municipal de Salud, 1999).

La representación femenina en los consejos de salud es la siguiente:

- Consejo Nacional de Salud: 11 mujeres, de un total de 32 miembros (Senado Federal, Cámara de los Diputados, Centro Feminista de Estudios e Assessoria - CFEMEA)
- Consejo de Salud del Estado de Sao Paulo: 11 mujeres, de un total de 30 miembros (CESSP 2002)
- Consejo de Salud del Municipio de Sao Paulo: 15 mujeres, de un total de 32 miembros (CMSSP 2002)

Estas nuevas instancias institucionalizadas han fomentado el aprendizaje ciudadano del proceso de elaboración de políticas y han promovido una mayor transparencia en la administración pública.

Tanto en los consejos gestores como en el presupuesto participativo, los desafíos son semejantes. La ausencia de infraestructura básica, la necesidad de desarrollar la capacidad técnica y de liderazgo, y la carencia de recursos para contratación de especialistas, profundizan las disparidades regionales, crean dependencia hacia el gobierno en términos de acceso a la información y de condiciones materiales para un diálogo equilibrado. De ahí el riesgo de que la participación se reduzca a asuntos periféricos, sin que haya un impacto real en decisiones tales como privatización y políticas macroeconómicas.

La articulación de redes nacionales y locales y los foros de la sociedad civil, en particular el Foro Nacional de Reforma Urbana y el Foro Nacional de Participación Popular, basados en el concepto del derecho a la ciudad, han impulsado a los gobiernos locales progresistas y administraciones democráticas para desarrollar estrategias de integración entre el sector público y las nuevas instancias públicas locales (consejos gestores, consejos sectoriales, consejos comunitarios y vecinales).

CHILE

Marcos Legales y Políticas

En 1989, los chilenos votaron y eligieron presidente al candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia ("*Concertación*"), una coalición de partidos de izquierda y centro-izquierda. Desde entonces, la *Concertación* ha ganado todas las elecciones presidenciales. Sin embargo, ha seguido la orientación neoliberal implantada por los militares, con poco progreso en términos de una efectiva incorporación de la participación, lo que ha producido un clima de desencanto político y demandas por espacios de participación, por parte de la academia, ONGs, y organizaciones internacionales.

A escala nacional, Chile aún carece de instrumentos legales de participación y enfrenta las consecuencias de un pacto de transición a la democracia que dificulta tanto la elaboración de una constitución más democrática como la aprobación de leyes relacionadas a la participación ciudadana.

Hasta el día de hoy, aunque los ciudadanos chilenos pueden elegir libremente a sus representantes a escala municipal y nacional, los Intendentes (administradores de las regiones) y los Gobernadores (administradores de las provincias) siguen siendo nombrados por el presidente. Además, la composición del Senado aún está influenciada por un artículo autoritario de la Constitución, el cual garantiza lugares en el Senado para los ex presidentes de la República (a contar de 1980) los que quedan en calidad de senadores vitalicios, e integra 9 senadores designados, que incluye representantes del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros de Chile, Poder Judicial, ex Contralores de la República, ex Rector de Universidades, etc.

El único instrumento de participación directa constitucionalmente previsto es el plebiscito, que también fue incorporado a la Ley Orgánica de Municipalidades.

En la administración de Ricardo Lagos, electo en 2000, el tema de la participación ha ganado más atención. El presidente dictó el "*Instructivo Presidencial*," resolución ejecutiva sin carácter vinculatorio, que recomienda a los ministerios que incorporen mecanismos de participación ciudadana tales como: (i) transparencia y accesibilidad a las políticas y programas, (ii) incorporación de la participación ciudadana como variable en la evaluación de políticas y programas, (iii) maneras efectivas de responder a las demandas y reclamos de los ciudadanos, (iv) elaboración de estrategias para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, acordadas con los referidos grupos, (v) garantía de igualdad de oportunidades de participación para hombres y mujeres, y (vi) reformas internas para mejorar la comunicación entre los funcionarios públicos y generar un comprometimiento institucional.

El *Instructivo* también determina que los gobiernos regionales deberán elaborar un plan regional de participación ciudadana e incorporarlo a la estrategia de desarrollo regional.

A escala local, la participación ciudadana está regulada por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N. 18.695), actualizada por el D.F.L. (Decreto con fuerza de Ley) N° 2 - 19.602 de Febrero del 2000, del Ministerio del Interior. Entre los nuevos mecanismos de participación introducidos, se encuentran:

- La creación de las "*Ordenanzas de Participación Ciudadana*," resoluciones municipales que deben ser elaboradas por cada municipalidad con el propósito de promover la participación de la comunidad, tomando en cuenta el territorio, la distribución de la población, y las principales actividades de la comunidad, entre otros factores.
- La definición de nuevas funciones para los "*Consejos Económicos y Sociales Comunales*" (CESCOS). Los CESCOS constituyen la principal instancia de participación de la comunidad local organizada. Presidido por el Alcalde, se trata de un órgano consultivo de la administración municipal, al cual cabe pronunciarse respecto de asuntos tales como planes de inversión, desarrollo y regulación local, cobertura y eficiencia de los servicios públicos, así como la cuenta pública anual del Alcalde.
- La diseminación dentro de la comunidad de un reporte resumido de la cuenta pública anual del Alcalde.
- El número de ciudadanos necesario para llamar al plebiscito comunal fue reducido de 15% para 10% de los ciudadanos, los cuales pueden solicitarlo para pronunciarse acerca de una variedad de políticas públicas como, por ejemplo, el Plan de Inversión Comunal.
- Creación de audiencias públicas con el Alcalde, las cuales deben darse todas las veces que más de 100 vecinos la soliciten.
- Creación de oficinas de partes y reclamos.

Evolución

A escala nacional, pese al hecho de que el *Instructivo Presidencial* no tiene fuerza legal, éste ha operado como fuerte “recomendación” a la burocracia estatal. Mecanismos de evaluación y seguimiento han sido establecidos, y la expectativa es que todas las instituciones del ejecutivo hayan adoptado el *Instructivo* hasta el 1 de enero de 2003.

Buscando estimular la comunicación y la participación ciudadana, los siguientes canales fueron creados, entre otros:

- a) desarrollo de sitios en la red, disseminación de material impreso, e instalación de buzones de colecta de reclamos y sugerencias;
- b) elaboración de instrumentos de información oportuna, pertinente y de calidad, dirigidos a los medios de comunicación, y redes públicas que participan en los procesos de decisión;
- c) gestión y seguimiento de iniciativas legales que busquen asegurar las libertades públicas;
- d) realización de encuestas e implementación de programas voluntarios con el propósito de estimular la solidaridad; e
- e) implantación del “Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil,” financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaborado en conjunto con un consejo ciudadano y centrándose en el desarrollo de los marcos legales para la incorporación y funcionamiento de las organizaciones de base comunitaria, la evaluación de oportunidades de financiamiento a estas organizaciones, el entrenamiento y ampliación del conocimiento relacionado a la gestión pública, liderazgo, articulación, y diseño de estructuras de apoyo para promover el desarrollo de la cooperación entre el Estado y la sociedad civil.

Referente a las “*Ordenanzas de Participación Ciudadana*,” la situación no presenta una perspectiva favorable. A pesar de que la Ley N. 18.695 establecía que todas las municipalidades debían tener su propia *Ordenanza* hasta Septiembre de 1999, distintas investigaciones señalan que de las 352 municipalidades existentes en el país, hasta Diciembre de 2000, sólo 50 habían promulgado sus *Ordenanzas*. En muchos casos, las municipalidades se limitaron a reproducir la propuesta general distribuida por la Asociación Chilena de Municipalidades, sin ninguna innovación o adaptación a su realidad específica. Además, es rara la adopción de mecanismos de disseminación de la información por las municipalidades a la comunidad.

Las iniciativas del gobierno central no han aumentado significativamente el nivel de participación a través de los canales institucionales. Las organizaciones sociales las perciben como herramientas meramente formales, en la medida que los ciudadanos no son empoderados para participar en los procesos de elaboración y decisión, careciendo de espacios locales considerados realmente democráticos.

Sin embargo, aunque las instancias formales aún necesitan desarrollarse para transformarse en un mecanismo efectivo y creíble de participación social, nuevos grupos sociales se han organizado en torno a diversos temas de índole social. Algunos grupos de jóvenes y de mujeres han surgido como actores muy activos, aunque en muchos casos operen fuera de las instancias legales.

MÉXICO

Distrito Federal

Marcos Legales y Políticas

La actual Ley de Participación, aprobada en diciembre de 1998 y vigente desde 1999, puede ser dividida en 2 grandes apartados: (i) las formas no permanentes de participación, y (ii) las formas permanentes de participación.

Entre las formas no permanentes, se encuentran:

- a) plebiscitos – con la firma de al menos 1% de los electores, éstos pueden llamar a plebiscito para expresar su opinión acerca de decisiones del ejecutivo, y los resultados tienen carácter obligatorio;
- b) referéndums – mecanismo usado para que los ciudadanos se manifiesten sobre decisiones legislativas, 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral o 2/3 de la Asamblea Legislativa lo pueden solicitar;
- c) iniciativas populares – a través de este mecanismo, los ciudadanos del DF pueden presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, derogación, abrogación o modificación de leyes; se necesita el apoyo mínimo de 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral;
- d) consulta vecinal – pueden ser convocadas por los titulares de las dependencias, órganos públicos administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la administración pública del DF – con el propósito de conocer la opinión de los ciudadanos en torno al objeto de la consulta.

