



ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS SOBRE EL ESTADO Y LA ESTRUCTURA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Samuel Alberto Pinto López

Panamá - 2022



Samuel Alberto Pinto López

**ELEMENTOS TEÓRICOS Y
METODOLÓGICOS SOBRE LA
ESTRUCTURA DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN PANAMÁ**

Panamá 2022

**Elementos teóricos y metodológicos sobre la estructura de la participación
ciudadana en Panamá**

Samuel Alberto Pinto López - Panamá.

112 paginas ; 22 cm

ISBN 978-9962-17-313-7

Arte, diseño y diagramación

Armando Filos Smith

Primera Edición

CONTENIDO

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	9
EL ESTADO COMO REGULADOR DE LAS RELACIONES SOCIALES	11
I. EL ESTADO COMO REGULADOR SIMBÓLICO DE LAS RELACIONES SOCIALES	11
II EL ESTADO COMO SISTEMA BUROCRÁTICO RACIONAL	12
III EL ESTADO COMO ARTEFACTO SOCIAL	13
IV EL ESTADO Y SU SOCIEDAD POLÍTICA	14
V EL ESTADO COMO RACIONALIDAD DEMOCRÁTICA	17
VI EL ESTADO CONSTRUIDO DESDE AFUERA	19
VII EL ESTADO COMO PODER DESPÓTICO E INFRAESTRUCTURAL	21
VIII EL ESTADO COMO LUCHA DE CLASES	22
IX EL ESTADO COMO GUBERNAMENTALIDAD	23
X EL ESTADO DESDE LA SUBALTERNIDAD	27
CIUDADANÍA Y CIUDADANÍA POLÍTICA	32
I PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UNA CONSTRUCCIÓN SOCIAL	32
II DEBATES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	33
• LA CIUDADANÍA COMO CONCEPTO DE LIBERTAD	37
PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INSTITUCIONES LOCALES	40
I ACTUALES DEBATES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	40
II VULGARIZACIÓN DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	46

III	TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	47
IV	NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	51
V	CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO	54
VI	EL CARÁCTER SUBORDINADO DEL GOBIERNO MUNICIPAL	58
VII	CIUDADANÍA Y ESPACIO PÚBLICO EN EL TERRITORIO LOCAL	59
VIII	CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN	60
	MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PANAMÁ A NIVEL LOCAL	64
I	SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PANAMÁ	67
II	LA LEY QUE REGLAMENTA EL INSTRUMENTO POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	72
	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PANAMÁ	76
I	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PANAMEÑA A NIVEL NACIONAL	76
	• LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	77
	• LEY DE TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA	79
	• LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	83
	• LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL AMBIENTE	86
	• CONSEJOS CONSULTIVOS DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ (ACP)	90
	• LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA MUJER	90
II	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PANAMEÑA A NIVEL LOCAL (DESDE EL MUNICIPIO)	92
	• LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DEL CONSEJO MUNICIPAL	92

	• LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO SISTEMA DE LIBERTAD CIUDADANA (TEORÍA/CONCLUSION)	97
III	LA REALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA LOCAL	99
	BIBLIOGRAFIA	100
	ANEXOS	109
	ÍNDICE DE FIGURAS	
	FIGURA 1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PANAMÁ	66
	ÍNDICE DE CUADROS	
	CUADRO N° 1. TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE ZICARDI	49
	CUADRO N° 2 - SISTEMA DE CUOTAS ELECTORALES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA EN CENTROAMÉRICA, MÉXICO, Y REPÚBLICA DOMINICANA	91
	CUADRO N° 3 - MECANISMOS, PROCESOS, Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN PANAMÁ	97
	CUADRO N° 4: NORMATIVAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PANAMÁ	110
	CUADRO N° 5: NORMATIVAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PANAMÁ; SEGÚN EL NIVEL DE LA GESTIÓN	112

PRÓLOGO

El trabajo elementos teóricos y metodológicos sobre la estructura de la participación ciudadana en Panamá, del Profesor Samuel Pinto, se enmarca en las discusiones y preocupaciones científicas que, sobre el tema le han motivado desde el año 2012. Siendo en el Programa Centroamericano de Ciencias Sociales de FLACSO-Guatemala, creado por el Doctor Edelberto Torres Rivas, y dirigido por el Doctor Virgilio Álvarez Aragón, donde el autor demarca su mirada sociológica sobre este hecho. Sus primeras reflexiones dan cuenta de la participación ciudadana desde el péndulo macrosocial a partir del Estado, específicamente, de los mecanismos usados para promover e impulsarla en todas las etapas del proceso de gestión de políticas públicas: diseño, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación; a nivel micro social lo objetiva como -un derecho ciudadano que permite fiscalizar el uso de fondos públicos-. En esta etapa inicial funcional de la participación ciudadana, sostiene conversaciones y retoralimentaciones con los colegas Florencio Díaz y Azael Carrera, ambos profesores del Departamento de Sociología de la universidad de Panamá (UP).

En su paso por la FLACSO Costa Rica, enfoca su mirada sobre el proceso de construcción social de las políticas públicas vista como un mecanismo que permite incluir las demandas de la población subalterna, etapa de confrontación. Aquí recibe retroalimentación de Giovanni Beluche, Allen Cordero, Guillermo Acuña, Carlos Sojo y Luis Carlos Herrera Montenero, este último también profesor del Departamento de Sociología.

Con su planteamiento teórico afinado, donde integra de manera lógica y estructurada el pensamiento de Norberto Bobbio, Pierre, Bourdieu, David Harvey, Charles Tilly, Jhon Rawls, Joan Font, Guillermo O'Donnell y Theda Skocpol, con los trabajos de participación ciudadana de Alicia Zicarddi, Dieter Nohlen, Arles Caruso y Nuria Cunnill. El profesor Samuel construye las

herramientas conceptuales para evidenciar la participación ciudadana en Panamá a nivel nacional y local. Con ello, analiza la legislación referente a participación ciudadana y se introdujo en los mecanismos formales e informales de la participación.

El documento final fue trabajado por el autor en el marco del Grupo de Investigación sobre Dinámicas Sociales y Territoriales afiliado al Instituto de Estudios Nacionales de la Vicerrectoría de Investigación y Posgrado de la Universidad de Panamá. Este libro es una fuente importante de referencia para especialistas y estudiantes de tesis en diversas áreas de las ciencias sociales que requieran precisar teórica y metodológicamente su problema de investigación sobre la participación ciudadana, sus mecanismos, y el papel del Estado.

Paul Antonio Córdoba Mendoza
Profesor de sociología
Universidad de Panamá

INTRODUCCIÓN

En la estructura social de una sociedad, se reproducen diferentes posiciones sociales, campos en disputa e, igualmente, expectativas de vida. Impulsada, en parte, por el sistema del orden jurídico - político que norma las relaciones sociales, como por las condicionantes sociales, culturales y económicas. La justicia, es un esquema social, el cual depende esencialmente de cómo se asignan los deberes y derechos fundamentales a los ciudadanos. En este sentido, la participación ciudadana alude a mecanismos de justicia. Esta última, dentro de un contrato social (de sistema de representación), en donde las instituciones y las normas proveen una estructura de derechos a la sociedad a partir de un discurso de argumentación político de igualdad, horizontal, bien distribuida.

La participación ciudadana se inserta en la construcción social de la ciudadanía a partir de la inclusión y demanda de derechos en los subalternos como ciudadanos (sujetos), al referir al sujeto ciudadano a ser parte de una comunidad, de un contrato social, de una justicia social, de una inclusión o exclusión. La ciudadanía de la cual el ciudadano es parte por ser sujeto de derecho, debe constituirse en una condición de igualdad en derechos y deberes. Sería, en este sentido, de la democracia representativa a la democracia participativa y deliberativa en igualdad; hasta la incorporación de los diversos grupos sociales y políticos que son parte del Estado.

Todo mecanismo de exclusión, desde la institucionalidad del Estado, promueve medios y mecanismos que influyen en la merma del derecho del ciudadano a vivir una ciudadanía sustantiva plena. Tanto que, desde las instancias subestatales pueden observarse cómo se articulan, vinculan, o excluyen esos grupos subalternos a los espacios de participación ciudadana local. La ciudadanía alude a la libertad, espacio público de participar y de actuar.

Hay que entender que la libertad es una forma como los individuos se representan en una sociedad. Esto debe ser visto de manera relacional a la situación a la que se hace alusión. Es a partir de la sociedad política, denominada Estado, que se normatizan las relaciones sociales para conducir una forma social de organización de la sociedad.

EL ESTADO COMO REGULADOR DE LAS RELACIONES SOCIALES

En este apartado, buscamos comprender que los derechos y deberes en la participación de los ciudadanos pasan por el Estado como reguladores, organizadores, direccionadores de las relaciones sociales. Esa situación nos introduce a una aproximación del debate teórico sobre Estado. Es decir, a lo que se define como Estado. Es introducirse a una construcción social de poder y de discurso vertical, horizontal y subalterno en torno a dicho concepto y onde se reflejan diferentes tipologías, que permiten analizar la percepción de estructura, relación social, símbolo de poder, hegemonía, burocracia, instituciones, normativas, prácticas, tácticas, estrategias y dispositivos de este.

I. EL ESTADO COMO REGULADOR SIMBÓLICO DE LAS RELACIONES SOCIALES

En cuanto al concepto Estado como matriz epistémica del orden social que busca ordenar las relaciones sociales, percibirlo no es una tarea fácil; ya que el concepto responde a construcciones sociales desde diferentes campos en disputas, dimensiones de lo social, político, económico y cultural. Implica una serie de propuestas teóricas que hacen aparecer las visiones de actores de poder y subalternidad. Responde a estructuras fijas; a multiplicidad de relaciones sociales que circulan en medio de sí mismas. Alude a un concepto polisémico, el cual es visible en sus acciones, estructuras, discursos y lingüística. Aunque no lo configuran reductiblemente, tiene dimensiones abstractas y simbólicas de poder¹.

¹ *Intentar pensar el Estado es exponerse a retomar una construcción del pensamiento de Estado. Al aplicar al Estado categorías de pensamientos producidas y garantizadas por el Estado, a desconocer por consiguiente, la verdad más fundamental del Estado (....) Es el Estado un artefacto social, muy imperfectamente fundado en una razón lógica y aun lingüística, que es producto de un trabajo de normalización y de codificación enteramente análogo aquel que el Estado opera también en dominios muy distintos (Bourdieu, 1993: 1).*

Es necesario no plantear o describir la noción de Estado desde una visión reduccionista, solo percibida como un concepto con estructuras fijas o como una burocracia institucional. Debe expresarse a partir de un entramado de complejidades de relaciones sociales en constante construcción social, en donde participan clases dominantes articuladas con diversos actores, sujetos subalternos que se integran a las relaciones sociales bajo un orden legal que configura y organiza el Estado.

Por tanto, la utilización, método y aplicación de propuestas teóricas en las nociones o categorías que hacen alusión al concepto Estado obedecen a la construcción como objeto de estudio, desde una racionalidad teleológica del investigador y a una subjetividad científica que busca focalizar en un campo de saber la explicación a una realidad social definida.

La visión de Estado como forma de relación social y medio de organizar la sociedad puede tomarse desde el orden institucional, regulador de acciones y normas, que busca conducir una racionalidad de gobernanza hacia la sociedad. Estas son construcciones sociales e históricas de la sociedad, no están dadas en abstracto, sino impulsadas por múltiples intereses en pugna dentro de la sociedad. Perspectiva que define una racionalidad como sistema de administración legitimado en la autoridad de ejercer orden normalizado frente a una población.

II. EL ESTADO COMO SISTEMA BUROCRÁTICO RACIONAL

En Weber, el Estado es una asociación política (instituto político)² que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica sobre un territorio determinado. Lo hace por medio de su cuadro administrativo (burocracia). En ese

2 *Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la protección del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente* (Weber, 2002: 43 - 44).

sentido, el Estado es una relación social de dominación. Asociación con ordenamiento racional teleológico.

El Estado no puede existir de manera abstracta solamente; si existe de esa manera sería un tipo ideal. Pero se encuentra allí, desde la racionalidad teleológica, donde se ejecutan acciones con una finalidad hacia los ciudadanos.

El Estado objetiviza una visión desde la racionalidad simbólica, coacciona y regula. En este se refleja una intersubjetividad entre unos de sus campos de poder, el cual alude a sujetos cognoscentes y racionales. Sujetos con acciones referenciadas hacia el campo de dominación. Es producto de la modernidad racional. Pretende validez frente a sus miembros y a toda acción en el territorio. El cuadro administrativo regula la acción de la asociación, pero desde una razón hegemónica.

Algunos perciben el Estado, desde el punto de vista del poder y del control sobre sus miembros insertos en la población y, al mismo tiempo, ubicados en el territorio.

El modelo weberiano es conducido desde la coacción legitimada de sus miembros a través del aparato burocrático del Estado, donde el Estado es un orden jurídico administrativo (sujetos-actores burocráticos con poder legitimado). Es definir al Estado por sus medios y no por sus fines. Weber propone que el orden administrativo (Estado) regule y ordene las acciones de la asociación (sociedad).

