

La participación heredada del neoliberalismo

JUNTO A LA reestructuración neoliberal de la economía y la reorganización del Estado hacia su descentralización se creó un nuevo aparato normativo compatible con el desarrollo y la subsistencia del nuevo modelo económico, en el que se incluyó la Ley 1551 y el modelo de participación popular.



Una reunión barrial, un escenario popular de real participación

Pág. 3

Nuevos horizontes de participación en la NCPE

LA NUEVA CONSTITUCIÓN abre la posibilidad de superar el modelo de participación impuesto durante el período neoliberal, al establecer escenarios de y permitir se estructuren mecanismos naturales para una nueva forma de participación y control social.

Pág. 3



inSURgente

CEDIB
Centro de Documentación e Información - Bolivia
Año IX - Octubre 2009
ZONA SUR DE LA CIUDAD DE COCHABAMBA

Suplemento "Participación y Control Social"

¿Cómo entendemos la participación?



LAS REFERENCIAS sobre participación y control social de la nueva Constitución Política del Estado abren, para muchos sectores populares y sobre todo los urbanos, perspectivas de participación para la población en distintos

niveles y la posibilidad de superar el modelo impuesto por la Ley 1551 (Ley de Participación Popular).

Pero el término participación esta siendo utilizado con distintos matices y significados, por eso cabe preguntarse: ¿Tiene para todos (gobernantes, políticos y pueblo) un significado y alcance similar?

En la perspectiva de construir, desde las experiencias e intereses de las organizaciones populares, una propuesta de ley de Participación y Control Social, dirigentes y vecinos emprendieron un proceso de capacitación y reflexión sobre el tema. Parte de los contenidos y el debate desarrollado en este proceso son publicados en este suplemento de divulgación popular.

Algunas propuestas sobre Participación y Control Social

VARIAS ENTIDADES estatales, instituciones y grupos vienen abordando desde distintas perspectivas y con distintos intereses el tema de la participación y el control social. En este sentido ya existen algunas propuestas cuyos principales planteamientos y límites presentamos en este suplemento para nutrir el debate y aportar a la construcción de una propuesta colectivamente construida.

Página Central



La movilización un mecanismo de expresión del poder popular

La participación a lo largo de nuestra historia

LA PARTICIPACIÓN de la población y los sectores populares en asuntos de interés colectivos no es fenómeno reciente. En cada período de nuestra historia los diferentes sectores sociales han intervenido de distinta forma y con desigual predominio en la toma de decisiones y la conducción de la misma sociedad.

De igual modo que los espacios de participación fueron variando con el correr del tiempo, también el sector social protagonista en cada momento fue cambiando.

Pag. 6-7

¿Cuánto participamos realmente con la llamada Participación Popular?

Pag. 8

El desarrollo del concepto de participación

La iniciativa de incorporar la participación de los sectores sociales en la administración de los recursos públicos no es espontánea. No surgió del impulso generoso y desprendido de los gobernantes, ni como medida adoptada ante la necesidad evidente de inclusión, ni se trata de una realización derivada de la voluntad de ejercer medidas solidarias inspiradas en la justicia y la igualdad.

Ante esta constatación, es necesario averiguar las verdaderas motivaciones que explican la aparición de la participación de la población en los niveles del Estado, las

causas objetivas.

Indagar sobre tal información no es otra cosa que identificar la plataforma ideológica de estas medidas, pues la normativa referente a la participación surge en una circunstancia específica del desarrollo de la sociedad.

¿Es reacción ante una situación determinada? ¿Talvez ante un conflicto? ¿Qué funcionalidad tiene la participación en la estructura normativa del Estado?

¿Cuál es su razón histórica de ser?



Unos reservaron para sí, riqueza y poder, los otros en su lucha por vivir se les enfrentaron

(Mural "Del Porfiriato a la Revolución" de Alfaro Siqueiros)
(Del cuadro "manifestación" de Antonio Berni)



LA PARTICIPACIÓN ESTÁ presente como un elemento fundamental en cualquier proyecto político, sea este de carácter liberal, neoliberal o bien en un proyecto alternativo o social. La diferencia radica en el lugar y la función que ocupa la participación en la relación entre los individuos y el Estado. Identificar su lugar y función, es identificar la naturaleza y finalidad que ocupan los procesos participativos en los distintos proyectos políticos que a su vez se distinguen justamente por la forma en que la participación es desarrollada.

Un derecho político básico de toda República

Un elemento que contribuyó al nacimiento de los Estados nacionales modernos (los estados o países tales como los conocemos en la actualidad) fue la crítica que hicieron las corrientes republicanas hacia el absolutismo con que las monarquías medievales gobernaban prácticamente todo el mundo.

La crítica consistía en que la potestad de manejar los destinos de una nación y administrar sus recursos (asuntos de interés público)

no podían ser privilegio de la nobleza que detentaba esas facultades apelando a un supuesto derecho divino, sino potestad de toda la población.

Una conquista liberal traducida en el sufragio

Cuando la burguesía europea sepultó a las monarquías, erigió los estados modernos e impuso la forma de gobierno republicano basado

esencialmente en la participación de los ciudadanos en la conformación de los poderes públicos.

