

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 47.**
**Ciudades y desarrollo en
iberoamérica.**

Gobernabilidad y participación ciudadana.
Giancarla de Quiroga

Gobernabilidad y participación ciudadana

*Giancarla de Quiroga

Entre otras muchas definiciones, se podría entender por gobernabilidad la existencia o posibilidad de existencia de condiciones objetivas que permitan una relación armónica entre gobernantes y gobernados. Sería el proceso por el cual se facilita un, digamos, “buen gobierno”. Sin embargo, en esta relación se destaca la desigualdad de papeles, alguien gobierna, y alguien es gobernado; uno tiene el poder de decisión, y el otro no. Por tanto, este término, denota la creación de un conjunto de condiciones para gobernar de manera consensuada, concertada y armónica.

Analizaremos ahora el concepto de participación ciudadana. Por ella se entiende que los vecinos, la población, participan, comparten algo y, relacionando con lo anterior, se referiría a que los ciudadanos comparten el poder de decisión sobre algo que les atañe y que les interesa. En este sentido, hablaremos de una experiencia de participación en el municipio de Cochabamba, en relación con la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad de un barrio, teniendo en cuenta que si alguien participa, pero otros no, eso no es participación.

En Bolivia, y en muchos países de América Latina, la participación ciudadana en la gestión municipal es un fenómeno reciente. No olvidemos que nuestras democracias son jóvenes, desnutridas, frágiles y vulnerables, y que hace algunas décadas las demandas de los vecinos de mejores condiciones de vida, para tener una serie de servicios básicos en sus barrios, la protesta comunitaria organizada, era sinónimo de subversión. Porque no olvidemos que en cada ciudad conviven dos ciudades: la de los ricos y la de los pobres, llámese esta última favelas, callampas, barrios populares, marginales, de la periferia o cualquier otro eufemismo.

De aquí en adelante, cuando hablo de los barrios, es a ellos a los que me voy a referir, a los de los sectores que no tienen acceso a una serie de bienes y servicios, con necesidades básicas insatisfechas.

En Bolivia los sectores que viven en condiciones de pobreza crítica son mayoritarios. A principios del año 1994 se aprobó la Ley 1551 de Participación Popular (LPP). Aunque parezca una imposición que la ciudadanía participe o deba participar por decreto, no es así; mediante esta ley se municipaliza el territorio nacional, se crean 311 municipios, y los Gobiernos Municipales se convierten en centros de decisión y ejecución del proceso de descentralización del país, y sus competencias se amplían a educación, salud, deporte, caminos vecinales y microriego. Esta Ley incorpora comunidades indígenas, campesinas y urbanas a la vida jurídica, económica y política, complementándose con una serie de reformas que promueven una distribución más equitativa de los recursos públicos, que son asignados per cápita, por número de habitantes, a los respectivos municipios. Además, amplía las competencias de los Gobiernos Municipales otrora urbanos a la sección de provincia.

Entre otras medidas, la LPP reconoce las organizaciones naturales, las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), “expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias” (Parlamento boliviano: 1994). Como ejemplo, está la figura del Capitán Grande de la Chiquitanía y de la comunidad de Coroma, del Altiplano. La LPP crea igualmente los Comités de Vigilancia, un representante por distrito, elegido por la OTB respectiva, cuya función es participar en la planificación de obras y servicios públicos y fiscalizar la utilización de los recursos económicos que el Estado asigna a los municipios.

Como puntualiza Blanes (1998: 20), en los barrios residenciales no existe ningún tipo de organización y si existe, no funciona. Éstas surgen de los sectores más carenciados, como una estrategia de supervivencia, y las urgencias son su elemento motor, el que desarrolla su capacidad organizativa, de negociación y/o presión, favoreciendo el surgimiento de liderazgos.

En el municipio de Cochabamba hay barrios con poco sentido de identidad territorial, por el enorme flujo migratorio interdepartamental; la ciudad es receptáculo de migraciones internas, con diferencias étnicas, culturales e idiomáticas, que conforman un conglomerado heterogéneo.

La municipalidad de Cochabamba ha realizado una labor de rescate y valorización de las organizaciones barriales, cuyo núcleo principal es la Junta Vecinal, que los pobladores crean para la participación, promoción de la integración y la identificación de la ciudadanía con su Gobierno Municipal, incorporando a la población en los procesos participativos. En suma, para hacer que las vecinas y los vecinos estén ligados afectiva y efectivamente a la planificación de las obras que requiere su barrio. Se trata de una

planificación estratégica de base comunitaria, porque enfatiza el compromiso de los vecinos en el proceso de diseño. Las obras, por tanto, son un factor de integración social, tienen el poder de aglutinar a la población de los barrios. Entiendo por “obra” cosas tales como la dotación de servicios básicos, agua, alcantarillado, alumbrado, una cancha deportiva, una guardería o una biblioteca.

