

Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos

GESTIÓN 2005 – 2009

H. Juan del Granado Cosío
Alcalde Municipal de La Paz

Gobierno Municipal de La Paz

CONSULTOR

Mauricio Otasevic Alvarez Plata

EQUIPO DE TRABAJO

Franklin Santander Oblitas
Especialista en Participación Ciudadana

Oscar Sogliano Helguero
Coordinador del Observatorio Local
de la Democracia Participativa

PRODUCCION

Y COORDINACION

Pedro Susz
Director de Gobernabilidad

EDICION

Mauricio Otasevic Alvarez Plata
Franklin Santander Oblitas

DISEÑO Y DIAGRAMACION

Franklin Santander Oblitas

PRIMERA EDICION

550 ejemplares

Impreso en La Paz – Bolivia, Diciembre de 2008

Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos

Indice

	Página
Prólogo	7
PRIMERA PARTE: Desarrollo y Fundamentación Teórica	11
I. Introducción	13
II. Marco Referencial	15
III. Marco Legal	16
IV. Marco conceptual	17
V. Diagnóstico de la Participación Ciudadana en el GMLP	22
VI. Metodología de Aplicación	28
VII. Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos	31
SEGUNDA PARTE: Matrices de Indicadores	35
TERCERA PARTE: Listas de Verificación	77
CUARTA PARTE: Herramientas de Medición	87
VIII. Conclusiones	96
IX. Recomendaciones	96
X. Bibliografía	98

Prólogo

Desde el año 2000, al inicio de la primera gestión conducida por el Alcalde Juan Del Granada Cosío tuvimos claro que la recuperación institucional, asumida como tarea central en esos primeros cinco años, debía estar necesariamente aparejada a la generación de espacios y mecanismos destinados a promover una creciente participación social en la gestión local.

Esa convicción se tradujo en el fortalecimiento de las subalcaldías y en la desconcentración de varios servicios y prestaciones, así cómo en el establecimiento de reglas claras en la relación con las instancias de control social señaladas por la Ley 1551 de Participación Popular, dando fin al prebendalismo y a la confusión de roles que impiden un genuino ejercicio de dicho control, requisito que, también lo tuvimos claro, constituye una prioridad inocultable para la transparencia misma de la gestión y para la recuperación del verdadero sentido del servicio público.

Recuperado el Gobierno

Municipal para la ciudad, desterrando el cuoteo partidocrático, acabando con la ingobernabilidad, rescatando la confianza de la comunidad y devolviéndole a la Alcaldía credibilidad financiera y solvencia administrativa, en las elecciones de diciembre de 2004, a través de un porcentaje históricamente inédito de votación a favor, recibimos una inequívoca señal de que las cosas se habían hecho bien.

Con la institucionalidad fortalecida, en la segunda gestión encaramos la transformación del municipio con el objetivo de hacer de nuestra La Paz un hogar común moderno, más equitativo, más inclusivo, más participativo e intercultural con mejor calidad de vida para todas y todos los paceños, sabiendo que no era posible enfrentar exitosamente el reto sin el acompañamiento activo de la comunidad.

La transformación física de La Paz, traducida en obras en todo el territorio de la jurisdicción municipal, demandaba asimis-

mo una transformación cualitativa profunda del concepto de la participación democrática, saltando desde la demanda y la expresión de necesidades hacia la corresponsabilidad como criterio medular de la relación entre autoridades y comunidad.

Dicha cualificación requería de mecanismos e instrumentos idóneos. Por eso desde el año 2004, con el invaluable respaldo del Ayuntamiento de Barcelona, institucionalizamos el Observatorio Local de la Democracia Participativa (OLDP) y pasamos a ser miembros del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), ámbito este último en el que pudimos compartir experiencias, avances y dificultades, aportando por nuestra parte al bagaje común de muchas ciudades del mundo nuestros propios emprendimientos en la materia.