Por eso la participación se consagró como un derecho político básico en la forma de sufragio y fue incorporado como un derecho personalísimo e individual pero orientado al ámbito de las decisiones públicas.

Una necesidad para la gobernabilidad neoliberal

Debido a los problemas de gobernabilidad que han tenido distintos regímenes, los gobiernos han asumido el reto de "hacer participar" en sus políticas a la sociedad civil para que, tomadas en cuenta sus propuestas, no sean cuestionadas sus políticas.

Por eso con la llamada "participación ciudadana" además de la conformación de los poderes públicos, se incorpora a la población, sus propuestas y opiniones, en el funcionamiento del Estado para garantizar su estabilidad. En nuestro país ese intento de involucrar a la sociedad en la gestión pública es reciente, llegó con el neoliberalismo y se ha venido a llamar Participación popular.

Distintas formas de entender la participación

	Política liberal	Política neoliberal	Política popular alternativa
El concepto de participación	Es la capacidad individual para incorporarse en las oportunidades del mercado (libertad de elegir) que el Estado no debe obstaculizar.	Es el aporte funcional y subordinado de la población a las iniciativas diseñadas y controladas desde el Estado, en pos de reducir sus costos, mejorar su cobertura e identificar temas no detectados.	Es una práctica colectiva que busca la acción según una intención, de forma que el sujeto asuma la acción para cambiar las condiciones en las que vive. Se da en espacios conquistados y no en los cedidos.
Toma de decisiones	Se elige a los administradores de los asuntos públicos. Se toman decisiones respecto los servicios de manera individual, según criterios del mercado. Las elecciones y cambio de autoridades son periódicos.	Se controla y se limitan los espacios de participación que son generalmente consultivos	Se toman decisiones sin intermediarios, con independencia y autonomía
Mecanismo de participación	Sufragio universal (individual) y secreto (privado) mediante sistema de partidos en el mercado electoral	Espacios institucionales y regulados para priorización de demandas, diagnósticos y para fines de consulta	Instancias colectivas, deliberativas y de toma de decisiones. Democracia directa popular o comunitaria
Fin de la participación	Reproducir el sistema social y político	Legitimar el sistema político y dotarle estabilidad	Atender las necesidades y demandas de la colectividad

Alcances y fines

AUNQUE TODOS aceptan los principios básicos sobre la participación, es evidente que su aplicación tiene notables diferencias.

Cuando participar era solamente asistir a la conformación de los poderes públicos, reducida al acto electoral (sufragio), la ampliaron a más escenarios y se incorporó la consulta ciudadana, el referéndum, etc, etc. Pero la participación mantuvo su principal fin: la renovación y legitimación permanente de la institucionalidad imperante.

Cuando participar es además un pilar de la gobernabilidad, se busca paliar las necesidades sociales básicas creando procedimientos de consulta y mejorando la inversión de recursos, para anular la protesta social. Por eso ahora la participación se reduce en un procedimiento técnico y administrativo (se despolitizó) y quedó como una iniciativa de los poderes públicos cumpliendo, eso si, su principal fin: la integración social y el disciplinamiento.

La participación heredada del neoliberalismo

SI BUSCANDO LA razón de ser de la “participación popular” heredada del neoliberalismo nos quedaríamos con lo enunciado por el proyecto de Ley de PP que dice buscar “la justicia, la solidaridad y el desarrollo armónico de la república” estaríamos quedándonos en el plano de las explicaciones subjetivas.

Entre 1.993 y 1.997 la coalición de gobierno MNR-MRTKL, UCS y MBL, pacto por “la gobernabilidad y el cambio” presidida por Gonzalo Sánchez de Lozada, emprendió una serie de reformas tendientes a consolidar la reestructuración neoliberal de la economía (iniciada en los 80 con el D.S. 21060) y la reorganización del Estado hacia su descentralización.

Se afectó la presencia estatal en el control de los recursos naturales (leyes de Hidrocarburos, Forestal y ley del Servicio Nacional de la Reforma Agraria en 1996; el Código de Minería en 1997 entre otras disposiciones); así como apuntaron a traspasar facultades estatales hacia instancias de gobierno locales o a particulares (leyes de Capitalización, de Participación Popular y Reforma Educativa en 1994 y de Descentralización en 1995).

Fueron las políticas de ajuste estructural las que exigieron un nuevo aparato normativo que cumpliera la misión de imponer al nuevo conflicto social un cauce de desenvolvimiento compatible con el desarrollo y la subsistencia del nuevo modelo económico. Así, el modelo de participación impuesto por la Ley 1551 se inscribe dentro las medidas que consolidaron la vigencia del modelo neoliberal.

Características del modelo de participación neoliberal

(Conclusiones del Foro “Experiencias de participación y control social” 23/07/2009)

Ausencia de poder de decisión. Los espacios creados por la Ley de Participación popular, la ley del SUMI y Reforma Educativa se reducen a espacios consultivos o de “vigilancia” sin ninguna capacidad de decisión o con alguna reducida a aspectos insignificantes.