En los casos a, b y c, los resultados de la participación tienen carácter obligatorio en el proceso de decisión. Hay que destacar, adicionalmente, que tales mecanismos están establecidos en la legislación del Distrito Federal, y por lo tanto, se restringen a su jurisdicción. Pese al intenso debate sobre la necesidad de una reforma de la constitución federal para la introducción de mecanismos de participación ciudadana, la Constitución mexicana aún no los contempla.

Entre las formas permanentes de participación, están los Comités Vecinales. Los Comités son células de participación ciudadana cuyo objetivo es relacionar a los ciudadanos con la máquina político administrativa para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en asuntos tales como servicios públicos, modificaciones a la regulación del uso del suelo, uso de la vía pública, y programas de seguridad pública.

Evolución

Mientras la Ley de Participación de 1995 exigía menos de 4% de las firmas inscritas en el padrón electoral de la área vecinal correspondiente para ser candidato a consejero ciudadano, en la Ley de 1998, los comités se basan en las organizaciones colectivas y no en candidaturas individualizadas. Por la Ley de 1995, los consejeros elegidos son integrados a un órgano centralizado, el Consejo Delegacional, lo que los alejó de los ciudadanos representados. En 1998, la unidad territorial fue definida como el barrio o el conjunto habitacional, manteniendo la identidad entre los representantes y los representados. Un total de 1,360 unidades territoriales fueron formadas, lo que terminó por producir un sistema poco operativo.

Las reformas necesarias para el adecuado funcionamiento de los mecanismos de la Ley de Participación inicialmente propuestos por Cuauhtemoc Cárdenas, y posteriormente apoyados, con algunas modificaciones, por Andrés Manuel López Obrador, fueron subordinadas, en ambas administraciones, a la aprobación de la Política de Reforma del Distrito Federal. Mientras la asamblea local, con mayoría

perredista, fue la responsable por las reformas de la Ley de Participación, la reforma política del DF dependía del Congreso Nacional, en el cual el PRD no era mayoría. Por este motivo, el *momentum* político del gobierno Cárdenas fue perdido y el impulso participativo decreció.

Adicionalmente, las autoridades del PRD reprodujeron algunas de las prácticas centralizadoras del PRI. Los *Delegados* (autoridades máximas de las sub divisiones territoriales del DF, designados por el Alcalde) adoptaron prácticas verticales tales como audiencias públicas y visitas de campo, donde se presentaba un elevado número de demandas sociales sin ningún orden o coherencia.

Los ciudadanos metropolitanos de clase media suelen mantener relaciones mercantilistas con sus representantes vecinales, conceptualizándolos como proveedores de servicios e ignorando la connotación cívica de su función. Ello genera frustración en los representantes en la medida que son transformados en administradores y pasan largas horas encerrados en oficinas político-administrativas solicitando servicios u obras públicas. Así, se distancian de los vecinos representados y, por ende, pierden legitimidad. Por otro lado, algunos representantes se han convertido en líderes locales, utilizando el poder delegado en ellos para su propio interés. Como resultado, los comités vecinales perciben que ejercen muy poca influencia dentro de la comunidad y buscan apoyo en las asociaciones cuyo poder los comités deberían contrarrestar, es decir, asociaciones vecinales privadas y organizaciones populares.

Hacia el año 2000, un segundo gobierno perredista fue electo con la candidatura de Andrés Manuel López Obrador. Este gobierno destinó 50,000 dólares a cada comité para programas de seguridad, con la condición de que se presentara un plan para el uso de los recursos en un plazo de dos semanas. Se puso en evidencia la falta de capacitación técnica de los ciudadanos para determinar en tan poco tiempo las formas adecuadas de invertir el dinero. Sin embargo, el hecho de que existían recursos financieros asignados despertó el ánimo para la participación.

López Obrador propuso la creación de las Asambleas Vecinales, a las cuales los Comités Vecinales deberían rendir cuentas. Propuso también la creación de un Comité de Vigilancia por delegación, además de las Asambleas Vecinales. Ambas medidas habrían causado una reducción del poder de los Comités Vecinales, sin embargo, como ya fue observado, la ley no fue aprobada, y fue archivada quedando sujeta a la Reforma Política del DF.

En conclusión, hay un gran número de actores involucrados en la construcción de la práctica participativa y con frecuencia, los intereses particulares de estos actores no coinciden. Además, las consideraciones de carácter social en cierto punto se vuelven consideraciones políticas, distorsionando el resultado del ejercicio participativo. Recientemente, el asunto que parece capaz de generar mayor movilización y participación es el debate sobre seguridad pública.

Oaxaca

Marcos Legales y Políticas

El artículo 115 de la Constitución Federal, y los artículos 59, y 92-119 de la Constitución de Oaxaca, contienen las disposiciones generales sobre la organización y funcionamiento de los municipios. Según las disposiciones constitucionales, la composición del *ayuntamiento* (organismo gubernamental encargado de la administración municipal) se hace a través del voto directo de los ciudadanos.

Antes de la Reforma de 1995, sin embargo, los jefes de gobierno eran elegidos con base en mecanismos indígenas, aunque a través del registro en un partido político para formalizar el proceso por voto directo en elecciones realizadas de acuerdo a la constitución. El PRI, el partido político que dominó la vida política mexicana por siete

décadas, permitió que los grupos indígenas eligieran a sus candidatos desde que registrados en el PRI. Su influencia en el proceso electoral indígena favoreció la consolidación de grupos autoritarios, conocidos como “cacicazgos”, mismos que han limitado el desarrollo de relaciones democráticas dentro del estado. Estos esquemas se mantuvieron estables por muchos años, hasta que en los años ochenta, los conflictos fueron surgiendo a medida que los grupos indígenas empezaron a asociarse a partidos de oposición con el propósito de participar en las elecciones locales. El fenómeno ganó fuerza en particular a partir de 1988, cuando los partidos de oposición recibieron muchos votos y la posibilidad real de una apertura democrática se hizo presente.

Los factores referidos comenzaron a amenazar la gobernabilidad local y el PRI enfrentó gran oposición, hechos que han sido citados como algunas de las razones que llevaron al reconocimiento de los usos y costumbres indígenas. El reconocimiento fue una manera de detener el avance de los partidos de oposición, en especial del partido de izquierda PRD.

Desde 1992, la Constitución mexicana reconoce la naturaleza multiétnica de México, a través de una reforma en su artículo 4. La Constitución de Oaxaca y las leyes locales también han sido reformadas desde 1990 para incluir aspectos relacionados a los usos y costumbres indígenas. Sin embargo, la reglamentación formal de estas leyes sólo aconteció en 1995. A partir de ahí, fue posible que los grupos indígenas participaran de las elecciones locales sin la intervención de los partidos políticos. La objeción que se hizo acerca de las leyes, sin embargo, fue que los grupos indígenas aún tenían que confirmar la selección de sus autoridades registrándolas como candidatos de “planilla comunitaria” y realizando las elecciones según los moldes constitucionales del voto universal, directo, secreto y libre de los miembros de la comunidad. En el transcurso de 1997, el congreso local aprobó varias reformas. Algunos aspectos de estas reformas que pueden ser destacados son:

i) el reconocimiento de la asamblea comunitaria y de las instituciones y procedimientos utilizados por las comunidades para el nombramiento de sus autoridades, así como la duración en el cargo según sus tradiciones; ii) la asamblea comunitaria sería la encargada del proceso electoral según los usos y costumbres indígenas; iii) las elecciones dejan de requerir la confirmación a través del voto en elecciones constitucionales, y sólo necesitan de la confirmación por parte de las autoridades locales, y iv) las autoridades elegidas según el derecho consuetudinario no estarían afiliadas a ningún partido político.

En mayo de 1998, la *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca* fue aprobada, ratificando la legislación electoral previamente mencionada. Una limitación de esta ley es la ausencia de definición de un procedimiento para determinar quien detiene la autoridad para decidir cómo se deben realizar las elecciones, si de acuerdo a los procedimientos constitucionales o si según los usos y costumbres. Este punto es particularmente relevante en municipios multiétnicos, donde la comunidad que vive cerca de la cabecera municipal tiene más poder para determinar qué tipo de régimen debe ser aplicado así como para erigirse en juez y parte interesada simultáneamente. Otra limitación es la falta de una institución capacitada para solucionar conflictos que surjan dentro de la comunidad.

Evolución

El reconocimiento de los usos y costumbres de las comunidades indígenas es el primer paso hacia el reconocimiento de las demandas históricas de estas comunidades. Este proceso trasciende a las comunidades indígenas ya que los próximos pasos requieren reformas estructurales en los niveles estatal y nacional.

