

# **LOS ALCANCES DE LA PARTICIPACION EN LOS PROCESOS DE GOBERNABILIDAD**

Carlos Hugo Molina<sup>1</sup>

## **1. Introducción.**

La Democracia se asienta en la participación responsable de las y los ciudadanos. Es a partir de la calidad que tenga la participación, y el compromiso que exista con la Democracia, que se construirán instituciones sólidas y eficaces.

La participación exige aprendizaje, manejo de información y conocimientos de los instrumentos con los que cuenta el Estado. Una ciudadanía informada, es fundamental para una sociedad democrática.

La participación demanda, también, compromisos. De los actores sociales y de los actores públicos, en una relación de mutua confianza. La gestión administrativa tiene responsables, elegidos o designados, pero la construcción de una visión de futuro –Planificación–, y una gestión transparente –Ejecución y Presupuesto– es un derecho de todos.

Al funcionamiento de la gestión administrativa, se suma la realidad de nuestras poblaciones. Los compromisos asumidos para lograr los Objetivos Del Milenio (ODM)<sup>2</sup>, no son más que los necesarios para que los habitantes de nuestros territorios, cuenten con las condiciones más o menos similares que les permitan enfrentar el futuro. Cuando analizamos este

---

<sup>1</sup> Carlos Hugo Molina es Abogado con especialidad en Derechos Constitucional y Administrativo. Ha sido Secretario Nacional de Participación Popular y Prefecto del Departamento de Santa Cruz, en Bolivia.

[carloshugom@cotas.com.bo](mailto:carloshugom@cotas.com.bo)

[www.cepad.org](http://www.cepad.org)

<sup>2</sup> Los ODM:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

criterio, nos estamos refiriendo a Servicios Públicos y a generación de riqueza, a producción. La demanda en este momento es por mejores servicios para superar los índices del subdesarrollo en materia de salud, educación, saneamiento, energía y vivienda, y por otro lado, es el de generar procesos organizativos que devengan en mejor calidad de vida con trabajo estable y de calidad, salarios justos, precios y mercados para nuestros productos, ocio productivo, desarrollo espiritual.

Ese es el trabajo de nuestras democracias, ser transparentes en lo administrativo y eficaces a la hora de generar desarrollo y redistribución del excedente. Ambas categorías, la gestión administrativa y la gestión del desarrollo económico, necesitan ser conocidas y manejadas para lograr resultados.

Este documento, comparte algunas lecciones aprendidas para tener más y mejores ciudadanas y ciudadanos, y mejores procesos de desarrollo económico que sostengan la democracia.

## **2. Modalidades de la Participación**

Bolivia tiene incorporado el presupuesto participativo como política pública<sup>3</sup>. El Perú lo ejecuta. En el Uruguay es una norma específica para Montevideo, lo mismo en Porto Alegre, Brasil, de quién se tomó el modelo original. Ecuador, República Dominicana, Nicaragua, cuentan con leyes nacionales sobre la materia. Y existen modelos pilotos basados en la decisión política de autoridades puntuales, San Salvador, en el Salvador, Piura en el Perú, Córdoba en la Argentina, el Estado Miranda, en Venezuela, por ejemplo.

La Participación reconoce al ciudadano/a tanto como administrado/a, productor/a, consumidor/a, y establece tres niveles de complejidad; las manifestaciones de cada uno de esos niveles definen el tipo de relación que se tendrá con los aparatos institucionales públicos, el grado de apropiación del concepto de ciudadanía y la calidad de actor de desarrollo que será asumido. Al involucrar una visión de futuro, exige una definición de los actores individuales y colectivos y una propuesta de Estado. La priorización aislada de cada uno de esos niveles produce consecuencias previsibles en sus aspectos negativos. Sólo la incorporación integral de los mismos, puede ayudar a que el instrumento ofrezca una relación virtuosa:

---

<sup>3</sup> Ley de Participación Popular, 20 de abril de 1994.