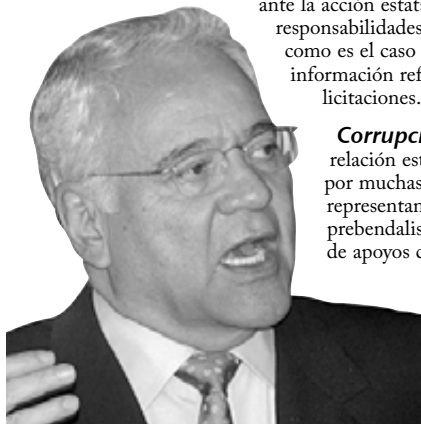
“Obrismo”. Con organizaciones patrocinadas desde el Estado la población esta librada a las condiciones del Mercado asumiendo el rol de consumidora de servicios que no cuestiona la calidad de los mismos, ni las políticas que están detrás de las decisiones estatales.

Fragmentación. Pese a las enormes y crecientes necesidades de la población, el actual modelo de participación parte de una unidad territorial demasiado pequeña, las OTB y tiene como eje el manejo y distribución de escasos recursos económicos.

Desarticulación. Entre las organizaciones creadas durante el período neoliberal, las de existencia previa y las ignoradas por la normativa, existen problemas de superposición y cruce de acciones y competencias; y una innecesaria especialización y separación del tratamiento de los problemas.

Obstaculización. La normativa referida a procesos de planificación, participación y control no define sanciones ante la acción estatal que evade responsabilidades o le pone obstáculos, como es el caso del difícil acceso a información referida a presupuestos y licitaciones.

Corrupción y cooptación. La relación establecida con el Estado por muchas organizaciones y representantes esta mediada por el prebendalismo, la correspondencia de apoyos con las autoridades que desnaturaliza los intereses de la población.



Nuevos horizontes de participación en la NCPE

LA NUEVA CONSTITUCIÓN abre la posibilidad de superar el modelo de participación impuesto durante el período neoliberal, al establecer escenarios de participación y al permitir se estructuren mecanismos naturales para ese fin.

El capítulo de Derechos Políticos otorga el derecho a participar “en la formación, ejercicio y control del poder político” (Art. 26) y aunque privilegia el sufragio privado e individual abre un espacio a “la democracia comunitaria (...) siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio”. Se establece el derecho a “la fiscalización de los actos de la función pública” que permite a la sociedad civil inspeccionar, revisar, vigilar, cuidar y fundamentalmente enjuiciar las acciones de la función pública.

El capítulo específico de **Participación y Control Social** (Arts. 241 y 242) abre para la sociedad civil la posibilidad de participar en el diseño de las políticas públicas, ejercer el control social a la gestión pública estatal, a entidades que administren recursos fiscales y a la calidad de los servicios públicos. Ahora, la participación y el control social implican:

- Participar en la formulación de las políticas de Estado.
- Pedir la revocatoria de mandato de forma fundamentada y según procedimiento.
- Coordinar la planificación y control, y pronunciarse sobre la gestión de los órganos y funciones del Estado. (Por el Art. 317 el Estado se obliga a garantizar la creación, organización y funcionamiento de una entidad de planificación participativa.)
- Apoyar en la construcción colectiva de leyes y en transparentar la elección y designación de cargos públicos.

El capítulo mencionado señala que la participación y el control social deben desarrollarse en todos los niveles del gobierno y las entidades autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.

Pero la Constitución también establece mecanismos de participación y control social, en los sectores de salud (Art. 40), educación básica (Art. 83) y gestión del agua (Art. 374 I.), en todos ellos el Estado garantiza la participación de la población organizada en la toma de decisiones y en la gestión de las distintas áreas. Además los escenarios de participación y control son ampliados a:

- Los recursos naturales, donde la participación y control social de los ciudadanos está abierta en el diseño de las políticas sectoriales (Art. 351 III),
- La gestión y organización de entidades económicas estatales (Art. 309) y
- La Seguridad Social (Art. 45 II) que bajo la dirección y la administración estatal permite control y participación social.

La NCPE consagra el derecho a “acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual y colectiva” (Art. 21, inc. 6); el derecho a la petición (Art. 24), además imponer a funcionarios y autoridades la obligación de entregar la información requerida de manera completa, veraz, adecuada y oportuna (Art. 242).

Los mecanismos de acción legal con los que la población cuenta parten de la denuncia como un deber de todo ciudadano (Art. 108), la acción de cumplimiento (Art. 134) y la figura de la Acción Popular (Art.135 y Art. 136).

La Constitución finalmente deja a la población definir la estructura y composición de la participación y control social quedando para el Estado el deber de “generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad”.



MANTIENEN EL MODELO PARTICIPATIVO NEOLIBERAL

Las propuestas apuntan a una partici

Varias entidades estatales, instituciones y grupos vienen abordando desde distintas perspectivas y con distintos intereses el tema del control social. En este sentido ya existen algunas propuestas cuyos principales planteamientos y límites presentamos en este suplemento y aportar a la construcción de una propuesta colectivamente construida.