Las fallas detectadas en las leyes reformadas están siendo corregidas y las comunidades indígenas siguen activas, buscando mejorar los marcos legales relativos

a la elección de las autoridades según los usos y costumbres de la comunidad. Al mismo tiempo, este movimiento estimula los indígenas a perseguir objetivos aún mayores, mas allá de la temática electoral, dirigidos al reconocimiento de sus usos y costumbres.

URUGUAY

Marcos Legales y Políticas

Uruguay tiene un régimen jurídico unitario, organizado en departamentos (jurisdicciones políticas relativamente autónomas). Montevideo es al mismo tiempo la capital administrativa y uno de los 19 departamentos que componen el territorio uruguayo. Desde 1917, la Constitución garantiza la autonomía departamental, otorgando sustancial autonomía administrativa, jurisdiccional y financiera a los departamentos.

A nivel departamental, además del Intendente (autoridad máxima local) y de la Junta Departamental (órgano legislativo local), los artículos 287 y 288 de la Constitución reconocen órganos de gobierno local de existencia eventual, las llamadas Juntas Locales. Las Juntas Locales cubren zonas menores que los departamentos, generalmente zonas rurales. Su implementación y sobre todo sus funciones habían sido muy limitadas, básicamente actuando como gestores o transmisores de las demandas y ajustándose generalmente a la lógica clientelar predominante.

Según la ley, los miembros de las Juntas Locales pueden ser designados por el *Intendente*, con la anuencia de la Junta Departamental, respetando, en lo posible, la proporcionalidad de los miembros entre los diversos partidos. Sus facultades (autonomía y elegibilidad, por ejemplo) pueden ser ampliadas mediante aprobación por el Congreso Nacional.

Fue en este contexto legal que en 1990 se insertó la propuesta de descentralización participativa. Sus tres principales componentes eran:

i) la división territorial del Departamento de Montevideo en 18 zonas, en las que se instalarían los Centros Comunales Zonales, con funciones administrativas, operativas y de soporte técnico; ii) la creación de canales institucionales de participación ciudadana a través de la institucionalización de las Juntas Locales y la creación de las Asambleas Deliberantes con la función de representar a la sociedad civil; y iii) la descentralización de los servicios operativos.

La necesidad de llegar a un consenso con los partidos políticos de oposición llevó a una estructura muy compleja que requirió los siguientes mecanismos: i) acuerdos para hacer posible la co-gestión de los servicios y obras por los gobiernos locales y las organizaciones ciudadanas; y ii) la formalización de los compromisos administrativos asumidos por el *Intendente*.

Además de la creación y fortalecimiento de la cultura democrática local, el objetivo estratégico de estas reformas fue alcanzar la gobernabilidad a través de la ampliación del entendimiento sobre las necesidades populares y el control sobre los proyectos y programas gubernamentales.

Evolución

En la medida que la propuesta ha sido compartida con los ciudadanos, éstos han demandado que el proceso de descentralización involucre no sólo la transferencia de recursos financieros sino también la transferencia de poder de decisión y atribuciones. De esta forma, la propuesta inicial acabó estimulando numerosas demandas vecinales, las cuales, por su parte, legitimaron el proceso.

Los gobiernos locales ya no son vistos como gestores de lo que ya existe, sino que pasaron a ser vistos como gobiernos con programas y políticas de corto y largo plazos. La democracia empieza a ser pensada como un proceso participativo.

Los resultados del esfuerzo conjunto del gobierno y de la sociedad civil– e.g. servicios de atención primaria – empiezan a ser percibidos. En 1991, cerca de 200,000 ciudadanos participaron de la experiencia del Presupuesto Participativo, cuyos resultados han sido los precursores de la elaboración del Plan Estratégico y posteriormente de la creación de la Unidad Central de Planificación.

En 1992, dos nuevos órganos fueron articulados: i) las Juntas Locales, que deberían reflejar la representación local de los partidos políticos; y ii) los Consejos Vecinales, que serían integrados por representantes electos entre organizaciones religiosas, deportivas y movimientos sindicales. Los Consejos Vecinales están subordinados a las Juntas Locales. Posteriormente, los Consejos demandaron y conquistaron el derecho de proponer alternativas y presentar consideraciones acerca de decisiones del gobierno. En 1993, estas nuevas estructuras empezaron a funcionar. En 1995, los Consejos Vecinales intervinieron y coordinaron la participación ciudadana en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial. En esta oportunidad, algunas de las inconveniencias de la institucionalización de la participación popular, tales como el exceso de burocracia, se hicieron evidentes por primera vez.

En la actualidad, otros municipios están desarrollando sus propios programas de descentralización intra-municipal, claramente como consecuencia de la experiencia de Montevideo. El departamento de Montevideo, por su parte, está pasando por una consolidación estructural que viene acompañada de una disminución de la participación en la medida que las actividades están limitadas a obras públicas, y a los temas sociales y culturales. Sin embargo, la participación ciudadana ahora tiene un significado más allá del simple ejercicio del derecho al voto. Entre los actores sociales en este proceso, se han destacado:

- Organizaciones sociales de base territorial, en particular los consejos vecinales;
- ONGs;
- Instituciones locales tales como las iglesias, clubes e institutos de educación;
- Movimientos sectoriales, particularmente aquellos de amplitud nacional;
- Actores económicos (e.g. bancos, comercio, producción); y
- "Redes ciudadanas de baja estabilidad", que consisten en grupos menos estructurados, con destaque para la participación de las mujeres y de los jóvenes.

II.A. MARCO LEGAL – Cuadro Sumario

	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	MEXICO D.F.	OAXACA	URUGUAY
Foco	<ul style="list-style-type: none"> Municipios rurales, indígenas o urbanos, pero implementación razonablemente satisfactoria solamente en las áreas urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> Énfasis en áreas urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> Énfasis en áreas urbanas, pese a la existencia de un importante movimiento por los derechos indígenas en el sur (Mapuche). 	<ul style="list-style-type: none"> Énfasis en el área urbana, con elevada concentración poblacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Comunidades indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> Más urbano, con innovaciones que se expanden de la capital Montevideo hacia los demás departamentos.
"Catalizado-res"	<ul style="list-style-type: none"> Régimen militar 1964 – 1982. Presiones crecientes originadas en los comités cívicos, comités de salud popular, y partidos políticos. Acuerdo Político, en 1992 Mobilización indígena: "<i>Marcha indígena por el territorio y la dignidad</i>" Nuevo gobierno, centrado en la modernización en el sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> Régimen militar 1964 - 1985. Emergencia de nuevos movimientos sociales en los años setenta. Presiones crecientes contra el régimen militar. Intensa movilización social y participación en la elaboración de la nueva constitución democrática de 1988. Mecanismo de "enmiendas populares," posibilitando que la sociedad civil propusiera reformas durante la elaboración del texto constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> Régimen militar 1973-1989. Excepción – barreras: el proceso de transición a la democracia ocurrió sin que se removieran enclaves autoritarios después de 1989 (e.g. en la Constitución). Movimientos populares que habían luchado fuertemente en contra de la dictadura no participaron del pacto de transición. Negociación con partidos políticos. Más recientemente, presiones por parte de las ONGs, agencias internacionales, y académicos, así como la existencia de voluntad política, han impulsado la creación de mecanismos de participación. 	<ul style="list-style-type: none"> 1997: por primera vez en más de siete décadas, un candidato de la oposición, del PRD (Partido de la Revolución Democrática) gana las elecciones en el Distrito Federal, rompiendo la hegemonía del PRI (Partido Revolucionario Institucional). El nuevo gobierno declara su intención de promover la democracia y los derechos ciudadanos. Las elecciones presidenciales de 2000 rompen con la hegemonía del PRI en el ámbito nacional, poniendo un punto final a más de siete décadas de un gobierno autoritario liderado por civiles. 	<ul style="list-style-type: none"> Levantamiento Zapatista en Chiapas (1994) "Diálogo de San Andrés" (1995-1996) entre el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) y el gobierno federal. Crecimiento de las demandas de los pueblos indígenas de Oaxaca. Penetración de los partidos políticos de oposición. Disputas municipales y declaración de autonomía de algunos municipios chiapanecos. 	<ul style="list-style-type: none"> Régimen militar 1972-1985. Coalición de centro izquierda gana las elecciones en Montevideo. Propone una descentralización intra-municipal con la institucionalización de la participación ciudadana como elemento clave en el desarrollo de la gobernanza democrática.