III. EL ESTADO COMO ARTEFACTO SOCIAL

En cambio, Bourdieu percibe al Estado como un proceso o artefacto social, en constante estado de construcción. El Estado no se agota en su forma y espacio, es dinámico y dialéctico. No está reducido o definido por una cosa estática, es un ente social que interactúa. *Pero ¿cómo lo hace?* A través de los sujetos racio-

nales cognoscentes, quienes se articulan a ese sistema referenciado componiendo y enlazando los microespacios de lo social del Estado.

Desde esa lógica, una de las funciones del Estado es producir e imponer. Bourdieu, citando a Thomas Bernh, expresa: «El Estado ha hecho de mí un hombre estatizado, reglamentado, registrado, dirigido, cuando vemos a los hombres, no vemos más que hombres estatizados servidores del Estado y por lo tanto durante toda su vida sirven al Estado contra natura» (Bourdieu, 1993: 1).

En este debate sobre el Estado, se demuestra la dificultad y la complejidad de esa entramada red de relaciones sociales, donde se configura la sociedad. No solo basta concebirlo como estructuras lineales y rígidas o cosificadas, sino como una construcción dialéctica explicada abstracta y empíricamente. Son formas de relaciones y construcciones sociales de poder, de subordinación, de consenso, de imposición, de control, de negociación, de seguridad y de vigilancia. «Criticar al Estado significa ante todo comprender que no es una cosa en sí misma, sino una forma de relaciones sociales. Significa emprender la labor de descosificación de las estructuras estatales, e interpretarlas como un momento de una compleja red de relaciones de los individuos entre sí y de los individuos con sus procesos sociales históricamente determinado en el que existe» (Acanda, 2001: 213).

IV. EL ESTADO Y SU SOCIEDAD POLÍTICA

Los planteamientos en la utilización del concepto Estado dentro de un contexto histórico-político anterior a los Estados Nacionales nos puede llevar a cometer un error de contexto, el cual consiste en intentar reducir el concepto a diferentes realidades y contextos sociales de la organización de la sociedad.

Ante la concepción del Estado como sociedad política, construida en tensión con lo civil, se constituye en un tejido social en

disputa de la legalidad representativa. Ciudadanos de un orden social y político, cuya racionalidad pretende legitimidad frente a sus miembros. Es esa complejidad de acciones, tensiones y relaciones que configuran la construcción social llamada Estado. «El Estado es la combinación, en proporciones variables y cambiantes, de momentos de consenso y momentos de fuerza. En Gramsci el Estado es igual a sociedad política más sociedad civil, o sea, hegemonía acorazada con coacción (...) El Estado es entendido no como institución jurídica, sino como resultado de las relaciones orgánicas entre la sociedad política y la sociedad civil» (Acanda, 2001: 254 - 255).

Esta idea demuestra la razón del Estado como orden que trata de imponer conductas racionales a través de un cúmulo de encuentros, fuerzas, consensos y disensos.

Esa noción de Estado como organizador y regulador de las relaciones sociales entre la sociedad civil y el Estado no es pacífica, sino antagónica, lograda en el disenso y el consenso como comunidad política. Esa relación gubernamentalizada de manifestaciones que se articulan en relaciones sociales busca una racionalidad de Estado per se, definida en grupos de intereses frente a la sociedad compuesta por ciudadanos (sujetos políticos) del Estado.

Es desde allí que se forja a la sociedad política, al mismo tiempo compuesta y articulada por diversas formas de pensamiento y acción. Vinculada por intereses particulares y necesidades sentidas, relaciones reguladas, normalizadas y disciplinadas. Constituida en una relación de Estado a partir de una lógica de consenso y hegemonía, autoridad y subordinación, violencia y negociación, seguridad y vigilancia.

La funcionalidad del Estado, desde el pensamiento del autor Anthony Giddens, se muestra a partir de estructuras burocráticas con funcionalidades. Es una forma de ver al Estado desde

el estructural-funcionalismo. Donde no se cuestiona la institucionalidad, el origen y su proceso. Se describe la función del Estado a través de estructuras político-administrativas. Giddens expresa que: «... hay un Estado donde existe un aparato político de gobierno (instituciones como el parlamento o congreso, municipios y funcionarios públicos civiles), que rige un territorio dado y cuya autoridad está respaldada por un sistema legal y por la capacidad de emplear la fuerza de las armas para implantar su política. Todos los Estados modernos son Estados-Nación. Es decir, parten de una idea de que la mayoría de los ciudadanos que lo conforman se consideran parte de la única nación» (1999: 536).

El referido Estado contiene unos rasgos o significaciones que lo distinguen dentro de las particularidades. Esos rasgos son: la **soberanía**, que se define como el control central ejercido desde la funcionalidad de la administración. En un principio de manera débil. Se percibe el nacimiento centralizado del Estado en sus funciones en relación con la sociedad civil; la **ciudadanía** presenta un contrato social definiendo la sociedad política con iguales derechos; el **nacionalismo**, hace referencia a un territorio con fronteras y jurisdicción sobre ese espacio

El Estado, como Estado de la clase dominante, es percibido como un grupo que puede ejercer el poder legal de coerción sobre las clases sometidas. Ahora bien, la construcción del Estado no se presenta de manera sumisa, o en consenso; es una dinámica que construye relaciones sociales de subordinación, de obediencia de fuerza y de violencia. No son mecanismos pasivos; es un proceso presentado de forma violenta y con perspectiva de dominación.

V. EL ESTADO COMO RACIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Desde las propuestas de Giddens, el concepto democracia es fundamental para el Estado, ya que se percibe como un sistema político ideal de gobierno frente a los pueblos (ciudadanos). El concepto democracia en un determinado contexto histórico depende o más bien surge en gran medida en la forma como se interpretan los valores y objetivos de prioridad. Según el autor, la democracia puede garantizar mejor la igualdad política, proteger las libertades, defender el bien común, responder a las necesidades de los ciudadanos, moralizar a la sociedad y buscar el consenso en la toma de decisiones que afecte a la mayoría de la sociedad civil.

Dentro de este sistema se promueve como discurso la democracia participativa y la representativa. En la primera, el discurso planteado toma forma a partir de las decisiones tomadas en la colectividad, de la comunidad social, por los interesados. Este tipo de democracia tiene limitaciones, ya que no todos pueden participar y ser representados activamente en las decisiones que les afecten. En efecto, los ejemplos de este tipo de sistema democrático gubernamentalizado los tenemos en el referéndum, la consulta directa o plebiscito, sobre cuestiones constitucionales o de soberanía nacional.

Por otro lado, la democracia representativa alude a un sistema político de representaciones. En esta, las decisiones están relacionadas con la comunidad y no las toman la colectividad de sus miembros. Es una representatividad elegida para dicho fin que delega en un cuerpo político las decisiones de la colectividad. Ejemplos de este tipo de democracia son: los congresos, asambleas legislativas (desde la centralidad del gobierno), los municipios, alcaldías, juntas comunales y consejos de distrito (desde la descentralización de Estado).

Muchos sistemas políticos organizados buscan dirigir sus asuntos públicos desde la democracia representativa. Es una forma de organizar y repartir los recursos generados por una sociedad, por la articulación de actores relevantes.

Algunas veces, el debate teórico sobre el Estado ha sido reducido a la discusión de categorías o nociones lineales, como las del estructural-funcionalismo y la racionalidad jurídico-vertical (desde el ámbito de la norma). Otros son influenciados y orientados a los personajes de la política (desde acciones individuales); de esta forma, se construyen particularidades e individualidades. Situación esta que exhibe una visión fragmentada socialmente, en cuanto a la abstracción y construcción social del Estado. El Estado debe ser visto como un ente totalizante con autonomía, el cual se desarrolla y se reproduce dentro de él mismo, con un cúmulo de relaciones y construcciones sociales.

La noción del Estado siempre se ha mantenido en el debate central (Estado-Sociedad) como categoría política de análisis. Explica a la sociedad y responde a la construcción de la colectividad a través de ese binomio totalizante y/o fusionado. Una perspectiva es a partir del cuadro político administrativo como sistemas de referencia hacia la sociedad. Eso se comprende desde la perspectiva de Max Weber, cuando construye su análisis sobre el aparato burocrático (instituto político), cuadro administrativo definido en la estructura del gobierno, el cual vincula la relación social de totalidad cuando se evidencia la reivindicación del monopolio legítimo del poder en los territorios.

Para ampliar esa noción de que los estados están más allá que los gobiernos, la propuesta teórica de Theda Skokpol, citando a Alfred Stepan, dice que: «Los Estados deben ser considerados como algo más que “gobiernos”. Son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos, y coercitivos permanentes, que no solo tratan de estructurar las relaciones entre sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de

estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil» (Skocpol, 1985: 119).

Según Skocpol (1985), entonces, el Estado no solo debe ser pensado como la estructura burocrática (político-administrativa) de él mismo. Es algo más; es un sistema estructurante y estructurador permanente, el cual referencia relaciones sociales.

Es construido desde la sociedad, con influencias políticas endógenas y exógenas, como: las luchas, demandas, reivindicaciones de los obreros, el aumento del salario por los maestros, el aumento de las penas a los menores que delinquen, la exigencia de las relaciones comerciales internacionales (tratados comerciales), demandas locales por necesidades sentidas de las comunidades, y la función burocrática de la estructura panóptica del Estado (vigilancia de la conducta social). Es un cúmulo y amalgama de relaciones sociales que configuran constantemente eso denominado «Estado».

VI. EL ESTADO CONSTRUIDO DESDE AFUERA

Otra forma de ver el Estado es la influencia de poder que se ejerce desde intereses particulares externos a la construcción social del Estado. Políticas públicas económicas, sociales, culturales de identidades que buscan definir ese Estado en constante presión a cambios. Otto Hintze, citado por Skocpol (1985), afirma que:

Pensar los Estados como organizaciones que controlan territorios nos hace olvidar las características esenciales comunes a todo el sistema políticos para considerar las diversas formas en que las estructuras y acciones políticas del Estado están condicionadas por contextos transnacionales históricamente cambiantes. Contextos influyen en los distintos Estados a través de las relaciones geopolíticas de dominación y competencia interestatal, a través de la comunicación internacional de ideales y modelos de política pública, y a través de pautas económicas mundiales de comercio [...]. Los Estados se sitúan necesariamente en la intersección entre los

órdenes sociopolíticos nacionales y las relaciones transnacionales dentro de los cuales deben maniobrar para sobrevivir y avanzar en relación con otros estados» (Skocpol, 1985: 119).

En el Estado, confluyen intereses nacionales e internacionales, culturales, políticos, económicos, ideológicos en constante pugna de sectores de cambio, transformación y sistemas conservadores. Definiendo los niveles de apertura y cierre de la autonomía nacional.

En síntesis, Skocpol define la *autonomía, capacidad de los Estados y los Estados como actores*. La autonomía vinculada a la acción de los sujetos burocráticos (desde los colectivos) que desarrollan racionalidades comunicativas teleológicas. Es el Estado de los actores a nivel micro, teóricamente desde la acción social racional en Weber y la racionalidad comunicativa en Habermas. Autonomía limitada como capacidad de los Estados. Pudiéramos expresar que «nuestros estados centroamericanos, latinoamericanos están en esta condición de “Espacios Jurisdiccionales Fragmentados hacia adentro, y con poca o nula capacidad de autonomía frente al poder externo”». Donde la capacidad limitada de los Estados es la forma de respuesta frente a las demandas de la sociedad, movimientos sociales y coercitivos, reivindicativos. Es la capacidad de formular propuestas en la consecución de objetivos, los cuales dependen de la disponibilidad, distribución de los recursos disponibles (estatales). Asimismo, en relación con las exigencias de la sociedad y la dinámica general inmersa en el propio Estado.

En síntesis, es la colectividad de los sujetos (ciudadanos) articulados a un entramado de relaciones sociales endógenas y exógenas; donde el Estado se constituye y debe ser estudiado.

Lo mismo opera hacia dentro, donde la ciudadanía es simulada en los actores frente al orden social del Estado en función. La participación ciudadana desde el Estado pasa por el plano

normativo de la racionalidad estatal como mecanismo de control social y reproducción de las relaciones sociales. Allí se le permite a la población (ciudadanía) un límite y un espacio de comunicación entorno a su referencia con el Estado.

VII. EL ESTADO COMO PODER DESPÓTICO E INFRAESTRUCTURAL

El concepto de Estado en Michael Mann explica la descomposición en dos niveles de análisis (el constructo Estado), categoría que nos introduce a la complejidad de este. El autor dirige su visión a dos acciones fundamentales (funcional e institucional). Acciones que corresponden a la maniobra del Estado desde arriba en base a la categorización de la estructura (élites o grupos de poder) y la noción de centralidad (territorialidad-espacial). Mann expresa que:

El Estado es sin duda un concepto confuso. El principal problema es que la mayoría de las definiciones contienen dos niveles diferentes de análisis, el funcional y el institucional. Esto es el Estado puede ser definido en términos de lo que parece, institucionalmente o de lo que hace sus funciones (...) un conjunto diferenciado de instituciones y personal; centralización en el sentido de que las relaciones políticas irradian del centro a la superficie; un área territorialmente demarcada sobre la que actúa; y un monopolio de dominación coactiva autoritaria, apoyada en un monopolio de medios de violencia física (Mann, 2006: 4).