El Anteproyecto de Ley de P y CS de la FACOVOL

La propuesta del Anteproyecto de Ley de Participación y Control Social que viene trabajando la FACOVOL (Federación de Asociaciones de Comités de Vigilancia de Bolivia) ha tenido dos presentaciones en borrador, una de ellas es la entregada en el Congreso de los vigilantes realizado en la ciudad de Sucre en mayo pasado.

Análisis de los principios del Anteproyecto de Ley

EL ANTEPROYECTO inicia haciendo mención a los principios sobre participación consagrados en la Nueva Constitución Política del Estado.

La propuesta asume la "Representación Social" mediante delegados, manteniendo la figura del Comité de Vigilancia y dejando, como hasta ahora, a los "vigilantes" potestades abiertas para su libre acción a nombre de los representados.

En el acápite "unidad e integralidad orgánica" afirma que "toda acción, persona o ente que pretenda dividir o enfrentar a las organizaciones sociales, a sus miembros o a estas, con los gobiernos respectivos, merecerá ser objeto de censura social y procesamiento jurídico".

Si bien es cierto que con la Ley de Participación Popular muchas Autoridades, con el fin de

disponer de respaldo, no dudaron en enfrentar a los vecinos creando directivas paralelas y afines a su gestión; no queda claro si con este principio por el contrario se apunta a anular la demanda confrontada con las autoridades (muchas reivindicaciones y demandas populares han sido conquistadas sólo mediante el enfrentamiento abierto a las políticas de las autoridades) o si se pretende establecer el monopolio de representación en el nivel de control social.

Sin duda un gran avance en la propuesta del anteproyecto de la FACOVOL es plantear la equidad social como elemento que dirija la inversión pública, pues se plantea que la inversión sea de acuerdo a la necesidad de los sectores más desprotegidos, priorizando la resolver las necesidades básicas.

Actores de la participación y el control social

El anteproyecto recogiendo el espíritu de la ley Participación Popular, repite textualmente partes de la Ley 1551, aún cuando de forma nominal incorpora la participación de jóvenes, mujeres, adultos, mayores, personas con discapacidad y personas de autodefinición sexual o genérica alternativas, la representación final la mantienen los comités de vigilancia que surgen de las OTB.

Así lo establece el anteproyecto cuando determina que quienes van a tener reconocimiento legal, a través de la personalidad jurídica, serán las OTB. La incógnita es saber quienes podrán acceder a la calidad de OTB, si fuera el caso de atribuirse esa calidad sólo a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales (para el área urbana) como hasta ahora, nuevamente se estaría reiterando los elementos centrales de la Ley 1551, por tanto la territorialización de la representación seguiría siendo el ámbito de la representación de las organizaciones populares.

El anteproyecto establece que el sujeto de control social seguiría siendo el Comités de Vigilancia, de representación individual y con facultades plenas para ejercer el control social.

Se plantea también formar especialistas en el Control Social, mediante la creación de las escuelas de gobernanza pública para la formación técnica y especializada en el tema, de esta forma entendemos que se crearía un espacio totalmente desarraigado de las organizaciones vecinales.

La propuesta de Estatuto Autonómico de CIU

La agrupación Ciudadanos Unidos presentó públicamente una propuesta de Estatutos Autonómicos para Cochabamba, una propuesta completa que permite un balance respecto a su enfoque sobre participación y control social y clarificar los enfoques que se están poniendo en escena sobre este tema.

Enfoque de participación en el Documento de CIU

EN EL DOCUMENTO la concepción prevalente de "participación" se circunscribe a tomar "en cuenta la opinión de la población" (Art. 15, incisos a y c). Se reitera los escenarios de participación ya consolidados como las elecciones y el referéndum: "participar en la formación de los poderes públicos nacionales, departamentales, provinciales, municipales y autoridades indígena originario campesinas ... enmarcados en las leyes y el presente estatuto" Art. 15 c).

Se trata de una participación de "integración" y entendida como "formar parte de manera efectiva en la vida política, económica, cultura y social del país y del departamento de Cochabamba" (Art. 15, d), un enfoque de "participar en la gestión", opinar y hacer algo sobre y en el proceso de la gestión pública:

- El artículo 8 inciso 6, refiriéndose a los principios de la gestión del Gobierno Departamental, habla de la "participación y concertación" de todos los sectores sociales.
- El artículo 20 lo dice claramente. "participación en la gestión a través de la planificación y otros mecanismos, así como también de control social sobre el actuar de las autoridades y el adecuado uso de los recursos y hacer efectivos esos procesos".
- Los artículos 103 y 104, referidas al rol del Gobierno Departamental en la economía, hablan de participación de la población como un "ingrediente consultivo". Lo mismo sucede con el artículo 124 que habla de la política



Vigilantes apuestan por mantener protagonismo en el control social



Samuel S

participación sólo consultiva y regionalizada

na de la participación y el
elemento para nutrir el debate

fiscal. En tales casos el sujeto de las decisiones es el Gobierno, Departamental y la "participación de la población" aparece como un aditivo complementario.

- El artículo 63, inciso "t" (Atribuciones del Prefecto o Gobernador) cuando habla de "Promover y fomentar la participación democrática del pueblo en la formulación de política, planes y programas de la Prefectura" delata su limitación a las ya consolidadas reglas de juego institucionales y sobre todo se trata sólo de una participación en la formulación que no es la ejecución ni la evaluación ni la fiscalización.