El reconocimiento a estos últimos se tradujo en la elección de La Paz como sede de la VIII Conferencia Internacional de la Democracia Participativa, evento que tuvo lugar con pleno éxito hace un par de semanas, contando con la presencia de delegados de 28 países de

los 5 continentes y con la participación de varios cientos de ciudadanos de todos los estratos y distritos del municipio.

Otro paso significativo en la materia que nos ocupa fue la promulgación en marzo de 2006 de la Ordenanza Municipal 069/2006 (Norma de Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz), Ley de la ciudad que instituyó varios mecanismos y espacios orientados a promover la participación de la comunidad, profundizando y ampliando, sin desconocerla, los alcances de la Ley 1551.

Ahora bien, la correcta y objetiva valoración acerca de la eficacia de cualquier política requiere de instrumentos que, a partir de una línea de base, permitan constatar los progresos emergentes de su aplicación. Se trata en última instancia de medir el grado de avance a través de un conjunto de indicadores sistemáticos, cuyo resultado constituye un insumo imprescindible para ahondar los aciertos y para enmendar los errores.

Este último ha sido el propósito de la tarea encomendada al

Lic. Mauricio Otasevic Alvarez Plata, cuya excelente labor profesional se traduce en un utilísimo trabajo, de gran importancia para evaluar de manera precisa nuestro propio desempeño en el eje estratégico de participación ciudadana, al igual que para otros municipios del ámbito nacional e internacional que deseen aplicarla a sus específicas políticas en la materia.

Desde ya varios miembros de la OI DP han puesto de manifiesto su interés en conocer y utilizar esta guía para la CONSTRUCCION DE INDICADORES DE PARTICI-

PACIÓ N CIUDADANA Y EVALUACION DE PROCESOS PARTICIPATIVOS.

Con este nuevo aporte que ratifica el liderazgo de La Paz también en este ámbito de la política local, rumbo al Bicentenario de la Revolución del 16 de julio de 1809, estamos seguros de estar dando otro paso en dirección a la cualificación radical del contenido de la participación ciudadana. Queremos que sea asimismo una agradecida devolución a nuestra continuidad por su compromiso con un mejor presente y futuro para cada una y cada uno de los paceños.

La Paz/Chuquiagomarka diciembre de 2008.

PEDRO SUSZ K.
DIRECTOR DE GOBERNABILIDAD
GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

PRIMERA PARTE

Desarrollo y Fundamentación Teórica

I. Introducción

Uno de los cambios estructurales más importantes en la vida republicana de Bolivia se ha dado con la modernización del Estado a través del proceso de descentralización emprendido con la Ley de Participación Popular promulgada en 1994, que municipalizó el país, otorgándole autoridad, competencias y recursos a las secciones de provincia.

En el entendido de que el gobierno local es la instancia más próxima de relacionamiento entre el Estado y el Ciudadano, se hace fundamental la participación de éste en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas emprendidas por las autoridades elegidas en el marco de la democracia y el respeto al Estado de Derecho.

Desde ese entonces, en cada hito de la vida nacional, departamental y municipal, la participación ciudadana ha sido un elemento necesario al hablar de gestión del

desarrollo local. Varias disposiciones legales en vigencia, han oficializado la consideración, atribuciones y competencias de la sociedad civil organizada en Comités de Vigilancia (CV) y Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), constituyéndolas en actores centrales de la vida municipal. Estas características han tenido un considerable nivel de consolidación, especialmente en los municipios del área rural.

En los centros urbanos, la lógica es probablemente diferente, dada la especial configuración de los sectores y estructuras sociales. Por un lado, respetando las reglas y normas oficiales, los comités de vigilancia son parte indisoluble de la gestión municipal, en lo que toca al nivel del control social. Sin embargo, existen también otras organizaciones funcionales y territoriales que, en conjunto, representan el universo y escenario para la participación social organizada.