Los planteamientos de Michael Mann tratan de encontrar los orígenes y mecanismos del poder (autónomo) en el Estado y su articulación con la sociedad (civil). Además, rompe con las nociones que explican al Estado de manera reduccionista y analiza la concepción de autonomía de este.

Es una relación social Estado-sociedad, concebido como un espacio de autonomía y consenso. Delimita el Estado a través de un binomio estructural integral: la centralización y el espacio

de la territorialidad. Estos, en analogía con la dualidad de poder estatal: el despótico e infraestructural.

La forma de organización social administrativa que concentra el Estado a través de la centralización está determinada por la autonomía despótica e infraestructural.

Se demuestra que el Estado hace referencias a un sinfín de relaciones y construcciones sociales entre sujetos. Estas acciones o interacciones racionales tienen una cualidad distintiva, la cual, dentro de los actos de relación, se interponen relaciones de poder que median posiciones de hegemonía y consenso. Es decir, hacer referencia al Estado es contemplar las relaciones de poder, de jerarquía, de dominantes y subordinados. Donde brindan condiciones no homogéneas, conflictivas, de consenso y/o disenso. Con una lógica racional de la instrumentalización (medios-fines) como organismo político supra e intra en la población y territorio. En este sentido Bobbio nos expresa la relación de intercambio estado-política, mediada por el poder: «Lo que el Estado y la política tienen en común (y es la razón de su intercambiabilidad) es la referencia al fenómeno de poder (fuerza, potencia y autoridad)» (Bobbio, 1985: 104).

VIII. EL ESTADO COMO LUCHA DE CLASES

La concepción marxista, en su método del materialismo histórico, plantea que el Estado es una construcción social, organizada o dirigida por una clase dominante en el poder, la cual organiza las relaciones Estado-ciudadanía. Es el Estado de la clase dominante en una sociedad determinada.

Este fenómeno lleva a describir a la sociedad como un antagonismo de clases por la distribución de la riqueza. La clase dominante son los dueños de los medios de producción; y la clase desposeída, la mano de obra que contribuye al desarrollo de dichos medios. Según Engels, el proceso de organización nace con

el desarrollo civilizatorio, cuando los hombres producen más de lo necesario y empieza a existir una sobreproducción. En ese caso, inicia una división o segregación social de clases, separándose unos de otros: los que más tienen de los que poseen menos.

Para que ese proceso se legitime, se organiza el Estado o se instrumentaliza. Se normalizan las relaciones de propiedad, convirtiéndolas en privadas. Esto agudiza más las relaciones sociales de dominación y explotación. Con el Estado se legitima (Contrato Social) el dominio de una clase sobre otra.

Para Engels el origen del Estado nace con la propiedad privada y con ella la división del trabajo, y con la división del trabajo la sociedad se divide en clases, en la clase de los propietarios y en la clase de los desposeídos, con la división de la clase nace el poder político, el Estado cuya función esencialmente es la de mantener el dominio de una clase sobre otra, incluso recorriendo a la fuerza y por tanto de impedir que la sociedad dividida en clases se transforme en un estado de anarquía permanente (Bobbio, 1985: 99).

Es el Estado, según las diversas formas de concebir este orden político, una lógica instrumental a partir de dispositivos, estrategias, técnicas, clasificaciones de orden estadístico expresado en la gubernamentalidad. Es una forma de concebir la relación sociedad-Estado como táctica, estrategia, cálculo, mecanismo, dispositivo y racionalidad del Estado frente a la población y el territorio. Relación social que expresa medos de conducta y regulación a partir de la gobernanza del Estado hacia la población.

IX. EL ESTADO COMO GUBERNAMENTALIDAD

Para entender el Estado como gubernamentalidad, es necesario referirse a su racionalidad teleológica, poder infraestructural, centralidad e instrumentalización de su razón. El Estado se presenta, según su estructura visible (en parte), como una forma estructural (burocrática-territorial) en el aspecto cotidiano. Una dimensión del Estado como panóptico (de vigilancia).

Asimismo, dentro de esas formas se encuentran dispositivos de poder y mecanismos de gubernamentalidad hacia la subestatalidad (poder local). «Pero hay otro sentido con el que la gente habla del poder del Estado, especialmente en las democracias capitalistas de hoy. Podemos denominarlo poder infraestructural, la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país» (Mann, 2006: 6).

Ese poder infraestructural radica y se disemina en las instancias subestatales (municipalidad). Son dispositivos de poder instrumentalizados en las normas desde la centralidad del Estado. Dispositivos y mecanismos de gobernanza reflejados en la infraestructura burocrática aplicados a la sociedad.

La gubernamentalización lo organiza, dirige las formas y medios de acción, y brinda representación a los sectores subalternos. Este último, en los espacios de representación política en el poder local (municipal), desde una direccionalidad centralista del Estado.

Desde la gubernamentalidad, el Estado se observa como una relación débil y otra fuerte. Michael Mann define Estado débil frente a la elite y fuerte frente a la sociedad civil.

De esta forma, los Estados en las democracias capitalistas son en unos sentidos débiles y en otro fuerte. Son despóticamente débiles, pero infraestructuralmente fuertes (...) el primer sentido denota el poder de la elite del Estado misma sobre la sociedad civil. La segunda denota el poder del Estado de penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad civil a través de su propia infraestructura (Mann, 2006: 8).

El Estado moderno no puede funcionar en abstracto; gobierna una población asentada sobre un territorio. En ese sentido, le interesa el saber, el registrar, el clasificar, el ordenar y mantener un discurso de poder a partir de todas sus formas de gobernanzas

sobre la forma de relación social (ciudadanía) que promueve el Estado para con sus poblaciones.

Es importante entender la condición de Estado desde la visión y postura teórica de Michel Foucault, quien propone una relación social que vincula a la sociedad (población y territorio) y el Estado, postura que describe gubernamentalidad: Relación social influida por formas de gobernanzas, dispositivos de seguridad (poder), técnicas de gobernanza y formas de ordenar y organizar la sociedad.

La gubernamentalidad es una categoría política definida por Foucault:

1) El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas, que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber, la economía política y por instrumentos técnicos esenciales, dispositivos de seguridad. 2) La tendencia que en occidente no ha dejado de conducir, desde hace mucho tiempo, hacia la preeminencia de este tipo de poder que se puede llamar gobierno sobre todos los otros-soberanía, disciplina, etc. Y que ha implicado, por una parte, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otra, el desarrollo de todo un conjunto de saberes. 3) El proceso, o mejor el resultado a través del cual el Estado de justicia del Medioevo, convertido en Estado administrativo en los siglos XV y XVI, se encuentra poco a poco gubernamentalizado (Foucault, 2000: 25).

La propuesta de Foucault nos acerca al objeto de estudio en cuanto a la relación social Estado-sociedad, la cual es regulada o instrumentalizada por mecanismos de gubernamentalidad. Ahora bien, el Estado ejerce mecanismos y estrategias, sin quitarle capacidad de acción y de agencia a los sectores subalternos del poder local. Es una relación mediada entre el Estado y los sujetos subalternos por consensos, disensos, discursos del poder, discursos ocultos, desde la subalternidad. Foucault no propone que el dispositivo de estado llamado gobierno no gobierna a par-

tir de un bien común; sino para una racionalidad de las cosas que hay que gobernar. La gobernanza como dispositivo de disciplina hacia la población. «El gobierno se define como una manera de disponer de las cosas para conducirlas no a un bien común, (...) sino a un fin conveniente para cada una de las cosas que hay que gobernar» (Foucault, 2000: 15). La racionalidad instrumental es una acción dirigida a otros (socialmente referenciada a sujetos-ciudadanos) en función de medios y fines.

En el desarrollo de ese Estado, intervienen actores subalternos (clases subalternas-ciudadanos) en un proceso de descentralización dentro de la sociedad política. Asimismo, los mecanismos de participación y espacios de diálogos, consensos y concertación estarán dados por la vigilancia, gobernanza y gubernamentalidad del Estado (Mesa de diálogos y concertación). Esto en conjunto con las estrategias, acciones y capacidad de agencia tanto de los sujetos colectivos como de los representantes de los subalternos en su acción colectiva. «Las clases subalternas por definición no están unificadas y no pueden unificarse mientras no puedan convertirse en Estado: su historia, por lo tanto, está entrelazada con la de la sociedad civil. (...), las relaciones entre un grupo gobernante y los subalternos se caracterizan por las disputas, de lucha y discusión» (Roseberry, 1998: 217 - 219).

Es a partir de la instrumentalización del Estado que se llevan a cabo las estrategias de la gubernamentalidad (descentralización, discursos y normativas de participación ciudadana vertical, disciplinas, vigilancias, saberes) hacia la ciudadanía. Acción que responde a organizar lo social, político, y económico de la base social a gobernar. «Todo Estado que adquiere o explota la utilidad social se proveerá de bases infraestructurales. Estas le capacitan para regular, normativamente por la fuerza, un conjunto dado de relaciones sociales y territoriales (...) en este sentido el Estado da límites territoriales a las relaciones sociales cuya dinámica se halla fuera de él» (Man, 2006: 32).

Nos referimos a toda normativa que es impulsada desde el centro hacia la sociedad. Involucra a los ciudadanos como sujetos de derechos y decisores de su propio estatus de ciudadano. Se construye sobre derechos aplicados desde la lógica y razón del Estado gubernamentalizado.

X. EL ESTADO DESDE LA SUBALTERNIDAD

La subalternidad es hacer referencia a sujetos y ciudadanos que, frente al poder del Estado, están en una condición de desventaja. Sujetos que, desde la colectividad de lo subalterno, generan estrategias, acciones, demandas y medios de expresión formales e informales de derechos sociales, civiles, culturales. Esto, en función de que producen un beneficio colectivo en su territorio y población, desde la lógica de una ciudadanía sustantiva. Subalternidad que tiene momentos de consensos y disensos frente a la relación con el Estado

Finn Stepputat, en el libro *Estados de la imaginación*, introduce un planteamiento que se inscribe en el eje teórico Gramsci-Foucault. Es repensar el Estado desde el concepto de poder político y su capacidad hegemónica de consenso. Desde Gramsci, el Estado es una construcción social (capacidad, voluntades, recursos, y segmentos) en las relaciones sociales inestables, parciales, violentas y de consenso reflejadas en la construcción del Estado (de constitución netamente política).

Aun cuando el concepto hegemonía sea utilizado de forma no correcta, este debe ser entendido o debe responder a construcciones y reconstrucciones, a posiciones de ventajas y desventajas, de fortalezas y debilidades, de avances y retrocesos en roles de posiciones. Es decir, una relación de fuerza, consenso y cohesión. «El concepto de hegemonía en Gramsci, resalta la capacidad de la clase dominante de obtener y mantener su poder sobre la sociedad, no solo por su control de los medios de producción económicos y de los instrumentos represivos, sino porque es ca-

paz de producir y organizar el consenso y la dirección política, intelectual y moral de la misma» (Acanda, 2001: 251).

Foucault intenta develar la razón del Estado diseminado en estrategias, instituciones, prácticas, disciplina, vigilancia y tecnologías de gobernanza, taxonomías, clasificaciones, formularios, reglas por obedecer y epistemologías por aprender. Es la racionalidad de Estado gubernamentalizado.

El Estado moderno fue la unión de muchas formas institucionales, lo cual fue posible debido a la “gubernativización” de las sociedades, es decir, la manera específica en que las prácticas humanas se convirtieron en formas de conocimiento, regulación y disciplina. El efecto de una gama más amplia de formas dispersas de poderes disciplinarios que permiten a “el estado” aparecer como una estructura que se alza aparte y por encima de la sociedad (Stepputat y Thomas, 2008: 4).

Stepputat nos invita a pensar el Estado como una masa dinámica que se construye a partir de muchas acciones a favor y en contra de este. Este Estado, como regulador de la vida, del territorio y de la cultura, está en constante oposición y disputa, y al mismo tiempo, en construcción. Reflejando así manifestaciones de protesta y de reivindicaciones por parte de los grupos sociales que exigen mejores beneficios y buscan negociar con el Estado.

Esta acción obliga a un proceso de reestructuración debido a las exigencias de la población. Además, los requerimientos de los organismos internacionales, empresas transnacionales, las demandas de la ciudadanía inclusiva; todo esto reclama una reconfiguración del Estado.

Desde distintos escenarios y campos de acción, se le exige al Estado; lo que lo transforma por las constantes luchas. Esto significa la reconstrucción de las ciudadanías en los Estados³.

3 *El actual repensar el estado se da en una coyuntura en la que la noción misma del estado como regulador de la vida social y locus de soberanía territorial y legitimidad cultural se enfrenta a desafíos sin precedentes. La movilización étnica, los movimientos separatistas, la globalización del capital y el comercio, y los movi-*

En resumen, Stepputat contempla al Estado como algo complejo. Es una amalgama de situaciones que se producen y reproducen en ese sistema como acciones violentas, pasivas, destructivas, de coalición, de consenso, y reconstrucción de ciudadanías. Es un sistema autopoietico; se autorreproduce desde la semiótica y la lingüística. Es decir, del lenguaje de gobernanza práctica, su disciplina y biopolítica productiva. «Las formas modernas del Estado están en un proceso continuo de construcción, y esta construcción se lleva a cabo a través de la invocación de un montón de registros diseminados y globalizados de gobernanza y autoridad, o, como preferimos llamarlo nosotros, “el lenguaje de la condición de Estado”» (Stepputat y Blom Hansen, 2008: 5).