Sin embargo, un gran porcentaje de estos barrios de emigrantes son asentamientos espontáneos, ilegales, donde existen viviendas precarias e indocumentadas, con carencia de infraestructura y de legalidad, cuyos propietarios, por lo general, no han tenido acceso a la educación, a la cobertura de salud, ni al empleo. Se mueven en el ámbito de la economía informal, constituyendo el denominado “otro sendero”. Además, registran las tasas más altas de fecundidad, mortalidad materna, morbi-mortalidad infantil, mayores índices de maltrato y trabajo infantil y de violencia doméstica. En tal contexto, se da el siguiente fenómeno: a mayor pobreza, mayor capacidad organizativa.

En las organizaciones de barrio la participación de la mujer va cobrando creciente importancia, aunque en las directivas el liderazgo predominante es masculino. Pero esto no responde a la discriminación, sino tal vez a una auto-exclusión, debido a la doble jornada laboral de la mujer. Sin embargo, si una Junta Vecinal es dirigida por una mujer, tiene gran poder de convocatoria femenina, aunque en tales casos suele haber una promoción político-partidaria (Blanes 1998: 239). Sin duda, la mujer es la que está en mayor contacto con el problema de la carencia de servicios, por ello su presencia es masiva en las movilizaciones, o como mano de obra en los trabajos comunitarios (como, por ejemplo, en el Programa de la Comunidad Europea “Alimentos por trabajo”).

En la ciudad de Cochabamba, en el año 1990, se crearon los “Talleres Zonales” en cinco barrios, y se inició un proceso de desconcentración, así como los primeros intentos por desarrollar una democracia participativa, porque se convocaba a los vecinos para que hicieran conocer sus necesidades y criterios sobre la programación anual de obras.

El año 1994, aún antes de la promulgación de la LPP, se promovió la participación ciudadana en la planificación al elaborar el Plan Municipal de Desarrollo Distrital (PMDD).

Posteriormente, la administración municipal creó las Casas Comunes como instrumento de desconcentración; allí se realizan trámites administrativos y catastrales, y son el centro de reunión de las Juntas Vecinales, donde se desarrolla la planificación participativa.

En síntesis, se incorpora a la sociedad civil en el proceso de planificación del desarrollo y en la programación anual de obras incluidas en los planes operativos. La participación va más allá cuando los vecinos de ambos sexos ofrecen su fuerza de trabajo gratuitamente para algún proyecto, pudiéndose comprobar que, en tal caso, los vecinos realizan el mantenimiento, se sienten copropietarios y se organizan para ejercer un control sobre las obras.

Para lograr la participación ciudadana en la gestión municipal es necesario fortalecer a las organizaciones sociales, en un proceso en el cual los vecinos intensifican las necesidades y priorizan las obras que han de ejecutarse, de acuerdo a los recursos económicos disponibles por la LPP.

En este proceso, cabe destacar el papel que juega la cooperación internacional. La Unidad Urbana Internacional de la Universidad de Toronto, Canadá, presta asistencia técnica y financiación (tecnología informática) para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Distrital. Apoya los procesos de planificación participativa y promueve la capacitación de líderes barriales, apoyando aspectos logísticos y promoviendo el intercambio de experiencias.

En la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo Distrital, sin embargo, hay agentes o factores facilitadores, como las OTBs y la Iglesia Católica. Pero existen también los obstaculizadores, como algunos establecimientos de salud y educación que no participaron en reuniones ni respondieron cuestionarios y, salvo una ONG que participó activamente en los talleres, las otras no manifestaron interés en el proyecto.

El siguiente esquema muestra los resultados obtenidos hasta la fecha:

Resultados del PMDD

Prediagnóstico:

Caracterización de la situación actual del distrito.

Diagnóstico de los distritos en estudio:

Identificación de problemas y potencialidades.

Presentación y promoción del PMDD

Recopilación y análisis de la información.

Relevamiento socio-económico y territorial participativo:

Autodiagnósticos participativos.

Diagnósticos participativos.

Identificación de grandes problemas.

Sistematización y consolidación.

Validación de la problemática.

A continuación, se incluye el convenio, resultado jurídico del PMDD:

Convenio interinstitucional

Conste por el presente Convenio Interinstitucional, suscrito entre la Honorable *Municipalidad* de Cochabamba y el *Politécnico* Militar de Aeronáutica, de acuerdo a las siguientes cláusulas:

PRIMERA (de las partes)

Intervienen en el presente Convenio:

La Honorable *Municipalidad* de Cochabamba, representada por su titular, el señor Manfred Reyes Villa, alcalde Constitucional, que para fines del presente convenio se denominará *municipalidad*, y el *Politécnico* Militar de Aeronáutica representado por el señor Cnl. Daen Alberto García Ledezma, Comandante del “Pol.Mil.Ae” que para fines del presente convenio se denominará *politécnico*.