Por ello, y dado que la actual gestión municipal, del Alcalde Juan Del Granada, ha enfatizado la participación ciudadana como uno de sus principales ejes de gestión, acción, decisión y proyección del desarrollo local, se ha visto la necesidad de estructurar este ámbito como uno de los principales componentes de interacción entre el gobierno edil y la población. Las acciones estratégicas, programas, proyectos y actividades desarrolladas en materia de participación deben ser susceptibles de ser evaluados para seguir en el buen camino o en su

defecto modificar su rumbo.

Es en ese contexto que, como un aporte a la búsqueda de una democracia verdaderamente participativa, se presenta el documento de “Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos”, que si bien es bastante extenso y detallado en la búsqueda de tener la suficiente solvencia técnica, es de fácil aplicación para poder convertirse en un instrumento verdaderamente útil del Observatorio Local de Democracia Participativa de la Dirección de Gobernabilidad del GMLP.

II. Marco referencial

El municipio de La Paz se encuentra en la Provincia Pedro Domingo Murillo del Departamento de La Paz – Bolivia. Su extensión territorial es de 4.705 kilómetros cuadrados con una población cercana a las 800.000 personas.

Su división político administrativa da cuenta de la existencia de 23 distritos aglutinados en 9 macrodistritos (incluyendo dos rurales), cada uno de los cuales cuenta con una subalcaldía, destinatario medular de la política de desconcentración emprendida por la actual gestión edil. Cuenta con 504 juntas vecinales reconocidas a partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994.

El actual manual de organización y funciones del GMLP muestra la existencia de un Honorable Concejo Municipal y un Ejecutivo Municipal, el cual está a cargo del Honorable Alcalde Municipal. Dependientes del Alcalde, se

encuentra una secretaría ejecutiva, una secretaría general, cinco oficialías mayores, dos direcciones especiales y seis direcciones.

Una de estas direcciones dependientes directamente del despacho del Alcalde, es la Dirección de Gobernabilidad que ejerce supervisión sobre el Observatorio Local de Democracia Participativa (OLDP).

El Observatorio Local de Democracia Participativa del GMLP fue creado en el 2004 con el apoyo del Observatorio Internacional para la Democracia Participativa (OIDP), y tiene la finalidad de sistematizar, evaluar y apoyar actividades e iniciativas tendientes al fortalecimiento de los mecanismos y procesos de participación ciudadana en el municipio de La Paz. En ese sentido, ha visto necesaria la construcción de indicadores de participación ciudadana y evaluación de procesos participativos. El actual documento se enmarca dentro de ese propósito.

III. Marco legal

La base normativa sobre la que se respalda todo el trabajo encarado en materia de participación ciudadana desde el ámbito del Gobierno Municipal de La Paz, así como de una gran parte de los temas inherentes a la gestión administrativa, técnica, operativa y política del nivel local es, básicamente, la siguiente:

- Constitución Política del Estado
- Ley 1551 de Participación Popular
- Ley 2028 de Municipalidades
- Decreto Supremo 26564 Reglamento de los Mecanismos de Participación y Control Social
- Plan de Desarrollo Municipal "JAY-MA" 2007-2011
- Norma de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de La Paz

IV. Marco conceptual

Para fines de desarrollo y ejecución de las diferentes actividades y fases inherentes al desarrollo de este trabajo, así como el cumplimiento de los objetivos institucionales del GMLP, en materia de fortalecimiento de la participación ciudadana, es necesario establecer un manejo conceptual y teórico de los diferentes ámbitos y aspectos relacionados a esta temática, a través de la definición de un conjunto de términos y conceptos que, en el futuro y luego de una coordinación concertada con las instancias correspondientes del nivel ejecutivo, delimiten la formulación de las dimensiones teórico-técnicas de la participación ciudadana en el municipio de La Paz.

a. Participación Ciudadana

Se denomina así a la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, autonomía o país. O dicho de otro modo, para que una ciudad o un

país modernos proporcionen los mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos.

b. Gobernabilidad y Gobernanza

Gobernabilidad y Gobernanza son dos conceptos muy utilizados hoy en día, para describir una amplia gama de situaciones relacionadas a la gestión política y administrativa de la sociedad y a las modalidades de ejercicio del poder.