Las nociones teóricas que postulan un antagonismo u oposición entre el Estado y la población asentada en la territorialidad del espacio comunitario deben explicarse a partir del espacio. Se debe permitir la articulación de puntos de vista desde lo territorial de lo local en la forma de cómo se representa el Estado desde la subalternidad. Este análisis responde a las acciones de la cotidianeidad y complejidad de la territorialidad y su articulación a las relaciones sociales con el Estado. «Los relatos históricos, al basarse en la teoría social y política clásicas, postulan una oposición entre el Estado y la comunidad que lo domina todo. Esto tiende a pasar por alto las muchas y diferentes formas como los símbolos y metáforas del Estado y del ejercicio del poder se explotan y se imbrican en la construcción de las comunidades, cómo forjan sus nociones de orden y sus identidades, legalidades y patologías» (Dube, 2001: 34).

mientos intensificados de la gente en calidad de migrantes y refugiados tienden todos a debilitar la soberanía del poder del estado, especialmente en el mundo poscolonial. Las ecuaciones entre estado, economía, sociedad y nación que constituían las ideas dominantes de la noción de estado durante el siglo veinte han sido socavadas desde abajo por crecientes demandas de descentralización y autonomía, y desde arriba por los imperativos de la coordinación supranacional de políticas monetarias, ambientales y militares hacia nuevas configuraciones luego de la guerra fría (Stepputat y Thomas, 2008: 2).

La territorialidad del espacio local está integrada por sujetos de derechos (ciudadanos). La mayoría de ellos están fuera de la asociatividad y de las tomas de decisiones en los espacios de poder. Se constituyen en sujetos subalternos en las relaciones de poder (ciudadano) frente a lo central del Estado. Pero la condición de subalternidad o subordinación no debe ser vista como una condición mecánica de falta de conciencia entre los sujetos subalternos; negándoles, de esta forma, la capacidad de agencia. No son sujetos pasivos o receptores, sino constructores de su espacio, el cual se encuentra en constante pugna entre el mercado, el Estado y lo local.

Una tendencia persistente, compartida por los historiadores, ha sido ver a los grupos subordinados —las mujeres, grupos étnicos, trabajadores— como objetos privados de conciencia y como víctimas pasivas de la historia (Dube, 2001: 44).

Es importante evitar ver al Estado como fetiche de un mero conjunto de instituciones y políticas, como un punto concreto del poder abstracto. Por el contrario, también es necesario analizar los estados como variedades de forma de imaginar. En otras palabras, los estados (y las naciones) son también por así decirlo, estados anímicos: son las formas como las señas de la nación y los símbolos del Estado son refundidos o recreados imaginativamente por los pueblos y comunidades, en su práctica plena de significados, construcciones de cartografías creativas que definen el espacio y el tiempo y lugares en la historia. (Dube, 2001: 19).

Dube critica la posición teórica del pensamiento estructuralista por la explicación que se le da a los sujetos sociales subalternos. Se tiende a describirlos como sujetos limitados e incapaces de actuar racionalmente. Las relaciones cotidianas y la capacidad de agencia de los sujetos frente a los centros de decisión (poder) constituyen una lucha constante entre la construcción de la ciudadanía local.

El funcionalismo y el estructuralismo han resultado ser seriamente deficientes en sus estudios acerca de sujetos actuantes conscientes y en su concepción de la temporalidad entendida como proceso. La antropología estructuralista, por lo menos en su versión estrictamente levi-straussiana, se ha ocupado de explicar las estructuras

invisibles que, desconocidas para los miembros de la sociedad, son los mecanismos organizadores que sostienen las instituciones Sociales humanas (Dube, 2001: 71).

El paradigma funcionalista ha tratado de explicar la conducta de los actores sociales en función lineal de un sistema normativo de racionalidad, llevando a una explicación reduccionista de las acciones sociales de los sujetos. No intenta problematizar ni mucho menos incorporar o darle al sujeto un nivel de acción y de explicación desde su propio accionar de lo común o cotidiano y de sus contradicciones. Luchan por construir ciudadanía en su espacio local. «A su vez, el funcionalismo ha dado énfasis a las exigencias de coordinación social o consenso normativo –las razones de la sociedad– que impulsan la conducta de los actores sociales. Ambas tradiciones han concedido la primacía al objeto sobre el sujeto, a la estructura sobre la condición de agente» (Dube, 2001).

En cuanto a las relaciones entre el Estado y los sujetos, estas se fundan a partir de diversas formas de gobernar: simbólicas, normativas, de seguridad, catástrofes, salud pública, etc. Entran en disputa consensos y discursos contestatarios frente al poder y orden social, que son asimilados como formas de conducir o gobernar sobre una razón del Estado. «El Estado se constituye como “una serie de disciplinas para ordenar la sociedad que a menudo entran en conflicto entre sí”. Por una parte, es de importancia crucial atender a los procesos mediante los cuales las relaciones de poder parecen tomar la forma de estructuras externas, a la vez que quedan interiorizadas como disciplinas, tanto en los modelos académicos como en los órdenes sociales» (Dube, 2001: 92).

La racionalidad del Estado como organizador de las relaciones sociales dentro de una sociedad incluye una serie de normativas que definen deberes y derechos de los sujetos. Estos últimos, portadores de una semejanza de pertenencia a ese Estado. Son derechos como miembros plenos de esa sociedad política. Nos referimos a la ciudadanía como forma de pertenencia a un Estado, en base a

deberes y derechos en igualdad de condición frente a la heterogeneidad social, la cual se organiza en una construcción social en permanente tensión, disputa y cohesión.

CIUDADANÍA Y CIUDADANÍA POLÍTICA

En este apartado puntualizamos sobre la ciudadanía como medio de construcción social para el acceso a recursos en disputa. Hecho que permite una visión de la participación ciudadana, la cual responde a la categoría liberada del ciudadano como sujeto de derechos frente a una sociedad democrática.

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UNA CONSTRUCCIÓN SOCIAL

La construcción social de ciudadanía local lleva implícita el acceso a la participación en instancias de gobierno, las cuales son producto de una ciudadanía inclusiva (de derechos); demandas de espacios y canales de participación. La inclusión y exclusión en la toma de decisiones ha sido la característica principal en la cual se evalúan las instituciones locales que promueven mecanismos de participación.

Es necesaria la participación de sectores marginados y subalternos para que se constituya una verdadera ciudadanía desde una lógica asociativa. Para que se desarrolle una ciudadanía incluyente (sustantiva). Esta ciudadanía sustantiva⁴, se integra a la participación en espacios de poder local. Pero desde las municipalidades de Centroamérica, se han transformado en formas de gubernamentalización que guían una construcción social reducible desde lo central; en la forma de participación ciudadana hacia la subestatalidad (municipalidad).

4 *La ciudadanía formal hace referencia a la pertenencia una nación; la sustantiva a una variedad de derechos civiles, políticos, y especialmente sociales, que implican también cierta clase de participación en asuntos de gobierno* (Marshall y Bottomore, 2005: 106).

II. DEBATES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al enfrentar el concepto ciudadanía con la visión ontológica de la sociedad, nos adentramos en un debate sobre la inclusión y la exclusión (ciudadana) en base a derechos civiles, políticos, económicos y sociales dentro de las relaciones sociales en una sociedad determinada.

Casi la mayoría de los autores se inscriben en un eje sobre el acceso a derechos; lo cual nos introduce en la matriz epistémica de la justicia social. Es una equidad desde el paradigma de Jhon Rawls y también de Charles Tilly con su argumento de la construcción social de la exclusión e inclusión de la *desigualdad persistente*.

La teoría de la justicia social de Rawls como mecanismo de imparcialidad y justicia distributiva «es una teoría que generaliza y lleva a un más alto nivel de abstracción, la concepción tradicional del contrato social» (Locke, Rousseau, Kant). Al describirlo, no podemos asemejarlo o reducirlo al contrato social de los contractualistas versus el iusnaturalismo; como *aquel que es necesario para ingresar a la sociedad o para establecer una forma particular de gobierno*.

La teoría de la justicia social promueve instituciones fuertes que puedan mantener y desarrollar normativas en función de deberes y derechos ciudadanos de manera equitativa. Para Rawls «el objeto de la justicia es la estructura básica de la sociedad, o más exactamente el modo en que grandes instituciones sociales distribuyen los deberes y derechos fundamentales y determina la división de las ventajas de cooperación social» (Rawls, 1995: 20).

En la estructura social, se reproducen diferentes posiciones sociales, igualmente expectativas de vida. Determinadas por el

sistema político y las circunstancias sociales y económicas. La justicia es un esquema social que depende esencialmente de la asignación de los deberes y derechos fundamentales. La participación ciudadana alude a mecanismos de justicia institucionalizados (asignados desde la centralidad del Estado). Se constituye en una justicia social dentro de un contrato social (sistema representativo), donde las instituciones y sus recursos humanos proveen de una estructura de derechos a la sociedad de manera igual y bien distribuida.

En los principios de la teoría de la justicia, Rawls expresa lo siguiente:

Primero: «cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas». Este primer principio hace alusión a las libertades básicas: libertad política (derecho a votar y ser elegible para ocupar puestos públicos, libertad de expresión y de reunión).

Segundo: «las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que a) Se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos». Este principio hace alusión a la participación equitativa y distributiva en la asignación de derechos económicos entre ellos, al empleo (Rawls, 1995: 67 - 68).

Este principio de participación también sostiene que todos los ciudadanos han de tener un acceso igual, al menos en el sentido formal de la palabra, un poder público (forma de asociación y representación).

El planteamiento de Rawls radica en una justicia distributiva dentro de un nuevo contrato social, donde se hace énfasis en la importancia de las instituciones como medio o mecanismos racionales de distribución de justicia social. Esta racionalidad de justicia es desde las instituciones, dejando por fuera los sujetos como actores principales. Estos construyen a través de relacio-

nes de poder, consenso, hegemonía y subordinación ese contrato social. Esa distribución de la justicia desde la institucionalidad democrática, en muchos casos, representativa de intereses dominantes. El ciudadano es percibido como una funcionalidad del sistema y no como un sujeto con igualdad de derechos en la democracia representativa de la justicia social.

Charles Tilly bosqueja una postura ontológica de sociedad, donde la exclusión es visualizada como mecanismo de función. Es parte del desarrollo de la sociedad en su proceso de constitución, allí la desigualdad es parte constitutiva de la forma de organizarse; es perniciosa, con el fin de causar daño a los excluidos; es parte de la forma de cómo se constituye y existe la sociedad; surge de la forma de organizar la sociedad. Es la racionalidad de la sociedad como sistema desde la utilización de recursos disponibles en la sociedad por medio de dos mecanismos: explotación y acaparamiento de oportunidades.

A partir de esos mecanismos surgen los pares desiguales categoriales en donde se desarrollan las desigualdades persistentes. «La desigualdad persistente entre categorías surge porque las personas que controlan el acceso a recursos productores de valor resuelven problemas organizacionales acuciantes por medio de distinciones categoriales (...) la desigualdad persistente depende abundantemente de la institucionalización de pares categoriales» (Tilly, 2000: 21). Es un control de recursos, los cuales constituyen el objeto de discusión desde la explotación y acaparamiento por mantener ese mismo control. Es una posición ventajosa en relación con otros grupos o individuos dentro de la sociedad. Las distinciones categoriales surgen porque se les permite a los individuos que controlan el acceso a los recursos productivos resolver problemas organizacionales urgentes e importantes.

«Dos mecanismos que podemos denominar explotación y acaparamiento de oportunidades causan una desigualdad persistente

te cuando sus agentes incorporan categorías pareadas (varón/mujer, aristócrata/plebeyo, ciudadano/no ciudadano, incluido/excluido) y desiguales en límites organizacionales; otros dos mecanismos emulación y adaptación, refuerzan la eficacia de las distinciones categoriales» (Tilly, 2000: 22). Desde esta lógica, las desigualdades se atenúan desde las instituciones, ya sean públicas o privadas.

Desde la norma y la regulación de formas de conductas, se establecen las racionalidades de *emulación y adaptación* dentro de la sociedad. Hecho que, desde la institucionalidad gubernamentalizada del Estado, se emulan y adaptan estrategias de gobernanza hacia la subestatalidad. Situación que no permite crear mecanismos de participación ciudadana que incorpore a los ciudadanos como partícipes en la toma de decisión en sus localidades.

La participación ciudadana está inserta dentro de la construcción social de la ciudadanía a partir de la inclusión y demandas de derechos en los subalternos como ciudadanos (sujetos). Es a partir de esta noción que se inscriben debates como el de Marshall y Bottomore (*ciudadanía y clase social*), quienes plantean tres tipos de ciudadanía construidas en coyunturas temporales distintas: La *ciudadanía civil* (siglo XVIII), se incorporan los derechos vinculados a la libertad. La *ciudadanía política* (siglo XIX), el sujeto político de derecho se articula a la participación política. La *ciudadanía social* (siglo XX), al individuo se le otorga el acceso a participar de la educación, la salud y la seguridad social.