No se supera el modelo participativo neoliberal

En definitiva, el documento asume la participación en sentido de apoyo a la "gestión", "hacer algo" en la gestión pública, un nivel de implicación práctica y sectorial en alguna parte o proceso específicos de ella, un enfoque ya ensayado por el modelo neoliberal, aunque con algunos atisbos "democratizadores" hacia "instituciones propias de la democracia participativa", pues el Artículo 20 de la propuesta:

- Pone el énfasis en el establecimiento de una institucionalidad para la participación social con escenarios de diálogo regulado, consideración en calidad consultiva de las opiniones de la ciudadanía,
- Establece claramente condiciones de participación: quiénes dialogan, sobre qué temas, en qué plazos, con qué costos, en qué momentos...

Obviamente muchas de estas condiciones aún no están establecidas por el Estatuto pues no es la instancia debida para los detalles, sin embargo todo el enfoque de participación camina a ello, a precisarse en leyes y reglamentos específicos que establezcan estas condiciones. El artículo 20, central en la referencia a participación y control social, explicita que es obligación del gobierno departamental "crear los mecanismos para hacer efectiva la participación, gestión y control social y ciudadano"

El enfoque de participación que tiene esta propuesta de Estatuto Autonómico de Cochabamba no es, en absoluto, el enfoque de participación en cuanto capacidad de decisión. Por tanto, si confrontamos este enfoque de participación y control social con la pretensión de una gestión pública dentro del "proceso de cambio" histórico que decimos estar viviendo en el país, tenemos que concluir que esta propuesta de Estatuto Autonómico no representa en absoluto ningún avance cualitativo de la participación social.

El Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías

El anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización de julio 2009 define importantes aspectos sobre la forma en que está planteando la participación y el control social el gobierno y el ministerio de Autonomías.

LA PARTICIPACIÓN en el proyecto autonómico del gobierno es considerada como un derecho (Art. 5, inc. g); una finalidad (Art. 6, numeral I) y una obligación del Estado fomentarla: "Los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social en la vida política, económica, cultural y social." (art. 5 inc. q)

Según el Anteproyecto la regulación de la participación y el control estaría en el marco de los alcances de la Ley de Autonomías. (Art. 3, a) pero también señala que son las entidades autónomas las que deben "Incluir, en los proyectos de estatuto o carta orgánica, mecanismos y formas de participación y control social". (Art. 39 inc. g) y más aún son las prefecturas las que deben crear "un sistema de control social" (Art.46).

Específicamente prescribe la participación de la población en la elaboración de presupuestos públicos (Art. 148). Pero algunas facultades son reservadas, por ejemplo:

- Las entidades autónomas tendrían a su cargo el control y fiscalización del cumplimiento de obligaciones tributarias (art. 118 inc. g).
- A las prefecturas les tocaría controlar los recursos asignados para los servicios personales de educación, salud y asistencia social. (Art. 63 inc. 18)
- Al Consejo Departamental le correspondería controlar y fiscalizar la gestión administrativa del Prefecto. (Art. 48); además de controlar y evaluar la ejecución de los planes, programas y proyectos departamentales (Art. 48 inc. d).

Promover la participación "y atender los requerimientos del control social" son deberes del Consejo Departamental (Art. 49) como de las Prefecturas (Art. 63 inc. 21)

Escenarios y alcances

El anteproyecto delimita tres escenarios para la población:

- Participación, en el diseño de políticas públicas.

- Fiscalización, de la gestión pública de las entidades autónomas y
- Control social, a la calidad de los servicios públicos. (Art. 163)

La Participación (voluntaria, no remunerada y equitativa) estaría abierta para la elaboración de los Estatutos y Cartas Orgánicas; la formulación de las políticas de inversión pública "sobre todo en las de provisión de servicios básicos" y en la construcción colectiva de leyes y normas que afecten a la política pública. Para tal efecto el Anteproyecto incluye mecanismos "de la democracia participativa: la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa."

El Control Social consistiría en transparentar el uso de los recursos; acceder a información completa, veraz, adecuada y oportuna; pedir la revocatoria de mandato de forma fundamentada y según procedimiento; conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de las autoridades; denunciar los actos u omisiones que afecten a la participación o generen corrupción; determinar, por medio de informes, si existen indicios de responsabilidad, entre otras atribuciones (Art. 166).

Pero todas esas facultades se concentrarían en una instancia de Control Social definida en cada entidad autónoma (personalidad jurídica y autonomía organizativa). El anteproyecto sólo prescribe que el mecanismo de elección sería el voto secreto y no obligatorio (salvo en los territorios con autonomía indígena) de entre postulantes propuestos por las organizaciones y ciudadanía de las entidades autónomas.

Como puede evidenciarse el régimen de autonomías define un sistema de participación en un nivel consultivo y hasta deliberativo, regionalizado, con instancias de control especializadas y de delegados remunerados, no revocables y electos con mandato abierto.



oria, se encarga de diseñar la propuesta central de CIU



El Ministro de Autonomías, Carlos Romero viene socializando la propuesta

La participación a lo largo de nuestra historia

De igual modo que los espacios de participación fueron variando con el correr del tiempo, también el sector social protagonista en cada momento fue cambiando.