La gobernabilidad concierne a las modalidades del poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (consolidación de la democracia, Estado, lucha en contra de la corrupción, participación del ciudadano, condiciones

para la estabilidad política, sistema electoral, etc.)

La gobernanza estaría dedicada al mejoramiento de la eficiencia en estas instituciones, aprovechando, en particular, de la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.)

El aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad tanto en las zonas urbanas como en las rurales porque hay que recordar que el territorio es, ante todo, una construcción social por parte de los actores de la sociedad. El poder es territorial, ya sea con nuevas formas de organización (comités de vigilancia, junta vecinal, Organización Territorial de Base, etc.) o tradicionales (Ayllus, comunidades, etc.) o políticas (circunscripción electoral, sindicato, municipio, etc.) La superposición de las competencias políticas y administrativas de estas formas de organización, así como los niveles del territorio, dificulta su manejo.

c. Dimensión

Las dimensiones son definidas como los distintos aspectos en que puede ser considerado un concepto, representando así los componentes del mismo. Constituirán en consecuencia, las variables que utilizaremos en la investigación.

Las dimensiones son conceptualizaciones más precisas del concepto inicial enunciado. No existen reglas teóricas para delimitar las dimensiones del concepto. En muchos casos es la experiencia o intuición del investigador la que determinará qué dimensiones son las más significativas del concepto. Tampoco hay consenso en torno al número de dimensiones atribuibles a cada concepto de tal manera que, el número será el mínimo que asegure que el concepto quede explicado y que, además, facilite su tratamiento estadístico.

d. Indicador

Los indicadores son medidas que nos permiten ver dónde estamos, si hemos

mejorado con relación al pasado, y dónde queremos o debemos estar en el futuro. A la hora de hacer un proyecto o de emprender algún cambio en la organización, los indicadores nos muestran cuál es la situación inicial en la que se está partiendo (línea base), si se están cumpliendo los objetivos planteados al momento de hacer la planificación y si deben realizarse ajustes. Esto implica que los indicadores deben ser aplicados en el momento de elaborar y diseñar la planificación, durante la ejecución y al final de una gestión, para realizar la evaluación correspondiente.

Los indicadores, para ser útiles, deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser homogéneos. Es recomendable utilizar siempre el mismo indicador, esto garantizará la realización de una correcta evaluación en el tiempo. De no ser así, los resultados pueden llevar a conclusiones incorrectas.
- Ser relevantes y contribuir a la toma de decisio-

nes. No se debe medir por medir, ya que esto puede tomar mucho tiempo y no lleva a ningún resultado. Hay que medir lo que se quiere lograr, aquello que esté relacionado con los objetivos.

- Deben ser recurrentes y fáciles de obtener. Los indicadores deben ser fáciles y poco costosos a la hora de obtenerlos. La información debe estar disponible en forma periódica y no basarse en datos esporádicos. De lo contrario, no es posible hacer un seguimiento en el futuro.
- Ser claros. Deben ser entendibles, fáciles de explicar y comunicar. Si los indicadores no son claros, difícilmente van a poder ser identificados por los usuarios.
- Ser confiables. Deben tener el menor grado de manipulación posible y obtenerse en base a información fidedigna. Si sabemos que los datos con los que se arma un indicador son incorrectos, el resultado del indicador va a ser también incorrecto y esto puede llevar a tomar

decisiones incorrectas.

- Ser medibles. Los indicadores deben expresarse en medidas, que permitan determinar si se ha mejorado o no. Si no se puede medir, no son de utilidad. En los casos de los indicadores cualitativos, lo que se hace es crear una escala en función a ciertas categorías. Por ejemplo, si se quiere saber la percepción que hoy tiene la población sobre el nivel de vida respecto a cómo era hace cinco años, se le puede dar alternativas como:

- Vive mucho mejor
- Vive mejor
- Vive igual
- Vive peor
- Vive mucho peor

- Ser verificables. Deben existir medios de verificación que demuestren cómo se ha medido un indicador.