Los diversos autores mencionados intentan referir al *sujeto ciudadano* a ser parte de una comunidad, de una justicia social, y de una inclusión o exclusión. Es el desarrollo de la ciudadanía de la cual el ciudadano es parte por ser sujeto de derecho. Marshall y Bottomore establecen que es una condición de igualdad en derechos y deberes. Sería la ciudadanía desarrollada dentro de la democracia representativa hacia la democracia participativa en

igualdad. Desde los diversos grupos sociales y políticos que son parte del Estado.

Todo mecanismo de exclusión desde la institucionalidad del Estado promueve medios que influyen en la merma de derecho del ciudadano. Desde las instancias subestatales, se articulan, o vinculan, o excluyen esos grupos subalternos a los espacios de participación ciudadana local. «La ciudadanía es una condición otorgada a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que poseen la condición son iguales con respecto a los derechos y deberes de que está dotada esa condición» (Marshall y Bottomore, 2005: 37).

• LA CIUDADANÍA COMO CONCEPTO DE LIBERTAD

La ciudadanía alude a la libertad, espacio público de participar y de actuar. La libertad muchas veces nos lleva a pensar en los procesos emancipatorios y transitivos del absolutismo monárquico a la democracia liberal. Concepto este que es explicado a partir de la implantación del contrato social y de la democracia dentro del sistema liberal. La libertad es una forma como los individuos se representan en una sociedad. Debe ser vista de manera relacional a la situación a la cual se hace alusión.

La libertad política es la estructura o el origen por el cual se erigen las demás libertades (*positiva y negativa*). Ese sistema instrumental que abarca y permite el acceso a tomas de decisión a las mayorías en igualdad de oportunidades y derechos, protegidos por la norma. Distribuye el acceso y espacios de participación. Esa libertad relacional incluye los aspectos de las libertades. «La libertad política esto es el ciudadano libre, existe en tanto y en cuanto se crean las condiciones que permiten a ese poder menor resistir a ese poder superior que, de otra forma, le aplastaría o, al menos podría hacerlo» (Sartori, 1991: 372).

La libertad positiva es hacer referencia a la acción y a la capacidad de los sujetos o colectivos de autonomía. Es la libre determinación en cuanto a una acción en beneficio que pretende una emancipación y liberación de la opresión o coacción supraestructural; el acceso a espacios de deliberación y toma de decisiones desde las organizaciones sociales. Es la libertad interior de emancipación. Aquella que anhela la independencia y la libertad interior fuera de la coacción, y de la sujeción de limitaciones externas. Se constituye en una lucha contra la hegemonía, y la facultad de los sujetos subalternos de participar, y asimilar las normativas, acciones y decisiones a las cuales serán dirigidas. «Por libertad positiva se entiende en el lenguaje político la situación en la que un sujeto tiene la posibilidad de orientar su voluntad hacia un objetivo, de tomar decisiones, sin verse determinado por la voluntad de otros. Esta forma de libertad se llama también autodeterminación o, de manera más apropiada, autonomía» (Bobbio, 1993: 100).

Desde la visión de Bobbio, hacer descripción de la libertad negativa refiere a las libertades civiles referenciadas a la normatividad e instrumentalización, y de oportunidades de las libertades. Los sujetos y/o actores sociales actúan racionalmente de manera teleológica. «Por libertad negativa se entiende, el lenguaje político, la situación en la cual un sujeto tiene la posibilidad de obrar o de no obrar, sin ser obligado a ello o sin que se lo impidan otros sujetos (...). La libertad negativa suele llamarse también, libertad como ausencia de impedimento, es decir, la posibilidad de no hacer» (Bobbio, 1993: 97 - 98).

Las libertades civiles están incluidas en la libertad política. Son aquellas por las que el individuo, ya como ciudadano de un Estado, tiene derechos y deberes en relación con dicha sociedad (Estado). Es la condición que identifica a un tipo de ciudadanía en referencia a otros ciudadanos de otras sociedades. Es también la forma instrumentalizada por la cual la ciudadanía actúa de acuerdo con el contrato social de manera racional. Hace referen-

cia a la normativa constitucionalista consagrada en la carta magna. Es la libertad positiva del individuo consensuado en el contrato social, el cual busca ampliar la libertad del individuo desde el ciudadano. Es una repuesta a su condición de ciudadano de un Estado (libertad de asociación, de discurso, y acción normada).

Desde la construcción sociohistórica, la ciudadanía y su parte constitutiva de participación ciudadana, no se desarrolla o instituye de manera espontánea. Ha habido momentos de luchas, protestas y demandas desde la sociedad para acceder a estos derechos y distribuirlos de manera universal; y no ser acaparados por algunos grupos de poder dentro de la sociedad. Es la posibilidad de tener privilegios a derechos universales ciudadanos.

«Si en el siglo XIX la ciudadanía en la forma de derechos civiles era universal en lo político no era un derecho de ciudadanía, era un privilegio de una clase económica limitada» (Marshall y Bottomore, 2005: 29). Esto hace referencia al sufragio como medio o forma de participar como ciudadano de una sociedad política.

El debate sobre la ciudadanía y la participación ciudadana encuentra una fusión entre diversas matrices epistémicas desde varios autores y visiones sobre la construcción de ciudadanía. Donde los derechos y la justicia marcan una genealogía en la discusión de dicho concepto. «Una primera conclusión: la ciudadanía es un concepto evolutivo, dialéctico: entre derechos y deberes, entre estatus e instituciones, entre políticas públicas e intereses corporativos o particulares. La ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos» (Borja, 2002).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INSTITUCIONES LOCALES

En este capítulo se introduce el concepto de participación como construcción social, el cual conduce a la constitución de tipos de ciudadanías. Además, se desarrolla la discusión sobre la construcción epistémica de la participación y los diversos debates en torno a esta categoría de análisis.

Asimismo, se desarrolla la construcción social del municipio como institución constituyente que da origen al Estado nacional.

I. ACTUALES DEBATES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los actuales debates sobre la ciudadanía y su acción participativa nos llevan a caminar por los espacios de acción de la ciudadanía política y sustantiva. Hace referencia al sujeto activo, con capacidad racional frente a los diferentes grupos de interés en la sociedad. El sujeto pretende, por medio de la condición de igualdad y justicia delegada en el contrato social de derechos, ser incluido y representar su condición de ciudadano frente al Estado. Como ciudadanos miembros de una sociedad política en actividades públicas, interviene la distribución de recursos públicos que pertenecen a la sociedad. Situación que le permite ser partícipe de su condición portadora de ciudadanía.

La participación ciudadana, según Nuria Cunill, se da a través de la intervención de los individuos en las actividades públicas como portadores de intereses sociales. Se visualiza una relación social entre Estado y sujeto (individuo), en donde se promueven los derechos ciudadanos y el acceso a estos.

Se presenta el apoyo firme de la institucionalidad del Estado en el desarrollo de acciones promotoras y de incentivos de propuestas de participación ciudadana. Esto se presenta dentro del plano

de la libertad de autoorganización local y el fortalecimiento del tejido asociativo (vecinos) por medio de la formación de organizaciones locales, lo cual refleja el reconocimiento del Estado sobre la constitución de sujetos con plena ciudadanía.

No basta con solo proponer campañas publicitarias y creaciones de programas sin una articulación y fundamentación de la participación en lo local. Debe estar reflejada y sustentada desde la propia ciudadanía local como eje de conducción de su propio desarrollo territorial. En muchos casos, la participación ciudadana local carece de representación de la ciudadanía en los espacios de toma de decisiones dentro de la municipalidad (Consejos Municipales).

Sin embargo, bajo el contexto anterior, se pueden presentar situaciones, tales como:

- a) La institucionalidad pudiera favorecer o no la construcción de la ciudadanía;
- b) La ciudadanía es un cambio de doble vía. Por una parte, su desarrollo exige el reconocimiento y ampliación de los derechos sociales, así como el respeto de su diversidad. Por otra parte, el desarrollo de la ciudadanía exige reforzar la solidaridad como principio de organización social; y c). Para que los procesos de formación de políticas sociales y los servicios sociales contribuyan a la construcción de ciudadanía no basta con que se produzcan mayores y mejores resultados (...), sino que estos deben traducirse a una (...) auto/organización social (Cunill, 2004: 57).

En ese sentido, la concepción de ciudadanía es atravesada por el acceso a formas organizativas; formas de potenciar el tejido asociativo local; y formas de crear espacios de participación desde los vecinos organizados. Todo dentro de instancias municipales. A partir de esta propuesta, la autoorganización, desde lo local, imprime una realidad a la ciudadanía en un Estado democrático. En Alicia Ziccardi, la participación ciudadana se presenta al democratizar la construcción social de poder denominado gobierno, aunque desde una democracia representativa. Sobresalen

la «centralización de recursos y poder ejecutivo; como los mecanismos burocráticos jerárquicos en la gestión gubernamental social». Se constituyen en medios no democratizados que promueven controles y mecanismos; los cuales impiden el acceso a la real participación ciudadana. Son formas de gubernamentalización y gobernanzas, que limitan la acción de los ciudadanos en las decisiones como vehículo de participación ciudadana.

Se propone la necesidad de la inclusión de ciudadanos y el compromiso de las instituciones en las decisiones políticas desde el plano de la ciudadanía y su relación con el Estado. Se define un contrato social de representación y distribución de los recursos de dicha sociedad. Estas acciones deben ir mediadas por espacios de deliberación y participación sustantiva y activa de la ciudadanía local. «La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista un convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia» (Barrientos, 2007: 36 - 37).

Para el caso de Panamá, las formas de autoorganización local, en muchos casos, pasan por una dimensión de lo informal; mecanismo promovido desde la *emergencia social ciudadana*. Estas, a su vez, originadas por problemas sin resolver y necesidades sin atender desde la comunidad. De esta manera, surgen comités de carácter espontáneos, en los momentos coyunturales de crisis local.

A partir de esto, emerge el sujeto individual, el cual trasciende a sujeto de la colectividad frente a la necesidad. En algunos casos, estas demandas, desde la comunidad, pueden ser canalizadas en los mecanismos de participación formales, desde el gobierno local. Otras veces, el mecanismo informal se vale de estrategias de presión frente a la administración central de Estado. La inexistencia de propuestas (normas) que promueven formas de

tejido asociativo local; también promueve medios informales de participación local. En este sentido, no se está favoreciendo a la construcción institucional de la ciudadanía.

La *participación ciudadana* es una participación política. Provee mecanismos con los que los ciudadanos pueden comunicar información sobre sus intereses, preferencias, necesidades y provocar presión para obtener repuestas a sus demandas. Desde esta construcción social, la participación política es una relación social que intenta afectar directa o indirectamente la acción gubernamental.

A partir de estas nociones, la participación puede tener variadas consecuencias: «promover el desarrollo de capacidades individuales, construir comunidades, y legitimar al régimen». Se trata de un actor racional que actúa en la lógica costo-beneficio. «De acuerdo con esta concepción la participación política es la actividad que intenta influir en las acciones del gobierno directamente, afectando la implantación de políticas públicas o indirectamente, influenciado en la selección de la gente que hace esas políticas» (Solano, 2003: 394 - 395). Desde esta perspectiva, la definición incluye dos formas de mecanismos de participación ciudadana: la indirecta (el voto) y la directa (las acciones).

Para Solano, la participación ciudadana institucionalizada a nivel municipal del poder local (áreas urbanas,) se da a partir de la organización local de los ciudadanos desde espacios normados de participación. Son instancias existentes en los instrumentos legales y normativos. Se desarrolla dentro de espacios de tomas de decisiones, en acciones que repercuten en los vecinos a través de las decisiones tomadas en las instancias locales. «Consideramos a la participación ciudadana institucionalizada a nivel local, en los gobiernos urbanos como aquella donde los individuos organizados a través de las instancias en instrumentos legales y normativos, intervienen en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida» (Solano, 2004: 169).

Aquellas formas institucionalizadas son normas en donde la representatividad del tejido asociativo expresa la democracia de la instancia local.

No se argumenta sobre dádivas hacia la comunidad local. Definimos el Estado como sistema de derechos, de libertades civiles y de políticas; que, a través de un contrato social, los ciudadanos hemos delegado nuestra representatividad a unos sujetos y actores que administran la cuestión pública. En este sentido, nos referimos a la igualdad en la repartición de los recursos disponibles en el país. De otro modo caeríamos en los argumentos de Charles Tilly, quien hace referencia a una génesis de la exclusión, definida esta como el acaparamiento de oportunidades y recursos. Si esta situación se da en nuestros países, es posible plantear que, dentro de este sistema democrático, se perciba una ciudadanía plena; de lo contrario, se refleja una condición de ciudadanía excluida.

Según el autor Álvaro Portillo, estas formas de participación es la construcción de ciudadanía, a partir de un protagonismo autónomo de la sociedad civil (poder local). «Partimos de la base de una concepción de la participación mediante la cual de lo que se trata es construir ciudadanía, promover el protagonismo autónomo de la sociedad civil, todo ello en un horizonte de transformaciones que conciban un tipo de sociedad muy diferente a la actual» (Portillo, 2004:106).