Por eso, si bien la participación de las organizaciones en los asuntos de interés colectivo fue una constante, es necesario considerarla con relación al escenario mayor de tratamiento y conducción de los asuntos públicos, esto es el Estado, sus instituciones, leyes y gobernantes.

Otro aspecto importante es la orientación que las prácticas participativas con relación al Estado tuvieron en cada momento de la historia. Si esos escenarios se debieron a la iniciativa de los regentes del Estado o por el contrario fueron resultado de la lucha popular. Eso denotará su naturaleza y finalidad.

Por último en esta breve revisión del desarrollo histórico de la participación, es necesario por lo menos mencionar la forma, procedimientos o instituciones planteadas hayan o no sido instituidas.

La participación colectivista

EL AYLLU ERA la forma organizativa primera de las sociedades agrarias andinas, donde la relación con la tierra y el trabajo comunitario impusieron una forma colectivista de organización y funcionamiento de la sociedad. Aunque las tareas de gobierno se fueron especializando, no llegaron a un nivel estatal de organización (Con excepción de los imperios tihuanacota e inca).

La participación y el gobierno estaban estrechamente ligados a lo comunitario, la autoridad era jerárquica y rotativa y todas las decisiones consultadas en comunidad.

Los asuntos de interés colectivo eran resueltos mediante institutos como la M'ita, la Jayma y la minka que eran trabajos o prestaciones colectivas, por turnos o de servicio para tareas tales como la limpieza de canales, administración de parcelas, construcción de viviendas, trabajo agrícola, etc., etc., que tenían una base moral y voluntaria de colaboración aunque era de cumplimiento general y perentorio.

El control exclusivísimo del Estado

La organización de la república mantuvo la herencia colonial del privilegio en el manejo de los asuntos públicos. Hasta 1880 (mientras la mayoría indígena estaba al margen de la misma nacionalidad boliviana y sin la posibilidad de ejercer derecho alguno) una casta oligárquica de terratenientes y generales asumió el absoluto control del Estado.



La organización y autoridad colectivistas viven aún en las comunidades

La gestión de gobierno puramente de contingencia ante asonadas y cuartelazos cerraron toda posibilidad de participación de otros estamentos sociales.

Aunque en este período existieron hasta 12 convenciones, asambleas y congresos constituyentes y en algunos períodos "la cámara de representantes" y el senado funcionaron con cierta regularidad, su conformación se debió a delegación de "notables" o "personajes ilustres" designados por las juntas electorales de parroquia. Las mayorías nacionales estaban al margen del funcionamiento estatal y de sus instituciones.

La participación privilegio exclusivo de la élite gobernante

Luego de la Guerra del pacífico, el ingreso al país de los primeros capitales y consorcios impuso a los gobernantes la necesidad de establecer cierto margen de institucionalidad, abriendo de esta forma un espacio democrático muy limitado, circunscrito a la conformación de los poderes públicos.

Entre 1886 y 1951 se eligieron a las principales autoridades y representantes, pero con un sistema de participación excluyente. El sufragio censitario o restringido imponía requisitos como el "saber leer y escribir y tener propiedad inmueble" para

participar de las elecciones y más aún para ser candidato. (El voto femenino recién fue establecido en 1945)

Pese a que (en casi durante 70 años y en 16 elecciones) conservadores, liberales y republicanos se disputaron el gobierno, fue en realidad la oligarquía (terratenientes, militares y empresarios mineros) la que asumió el control y manejo del Estado y decidió todos los aspectos de la vida pública.

Los primeros atisbos de participación por iniciativa propia

Desde mediados del siglo XIX, ciertos sectores fueron ganando espacios en el escenario político. Hacia 1853 por ejemplo, gremios de artesanos sostuvieron e influyeron en la política del "Tata" Belzu convertido en su redentor. La oligarquía precipitó su caída y combatió el gremialismo hasta hacerlo desaparecer hacia 1860.

Con la incursión del capitalismo y la incorporación de Bolivia en el mercado mundial surgen hacia 1905 organizaciones mutualistas, cuyos dirigentes ganados por los liberales accedieron incluso al parlamento. Es el caso de José Calderón, primer parlamentario obrero cuyas iniciativas legislativas fueron desahuciadas por su mismo partido.

Desde la fundación de la primera Federación Obrera a nivel nacional (1912), hasta la conquista de las 8 horas de trabajo en Huanuni (1919), anarcosindicalistas y socialistas intentaron superar el colaboracionismo de las mutuales y hacer de los nacientes sindicatos organismos independientes y de lucha clasista.



En centros artesanos como este de fines del Siglo XIX, nacieron las primeras mutuales.