A su vez, los indicadores pueden clasificarse en cuatro categorías:

- Insumos. Dan seguimiento a todos los

recursos físicos y financieros utilizados durante una intervención.

- Producto. Cubren todos los bienes y servicios generados por el uso de los insumos. Miden la oferta de bienes y servicios que se proveen a los individuos.
- Resultado. Miden el nivel de acceso a los servicios públicos, el uso de estos servicios y el nivel de satisfacción de los usuarios. A diferencia de los productos, los resultados generalmente dependen de factores fuera de control del organismo implementador.
- Impacto. Miden el efecto final de una intervención sobre la dimensión clave del nivel de vida de los individuos.

e. Mecanismos de participación

Son aquellos instrumentos generados por el gobierno para promover que los ciudadanos influyan directa o indirectamente en las decisiones y acciones de los gobernantes, buscando siempre el bien común. De

acuerdo a la Norma de Participación Ciudadana del GMLP, son mecanismos de participación los siguientes:

- Designación de subalcaldes a través del voto directo
- Audiencias públicas
- Acción ciudadana

f. Instancias de participación

Son aquellos ámbitos donde los habitantes, organizados

o no, se encuentran con las autoridades para ejercer funciones de consulta, iniciativa y fiscalización ciudadana. La Norma de Participación Ciudadana del GMLP establece como instancias de participación las siguientes:

- Asamblea del municipio
- Consejos Macrodistritales de Participación Ciudadana
- Consejos Ciudadanos Sectoriales

V. Diagnóstico de la participación ciudadana en el GMLP

La participación ciudadana es uno de los factores fundamentales para lograr la gobernabilidad en el ámbito local. Si existe apropiación de la población de las políticas públicas de su gobierno municipal, entonces se genera un sentido de corresponsabilidad que, a su vez, repercute en la continuidad de las políticas públicas y la ejecución de los proyectos más importantes.

El diagnóstico que se presenta a continuación, está basado en las conclusiones emanadas del proceso de diagnóstico y desarrollo encarado por los responsables de esta publicación, los cuales se desarrollaron en base a un amplio estudio de campo y análisis de documentación existente al interior del GMLP.

a. El trabajo del Observatorio Local de Democracia Participativa

- El Gobierno Municipal de La Paz, a través del Observatorio Local de

- Democracia Participativa de la Dirección de Gobernabilidad, se ha preocupado por recopilar datos y sistematizar información sobre los procesos de promoción de la participación ciudadana en las actividades de la institución.
- Es importante que el GMLP cuente con un instrumento normativo como es la Norma de Participación Ciudadana, la cual es un hito dentro de los gobiernos locales de Bolivia y refleja la voluntad política del Alcalde, la cual no ha sido todavía asimilada por algunas autoridades ediles.
 - Se ha podido verificar el esfuerzo del OLDP por evaluar los procesos participativos del GMLP, sin embargo, esto ha sido dificultoso dado que no cuenta con los recursos suficientes para el mismo ni los instrumentos técnicos. Si bien la caja de he-

rramientas realizada en colaboración con el OIDP, es un paso fundamental en esa vía, su aplicación real se hace dificultosa en el GMLP. La actual consultoría pretende contribuir con indicadores aplicables que permitan evaluar estos procesos.

b. En torno a los procesos de planificación participativa

- La elaboración del JAYMA en el Gobierno Municipal de La Paz se basó en una sólida propuesta metodológica, que concilió criterios de planificación estratégica con planificación participativa. Esta decisión de incluir al ciudadano se tradujo en la realización de talleres con actores territoriales, funcionales y sectoriales..
- Sin embargo, en el afán de cualificar la participación para que ésta sea más propositiva y efectiva, el enfoque se centró más en los resultados que debía obtener la institución edil

que en la generación de valor público para el ciudadano, al cual le fue difícil comprender la importancia de su participación activa en los talleres y su repercusión en el desarrollo de su localidad.