Larrainci define este tipo de participación como aquella que configura formas de intervención individual o colectiva que superponen redes de interacción variadas y complejas, cuyo eje determinante proviene de la calidad de ciudadanía, la cual tiene la relación de personas, grupos e instituciones con el Estado.

Esta participación deriva del ejercicio de una ciudadanía activa con objetivos intencionales y que desarrolla procesos no lineales de ampliación y calificación de la intervención de la ciudadanía

con algún nivel de lo público. Es decir, desarrolla procesos horizontales de ampliación y calidad de la intervención.

La participación ciudadana en la gestión pública es una variable de democratización, aunque presente limitaciones importantes (...) la participación ciudadana a la que nos referimos es aquella que configura formas de intervención individual y colectiva, las cuales suponen redes de interacción variadas y complejas cuyos ejes, determinante (proveniente de la calidad ciudadana) es siempre la relación de personas, grupos e instituciones con el Estado (Larraiñci, 2004: 379).

El concepto clave y referencial que atraviesa la participación ciudadana está en la democratización de estos mecanismos hacia la sociedad.

Desde estas propuestas sobre la participación ciudadana se observa la relación Estado-ciudadanía y la vinculación normativa instrumentalizada. Pero hay un autor que nos introduce a lo cotidiano, a los saberes dominados, a partir de lo informal, lo comunal percibido como algo que debe incorporarse desde la sociedad local al saber científico-burocrático estatal. Es la visión de Joan Foant, quien presenta una propuesta que da importancia fundamental al tejido asociativo comunal; como la columna vertebral de toda participación ciudadana. Asimismo, como democracia participativa. Es una participación del ciudadano no asociado.

Además, incluye una variable imprescindible: *la alfabetización de la comunidad*. En Paulo Freire, sería la educación popular. Aquella forma de crear, desde la educación local, instancias de participación ciudadana y, desde estas, las posibles soluciones a problemas locales que en muchos casos son vistos como problemas institucionales. «Cualquier proyecto que pretenda ampliar los espacios abiertos de participación ciudadana deberá contemplar la posibilidad de apoyar de forma simultánea varias estrategias complementarias: a) reforzar el sector asociativo, b) buscar la participación del ciudadano no organizado, c) potenciar un cambio hacia una cultura participativa» (Font, 2004: 27-28).

A partir de los autores abordados, podemos percibir la inclusión del sujeto, el cual se ha constituido en un ciudadano excluido de la ciudadanía, desde el ámbito civil y político. Reflejando una condición marginal frente a los derechos que le asisten en la Constitución.

Por otro lado, los discursos emitidos desde la racionalidad del Estado y de las agencias internacionales que promueven la *participación ciudadana*, expresan un contenido de inclusión, cuya práctica se desdibuja y se desarrolla con una carente perspectiva de toda inclusión, ya que se queda solo en retórica y discursos (doxa) que se constituyen en vulgarizadores del concepto *participación ciudadana*.

II. VULGARIZACIÓN DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La vulgarización del concepto *participación ciudadana* responde a la incapacidad de pensarlo integralmente como parte de una matriz epistémica de ciudadanía y derechos como ciudadanos de una sociedad. Derechos que no solo deben ser parte de una construcción social institucional, sino una construcción que incorpora a los subalternos como lo que son: actores principales de este mecanismo de democracia participativa.

Esa construcción de ciudadanía debe ser parte de un proceso de democracia deliberativa incluyente, vinculante, sobre una dimensión de rendición de cuentas.

En Centroamérica, este medio de participación se ha reducido a categorías vulgarizadas como el *clientelismo* y el *asistencialismo*, generado desde la democracia representativa de partidos políticos. Se convierten en sinónimos de participación ciudadana en las municipalidades de Centroamérica. «El clientelismo, cooptación, paternalismo, discrecionalidad en la definición y aplicación de políticas y recursos, ausencia de canales de parti-

ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, han sido los rasgos recurrentes de la gestión urbana-municipal» (Ziccardi, 2005: 35).

Dentro de estas exclusiones de ciudadanía están las que se refieren al territorio y al espacio que constituye lo local (municipal). En muchos casos, la propia lógica de mercado del suelo inhabilita al municipio y a los ciudadanos de este territorio a definir el uso y la planificación de su propio territorio. Procesos que son centralizados desde lógicas estatales de políticas de suelo a favor de intereses económicos (capital inmobiliario) frente a la ciudadanía portadora de derechos en un Estado democrático.

Según Ziccardi, una de las funciones jurídicas de las municipalidades debe «formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, crear y controlar las reservas territoriales y ecológicas, controlar el uso de suelo, otorgar licencias y permisos de construcción, otorgar licencias de conjuntos habitacionales (Ziccardi, 2005: 35). Estas funciones son fundamentales para la autonomía y el desarrollo de los gobiernos locales.

El territorio es fundamental para el desarrollo de la municipalidad. Este debe ser parte de una constitución propia de la sociedad local y determinante de su propio desarrollo; constituirse en una cogobernanza gobierno local-ciudadanía, gestionada entre los diversos actores de la localidad. De esta manera, se gestionan temas sobre planes reguladores, zonificación, uso del suelo y ordenamiento territorial, los cuales se constituyen en una política pública privativa y excluyente de ciudadanía desde el gobierno central.

III. TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La categoría de análisis participación ciudadana ha formado parte de los discursos sociales, políticos, económicos y culturales,

tanto en las entidades locales como de los organismos internacionales. Al referirse a la calidad de la democracia y al tipo de ciudadanía en un contexto determinado, esta participación, en muchos Estados, no ha sido institucionalizada. En algunos casos, y no existe como una norma *per se* (Panamá no tiene una ley propiamente dicha de participación ciudadana).

Esta forma limitada de participación promueve aún más la exclusión social desde la ciudadanía política. Ciudadanía sustantiva que, en la práctica, solo se percibe en discursos o categorías de análisis en los centros de investigación. Se institucionaliza a partir de la forma gubernamentalizada.

Pero debe recordarse que en América Latina la limitada institucionalización de participación ciudadana o su subordinación a las formas de representación corporativas ha generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia (Ziccardi, 2010).

Las decisiones públicas carecen de una verdadera representatividad en la participación y, por consiguiente, se mantiene una reproducción del sistema centralista de toma de decisiones desde las entidades locales y desde la burocracia centralista de la subestatalidad.

El compromiso institucional en la apertura de canales de participación ciudadana debe ser un derecho sustantivo, que en la práctica genere condiciones democráticas de gobernanza participativa horizontal en la toma de decisiones y desarrollo de la gestión local. Promueve espacios públicos de deliberación y de convocatoria y genera mecanismos de acceso a la participación desde una construcción horizontal de reglas de participación ciudadana.

Pero para que ésta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son

valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi, 2010).

Sin embargo, esta visión se extravía por los distintos tipos de participación ciudadana que se han construido, reflejado o percibido actualmente.

Para Zicardi, existen cuatro tipos de participación ciudadana: participación institucionalizada, participación autónoma, participación clientelística y participación incluyente o equitativa.

Cuadro N° 1. TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE ZICARDI

N°	TIPOS	DEFINICIÓN
1	Participación Institucionalizada	Está reglamentada para que la ciudadanía participe en los gobiernos decisorios del gobierno local
2	Participación Ciudadana Autónoma	La ciudadanía participa mediante algún tipo de asociaciones civiles y que, por tanto nos es organizada ni controlada desde el gobierno
3	Participación Clientelística	La autoridad, los individuos o grupos se relacionan mediante un intercambio de favores o cosas
4	Participación Incluyente o equitativa	Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social, sin que medie intercambio de favores

Fuente: Ziccardi (2005).

No obstante, se agregan otras formas o tipos de realizar la participación ciudadana; por ejemplo: la participación ciudadana gubernamentalizada, la participación ciudadana formal, y la participación ciudadana informal.

Participación Ciudadana gubernamentalizada. Es aquella estrategia de apertura en espacios de construcción de la participación, promovida, creada y desarrollada desde la institucionalidad y centralidad de las instituciones del Estado. Aquella que se desarrolla sin la incorporación de los sujetos subalternos (organizaciones locales), tejido asociativo desde la ciudadanía. Dentro de ésta lógica se desarrolla una racionalidad de regulación de los espacios de participación de forma vertical en la toma de decisiones que afecta a la localidad.

En este sentido, Michael Foucault nos define la gubernamentalización como: «El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas, que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de (el) poder (racionalidad estado) que tiene por blanco la población y el territorio» (Foucault, 2000: 25).

La participación gubernamentalizada es aquella que se construye desde una visión vertical central (estatal) sin la participación horizontal de los actores locales subalternos.

Participación ciudadana formal. Es la que se encuentra normada o regulada por las instancias institucionales, en donde se expresan espacios de participación ciudadana. Apertura de canales de información de temas locales que le son pertinentes a la municipalidad. «Es aquella institucionalizada, aquella que está reconocida ante las leyes y reglamentos» (Ziccardi, 2004: 249).

Participación ciudadana informal. Es producto de la emergencia y agencia de la comunidad expresadas por los sujetos subalternos no asociados, quienes a través de las necesidades sentidas utilizan vehículos o medios informales de expresión de esa participación ciudadana. Pueden expresarse a través de cierres de calle, protestas, acciones de piqueteo, etc. Estas manifestaciones pueden tomar un canal de formalidad si son incorporadas en los

medios y mecanismos de participación ciudadana formal desde la municipalidad.

Al final, la participación ciudadana se desarrolla en diferentes niveles, lo cual refleja el grado de acción o práctica que se puede ejercer.

IV. NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Cano Blandón (2008), plantea cuatro niveles de la participación ciudadana, los cuales son: información, consulta, cooperación o cogestión y decisión.

Información. *Esta escala de participación consiste en la obtención, emisión y difusión de información sobre el funcionamiento del gobierno. Este es el nivel más básico de participación (...)* (Cano Blandón, 2008: 154). Este tipo de legislaciones (Ley de transparencia-Panamá), es la que permite instrumentar los derechos constitucionales relativos al acceso a la información. Eso puede (...) *consistir en la creación de organismos que protejan el derecho a la información, en la obligación de implementar oficinas de quejas y reclamaciones, publicar estados de cuenta (...)* (Ídem), y actas de información de gobiernos del interés ciudadano por Internet. En Costa Rica el denominado gobierno digital podría apuntar en esa dirección.

Consulta. *Este nivel de participación pretende obtener opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los cuales el ciudadano tiene alguna información particular que permita esclarecer una situación, problemática o política, en torno al cual el gobierno interviene o intervendrá. Este tipo de participación puede considerarse indirecta, en la medida de que el grado de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública depende ante todo de la receptividad de los actores gubernamentales ante la opinión e in-*

formación suministradas por los ciudadanos (Canon Blandón, 2008: 155).

Cooperación o cogestión. *El nivel cooperativo alude a la participación de los ciudadanos mediante la colaboración en el desarrollo de tareas públicas. Frecuentemente, en el nivel local se presenta este tipo de mecanismos cooperativos, en los que la ciudadanía participa con la prestación de algún servicio público mediante la constitución de comités, asociaciones de ciudadanos o formación de organizaciones no gubernamentales (Ídem). También, el voluntariado comunitario.*

Decisión. *Los (...) ciudadanos participan para contribuir en la toma de decisiones, no solo emitiendo opiniones, sino también orientando la acción gubernamental. Su participación trasciende el proceso deliberativo y se constituye en un elemento indispensable para la toma de decisiones públicas, sin embargo la co-decisión es algo difícil de alcanzar, puesto que supone un alto grado de compromiso de los ciudadanos con interés público, así como de los actores gubernamentales con respecto y acatamiento de la decisión adoptada, es decir, exige una interacción democrática, permanente y cercana entre los ciudadanos y los decisores públicos; por tal razón, este tipo de mecanismos suele encontrarse, en mayor medida en el ámbito local (Cano Blandón, 2008: 156).*

Con respecto a lo anterior incluiría un quinto nivel de participación ciudadana, el de la *alfabetización*. La *alfabetización* no hay que confundirlo con el analfabetismo tradicional (aprendizaje para saber leer y escribir). Es la alfabetización (funcional), a partir de un medio dado o de una perspectiva de desarrollo.

Es la *alfabetización política local*, en temas de territorio, población y mecanismos de participación local frente a las instancias de poder. Proceso de formación y capacitación de la comunidad (ciudadanía) por medio de la educación popular.

Ziccardi, enfatiza en la representación de un mecanismo que debe incluir y no excluir a la sociedad local. La comunidad local se siente representada, haciendo énfasis en los sujetos y actores locales representados con poder de decisión. Donde su efectividad es puesta a prueba desde la propia lógica de apertura de espacios de decisión de co-gobierno. En muchos casos se percibe desinterés y apatía ciudadana en los asuntos locales y de política electoral; los cuales señalan bajos niveles participación en acciones que desarrolla la subestatalidad. Impactarían en la sociedad local (vecinos de la comunidad).