<p style="text-align: center;">Marco Legal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema unitario – gobiernos nacional y municipal • Reforma Constitucional 1995. • Reconocimiento de los derechos políticos de los grupos indígenas según sus usos y costumbres • Descentralización Política – Ley de Participación Popular (LPP) 1994. • Ley de Municipalidades 1999. • Ley del Diálogo Nacional 2001. • Propuesta de reforma constitucional, introduciendo el referéndum y la iniciativa popular, actualmente en debate en el Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Federativo: gobiernos federal, estatal y municipal • Constitución de 1988: principios de democracia directa y representativa, y descentralización política • Mecanismos directos: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consejos co-gestores. Descentralización promovida a través de leyes federales relacionadas a políticas sociales, incorporando la participación ciudadana en los consejos (salud, asistencia social, niños y adolescentes) • Reconocimiento del derecho de participación de los movimientos populares, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en la gestión pública. • Estatuto de la Ciudad (2000): sistematiza la participación en áreas urbanas. Reconoce el derecho a la ciudad. • Consejos de Políticas Urbanas en los tres niveles: federal, estatal y municipal • Conferencias de la Ciudad. <p>La gestión democrática de la ciudad incluye los mecanismos de la planificación y presupuesto participativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema unitario: gobiernos nacional y municipal electos. • Niveles intermediarios: regiones y provincias • Plebiscito • Ausencia de legislación nacional de participación. • <i>Instructivo Presidencial</i>, 2000, resolución ejecutiva no vinculatoria recomendando al cuerpo administrativo que incorpore mecanismos de participación • Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, 1999. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Federativo - gobiernos federal, estatal y municipal • La Constitución todavía no contiene mecanismos de participación directa. • Distrito Federal (Ciudad de México) Ley de Participación Ciudadana, 1998. • 2001: propuestas de reforma a la ley fueron entregadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Federativo - gobiernos federal, estatal y municipal • Reforma de la Constitución de Oaxaca y de su Código de Procedimientos Electorales (1995), posibilitando la participación de los indígenas en las elecciones locales de acuerdo a sus usos y costumbres, sin la intervención directa de los partidos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Unitario – gobiernos nacional, departamental y municipal (en la cabecera del departamento) • Mecanismos directos: plebiscito, referéndum, iniciativa popular. • Constitución: otorga autonomía financiera y administrativa a los Departamentos • Pacto Nacional, 1992. Creación de espacios formales de participación en el nivel departamental. A través de un proceso participativo, nuevos canales de participación fueron implementados: 1) Consejos Vecinales, con funciones de consulta y control sobre las Juntas Locales y sobre el Intendente, y 2) Juntas Locales, con poder de ejecución y que incluyen, en su composición, representantes de distintos partidos políticos.
--	--	---	--	---	---	---

III.B. Gobernanza Local e Interacción con la Participación Ciudadana

	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	MEXICO D.F.	OAXACA	URUGUAY
Marco Legal Local	<p>Ley Nacional de Municipalidades (1999):</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>derecho de asociación de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)</u>; - participación en la prestación de servicios públicos; - participación en la planificación local; - Consultas y audiencias públicas 	<p>Desde 1990, cada municipio promulga su Ley Orgánica de Municipalidad;</p> <ul style="list-style-type: none"> - derecho a la ciudad; - referéndum; plebiscito, iniciativa popular; - reglas para la implementación de políticas sociales; - consultas y audiencias públicas; - delegación de poderes municipales a los consejos y comités municipales, y comités y consejos vecinales 	<p>Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 1999:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “<i>Ordenanzas de Participación Ciudadana</i>”: resoluciones municipales destinadas a la promoción de la participación de la comunidad; - Atribuciones de los “<i>Consejos Económicos y Sociales Comunes</i>” – CESCOs; - plebiscito - audiencia pública - oficina de partes y reclamos 	<p>Ley de Participación Ciudadana 1998 (DF):</p> <ul style="list-style-type: none"> - mecanismos directos: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta vecinal - audiencia pública - comités vecinales 	<p>Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, 1998</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento de la asamblea comunitaria y de los procedimientos e instituciones comunitarios como válidos para la elección de sus autoridades; - tiempo para efectuar las elecciones determinado por usos y costumbres, así como la duración de los cargos, desde que no ultrapase los 3 años constitucionales; - autoridades municipales electas según las normas y procedimientos de derecho consuetudinario, sin afiliación a un partido político. 	<p>Primeras acciones del Departamento de Montevideo, 1990:</p> <ul style="list-style-type: none"> - división del territorio en 18 zonas, con funciones administrativas, operativas y de soporte técnico; - Institucionalización de las Juntas Locales y creación de las Asambleas Deliberativas - Institucionalización de los consejos vecinales

	BOLIVIA	BRAZIL	CHILE	MEXICO D.F.	OAXACA	URUGUAY
Formas Indirectas de Participación (elecciones)	Elecciones libres a escala nacional y municipal. Departamentos administrados por prefecto nombrado por el presidente.	Elecciones libres a escala federal, estatal y municipal.	Elecciones libres a escala municipal y nacional. El presidente nombra a los <i>Intendentes</i> (regiones) y <i>Gobernadores</i> (provincias).	Elecciones libres a escala municipal, estatal y federal	Elecciones libres a escala municipal, estatal y federal. Autoridades locales electas de acuerdo a los usos y costumbres indígenas	Elecciones libres a nivel departamental y nacional.
Formas Directas de Participación Ciudadana	<u>Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)</u> . Cerca de 15.000 identificadas	Asamblea Vecinal Asamblea de los Movimientos Populares Conferencias de la Ciudad sobre políticas sectoriales (salud, vivienda, asistencia social, desarrollo urbano, saneamiento básico) Asamblea del Presupuesto Participativo Encuentros públicos de redes y foros (ONGs, movimientos populares, asociaciones profesionales, comunidades de base)	Asamblea Vecinal Asamblea de los Movimientos Populares	Comités Vecinales	Asambleas de los movimientos indígenas Asambleas comunitarias de los pueblos indígenas	Asambleas Deliberativas de la Sociedad Civil Comisiones temáticas Co-gestión - Juntas locales - Consejos vecinales - Comisiones co-gestoras (e.g. salud, programas sociales)
Acciones conjuntas, Ciudadanos y Gobierno Local	Comités de Vigilancia Planificación local participativa	Consejos Gestores - (consejos sectoriales): constitución obligatoria, según leyes federales: salud, asistencia social, niños y adolescentes, política urbana. Opcional: vivienda, medio ambiente, mujeres Comités y consejos vecinales Presupuesto participativo Planificación participativa	<i>Consejos Económicos y Sociales Comunes</i> – CESCOS: Órgano de carácter consultivo en temas de inversión local, desarrollo, regulación, cuenta pública anual del alcalde	Comités Vecinales Supervisar, evaluar y administrar las demandas ciudadanas Proceso de elaboración del presupuesto Opinión pública sobre programas y servicios públicos	Ayuntamientos indígenas: <i>libres</i> y Autoridades locales elegidas de acuerdo a los usos y costumbres indígenas Gobierno comunitario regido por el derecho consuetudinario indígena Encuentros públicos con las autoridades locales	Montevideo: Espacios públicos innovadores - Consejos Vecinales apoyados por los Centros Comunes Zonales - Juntas Locales - Comisiones co-gestoras (e.g. salud, programas sociales) Proceso participativo: - planificación participativa - presupuesto participativo

<p style="text-align: center;">Transparencia Y "Accountability"</p>	<p>- Consulta pública y audiencia pública.</p>	<p>- Oficinas de "ombudsman" - audiencias públicas, consultas y debates públicos (Estatuto de la Ciudad)</p>	<p>- Audiencias públicas - Oficina de Partes y Reclamos</p>	<p>- Consultas vecinales - Audiencias públicas</p>	<p>- los <i>Intendentes</i> están obligados a presentar un reporte anual al legislativo local y al Tribunal de Cuentas, referente a la ejecución presupuestal y al cumplimiento de los planes y programas de gobierno.</p>
---	--	---	--	---	--

IV. LECCIONES Y CONCLUSIONES

El rasgo común más notable que surgió de este estudio comparado es el hecho de que la preocupación con la elaboración de marcos legales para la participación ciudadana surge después de la caída de regímenes autoritarios. Inclusive en México, los movimientos participativos fueron anteceditos por siete décadas de dominio y control por parte del Partido de la Revolución Institucional (PRI) que produjeron un sistema político no democrático que llegó a ser llamado "la dictadura perfecta".

Durante los regímenes autoritarios, los latinoamericanos fueron privados de sus derechos civiles y políticos básicos. Sin libertad de expresión o de asociación, el desarrollo de la participación activa a través de los canales más tradicionales (partidos políticos y sindicatos, entre otros) fue directamente afectada. Pese a estas dificultades, los distintos grupos sociales encontraron nuevas formas de organizarse, transformándose en una nueva fuerza social que influenciaría fuertemente la elaboración de políticas en los regímenes democráticos.

Con el regreso a la democracia representativa, las fuerzas políticas de oposición y la movilización social incrementan las acciones para garantizar un espacio formal de participación. En este sentido, los marcos legales de participación han representado un avance importante y un punto de partida para avanzar en el proceso democrático.