- En términos comunicacionales, el PDM fue ampliamente difundido, pero los mensajes destinados a la participación ciudadana, principalmente en los talleres, tuvieron como principales defectos el uso de términos muy técnicos y sin un formato pedagógico.
- Es importante la participación de la ciudadanía no sólo en la elaboración de los planes de desarrollo, sino también en el seguimiento y evaluación de los mismos. Por tanto, uno de los retos a encarar en el nuevo JAYMA es la continuidad de los talleres territoriales, funcionales y sectoriales para valorar de manera periódica el cumplimiento de sus planes, pro-

gramas y proyectos.

c. En torno a la asimilación de la participación en los ámbitos institucional y social

- La comprensión y manejo conceptual de la participación ciudadana entre los actores locales tiene diferentes matices. Mientras que el concepto y el contexto es mejor asumido entre las autoridades y técnicos municipales, en los niveles de la representación y dirección vecinal la participación ciudadana tiene connotaciones que no siempre apuntan a la articulación e involucramiento de los actores sociales en la gestión pública. Esto mismo ocurre con aquellos mecanismos e instancias que el Gobierno Municipal de La Paz ha establecido con el propósito de fortalecer y profundizar los procesos de participación ciudadana.
- Asimismo, la prospección y análisis encarado

en esta etapa del trabajo determinó que la habilitación de los consejos ciudadanos sectoriales, los consejos macrodistritales de participación ciudadana o la propia Norma de Participación Ciudadana, no han logrado promover, fortalecer y consolidar los niveles de participación ciudadana, debido a su debilidad conceptual, institucional y operativa, así como a la inexistencia de criterios de evaluación e impacto.

- Otra característica propia de la participación ciudadana en el municipio de La Paz, es que el grado de participación de los vecinos en las actividades, eventos y espacios de interrelación con el GMLP, responde a la demanda y existencia de necesidades básicas insatisfechas. De esto se desprende el hecho que aquellos habitantes que residen en barrios y zonas donde se percibe algún grado de inexistencia de servicios básicos, por ejemplo,

son los que más participan en las actividades convocadas por los dirigentes o el propio gobierno municipal.

d. En torno a otras experiencias de participación ciudadana en municipios del interior y exterior del país

- La importancia de la participación de la ciudadanía en la gestión pública ha sido asimilada por gobiernos locales de diversas partes del mundo, llevando adelante infinidad de iniciativas en pos de legitimar sus políticas y brindarle gobernabilidad a su espacio local. Por ello, una forma interesante de aprendizaje es difundir y compartir buenas prácticas para que puedan ser replicadas por otros municipios en diversas partes del mundo.
- En relación con los municipios del interior del país, primero se debe señalar que la participación popular ha tenido un mayor alcance en el área rural dadas

las características demográficas y formas de organización social particulares en la misma. Sin embargo, el Gobierno Municipal de La Paz ha avanzado bastante en lo que se refiere a la planificación participativa municipal, contando una masiva participación de la ciudadanía.

- El GMLP es el primer municipio de Bolivia en aprobar una Norma de Participación Ciudadana en la que se procura crear y fortalecer nuevos espacios y mecanismos de participación. Sin embargo esta norma aún no ha sido asimilada al interior del GMLP y su conocimiento por la ciudadanía en general es aún precario. A su vez, es el único municipio de Bolivia en crear un Observatorio Local de Democracia Participativa, el cual debe ser impulsado con recursos, personal e instrumentos.
- Respecto al ámbito internacional, el municipio de La Paz puede replicar varias prác-

ticas exitosas, como los presupuestos participativos de Porto Alegre, el tema de inclusión del Lérida y acceso a la información pública de México.

e. En torno a los espacios y mecanismos de participación establecidos por el GMLP