Por consiguiente la inclusión de la participación ciudadana es inherente a la localidad y sus actores (ciudadanos-vecinos); quienes son la instancia que mejor conoce los problemas surgidos en su comunidad. *Si la representación no es representativa de la sociedad local, esto tiene fuertes efectos sobre la participación de la ciudadanía, y a nuestro entender, esta es una de las principales causas de la baja participación que se registra en los procesos de elección de representantes políticos y sociales (abstencionismo) y el bajo involucramiento en la activación de los instrumentos de participación ciudadana (Ziccardi, 2004: 257).*

Aunado a esto, tiene que darse un proceso de participación; el cual responde a las mayorías ciudadanas y no a las minorías (de sistemas de partidos políticos). Debe promoverse un acaparamiento de oportunidades y de recursos; sobre las mayorías locales (ciudadanía local). De esta forma, la ciudadanía puede convertirse en arquitecto de la desigualdad social; funcionando como instrumento o mecanismo de la estratificación social y segregación social.

Puede constituirse en imposición de los intereses de las mayorías, generando desigualdad, estratificación y segregación social. *El debate abierto, el acceso a la información, la creación de espacios y mecanismos de participación, la educación y la*

capacitación permanentes, son elementos fundamentales para transformar las relaciones y las prácticas de poder del Estado y de la sociedad civil. La instauración de estas prácticas exige una acción educativa intencionada y una pedagogía democrática para los diversos actores políticos y sociales (Nohlen, 2003: 5).

V. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO

El municipio o poder local, es hacer referencia a la estructura política desde el cual se iniciaron los procesos emancipadores de los pueblos de América. Por tanto, es una institución colonial, como también de su forma social y política de dominación implantada por la colonia en tierra firme. Es un ejemplo de luchas de autonomía, de instituciones que se implantaron en América por intermediarios de la corona española.

Aunque las primeras municipalidades o alcaldías representaron en primera instancia la dominación de la corona y su intermediarios. Estas se erigieron en escenarios de lucha por la emancipación colonial en América, desde la cual se proclaman independencias. Es la libertad positiva (autonomía). *Uno de los mecanismos locales para prolongar las funciones generales de los aparatos sociales de dominación, es el de construir especies de gobiernos regionales o locales (gubernaciones o alcaldías municipales) con jurisdicción sobre determinadas extensiones territoriales (departamentos o municipios) (Quezada, 2010: 19).*

Antes de desarrollase la forma social y política denominada Estado, el municipio como entidad reguladora de la sociedad ya existía. El Estado, es deudor de la forma política denominada municipio.

Los municipios o ayuntamientos en Centroamérica, es donde se proclaman las acciones de independencia. Por tanto el municipio como entidad local merece un grado de distinción y auto-

nomía por ser la primera institución desde la cual la sociedad y la institucionalidad política comienzan a forjar lo que hoy día se denomina Estado (en el caso latinoamericano). *La primera forma organizativa gremial generada por los conquistadores y primeros colonos en las Indias Occidentales y particularmente en Guatemala, fueron los cabildos cuya fundación en el tiempo dependía del grado de avance y estabilidad militar de la conquista en cada provincia; su primera función histórica es la de salvaguardar los intereses de aquellos grupos de conquistadores y colonos* (Quezada, 2010: 67).

Ahora bien, Quezada argumenta que los municipios de esa época son la expresión socio-política de las clases sociales en el poder (*los colonos y españoles peninsulares*). No así una forma social de participación subalterna (indígenas y esclavos), sirvieron para regular desde el territorio los intereses de las clases dominantes en la época.

Las funciones normativas y reguladoras del municipio como carácter inicial se constituyen todavía en algunas de sus funciones. Aunque en la actualidad desde la centralidad del Estado se ha promovido quitarle al municipio muchas funciones que por constitución y lógica local le pertenecen.

Este conflicto de centralización vs descentralización del poder, se percibe en las municipalidades de Centroamérica. Aún cuando se plantea el problema de la autonomía administrativa, financiera y política. En ese caso, nos preguntamos ¿Hasta qué punto puede la municipalidad ser autónoma? y desde ésta autonomía local ¿Cómo incluir a los ciudadanos a participar de esa gestión local?

El cabildo era el organismo que normaba, regulaba y controlaba la vida económica y política, y la explotación de las colonias indianas (...) desde el cual se emite(...) decretos, posesión de tierras, su ocupación y venta; disponen de la construcción de

edificios y la realización de obras municipales; conocen y resuelven conflictos (Quezada, 2010: 67).

Una de las unidades básicas territoriales en la colonia fue el *corregimiento*. Institución que rendía cuenta directamente a la Administración Real. Era una institución territorial que normaba y regulaba todo lo concerniente al recaudamiento de impuestos. Se caracterizó por una funcionalidad administrativa destinado a la cobranza de tributos.

En su primera etapa el corregimiento tuvo un carácter puramente administrativo, limitado a recoger tributo de unos cuantos pueblos y frente al cual había un corregidor, encargado además de evitar abusos de los colonos (...) en el sentido administrativo fue un tímido intento de desplazar la instancia del dominio colono directo sobre los pueblos indígenas (...). Pero además del corregimiento como unidad territorial administrativa menor, fueron también implantadas las alcaldía mayores; unidades territoriales dependientes directamente del Rey (Quezada, 2010: 69 - 70).

Dentro de las instancias municipales en el caso panameño todavía se conserva la estructura política territorial (corregimiento). Unidad básica del territorio local cuyo administrador o encargado de este espacio local recae en la figura del representante de corregimiento. El mismo, se escoge por votación popular.

Para el caso de Costa Rica se hace referencia a los Distritos y sus consejos, los cuales responden a la unidad básica territorial de las municipalidades.

Las constantes luchas de intereses personales entre los españoles peninsulares, los criollos, y la corona por el control de los puestos políticos y el dominio socioeconómico sobre la población y el territorio conquistado desencadenaron luchas y guerras. Estas tuvieron como final, procesos emancipatorios (neocoloniales). Entre los peninsulares que alentaban la causa colonial de la co-

rona (dominio y control político desde el centro hacia la periferia); y los criollos (que propugnaban por la autonomía desde la periferia o tierra firme).

Estos se constituyeron en procesos de control de la población y del territorio; entre dos grupos en conflictos; por la forma como se debía organizar el desarrollo del territorio conquistado. Desde una visión centralizada o desde una autonomía descentralizada. *La primera base para el desplazamiento general del poder colono fue la promulgación de las Leyes Nuevas⁵, implantadas con medidas de índole cada vez más particular, que profundizaban la reivindicación política de la corona en todos los niveles* (Quezada, 2010: 50 - 51).

Esta forma sociopolítica (municipio), se construyó a partir de la lógica de autonomía política y administrativa; de lo local frente al dominio centralizado. Fue la construcción política de los ayuntamientos en América; en donde se diseñaron, desarrollaron, ejecutaron y proclamaron declaraciones de independencia. Se constituyó en la forma social denominada Estado. Es el cabildo o municipio; anterior al Estado. Es desde ésta estructura política, donde nace a la vida del Estado. Por tanto el Estado, es deudor de su progenitor: el municipio. *El aumento de mayor intervención del Estado en la economía y en la expansión de los servicios sociales tendió a crear nuevas jerarquías y una mayor centralización del poder* (Marshall y Bottomore, 2005: 105).

5 *Las Leyes Nuevas u Ordenanzas de Barcelona, promulgadas el 20 de noviembre de 1542, fue un documento jurídico que tuvo profundo efecto sobre la estructuración social definitiva de la colonia. Todos aquellos sectores cuyos privilegios de conquistadores y primeros colonos venían a ser afectados, se opusieron y trataron de sabotear su aplicación. El punto medular de las Leyes Nuevas fueron tres: a) la abolición de todo tipo de esclavitud, por la paga salarial (tributario del rey). b) la reducción de los indios en pueblos como mecanismo de control en asentamiento y organización territorial para la explotación y control tributario. c) la instauración de un nuevo aparato administrativo, una Audiencia con funciones similares a las de un gobierno dentro de cierto marco de jurisdicción territorial* (Quezada, 2010: 50 - 51).

VI. EL CARÁCTER SUBORDINADO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Referirse al municipio es hacer referencia a lo local. Es un entramado de relaciones entre el Estado y la subestatalidad. Pero Borja nos plantea que el Estado, se ha convertido en un sistema centralizado, intervencionista, y burocratizado.

Éste sistema (centralista) no ha permitido al municipio ejercer una verdadera autonomía. Por consiguiente, los procesos de participación ciudadana no logran promoverse como espacios de construcción local. Se gubernamentalizan, creando una concentración de poder desde la institucionalidad del Estado. Provoca desde la gubernamentalización pérdida de poder y autonomía en la subestatalidad.

Decía Tocqueville que hay una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad. El Estado moderno, tanto el que corresponde al capitalismo desarrollado como al dependiente, ha vivido un proceso paralelo y relacionado estrechamente: se ha vuelto más complejo e intervencionista (más burocracia, más organismos, servicios sociales, control de medios de comunicación, etc.) y también mucho más centralizado (los órganos políticos locales y regionales han perdido poder y autonomía (Borja, 2002).

Las demandas locales de la ciudadanía, son en gran mayoría inherentes al espacio social en el cual se mueve la comunidad. Dentro de esta proximidad, el gobierno local merece mayor autonomía del Estado central. En su carácter de atacar los problemas; proveyendo de financiamiento y autonomía política en asuntos que son pertinentes y propios en la comunidad.

El atender problemas locales desde la centralidad del Estado, hace que se valoren los problemas locales de acuerdo a la dis-

tancia y racionalidad de la burocracia central. Donde podrán ser calificados de urgentes o no urgentes. Dada la lejanía entre las instituciones centrales y la comunidad local. Por tanto la necesidad de replantear ésta política pública, genera mayores niveles de autonomía en los gobiernos locales.

La incapacidad para resolver y atacar ciertos problemas desde la municipalidad radica en parte porque: *Tienen relativamente menos competencias y recursos respecto al Estado central, mientras que se han multiplicado los “órganos descentralizados” de carácter sectorial, dependientes del poder central y que actúan de una forma compartimentada sobre el territorio* (Borja, 2002: 22).

VII. CIUDADANÍA Y ESPACIO PÚBLICO EN EL TERRITORIO LOCAL

El territorio constituye un espacio, donde la participación ciudadana es local. Puede consolidarse y promover estrategias de acción. La necesidad de constituir estos espacios, es de necesaria importancia para que la comunidad pueda tener acceso a lugares donde puedan convocarse reuniones vecinales. Es una condición de calidad de ciudadanía: *ciudadanía restringida o ciudadanía abierta, calidad de negación, marginación y exclusión de la participación ciudadana. La condición y calidad (existencia) del espacio público es hoy una condición principal para la adquisición de la ciudadanía. En el barrio es un lugar de vida social convivencia tolerancia (...). El espacio público es una de las condiciones básicas, un factor de redistribución social, un ordenador del urbanismo vocacionalmente igualitario e integrador* (Borja, 2002: 22).

También debe constituirse en un espacio de deliberación, y de construcción de ciudadanía a través de la participación ciudadana local; en reuniones asamblearias y convocatorias vecinales

para presentar propuestas y dar solución a los problemas comunitarios en el territorio.

La poca participación de la ciudadanía en aspectos locales e inclusive regionales o nacionales, depende en gran medida del proceso de socialización y alfabetización local o comunitaria. Este proceso es de vital importancia en la formación de sujeto como ciudadano; el cual debería ejercer una racionalidad comunicativa y deliberativa; cuyo objetivo sea la solución de los problemas que afectan a su comunidad o región. Pero la incapacidad o ausencia de ésta formación incide y provoca en los sujetos temor, miedo y apatía en enfrentarse a problemas y buscar mecanismos y estrategias de solución a los mismos.

Es el espacio público local, el lugar apropiado para generar procesos de socialización y de participación primaria en las comunidades. *El espacio público es indispensable, o por lo menos muy necesario, para desarrollar el proceso de socialización y alfabetización en la comunidad (...) en los espacios públicos se expresa la diversidad* (Borja, 2002: 22), donde se promueve y produce ese intercambio de saberes.

Se hace necesaria la participación ciudadana desde la proximidad del gobierno local. Es decir, es el espacio que se acerca a la ciudadanía del gobierno; desde la subestatalidad. La relación de cercanía permite una mejor y mayor movilidad en cuanto a la participación y solución de problemas locales. *Sin perjuicio de la importancia democrática y funcional de los ámbitos nacionales (instituciones centrales), los ciudadanos tienen derecho por razones de participación y de eficacia de la gestión pública, a un gobierno de proximidad* (Borja, 2002: 40).

VIII. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Es a partir de las formas de gobernanza (gubernamentalización) desde el Estado, donde la territorialidad es vista como una forma

de construcción social vertical (desde arriba). Se expresa una relación de poder heterónomo, que se construye desde una visión vertical concibiendo y desarrollando formas de territorio y espacios, en función de una necesidad central del Estado. Pero ésta territorialidad no solo debe responder a instancias de construcción vertical; sino a formas de construcción social (horizontal) desde abajo. Donde los subalternos (ciudadanos locales) incidan en la forma de construir y concebir su desarrollo local (territorio). Desde estrategias colectivas sociales, políticas y económicas, que promueven una forma social del espacio territorial sustentable.