Comparando los marcos legales, las políticas y su implementación en los países analizados, se observa que:

- La voluntad política y la llegada de partidos progresistas al poder, contribuyeron para el desarrollo del debate sobre la participación ciudadana, y para la creación de mecanismos institucionales. Este fue el caso de Montevideo, con la llegada del *Frente Amplio del Uruguay* (coalición de centro izquierda) al poder de la capital por la primera vez en la historia de Uruguay; en el Distrito Federal (México), con la ruptura de la hegemonía priísta, y en Chile bajo la administración de Ricardo Lagos. En Brasil, la presencia del Partido de los Trabajadores (PT) en algunos gobiernos locales ha proporcionado experiencias innovadoras en materia de participación popular, tales como el presupuesto participativo.
- Aunque los instrumentos legales suelen surgir como consecuencia de demandas sociales, los ciudadanos en general no participan en la elaboración de los reglamentos, y tampoco son consultados antes de su promulgación.
- El caso brasileño es especial debido a la combinación de fuerzas políticas de oposición y de una fuerte movilización popular que logró presionar a las fuerzas conservadoras para aceptar ciertas garantías constitucionales de participación. La elaboración de la Constitución de 1988 puede ser considerada un proceso altamente participativo, que condujo a la incorporación de disposiciones legales y a la orientación hacia la participación en todos los niveles de administración. Más recientemente, Bolivia también experimentó un proceso de participación activa en la elaboración de la Ley de Diálogo Nacional (2001).
- En algunos casos, los marcos fueron definidos "desde arriba," como en Uruguay en 1990, y Bolivia con la Ley de Participación Popular (1994). En Chile, las pocas iniciativas fueron resultado de la voluntad política y de presiones de ONGs, agencias internacionales y el sector académico, sin embargo, muchas veces estos actores no están vinculados a los movimientos de base.
- Debido a la tradición excesivamente legalista de América Latina, la organización y acción de los movimientos populares, y la efectiva consideración de sus demandas, requiere muchas veces la institucionalización de mecanismos de

participación. Como ejemplos, podemos citar los casos de Uruguay, Chile, Brasil y Bolivia.

- En todas los países analizados, los mecanismos legales de participación local están vinculados a la descentralización administrativa. Comparativamente, en Uruguay y Brasil, las municipalidades tienen más responsabilidades y autonomía, mientras en México y Bolivia (donde han habido esfuerzos para proveer a las municipalidades de recursos propios) hay una elevada dependencia hacia otros niveles de la administración encargados de transferir recursos. De hecho, en el caso de México, se puede hablar de una desconcentración más que de una descentralización.
- En algunos casos, las iniciativas gubernamentales de participación ciudadana a escala local, han coincidido con la adopción del marco neoliberal, generando una lógica perversa según la cual la reducción de las funciones del Estado fomentada por el discurso neoliberal se asocia a la delegación de atribuciones a los ciudadanos.
- A pesar de que han sido implementadas algunas innovaciones tal como el presupuesto participativo, las disposiciones sobre participación local suelen relacionarse a políticas sociales, mientras temas claves como las políticas macroeconómicas siguen excluidos del debate, quedando restringidos a los tecnócratas. Sin embargo, algunos gobiernos locales han coordinado experiencias enriquecedoras de promoción del desarrollo local.
- Se reconoce que los mecanismos legales pueden operar como catalizadores de otros movimientos, desencadenando un proceso de ajustes permanentes. Asimismo, favorecen el aprendizaje popular sobre el proceso de elaboración de políticas públicas, lo que puede contribuir para la profundización de la gobernanza democrática.

IV.A. IMPLEMENTACIÓN: FACTORES IMPULSORES Y FACTORES INNIBIDORES

Según lo expuesto, los marcos legales y las políticas de promoción de la participación ciudadana pueden tener su origen en distintos eventos o actores. Mientras en ciertos países los movimientos sociales han sido fundamentales como instrumentos de presión para la apertura del sistema político, en otros la decisión de incentivar la participación popular surge a partir del gobierno, como en el caso de la Ley de Participación Popular de Bolivia.

Pese a la formalización de los canales de participación, los movimientos informales y las organizaciones de base popular siguen existiendo. La reforma nacional popular urbana y el Movimiento Sin Tierra de Brasil, y la articulación indígena en México, son ejemplos de como actores no gubernamentales constantemente encuentran nuevas formas de asociarse y hacer presión hacia el pleno ejercicio de la ciudadanía.

Desde el punto de vista del gobierno, identificamos un cambio en el discurso, pasando de una interpretación restrictiva de la democracia a la concepción de la democratización como un proceso que requiere la participación ciudadana y no sólo manifestaciones periódicas en las urnas. La creación de los consejos locales y de espacios de debate entre las autoridades públicas y los ciudadanos, pese a las dificultades y desigualdad en la distribución de poder, sigue representando un importante cambio. Adicionalmente, ha impulsado una dinámica mediante la cual los ciudadanos gradualmente adquieren mayor conocimiento acerca de los mecanismos

de gestión pública. El aprendizaje seguramente contribuye a la emergencia de una nueva cultura política, donde los comportamientos autoritarios enfrentan cada vez más resistencia. En este contexto, términos tales como transparencia y legitimidad adquieren nueva dimensión, volviéndose parte del entendimiento ciudadano de democracia.

En países con previa experiencia democrática, la articulación de los actores puede ser más fácil. Por otro lado, como demuestra el caso de Chile, la centralización del debate entre los partidos políticos puede frustrar la participación popular. Sin embargo cabe destacar en el caso chileno que pese a la deficiencia en el marco legal, los actores sociales se han articulado alrededor de nuevos temas, tales como género y derechos indígenas.

Después de evaluar el contexto y la evolución de la participación en los cinco países latinoamericanos estudiados, fue posible identificar algunos factores que parecen estimular la participación, así como otros que limitan su expansión.

Catalizadores de la participación

- La participación es más efectiva cuando los ciudadanos contribuyen en el diseño de los mecanismos legales y los reglamentos son producto de un proceso democrático. Estos mecanismos suelen presentar menos fallas y reflejan con más precisión los intereses ciudadanos. En consecuencia, tienen mayor probabilidad de ser implementados.
- Procesos de descentralización: los países en desarrollo y los países latinoamericanos en particular, han experimentado reformas políticas enfocadas en la descentralización de recursos. A pesar de que algunas de estas reformas han sido implementadas por gobiernos de centro derecha, los movimientos sociales, usualmente liderados por la izquierda, han sido capaces de beneficiarse de este proceso. Sin entrar en la discusión sobre las virtudes y problemas de la descentralización – proceso que muchas veces ha sido seguido por una reducción en el tamaño, grado de intervención, y responsabilidades del Estado –, se puede decir que el fenómeno ha creado condiciones favorables al desarrollo y consolidación de los movimientos sociales. A escala local, ha facilitado la introducción de mecanismos que efectivamente integran las manifestaciones ciudadanas en el proceso de decisión. Al mismo tiempo, ha facilitado la organización colectiva de los ciudadanos, dándoles la capacidad para exigir la rendición de cuentas ("accountability") por parte de las autoridades. La descentralización de recursos y de responsabilidades – del nivel federal hacia el nivel local e inclusive dentro del nivel local – ha representado un estímulo real para que los movimientos sociales se organicen y para que sus planteamientos sean considerados, llevando a la creación de instrumentos legales y de políticas públicas que regulen y canalicen de manera efectiva la participación ciudadana.
- La existencia previa de movilización social y las demandas populares por una mayor participación son factores determinantes en el éxito de los movimientos. Adicionalmente, la existencia de voluntad política se ha demostrado igualmente necesaria para la participación efectiva.
- La identificación territorial de grupos participativos también ha probado ser más eficiente para estimular la participación ciudadana, en la medida que los líderes adquieren legitimidad por su mayor proximidad a aquéllos a quienes representa.
- Algunos actores han sido decisivos en la consolidación de los movimientos de participación en América Latina, dando a organizaciones embrionarias la

infraestructura, conocimiento, apoyo, estímulo y capacitación necesarios para articular sus preocupaciones. Es el caso de la ONGs, secciones progresistas de la iglesia católica, partidos políticos progresistas, movimientos populares urbanos, sindicatos, asociaciones profesionales, movimientos de las mujeres, movimientos indígenas, y donadores (agencias de cooperación bilaterales y multilaterales). Cabe destacar que en ciertos casos, estos actores han jugado más de un papel, estimulando la participación en algunos casos, limitándola en otros, en particular cuando dejan de servir a sus intereses.

- Las autoridades locales tienen un papel fundamental en el estímulo y apertura hacia la participación popular en procesos decisorios, así como en el reordenamiento de prioridades de las políticas públicas hacia el combate a la desigualdad social, con el apoyo de la sociedad civil.
- En los casos en que el comprometimiento político con la participación no existe, la implantación de marcos legales puede estimular su desarrollo.
- La diseminación de información también surgió como un catalizador de la participación, de ahí que el papel de los medios de comunicación se haya vuelto fundamental para la consolidación de prácticas participativas.
- Los programas de entrenamiento que ayudan a los ciudadanos a ejercer sus derechos políticos y de decisión sobre temas administrativos y legales, también son esenciales. Como muchas de las experiencias han señalado, la participación enfrenta dificultades cada vez que deben ser tomadas decisiones, en particular en materia de gasto, y los ciudadanos descubren que no tienen los conocimientos necesarios para efectuar dicho proceso.