La participación política durante el período liberal era exclusiva para letrados y propietarios



Entre la lucha social y el corporativismo

El fracaso en la guerra del Chaco movió a los militares a asumir un rol protagónico en la política boliviana y un naciente nacionalismo ejerció influjo en los distintos gobiernos militares. Pero también la irrupción de la clase obrera en la política boliviana con una perspectiva independiente y antagonica a los intereses de la oligarquía indujo a la oficialidad a adoptar políticas progresistas de "entendimiento con clase trabajadora" y abrir escenarios de participación para trabajadores e indígenas sobre todo en los regimenes de Toro, Bush y Villarreal.

Ello se tradujo por ejemplo, en la organización del Congreso Indígena de 1945 y antes, en el nombramiento de Waldo Álvarez, obrero y dirigente de la F.O.T., como Ministro de Trabajo (1936).

Pero el "socialismo militar" incluso pretendió convertir a los sindicatos en la base de constitución de los poderes públicos, mediante la sindicalización obligatoria "en sindicatos de gremios, de empresa, de profesión e industria" y la creación de una Asamblea Nacional Permanente de Sindicatos (ANAPES) con funciones de Senado.



Mineros de Siglo XX en los años 50. Los sindicatos opusieron formas de organización social diferentes a las del Estado denunciado como clasista

La centralidad clasista y el co-gobierno

El movimiento sindical desarrolló una ideología política propia (en el sector minero se tradujo en la "Tesis de Pulacayo") y luego de la revolución de 1952 la clase obrera a través de la COB (amplia federación de sindicatos) intervino con su estructura organizativa unitaria y centralista en la adopción de medidas de transformación revolucionaria

La COB, que se constituyó en interlocutor directo con el Estado por su cohesión orgánica, alta politización e independencia, impuso el co-gobierno ejerciendolo a través del designamiento de ministros obreros (de Minas y Petróleo, Trabajo y Asuntos Campesinos) y a través del derecho de supervisar, administrar y vetar la dirección de las empresas mineras nacionalizadas, de YPF y de la seguridad social.

La poder de decisión se planteó con el control obrero de las empresas nacionalizadas, una estrategia de los sindicatos mineros para conocer los secretos técnicos de la producción y confrontar la lógica de gestión empresarial con la propuesta obrera. Esta experiencia también buscó demostrar que la sola "participación" no era suficiente sino que era necesario pasar a un nivel de "decisión", de real control.

La participación cooptada

Pero el MNR desde el principio combatió las propuestas de cogobierno y control obrero planteados por la COB y para anular su presencia y poder institucionalizó el clientelismo como modo de relación entre el Estado y la sociedad civil.

La respuesta gubernamental fue la distorsión de la propuesta: reglamentó el control obrero reduciéndolo a una representación individual, un cargo de privilegios y no revocable, y permitiéndolo su funcionamiento sólo en condiciones de minoría en los directorios. Así implementada la medida, los controladores terminaron controlados, ajenos a sus bases muchos se corrompieron y sirvieron a los gobiernos para justificar medidas antipopulares mientras las empresas siguieron manejadas igual que antes.



Imagen que ilustra la vigencia del pacto militar campesino, base de los regimenes de fuerza y del clientelismo como medio de gestión pública

Pero la organización de estructuras de cooptación y control sindical se impusieron con mayor fuerza en las masas rurales, donde el prebendalismo y la formación de clientelas fueron los vehículos de subordinación y sujeción a los gobiernos emeneristas y luego a los gobiernos militares, situación que luego dio origen al "Pacto Militar - Campesino" alianza que sostuvo a las dictaduras en su cruzada represiva al movimiento popular.

La disputa por el control del Estado

El desplazamiento del MNR del poder (y el consiguiente declive del control que ejercía sobre sectores populares) y luego la crisis del mismo pacto militar-campesino (tras la muerte del caudillo militar Barrientos), permitió que la política obrera fuera progresivamente asumiendo fuerza hasta llegar incluso, en 1970, a disputarle a empresarios y militares el mismo control del Estado.

En 1971 el movimiento obrero gestó la creación de un órgano de poder paralelo al Estado: la Asamblea Popular, que se proyectó como un parlamento popular, con funciones deliberativas, de gobierno y fuerza armada y que aspiró a ejercer poder real de forma alterna a la institucionalidad y autoridad vigentes en pos de la toma absoluta del poder.

Se organizó sobre la base del Comando Político de la COB y su composición era esencialmente sindical y clasista, con representación de los "partidos revolucionarios" y presidida por el proletariado minero. Cuando organizaba asambleas populares regionales en las principales capitales y cabildos en algunas poblaciones fue abruptamente interrumpido por el sangriento golpe militar de Banzar, quedando para la historia como el mayor intento popular por tomar el control del Estado.



Trabajadores y dirigentes políticos en la experiencia de la Asamblea Popular del año 71 que ensayó ejercer poder de forma paralela al del Estado.

La democracia del método único

Luego de los regimenes militares, la democracia fue concebida de diferente modo: Los partidos y sectores empresariales la querían para "ordenar la casa" y llevar los conflictos sociales al ámbito parlamentario, asumiendo los partidos políticos el rol de mediación entre sociedad civil y Estado. Los sectores populares insistían participar de las políticas públicas y el desarrollo nacional para conseguir mejores condiciones de vida para la población.



El sufragio individual y privado es el vehículo casi exclusivo de las decisiones sobre asuntos de interés colectivo y público.