1. **La Participación como Oferta – demanda.** La Planificación Participativa entendida como priorización de obras, que canaliza los recursos de inversión pública hacia la provisión de infraestructura y servicios para expresarse luego en un Presupuesto Participativo. El riesgo de centrarse exclusivamente en este nivel genera el conocido *pliego petitorio* de imposible solución por el volumen de demandas y la limitación de recursos.
2. **La Participación como Inclusión.** Nos encontramos frente a la multiplicación de ciudadanía, al conocimiento de derechos, del aparato público y la gestión del Estado. Esta modalidad se expresa en la existencia de actores políticos formados y capacitados para actuar en la esfera pública. La exacerbación de este nivel de la participación, genera activismo, movilización y demanda política.
3. **La Participación como instrumento para el Desarrollo económico local.** En los lugares que la Participación no incorpora el componente económico como un objetivo estratégico para lograr desarrollo, queda en el ámbito patrimonialista y rentista de la gestión pública. La sostenibilidad de procesos administrativos y políticos, pasa por un debate y adopción de estrategias y políticas de desarrollo económico que deben encontrar respuesta *desde lo local*, como condición de eficacia, para la construcción de una ciudadanía responsable y activa.

Dos son las lecciones que inferimos de esta relación.

La primera es que el manejo de los instrumentos de Inclusión, Gestión y Desarrollo requiere de un aprendizaje, y que debemos reconocer que los referidos al Desarrollo Económico, no han sido convenientemente socializados.

La segunda es que la propuesta de Presupuestos, de cualquier naturaleza territorial ellos sean, necesitan incorporar partidas para lograr desarrollo y riqueza, condición para lograr sostenibilidad. Tendremos que reconocer que el debate de los Presupuestos, no ha sido orientada muchas veces a que la participación se convierta en producción.

### **3. Instrumentos sobre los cuales actuará la participación**

La Participación necesita actuar sobre Territorios y sobre Instrumentos administrativos integrados. A mayor claridad de las competencias

territoriales<sup>4</sup> y de los instrumentos de gestión, mayor eficacia de la participación.

El modelo de gestión pública que busque facilitar la Participación y la Gobernabilidad debe integrar sistemas nacionales, departamentales y municipales de:

- a) Planificación: establece la visión de mediano y largo plazo, los objetivos a alcanzarse.
- b) Inversión Pública: establece las fuentes económicas y financieras con las cuales se contará para el cumplimiento de los objetivos políticos.
- c) Programación de Operaciones: que proporciona al servidor público los instrumentos para convertir los Planes en Programas y Proyectos específicos.
- d) Presupuesto: que permite la aprobación de partidas presupuestarias expresas en los Presupuestos públicos, con las cuales se ejecutarán las acciones específicas.

La lección que nos enseñan los procesos de Participación, es que la Inversión Pública y la Programación de Operaciones son tareas de las autoridades y los servidores públicos, con un alto contenido técnico y de especialidad; sin embargo, cuando se establecen modalidades participativas en la Planificación y el Presupuesto, se logran mejores resultados de Gobernabilidad.

#### **4. Algunas claves para tener presente**

El avance conceptual y práctico sobre la Participación y la Gobernabilidad, permite realizar algunas precisiones que ya son casi un espacio común

---

<sup>4</sup> Las características esenciales de los órganos administrativos territoriales, son:

- a) transferencia de recursos y competencia,
- b) transferencia de poder político y económico,
- c) decisión de la inversión,
- d) participación ciudadana,
- e) gestión, administración y ordenamiento territorial,
- f) gestión de recursos naturales y medio ambiente,
- g) visualización e incorporación de los actores excluidos,
- h) desarrollo de capacidades administrativas,
- i) alianzas público – privadas,
- j) debate productivo,
- k) seguridad alimentaria.

cuando se discuten estos temas y que se explican en sí mismas por la obviedad:

- a) **De los proyectos pilotos a las políticas públicas.** Necesidad que los esfuerzos desarrollados por la cooperación internacional, la academia, las ONG, los actores públicos, privados y sociales, puedan estar orientados a definir, aprobar o profundizar políticas públicas que superen la circunstancialidad de recursos destinados a planes y programas específicos.
- b) **De lo funcional – sectorial, a lo territorial.** La gestión pública está orientada a lo territorial, a la división política administrativa, a las competencias y los recursos para la inversión colectiva; los actores sectoriales defienden, legítimamente, sus propias visiones; la democracia administra territorios, los sectores, intereses.
- c) **De la planificación participativa a la creación de riqueza y redistribución del excedente.** Hemos avanzado colectivamente a descubrir, conocer y administrar procesos de identificación de demandas y planificación del desarrollo, orientadas fundamentalmente a servicios y necesidades sociales; las condiciones están dadas para dar el paso de calidad que discuta inversión para generar riqueza.
- d) **De las políticas macroeconómicas al Desarrollo Económico Local (DEL).** La estabilidad macroeconómica, objetivo estratégico de las reformas de primera generación, no llegaron como era la propuesta, a facilitar procesos locales de inversión y generación de excedente; no existe sostenibilidad de ningún proceso humano, si no posee las condiciones económicas para ello. Sólo produciendo riqueza localmente podrán justificarse los índices macroeconómicos.
- e) **Del DEL a la cadena del mercado.** El desarrollo e implementación de actividades económicas en niveles locales no son necesariamente garantía de generación de excedente, si no están acompañadas de las claves de productividad y competitividad que plantea el mercado, y que es donde se resuelve la producción.