Inhibidores de la participación

- Los instrumentos legales pueden llegar a limitar la participación. Desde el punto de vista ciudadano, la institucionalización puede convertirse en una forma de reducir los espacios de participación a aquellos "permitidos" por el Estado. La reducción, por parte del gobierno mexicano, de las demandas indígenas a una discusión sobre usos y costumbres, ejemplifica como los acuerdos pueden en realidad alejar la discusión del foco temático principal.
- La proliferación de comités ha sido contraproducente. En la Ciudad de México, la existencia de más de 1,300 comités ha impedido que el gobierno coordine las demandas sociales e las incluya en el diseño de políticas urbanas. En realidad, hay un "trade-off" entre el tamaño y el número de células asociativas. Como ya fue observado, mientras la proliferación de los comités es dañina, los comités excesivamente amplios presentan la dificultad del distanciamiento entre los ciudadanos representados y los representantes.
- Bolivia y México han tenido dificultad en promover la participación urbana. En el caso del Distrito Federal, en México, el carácter individualista y defensivo de los habitantes de un conglomerado urbano tan amplio ha inhibido la participación.
- La existencia de una cultura autoritaria, en una comunidad poco acostumbrada a desafiarla, es un poderoso factor inhibitorio. Este fenómeno es particularmente relevante en los movimientos rurales de América Latina, debido a la presencia frecuente de *caciques*.

- La rivalidad entre las organizaciones líderes de los movimientos participativos, así como la radicalización entre posiciones semejantes pero no idénticas, puede debilitar las organizaciones y limitar los avances.
- En la elaboración de los marcos legales de participación, puede surgir una situación peligrosa, en la cual el Estado deja de responsabilizarse por sus funciones, bajo un discurso de empoderamiento popular. En el caso de Chile, cuya experiencia neoliberal comenzó en los años setenta, ha tenido lugar una atomización de la sociedad civil, revestida por la lógica del mercado. Los ciudadanos son así vistos como clientes, que deben demandar del sector privado "servicios" de buena calidad. En estos casos, la pregunta que queda es, ¿qué tipo de ciudadanía se está desarrollando?

IV.B. COMENTARIO FINAL

Conforme demuestra este informe, desde su concepción hasta su implementación, los marcos legales y de políticas públicas han sido experimentados de diversas formas. Los marcos legales que tienden a presentar mejores resultados son aquellos basados en las demandas sociales, elaborados en conjunto con los actores sociales interesados, y fundados en la voluntad política de las autoridades. Instrumentos legales semejantes pueden presentar resultados totalmente distintos, dependiendo del contexto en que son desarrollados. En los casos en que la movilización ciudadana es todavía incipiente, la creación de instrumentos legales, aunque frágiles, puede estimular la participación y mejoras subsecuentes. En aquellos casos en que ya existe una gran variedad de movimientos populares actuando, un marco legal frágil puede generar una caída en el impulso participativo si las decisiones no son implantadas por los gobiernos.

Como la hipótesis inicial de esta investigación había planteado, los marcos legales son un paso necesario para el desarrollo de la participación y están estrechamente vinculados a otras condiciones tales como la capacitación y el conocimiento de políticas públicas por los líderes sociales. De hecho, existe consenso de que la participación ciudadana puede ocurrir y en realidad ocurre, independientemente de la existencia de instancias institucionales si los actores sociales y los movimientos populares adquieren capacitación y conocimiento por otras vías. Las experiencias latinoamericanas nos ayudan a identificar formas de combinar instrumentos legales de participación, autoridades locales comprometidas con la implementación de la gestión democrática, y el empoderamiento de los grupos sociales y movimientos populares.

En algunos casos, los canales existentes pueden inclusive limitar la participación al crear espacios legales donde actores seleccionados pueden negociar, sin integrar a otros grupos, arriesgándose, por lo tanto, a reproducir relaciones paternalistas.

Lo que parece ser fundamental en la promoción de la participación es la voluntad de los distintos actores sociales de incrementar su participación en el gobierno. La voluntad política también es una importante variable, sin embargo, es importante destacar que el comprometimiento ciudadano es la principal fuerza motriz en la promoción de la democracia participativa. En sociedades que han experimentado la violación total del Estado de Derecho durante los regímenes autoritarios, el derecho a involucrarse en la elaboración de políticas públicas, asociado al control social de los representantes libremente electos, es la base de la construcción de un sistema democrático más sólido.

La participación ciudadana consiste en un ejercicio continuo que tiende a causar inestabilidad en el espacio público. Sin embargo, en la medida en que los actores gubernamentales y no gubernamentales avanzan en la experiencia participativa, ésta en verdad puede contribuir para la gobernanza local, puesto que la gobernanza democrática participativa no puede ser concebida si se excluye la posibilidad de que los actores políticos dialoguen con la sociedad y respeten las demandas ciudadanas.

Según apunta esta conclusión, la participación ciudadana y la gobernanza local no pueden ser analizados desde un ángulo único, ni pueden ser generalizados, particularmente en una región tan grande como Latinoamérica. Los pocos países seleccionados para este estudio ejemplifican las dificultades encontradas en la comparación de instrumentos legales y políticos sin un profundo conocimiento de los contextos social, político y cultural en que emergen. Hay que observar además, que no hemos incluido ningún país centroamericano, lo que esperamos poder hacer en una investigación futura.

Finalizamos sugiriendo la implementación de iniciativas centradas en el análisis más detallado de la participación y la gobernanza local en América Latina, de modo

que el conocimiento que ha sido producido en toda la región por distintos organismos e investigadores, pero que aún se encuentra fragmentado, pueda ser optimizado.

ANEXO

MARCO LEGAL

- BOLIVIA

Ley de Participación Popular 1551/94, modificada por la Ley 1702/96.

Título I, De La Participación Popular

Capítulo II, De Los Sujetos de La Participación Popular

El artículo 9 reconoce las Asociaciones Comunitarias, constituidas por las OTBs según sus usos y costumbres, y disposiciones estatutarias, promoviendo la ampliación de la base social para la participación y control de la sociedad en los asuntos públicos.

Se define a las OTBs como los sujetos del proceso de Participación Popular, en tanto células de representación social del ámbito comunal, otorgándoles derechos y deberes en la gestión del desarrollo.

Las OTBs tienen los siguientes derechos y deberes (Artículos 7 y 8):

- a) Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de las obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro-riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.
- b) Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.
- c) Representar y lograr modificar acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario.
- d) Proponer la ratificación o el cambio de las 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.
- e) Acceder a información sobre los recursos destinados a la Participación Popular.
- f) Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración 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.
- g) Participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos.
- h) Coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.
- i) Informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación.
- j) Interponer los recursos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos reconocidos por Ley.
- k) Promover el acceso equitativo de hombres y mujeres a niveles de representación.

Con el objeto de articular los derechos y deberes de las OTBs, con el Gobierno municipal (GM), se crea el Comité de Vigilancia (CV), "constituido por un(a) representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción, elegido(a) por la Organización Territorial de Base respectiva...". Asimismo, la LPP, faculta al CV en

materia de participación y vigilancia y control social³. Participación y vigilancia en la formulación y cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), y ejecución física presupuestaria del Plan Anual Operativo (PAO); control social sobre los recursos del Gobierno Municipal que corresponden a la participación popular. Contando para ello con la posibilidad de solicitar la inamovilidad de los recursos de la participación popular⁴.

El Comité de Vigilancia tiene las siguientes atribuciones (Artículo 10):

- a) Vigilar que los recursos municipales de Participación Popular, sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las Organizaciones Territoriales de Base ejerzan los derechos reconocidos por Ley.
- b) Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos de la Participación Popular.
- c) Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de la Participación Popular, y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuadas por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, remitiéndose copia al Poder Ejecutivo para que actúe de conformidad a las atribuciones que le reconoce la Constitución Política del Estado.

La LPP organiza el territorio de la jurisdicción municipal, mediante la creación de distritos municipales, que en el caso de los sujetos de la participación popular como los pueblos indígenas, adquieren la particularidad de Distritos Municipales Indígenas (DMIs), tendiendo al respetando de la heterogeneidad sociocultural de las OTBs.

En lo que se refiere a la prestación de servicios de salud, educación, saneamiento básico, defensorías del niño, niña y adolescente, los mecanismos de organización del territorio establecidos en la LPP, consideran la participación de la sociedad civil en el control social a la calidad de los mismos, creando para ello los Concejos Municipales de Salud y las Juntas Escolares, respectivamente.

Por otra parte, la Ley de Descentralización Administrativa regula el régimen de descentralización del Poder Ejecutivo a nivel Departamental, que consiste en la “transferencia y delegación de atribuciones técnico administrativas no privativas del Poder Ejecutivo a Nivel Nacional”. Así, la Prefectura en el nivel departamental está conformada por el Prefecto y el Consejo Departamental, éste último integrado por un representante de cada provincia, elegido por los respectivos consejos municipales de las secciones de provincia, estableciéndose de esta forma un mecanismo de representación y control social indirecto entre los niveles local y departamental.

- BRASIL

Estatuto de la Ciudad

Gestión Democrática de la Ciudad - Directriz de la Política Urbana

El Estatuto de la Ciudad incorpora la gestión democrática como directriz general de la política urbana, por medio del ítem II del artículo 2°, y más específicamente, en los artículos 43, 44 y 45.

³ Gaceta Oficial de Bolivia, Decreto Supremo N0. 24447, Reglamentación Complementaria de las Leyes de Descentralización Administrativa y Participación Popular, Arts. 14 y 15.