Así el voto fue la única forma de participación que se adoptó, con el argumento de que la participación de los sectores populares y sindicales, basada en la demanda y la movilización, eran métodos incompatibles con el nuevo orden democrático y por tanto había que asumir una relación "más racional" entre sociedad civil y Estado.

Ni participación ni popular

LAS FALACIAS DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS AUTONOMÍAS MUNICIPALES

La llamada "participación popular", con su estructura de planificación participativa, sirve de argumento y justificación social para la vigencia del modelo neoliberal. Pero en los hechos la mayor parte de la población, concentrada en las ciudades y a lo largo de 15 años de aplicación de la Ley 1551, no ha participado en la definición de políticas ni en la distribución de los recursos públicos.

La posibilidad de decisión es mucho más estrecha cuando revisamos, por ejemplo, la participación de la población en la definición de la inversión de los recursos municipales. En el siguiente gráfico se muestra la proporción en que las OTB (a través de sus dirigentes) pueden decidir en relación al total de los recursos que tiene la Alcaldía Municipal (recursos de Participación Popular, del IDH, del HIPIC y recursos Propios).

*Para el gráfico se ha tomado el promedio de los presupuestos de las gestiones 2007, 2008 y 2009 del municipio de Cusco de Cochabamba.



Los espacios de la llamada planificación participativa se reducen a procedimientos netamente administrativos en los que tienen mayor preponderancia los funcionarios y técnicos municipales y los estrechos márgenes abiertos a la población son momentos consultivos y dirigenciales.

Formulación de los objetivos institucionales y de gestión	Oficiales Mayores, Directores, según el programa de Gobierno Municipal y/o PDM
Formulación del PDA	Unidad administrativa, funcionarios y técnicos
Conciliación de obras de la gestión anterior	Comité de Vigilancia y Dirigentes Distritales
Definición de inversión en Desarrollo Humano	Unidad administrativa, funcionarios y técnicos
Priorización de obras	Equipo técnico de planificación con OTB y Comité de Vigilancia.
Matriz general por Estructura Programática	Equipos de planificación y finanzas según directrices de Ministerio de Hacienda
Perfiles de proyecto	Funcionarios y técnicos

Gastos fijos deducidos por ley de los recursos de Participación Popular

Ley 2296 de Gastos Municipales Art. 3 "Se establece como porcentaje máximo para gasto de funcionamiento, el 25% (...) solo se pueden utilizar los Ingresos Municipales Propios y los Recursos de la Coparticipación Tributaria."	25% Gastos de Funcionamiento
Ley 2426, del SUMI, Art. 3 y 4 Establece "El 10% de los recursos de la Participación Popular (Coparticipación Tributaria Municipal), para el financiamiento de insumos, servicios no personales y medicamentos esenciales del Seguro Universal Materno Infantil".	10% Financiamiento del SUMI
Ley 2028 de Municipalidades, Art. 151 "Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas a los Comités de Vigilancia, se crea en cada Municipio el Fondo de Control Social (...) integrado por (...) recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria" (el 0,25% de los recursos de PP en municipios de más de 100 mil habitantes).	0,25% Fondo de Control Social
LEY 2770 del Deporte, Art. 29 "Para el desarrollo deportivo en su jurisdicción, los Gobiernos Municipales asignarán (...) El tres por ciento (3%), como mínimo, de los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria"	3% Fomento al Deporte

La protesta y la propuesta vecinal

Algunos de los planteamientos vecinales en torno al tema de la participación y el control social, extraídos del "Manifiesto" del Encuentro Nacional de organizaciones urbanas realizado en Vinto, el 5 de Septiembre de 2009.

En 15 años de vigencia de la Ley 1551 de Participación Popular no se han resuelto los problemas de pobreza y desempleo en las ciudades:

- Las organizaciones vecinales se han visto fragmentadas, desarticuladas, sujetas a la subordinación y el clientelismo por parte de las autoridades municipales.
- Dirigentes y vigilantes se han alejado de sus bases, han funcionado casi como apéndices subordinados a las autoridades y no han

defendido los intereses de la población ni mucho menos contribuido a una efectiva fiscalización de la gestión pública.

- La LPP ha relegado a las organizaciones al ámbito local y no ha permitido una participación y control social en el nivel departamental y nacional.
- En el ámbito municipal no se ha permitido una real participación sobre todos los recursos municipales, sino sólo sobre los de Coparticipación Tributaria.

Ante ello, dirigentes y vecinos de base apuntan a:

- Superar el estrecho modelo de participación de la LPP y la ley de municipalidades, mediante otro

enfoque de participación que se centre en la capacidad de decidir y en la capacidad de ejercer poder popular.

- A partir de la nueva ley de participación y control social el pueblo organizado y articulado debe ejercer de manera directa y sin intermediarios la participación creando una sola estructura organizativa desde la población y no desde el Estado.
- El Estado debe promover y garantizar el cumplimiento del derecho a la participación de la población, sin reglamentarlo, respetando a las organizaciones sociales y penalizando todo intento de cooptación y subordinación clientelar por parte de autoridades y funcionarios públicos.