- Las instancias y mecanismos instaurados a través de la Norma de Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz representan un paso importante en el involucramiento de la sociedad con el poder de su territorio. Es así que los Consejos Ciudadanos son trascendentales para el análisis de las problemáticas sectoriales y las audiencias ciudadanas han demostrado ser una instancia importante de relacionamiento entre la autoridad y los habitantes.
- Coincidiendo con las conclusiones formuladas en diferentes documentos, informes y

evaluaciones del GMLP, existen serias debilidades en el funcionamiento y consolidación de los mecanismos e instancias implementadas por las autoridades, entre ellas los consejos ciudadanos sectoriales, los consejos macrodistritales de participación ciudadana, así como otras propuestas orientadas a promover los procesos de participación vecinal como la elección de subalcaldes, las audiencias ciudadanas, la asamblea del municipio, el referéndum municipal, la iniciativa legislativa ciudadana y otros.

- Dichos mecanismos, más allá de responder a la ejecución de políticas públicas previamente estructuradas para fortalecer el eje de participación ciudadana, han surgido como respuesta a propósitos e intenciones coyunturales y a la emergencia de situaciones y escenarios, directamente relacionados a la gobernabilidad y a las condi-

ciones socio-políticas de la ciudad. Esta afirmación es aún más evidente cuando se considera al municipio de La Paz, en su condición

de sede de gobierno y centro de diversidad de conflictos sociales generados por sus eventuales visitantes.

VI. Metodología de aplicación

Una premisa fundamental es que los indicadores deben ser fácilmente medibles y que el instrumento en sí no debe conllevar mayores complicaciones.

Si bien se ha trabajado con cierto detalle para lograr una verdadera evaluación de la participación ciudadana y los procesos participativos en el GMLP, las herramientas e instrumentos son de fácil aplicación y no deberán representar mayor problema para que el personal del Observatorio Local de Democracia Participativa de la Dirección de Gobernabilidad lleve adelante constantes evaluaciones.

Esta metodología está hecha no sólo para medir los actuales procesos participativos establecidos en la Norma de Participación Ciudadana del GMLP, sino otros que en el futuro puedan crearse.

Cabe recalcar que estos indicadores también están pensados para la elaboración de un Índice de Participación

Ciudadana en gobiernos municipales, que sirva para la comparación de los procesos participativos entre varios gobiernos locales. Esto podrá ser desarrollado con facilidad en el futuro, ponderando y cruzando indicadores y dimensiones.

Dado que el documento está pensado para evaluar procesos participativos y no así un índice como se indicó en el párrafo anterior, en este momento los instrumentos de cada dimensión serán aplicados por separado para cada proceso participativo que emprenda el GMLP.

Para proceder a la medición de los indicadores, consensuados con el OLDP, se debe seguir secuencialmente los siguientes pasos:

- a. Verificar a qué dimensión corresponde el proceso a evaluar (mecanismo o instancia de la matriz).
- b. El encargado de la evaluación o medición debe llenar la lista de

- verificación correspondiente a esa dimensión, utilizando para ello la documentación existente en el GMLP y la observación directa.
- c. Una vez realizado esto, se debe aplicar las herramientas de medición correspondientes a la dimensión establecida, de acuerdo a las fases mencionadas en la matriz (antes, durante, después de la realización de un evento y antes de la realización de un nuevo evento de similares características)
- d. El puntaje obtenido en cada variable o criterio de medición está de acuerdo a las casillas existentes en cada una de las herramientas de medición:
- Para la lista de verificación, si cumple se le otorga el total de la ponderación, si no cumple el puntaje obtenido es 0.
 - Para las variables cuya respuesta sea mayoritariamente Sí (50%+1, después de tabular los resultados) se otorga el total de la ponderación, si mayoritariamente es No entonces el puntaje obtenido es 0.
- Para las variables cuyas respuestas sean múltiples, se otorga la puntuación de acuerdo a lo establecido en las casillas (paréntesis a la derecha) de las propias herramientas de medición.
 - En aquellos casos donde exista dos o más hitos en la columna de “cómo se mide” para una misma variable o criterio de medición, deberá sacarse el promedio del puntaje obtenido en todos los hitos.
- e. Se coloca los puntajes obtenidos en la casilla correspondiente de la matriz y se realiza la sumatoria de cada indicador.
- f. El resultado de la evaluación del proceso participativo es el puntaje obtenido de la sumatoria del puntaje obtenido en cada in

dicador (o sumatoria total de las variables o criterio de medición).
g. Se obtiene el puntaje final sobre un total de 100 puntos, donde 0 es que es un proceso sin participación ciudadana y 100 con amplia participación.