- f) **De la soledad del liberalismo a la alianza estratégica.** No existe salvación individual de un empresario, de una comunidad, de un municipio. En cada nivel deben identificarse las alianzas con actores que participen del mismo objetivo, de manera complementaria y concertada; en lo sectorial y en lo territorial.
- g) **De las alianzas estratégicas a la ciudadanía inclusiva.** El proceso debe basarse en la ciudadanía, en sus componentes de derechos y obligaciones.
- h) **De la ciudadanía a la gobernabilidad democrática.** La ciudadanía requiere de institucionalidad para expresarse y así no venza la ley del más fuerte. Reglas de juego claras con las cuales cada actor, público o privado, conozca sus ámbitos de acción.
- i) **De la gobernabilidad democrática a la integración.** La autonomía, la independencia, la soberanía permiten aceptar alianzas extraterritoriales que faciliten sostenibilidad en ámbitos mayores. Lo contrario es aislarnos o que nos aislen.
- j) **De la integración a la solidaridad.** Fondos solidarios, políticas compensatorias, procesos diferenciados, forman parte de una condición esencial para buscar equilibrios.
- k) **Construcción de una Propuesta y explicitación de la ruta crítica.** Todos estamos cansados de las improvisaciones, de plazos que no se cumplen y de promesas. La gestión pública, la planificación, la administración de procesos y el ejercicio del poder, deben servir para afirmar las certezas y los compromisos.

## 5. Las variables territoriales

La población y la ciudadanía actúan sobre territorios, sobre división política administrativa.

En este aspecto es necesario conocer la institucionalidad pública existente para corregir lo que corresponda y demandar su funcionamiento para hacer efectiva la Gobernabilidad Democrática. Debemos recordar que el principio básico de la administración pública, es el cumplimiento del Principio de Legalidad, expresado en las funciones y competencias que tiene asignada

una repartición del Estado de naturaleza institucional y/o personal lo más cercano posible a los interesados, y cuyo cumplimiento no puede renunciar sin incurrir en ilegalidad o abuso de poder, en ambos casos, contrarios al interés colectivo.

La Función Pública en nuestros países cuenta con tres niveles básicos:

- a) Nivel Nacional: En esta instancia del Poder Público, además del Consejo de Ministros, los Consejos Nacionales de Políticas Económicas y de Políticas Sociales.
- b) Nivel Regional - Departamental: Prefecturas y Presidencias regionales, con administración de recursos y competencias.
- c) Nivel Municipal: Es el nivel de mayores posibilidades nacionales y sobre el que se asienta la Gobernabilidad democrática nacional.

De esos niveles, se derivan, agregan o constituyen, instancias territoriales orientadas fundamentalmente a la gestión, de los servicios y del desarrollo. Macroregiones, Mancomunidades Municipales, Consejos de Desarrollo Comunal, etc., plantean acciones concurrentes de diferentes instancias y actores.

## **6. Final: Participación, ¿para qué?**

El Objetivo político con el cual se ejecuta y desarrolla la Participación, define las variables administrativas y territoriales y lo que se pretende lograr con ella; Inclusión y Gestión, alternativas tradicionales y que se plantean en pliegos petitorios y en demandas sectoriales, pueden encontrar en la dimensión económica un instrumento extraordinario para jerarquizar la ciudadanía, hacer funcionar la institucionalidad democrática y lograr gobernabilidad.

Como se ha expresado, la ciudadanía informada requiere conocer el manejo de los instrumentos necesarios; la reivindicación política y social, por la magnitud de las necesidades, aparece en primera línea; cuando a ellas, se le incorpora el objetivo estratégico del desarrollo y del enfoque económico, podemos suponer que tendremos sostenibilidad. Esa es la gran apuesta.