⁴ El procedimiento de suspensión de recursos de la LPP es conocido mayormente como congelamiento y descongelamiento de cuentas del gobierno municipal.

Conforme el ítem II del artículo 2º, la gestión democrática de la ciudad, como directriz general de la política urbana está definida de la siguiente forma:

Artículo 2º. La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, bajo las siguientes directrices generales: (...)

II- la gestión democrática, por medio de la participación de la población y de las asociaciones representativas de los varios segmentos de la comunidad, en la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;

- Instrumentos de la Gestión Democrática de la Ciudad

Artículo 43. Para garantizar la gestión democrática de la ciudad, se deben utilizar los siguientes instrumentos, entre otros:

I – órganos colegiados de política urbana, en los niveles nacional, estatal y municipal;

II - debates, audiencias y consultas públicas;

III - conferencias sobre asuntos de interés urbano, en los niveles nacional, estatal y municipal;

IV - iniciativa popular de proyecto de ley e de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;

V - (VETADO)

Con base en el ítem I del artículo 43 del Estatuto de la Ciudad, los órganos colegiados de política urbana, en los niveles nacional, estatal y municipal, deben ser utilizados para garantizar la gestión democrática de la ciudad. Esta norma apunta la necesidad de construcción de un sistema federativo descentralizado y democrático para la promoción de la política urbana, mediante la formación de un Consejo Nacional, Consejos Estatales y Consejos Municipales de Desarrollo Urbano, integrados por representantes del sector público, sector privado, y entidades representativas de la sociedad civil, así como por los movimientos sociales que trabajan con el tema urbano, como por ejemplo, el Foro Nacional de Reforma Urbana.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano

Este sistema federativo debe ser implantado a través de reglamentación emitida por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), creado por la Medida Provisoria 2220, del 04 de Septiembre de 2001.

El artículo 10 de la Medida Provisoria define al CNDU, como un órgano deliberativo y consultivo, que forma parte de la estructura de la Presidencia de la República. El Ejecutivo Federal es el encargado de definir las materias que serán objeto de deliberación por el Consejo.

Como materias deliberativas, deben ser entendidas las atribuciones del Consejo definidas en el artículo 10, como sigue:

- proponer directrices, instrumentos, normas y prioridades de la política nacional de desarrollo urbano;

- seguir y evaluar la implantación de la política nacional de desarrollo urbano, en particular, las políticas de vivienda, saneamiento básico y transporte urbano, y recomendar las providencias necesarias para el cumplimiento de sus objetivos;

- proponer la edición de normas generales de derecho urbano y manifestarse sobre propuestas de modificaciones legislativas acerca del desarrollo urbano;
- promover la cooperación entre los gobiernos nacional, estatal y municipal y la sociedad civil, en la formulación y ejecución de la política nacional de desarrollo urbano.

Gestión del Presupuesto Participativo

El artículo 49 del capítulo sobre la gestión democrática de la ciudad, trata de la gestión presupuestaria participativa en los siguientes términos:

“En el ámbito municipal, la gestión presupuestaria participativa de que trata el sub ítem “f”, ítem III del artículo. 4º, de esta ley, incluirá la realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestales y del presupuesto anual, como condición necesaria para su aprobación por la Cámara Municipal”.

La gestión del presupuesto participativo ha sido implementada en varios municipios (e.g. Porto Alegre, estado del Rio Grande do Sul), a través de la implementación del presupuesto participativo. Es una forma innovadora de elaboración y ejecución del presupuesto participativo, incorporando elementos clave tales como ciudadanía, democracia y participación. A través del presupuesto participativo, las decisiones sobre recaudación gubernamental y gastos públicos no quedan restringidas a los tecnócratas o a los gobernantes, ya que individuos, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales participan del proceso.

Sistema Único de Salud ("Sistema Único de Saúde – SUS")

Consejo Nacional de Salud

La participación de la comunidad en la gestión del sistema único de salud está definida por la Ley N. 8142, del 28 de Diciembre de 1990. El artículo 1º de la referida ley determina que cada esfera de gobierno tendrá un Consejo de Salud, el cual consiste en un órgano colegiado. Los consejeros representantes de la sociedad deben ser electos por los delegados de la sociedad civil que participen en las Conferencias Nacional, Estatal y Municipal de Salud.

Conforme el párrafo 2 del artículo 1º, el consejo de salud es un órgano deliberativo permanente que debe actuar en elaboración de estrategias y en el control de la ejecución de las políticas de salud (inclusive en materia financiera y económica) dentro de su jurisdicción.

Los representantes del gobierno, proveedores de servicios, profesionales y usuarios deben integrar el consejo, y sus decisiones deben ser homologadas por el jefe del ejecutivo en la esfera de gobierno competente.

Así, bajo los términos de la ley, los consejos de salud deben necesariamente contar con representantes de todos los sectores, e.g. gobierno, sector privado y sociedad civil, jugando un papel decisivo en la medida en que están encargados de la elaboración de estrategias para la salud y del control de su ejecución en todos sus aspectos.

El Decreto N.99.438, del 7 de Agosto de 1990, determina la organización y las funciones del Consejo Nacional de Salud. Su artículo 1º establece que el Consejo Nacional de Salud deberá integrar la estructura básica del Ministerio de Salud, con las siguientes atribuciones:

- actuar en la elaboración de estrategias y en el control de la ejecución del Plan Nacional de Salud, a escala federal;
- establecer las directrices que deberán ser observadas en la elaboración de los planes de salud, en función de las características epidemiológicas y la organización de los servicios;
- elaborar el cronograma de transferencia de recursos financieros a los Estados, Distrito Federal y Municipios, consignados al Sistema Único de Salud;
- aprobar los criterios y valores para la remuneración de los servicios y parámetros de cobertura de asistencia;
- proponer criterios para la definición de los padrones asistenciales;
- seguir y controlar la actuación del sector privado, credenciado a través de contrato o convenio, en el área de la salud;
- seguir el proceso de desarrollo de e incorporación científica y tecnológica en el área de salud, visando a la observación de padrones éticos compatibles con el desarrollo social y cultural del país; y
- articularse con el Ministerio de la Educación para la creación de nuevos cursos de enseñanza superior en el área de salud, concerniente a la caracterización de las necesidades sociales.

Consejo Municipal de São Paulo

La Ley N. 12.546, del 07 de Enero de 1998, crea el Consejo Municipal de Salud de São Paulo, posteriormente reglamentado por los Decretos 37.330/98, 38.000/99 y 38.576/99.

El artículo 2º de la Ley define al Consejo Municipal de Salud como un “órgano normativo y deliberativo, de estructura colegiada,” cuyas decisiones deben ser homologadas por el alcalde. El mismo artículo determina que el Consejo Municipal, a semejanza de los consejos nacional y estatal de salud en sus respectivas esferas, deberá actuar en la elaboración de estrategias y en el control de la ejecución de políticas de salud a escala municipal.

Bajo la estructura colegiada definida en el artículo 4, el Consejo Municipal de Salud deberá incluir representantes de la esfera pública, indicados por el Secretario Municipal de Salud, así como representantes de los proveedores de servicios, profesionales, trabajadores del área de salud y usuarios, elegidos por su respectivo sector y con su indicación homologada por el Secretario Municipal de Salud. Los usuarios deben tener representación paritaria a la suma de los demás segmentos, y sus representantes no pueden tener vínculo con otro segmento con representación en el Consejo. Actualmente la estructura del Consejo Municipal de Salud cuenta con 16 representantes de la sociedad civil, 08 representantes de los trabajadores del área de salud, 06 representantes de instituciones gubernamentales, 02 representantes de proveedores de servicios, o productores de materiales de salud. Después de

homologada la indicación por el Secretario Municipal de Salud, el alcalde nombra los representantes.

CHILE

Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana

Conceptuación de la Participación Ciudadana

- La participación ciudadana es una dimensión fundamental de todo sistema democrático, pues contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos;
- La participación requiere, por una parte, que el sector público tenga la apertura, genere la información y establezca espacios y mecanismos que acojan las preocupaciones, necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía. Por otra parte, la participación necesita de una ciudadanía que se involucre en las cuestiones públicas, con organizaciones fuertes que representen toda su diversidad;
- Entendida así, la participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas.

Principios orientadores

- Buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y en el deber de servicio del sector público.
- Transparencia en la gestión, a través de la mayor información y apertura a la ciudadanía.
- Igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los sectores más vulnerables.
- Respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización.
- Orientación al ciudadano, haciendo prioritaria la participación de los destinatarios finales de las políticas, programas y servicios, es decir, de los usuarios, consumidores, beneficiarios, etc.

Definiciones, objetivos y funciones de las municipalidades

El artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, señala que: *“las municipalidades son las encargadas de la administración local de cada comuna o agrupación de comunas, según sea el caso, de acuerdo a una ley que lo estipulará...”*. Los fines señalados para las municipalidades, son *“satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”*.

Los Concejos municipales tienen carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargados de hacer efectiva la participación de la comunidad local. Están integrados por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional. Duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos. Puede ser elegido concejal cualquier ciudadano con derecho a sufragio (inscrito en los Registros Electorales), que sepa leer y escribir, que tenga residencia en la región a que pertenezca la respectiva comuna, que tenga su situación militar al día y que no esté afecto a algunas de las inhabilidades que la Ley establece.