Existe la posibilidad de que un proceso participativo cause profundo malestar en los participantes, esto se representa con una llamada

de Alerta en las herramientas de medición, lo que quiere decir que en vez de contribuir al bien común, el proceso participativo está causando efectos negativos por lo que habrá que estudiar a profundidad las causas del hecho.

En base a ello, se elaborarán las conclusiones y recomendaciones correspondientes para mejorar la participación ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz.

VII. Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos

En base a la metodología detallada en el acápite anterior se procedió a la construcción de indicadores de participación ciudadana y evaluación de procesos participativos para el Gobierno Municipal de La Paz. Lo cual se presenta a continuación:

a. Clasificación de categorías

El desarrollo de cada uno de los conceptos inherentes a las categorías que forman parte de los criterios de medición preliminares está inserto en el marco conceptual correspondiente.



Fuente: Elaboración Propia

b. Definición de las Dimensiones

i) Planificación Participativa

Se entiende por Planificación Participativa a los procesos que, por determinación normativa establecida tanto en la Ley 1551 de Participación Popular y la Ley 2028 de Municipalidades, así como en otras disposiciones legales en vigencia, involucran una activa intervención ciudadana en los procesos de planificación de corto plazo (Plan Operativo Anual) largo plazo (Plan de Desarrollo Municipal), institucional (Plan Estratégico Institucional) y, en el caso del GMLP, Programático (Barrios de Verdad), mismos que se constituyen en lineamientos operativos de la gestión municipal que efectivizan la visión de desarrollo

en el ámbito jurisdiccional del municipio.

Asimismo, según la Norma de Planificación Participativa Municipal (RS 216961 de 23 de mayo de 1997), es la aplicación de los procedimientos y metodologías de la planificación al contexto municipal, con una efectiva participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de su propio desarrollo.

ii) Control social

Es el derecho que tienen las organizaciones e instituciones de la sociedad civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social y, dado el caso, contribuir a rectificar errores o evitar actos de corrupción.

iii) Espacios institucionalizados

Para fines de desarrollo de la consultoría y de la formulación técnica de los indicadores, se entiende por espacios institucionalizados a las instancias que el GMLP ha establecido ya sea por intermedio de disposiciones oficiales como la Norma de Participación Ciudadana, como por definiciones técnico-operativas que han implementado espacios o escenarios con fines, atribuciones, responsabilidades y resultados específicos en la línea del cumplimiento de uno de los principales ejes de la gestión municipal que es la participación ciudadana.

iv) Dimensión consultiva

Dimensión consultiva viene a ser aquel escenario general que involucra la expresión, decisión, voluntad y acción ciudadana sobre los temas electivos, de referencia y propuesta que, sobre aspectos ope-

rativos, estratégicos y designación de autoridades, ha propuesto el Gobierno Municipal de La Paz en la línea de operativizar la consulta y decisión ciudadana.

v) Iniciativa Legislativa Ciudadana

Por sus características propias, se ha definido que la iniciativa legislativa no encaja en ninguna de las otras dimensiones; sin embargo, cuando un ciudadano,

una organización social, una fundación u ONG presenta una iniciativa para normar o legislar algún aspecto enmarcado dentro de las competencias municipales, ésta es, en esencia, expresión de la corresponsabilidad de la ciudadanía con su gobierno local, representando uno de los niveles más altos de participación de la población con el Estado.

SEGUNDA PARTE

Matrices de Indicadores