SEGUNDA (de los antecedentes)

La población civil de la zona sur es de las más desprotegidas de nuestra ciudad, por lo que la *municipalidad* tiene como objetivo realizar y ejecutar obras destinadas al bien social en beneficio de la población civil en general y de la ciudad de Cochabamba en particular.

El *politécnico*, como institución de formación profesional dependiente de la Fuerza Aérea Boliviana, tiene la misión de coayudar en todo lo referente a la acción cívica para el desarrollo nacional.

En virtud a lo anteriormente mencionado, las dos instituciones, al tener objetivos comunes, establecen la necesidad de coordinar esfuerzos a fin de lograr la viabilidad, la consolidación y el establecimiento de acciones conjuntas que tiendan a la difusión de proyectos en el ámbito social, en especial de las zonas más necesitadas como son los barrios de la zona sur, circundantes al *politécnico*.

TERCERA (del objeto)

Realizar obras que benefician al *politécnico* y a los vecinos de los distritos 9 y 8.

CUARTA (obligaciones de las partes)

Se establecen las siguientes obligaciones:

La *municipalidad* se compromete a:

Realizar obras de empedrado desde la Avenida Petrolera hasta la garita de ingreso al *politécnico*.

Otro valioso apoyo al desarrollo de la participación ciudadana es el que presta IULA-CELCADEL a la municipalidad de Cochabamba, a través de la Consulta Urbana, consulta que se iniciará justamente este 21 de marzo. Puede parecer que se trata de una mera encuesta, pero no lo es. Se ha gestado en el marco del acuerdo suscrito con la Coordinación para América Latina y el Caribe, del Programa de Gestión Urbana (PGU/LAC), con el apoyo del Vice-Ministerio de Participación Popular y la Asociación de Municipalidades de Bolivia

A partir de la constatación de que una mala gestión urbana se debe generalmente a una débil relación con la población, la consulta promueve el diálogo entre la administración urbana y la comunidad, para formular un plan de acción, sobre la base de objetivos; por ejemplo, para reducir la pobreza, a través también de la planificación estratégica de base comunitaria.

La consulta trabaja el concepto de asociación. Los vecinos, interesados en un determinado objetivo, se relacionan entre sí sobre la base del respeto e igualdad. La asocia-

ción va más allá del barrio, incorpora a universidades, fundaciones, asociaciones de profesionales, empresa privada y otras.

Se trata de un proceso que persigue el desarrollo de capacidades, y puede orientarse por temas y problemas. Su objetivo es mejorar la administración de las ciudades, para que formulen y desarrollen mejores políticas relativas a medio ambiente, pobreza, gobernabilidad y enfoque de género, y para que apliquen un plan de acción que sea el resultado de una reflexión colectiva interinstitucional.

Conclusión

La experiencia que se está desarrollando en la municipalidad de Cochabamba tiene ya casi una década de vida. Indudablemente es perfectible, pero muestra el surgimiento de una cierta cultura de la participación. Será necesario fortalecer este proceso y promover igualmente el liderazgo femenino.

Retornando al título de esta exposición, se puede apreciar que todos los esfuerzos están orientados a que la población asuma un rol protagónico. Más allá de una relación armónica entre gobernantes y gobernados, que correspondería al concepto de gobernabilidad, habría que entender una relación tipo cogobierno, es decir, más horizontal y equitativa (“nosotros participamos y nosotros decidimos”).

A manera de reflexión, considero que no puede darse un buen gobierno ni un cogobierno, si la sociedad en su conjunto pierde de vista la equidad social, y para que ésta deje de ser una abstracción, hay que pasar de la reflexión a la acción y dirigir todos los esfuerzos hacia la formulación y ejecución de políticas para la generación de empleo. No hay lucha contra la pobreza si no se crean fuentes de trabajo y si no mejoran las condiciones de empleo. Debería constituir un desafío para los gobiernos municipales, las universidades, las ONG, los tecnócratas de los organismos internacionales, imaginar alternativas para generar empleo.

Referencias bibliográficas

- Arévalo, L. (1988) “La participación ciudadana en la Planificación Municipal” En *Taller Nacional Desarrollo Humano Sostenible*. Cochabamba.
- Blanes, J. (1998) “Juntas vecinales y comités de vigilancia. Su papel en la Planificación Urbana”. En *Taller Nacional Desarrollo Humano Sostenible*. Cochabamba.
- Parlamento Boliviano (1994) *Ley de Participación Popular*