Instancias de Participación Ciudadana

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL COMUNAL (CESCO)

Está compuesto por representantes de la comunidad local organizada. Es un órgano de CONSULTA de la municipalidad, que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones de carácter territorial (las juntas de vecinos) y funcional⁵ y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Los Consejos económicos y sociales comunales (CESCOS) están integrados por el Alcalde que los preside y por consejeros elegidos, los que duran cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos. Además del Alcalde, está compuesto por el siguiente número de consejeros:

- 10 miembros, en comunas o agrupaciones de comunas de hasta 30.000 habitantes.
- 20 miembros, en comunas o agrupaciones de comunas con más de 30.000 y hasta 100.000 habitantes.
- 30 miembros, en comunas o agrupaciones de comunas con más de 100.000 habitantes.

Del número total de integrantes de cada Consejo Económico y Social Comunal, un 40% es elegido por las Juntas de Vecinos legalmente constituidas; un 30% por las organizaciones comunitarias funcionales y demás organizaciones comunitarias (laborales, cuando las hay), y el restante 30% por las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios.

Son funciones de este Consejo:

- Dar su opinión sobre el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión.
- Opinar sobre todas las materias que el Alcalde y el Concejo Municipal sometan a su consideración.

⁵ Se denominan organizaciones funcionales, aquellas con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tengan por objeto representar y promover valores específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna. Por ejemplo: instituciones de educación de carácter privado, centros de padres y apoderados, centros culturales y artísticos, centros de madres, grupos de defensa del medio ambiente, clubes deportivos, organizaciones privadas del voluntariado, organizaciones juveniles, etc.

- Los CESCOS también pueden opinar sobre la cuenta pública anual que entrega el Alcalde; sobre el Plan de inversión municipal, sobre el Plan de desarrollo comunal, sobre el plan regulador de la comuna y sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales.

Nuevas instancias de participación

1999 - "Ordenanzas de Participación". La Ley Constitucional Orgánica de Municipalidades contiene disposiciones para la creación de las "*Ordenanzas de Participación Ciudadana*," resoluciones municipales que deben ser elaboradas por cada municipio, y que obligatoriamente deben incluir los temas de participación en el gobierno comunal abajo:

- reglamentación del funcionamiento de **audiencias públicas**,
- reglamentación del funcionamiento de la "**Oficina de Partes y Reclamos**", nueva oficina municipal, cuya función es recibir las presentaciones y/o reclamos que la comunidad quiera hacer al municipio.

- DISTRITO FEDERAL, MÉXICO

Ley de Participación Ciudadana, vigente desde 1999

Formas no permanentes de participación

De acuerdo con el artículo 13, "a través del **Plebiscito** el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal". Con las firmas del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrá solicitarse al Jefe de gobierno que llame a plebiscito. Los resultados del Plebiscito tendrán carácter vinculatorio (es decir, tendrán que ser obligatoriamente adoptados). Sin embargo la ley precisa que sólo un plebiscito por año puede llevarse a cabo debido principalmente al costo financiero que este ejercicio exige, y que en años de elección local o federal no se podrá echar mano de esta figura normativa.

El **Referéndum** es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última." (art. 25) Dos terceras partes de los miembros de la Asamblea pueden aprobar el que se someta o no a referéndum un proyecto. Aunque podrán solicitarlo uno o más diputados o un mínimo del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La **Iniciativa popular** es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir" (art. 36) La Iniciativa Popular debe estar apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La **Consulta vecinal** será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del DF. Por medio de ella se le pide a los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias, así como a los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios de bienestar social y demás grupos

sociales organizados incluidos los comités vecinales expresar su opinión en torno al objeto de la consulta (art. 46). Los resultados de la Consulta no tienen carácter vinculatorio.

Formas permanentes de participación

Comités vecinales

“(…)órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles” (art. 80). Se precisa, como lo anotábamos, que “en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un Comité Vecinal (dándole prioridad a la identidad cultural), que será honorífico y que se renovará en su totalidad cada tres años. Entre 7 y 15 ciudadanos integrarán los comités dependiendo de número de pobladores en cada unidad territorial. La elección se llevará a cabo con planillas y la integración del Comité Vecinal se realizará de manera proporcional siendo su coordinador quien encabece la planilla ganadora. Las planillas en ningún caso se podrán identificar a través de colores o nombres. Su identificación será solamente por número y este corresponderá al orden en que sean inscritas. Ni los partidos ni los funcionarios de gobierno podrán participar en el proceso de integración de los Comités Vecinales. Éstos deberán realizar consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año. Pueden funcionar en pleno o mediante comisiones que tendrán la misma jerarquía (art. 80-101).

De entre las obligaciones asignadas a los comités vecinales (art. 98), se destaca:

- Integrar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten sus comunidades y darles seguimiento ante el órgano político administrativo correspondiente, así como informar sobre las acciones de gobierno de su interés.
- Hacer diagnósticos que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto y opinar sobre los programas de trabajo y los servicios públicos.
- Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras y servicios de interés para la comunidad.

- OAXACA, MÉXICO

Leyes que reconocen los derechos de los pueblos indígenas

1993

- Ley del Instituto Oaxaqueño de las Culturas, que en artículo 3, fracción IV, establece como uno de sus objetivos, “Fomentar y promover las tradiciones, artes y costumbres de las comunidades.”

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca

Artículo 25 – Las elecciones municipales tendrán lugar en la fecha que determine el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en las que se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades.

1994

- Reforma de la Constitución de Oaxaca

Artículo 12 – Las autoridades municipales preservarán e tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica.

Artículo 16 - “El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sostenida en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran... La Ley establecerá las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y promoverá el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas..”

1997

- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca

Artículo 109 – En este Código, se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra constitución particular relativas a la elección de ayuntamientos en los municipios con comunidades que observan el régimen de uso y costumbres.

Artículo 110 – Para los efectos de este Libro, se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de uso y costumbres, aquellas que desde tiempo inmemorial o cuando menos hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario.

Artículo 111 – Se reconocen los usos y costumbres de las comunidades a que se refiere el artículo anterior, en la elección de sus ayuntamientos.

Artículo 112 – Las comunidades a que se refiere este libro, respetando sus usos y costumbres, registrarán a sus candidatos directamente, sin la intervención de partido político alguno, o bien a través de alguno de estos.

Artículo 113 – Para ser miembro de un ayuntamiento según el sistema de uso y costumbres, únicamente se requerirá ser reconocido y aceptado por la comunidad.

1998

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca

La Ley reglamenta el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Las normas de orden pública e interés social se aplican a todo territorio del Estado de Oaxaca, en materia de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas. Así como las obligaciones e los Poderes del Estado en sus distintos ámbitos de gobierno. Las disposiciones de la ley son suplementarias en materia de derechos y obligaciones de los pueblos y comunidades indígenas.

- **URUGUAY**

Ampliación sobre la propuesta programática original (propuesta del Documento 6 de Programa)

A) un sistema desconcentrado de servicios y descentralizado del gobierno local, que tomando como base los grados de desarrollo y organización comunitaria de diferentes áreas del departamento, se apoye en los mismos para avanzar en él en forma inmediata.

B) A estos efectos serán instalados órganos descentralizados zonales (Juntas Locales, Consejos Delegados Zonales, etcétera).

C) En este esquema correspondía dar entrada como interlocutores del Estado a las organizaciones zonales de la sociedad civil, cuya institucionalización reconoce diversas formas posibles:

1-La institucionalización de su participación en los procesos de decisión, gestión y control de la acción municipal.

2-Su actuación en forma directa y autónoma, en el planteo de alternativas socio-técnicas de resolución de sus problemas, con autonomía del Estado o a lo sumo con su apoyo en recursos materiales y o técnicos.

Junto a la instalación de los órganos mencionados se conformarían Asambleas Deliberantes con participación de las organizaciones sociales representativas que expresen su voluntad de incorporarse al sistema descentralizado municipal."

Funciones de las Juntas locales previstas en la Ley Orgánica Municipal

Sus competencias enumeradas en la Ley Orgánica Municipal y son:

- a) velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y demás resoluciones de carácter municipal,
- b) iniciar entre el vecindario y proponer al Intendente las mejoras locales que considere,
- c) vigilar en su jurisdicción la percepción de las rentas departamentales,
- d) percibir las rentas que le sean adjudicadas y cuidar los bienes municipales,
- e) emplear los recursos que le asigne el presupuesto y los que le entregue el Intendente para el servicio y las necesidades locales."(Cabrera San Martín Laura, La Descentralización en Montevideo, Reflexiones de los protagonistas.- Colección Enfoques/Editorial Fin de Siglo 1994)

La Constitución autoriza al Intendente Municipal a delegar atribuciones, pero esta potestad no está conferida en forma genérica, sino limitada a los casos expresamente previstos: puede hacerlo a favor de los Directores Generales de Departamento y en Comisiones Especiales para el cumplimiento de cometidos específicos.