La categoría de espacio⁶, tiene connotaciones que hacen muy compleja e importante su aplicación y definición. El hecho de concebir el espacio como una configuración o lugar en donde se asientan seres humanos o lugar en que se encuentran estructuras físicas, expresa un análisis empírico reducido. Donde se logra percibir la dialéctica y procesos de producción y desarrollo, que expresan los espacios. La expresión de este concepto debe constituirse en procesos y formas de relación social y construcción social participativa, y no es solamente un receptáculo de relaciones sociales.

La jerarquía de los espacios pueden guardar relación con el carácter de las administraciones y funciones estatales: centralizadas o descentralizadas. Según el sociólogo costarricense Roy Rivera la descentralización se da cuando desde el centro de la estatalidad, se transfiere algunas responsabilidades y poderes a ser ejecutados y desarrollados por la estructura de la sub-estatalidad. Esto organizado y dirigido por la normativa instrumental que garantice una racionalidad formal desde la municipalidad.

6 *El espacio social es un producto de la sociedad, consecuencia del trabajo y de la división del trabajo; un instrumento, un medio, una mediación. El espacio viene a ser un instrumento político intencionalmente manipulado, incluso si la intención se oculta bajo las apariencias coherentes de la figura espacial. Es un procedimiento en manos de alguien un individuo o colectividad, un estado, un grupo dominante; o un grupo que puede en ciertas ocasiones representar a la sociedad global y tener sus objetivos propios (Lefebvre 1976: 30 - 31).*

Se transfiere una competencia del aparato centralizado del Estado a los órganos subnacionales, dotando un mínimo de condiciones materiales jurídicas y administrativas, que les permiten asumir buena parte de las funciones del gobierno o de organización de la acción estatal en unidades territoriales que forman parte de un Estado Unitario (Rivera, 2001: 39).

La municipalidad desde la centralidad del Estado, es remitirnos a un espacio que responde a la racionalidad instrumental centralista. Esto, bajo un sistema de tutelaje concebido como parte de la administración del Estado Central. Pero dentro de un espacio local o territorial con funciones autónomas de baja intensidad respecto al Estado central.

Su desarrollo y gestión es en muchas veces normada, regulada y tutelada desde la centralidad, así como su desarrollo territorial. Esto constituye al municipio en un ente subsidiado por el Estado tanto desde su funcionalidad como desde el desarrollo de sus políticas públicas locales. *El municipio típico constituye una reproducción en pequeña escala del Estado, en ese sentido cuenta con una espacialidad de referencia, generalmente delimitada por una población que tiene algún nivel de identidad y un sentimiento de reconocimiento hacia adentro (Rivera, 1992: 19).*

Pero es desde la Gubernamentalidad en su dispositivo de descentralización; en donde se expresa la participación ciudadana de los sujetos subalternos en la actualidad de los países centro-americanos. Es la apertura de los espacios de participación consultiva en la municipalidad.

La participación ciudadana pasa por un plano netamente normativo, por medio de las leyes, decretos, reformas y cartas constitucionales en donde los derechos de la ciudadanía se definen. Es allí donde se puede analizar la realidad, construida como mecanismo de control, consenso, diálogo, disenso, inclusión, y participación. Forma jurídica que es producto de una construcción

social de relaciones de poder no ecuánimes, la cual responde a intereses en pugna.

Las normativas sobre la participación ciudadana en Panamá, definen, la calidad de ciudadanía que tenemos. Espacios que han sido abiertos o cerrados. Puede ser un estancamiento o retroceso de desarrollo del mismo.

Es la necesidad de incluir la diversidad de actores dentro de espacios deliberativos de participación ciudadana. Una propuesta que marca una dirección a seguir para los Estados promotores de los procesos de participación, como una forma de calidad de desarrollo de la ciudadanía.

MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PANAMÁ A NIVEL LOCAL

En el esquema de participación ciudadana en Panamá se visualiza dos mecanismos fundamentales por la cual se puede acceder a medios de participación ciudadana desde los espacios locales. Uno desde un mecanismo formal e institucionalizado:

Consejo Municipal. Mecanismo por medio del cual un ciudadano accede o participa de manera indirecta; ya sea enviando una nota al Consejo o pidiendo cortesía de sala en el mismo. Los actos de los ciudadanos en los Consejos solo inciden a nivel de propuestas e intenciones que pueden canalizarse o no de acuerdo con las prioridades del Consejo Municipal. En este sentido, las alianzas políticas locales partidistas determinan en cierto sentido el apoyo al ciudadano local. Esta participación se constituye en una relación gubernamentalizada de la participación ciudadana.

Otro medio de participación, es el **espacio informal**. Este surge de las necesidades sentidas de los miembros de la comunidad. Desde el mismo, emerge una demanda social sobre un problema que afecta a los sujetos locales. A partir de allí se produce un mecanismo de emergencia que promueve la capacidad de agencia permitiendo de manera informal crear comités locales pro-vivienda, salud, agua, saneamiento, seguridad etc. Este puede ser canalizado desde la instancia formal local, o asistencialista-burocrática desde el Estado central.

Esta participación local constituye a un sujeto agente con capacidad de agencia; en un proceso emergente de necesidad colectiva local, a un sujeto colectivo desde la subalternidad. Esta necesidad local puede ser elevada a un mecanismo formal y canalizado, o constituir su solución en asistencialismo local o central. Es decir, la estrategia de participación parte de la construcción de ciudadanía desde la subalternidad de sujetos - agentes a sujetos - colectivos.

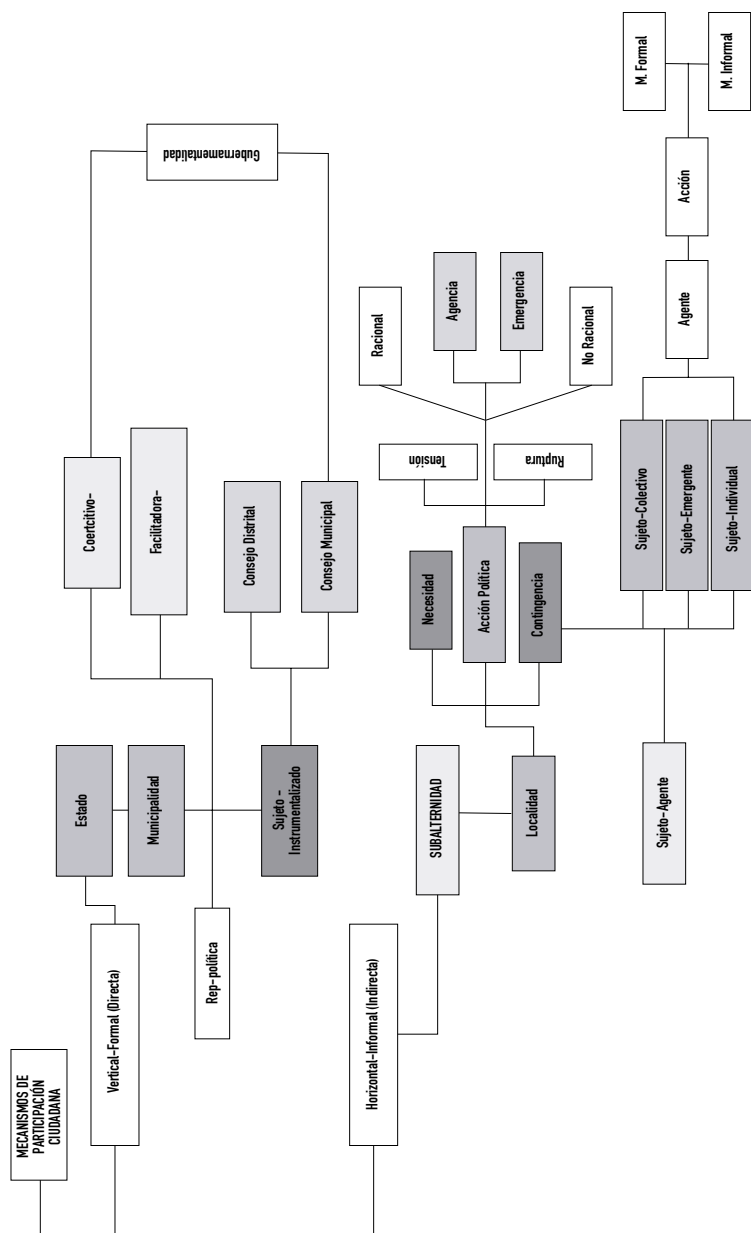
En el siguiente Diagrama (Figura 1), podemos observar cómo, desde la formalidad e informalidad, se manifiestan formas de participación ciudadana local que reflejan condiciones de ciudadanía local.

Desde esta perspectiva podemos observar que la categoría política de participación ciudadana puede ser planteada a partir de dos niveles de comprensión de la acción social.

Una primera mirada desde la visión normativa, regulada, definida como gubernamentalizada, en donde las instancias subestatales abren espacios controlados de la participación a partir de mecanismos como Consejos Municipales, además de la nueva modificación a la Ley de Descentralización en la ejecución de obras civiles (participación sustantiva). Desde estos espacios locales de participación ciudadana, la representación política partidista tiene mucha influencia, más que las instancias organizadas del tejido social (organizaciones de la comunidad). En este nivel de participación ciudadana el sujeto(ciudadano) se constituye en cierto sentido actor con acción social instrumentalizada.

Desde la perspectiva o visión de la participación ciudadana desde abajo, desde la subalternidad, definida en este modelo como participación ciudadana informal. Esta acción social se expresa a partir de las necesidades sentidas que hay en las comunidades producto de la falta o carencia de un bien o recurso necesario para la comunidad. De las acciones individuales, emerge la agencia y emergencia desde lo individual, llegando a generar una acción colectiva en los sujetos(agentes), los cuales incorporan la acción política (organización, cooperación, movilización, acción colectiva) desde las comunidades para resolver instancias y necesidades locales (construcción de calles, puentes, veredas, paradas de buses, conexiones de agua, seguridad, educación). Estos mecanismos desde la subalternidad pueden llegar hasta movilizaciones de cierre de calles, protestas, manifestaciones. La participación ciudadana informal puede también llegar a

FIGURA 1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PANAMÁ



emerger a canales de la participación ciudadana formal en la búsqueda de solucionar alguna necesidad sentida de la comunidad.

A partir del modelo teórico enunciado podemos observar los dos niveles de participación ciudadana desde las instancias locales. La participación formal(normatizada y gubernamentalizada) y la participación ciudadana informal(acción colectiva desde la subalternidad).

I. SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PANAMÁ

El acceso a la participación ciudadana de los espacios políticos, y de los sujetos subalternos en las municipalidades de Panamá; se ha visto muchas veces limitadas y en otras, su participación ha sido nula. Esto se debe a la racionalidad de los municipios organizados políticamente de manera autónoma; lo cuales detentan una concentración de poder (vertical) burocrático frente a la ciudadanía local.

Esa situación, no ha permitido el desarrollo de espacios de participación, donde se incorpore un tejido asociativo co-participe en la toma de decisión y medios de representación en el poder local. La necesidad de acceso a la participación ciudadana de las comunidades y territorialidades espaciales en sujetos, y grupos organizados de la sociedad civil ante los gobiernos locales; deben ser impulsadas a representar o a responder, y a dar respuestas a las necesidades sociales (necesidades sentidas) de las comunidades.

Es por esa razón, que en esas formas de ejecución de los gobiernos locales hoy en día, no es conveniente para ellos concebir, y mucho menos necesario ampliar y debatir sobre el propio gobierno local y el desarrollo local; como también, de la descentralización del Estado. Situación que provocaría la importancia y

necesidad urgente de la participación activa de los sujetos sociales que respondan a la lógica del desarrollo de sus comunidades. En Panamá, el proceso de descentralización fue elevado a la normativa constitucional a partir del año 2004. Donde se ha tratado de introducir e instrumentalizar normas en función de la descentralización y participación ciudadana. Las mismas, expuestas en el artículo 233 de la Constitución Política de la República, reformada en el año 2004⁷. Asimismo, han sido incentivadas por programas de modernización⁸ de la estructura burocrática de diversos municipios urbanos.

La autonomía⁹ de las municipalidades en Panamá esta normada en la Constitución Política Nacional, en el título (VIII) Régimen Municipal y Provinciales, Capítulo (2) El régimen Municipal (artículo 232). Desde esta propuesta normativa, se define la autonomía del municipio, como organización política autónoma. Pero caracterizado por una autonomía administrativa de acción que la ubica en parte como dependiente del Estado central. Esto nos plantea una relación de una autonomía tutelada, desde la gobernanza del centralismo estatal.

En la constitución se expresa que los ciudadanos tienen derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los consejos¹⁰. El artículo 233 expresa que el municipio tiene la potestad de ordenar el desarrollo de su territorio y la participación ciudadana¹¹. Aunque dicha participación como mecanismo

7 *El estado garantizara el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y la función pública del Estado panameño promoverá y realizara en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad, y eficiencia y, considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades* (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004: 58).

8 Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (PD-MAD).

9 *El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito, la organización social será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local* (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004: 58).

10 Artículo 239 de la Constitución Nacional de la República de Panamá.

11 *Al municipio, como entidad fundamental de la división político adminis-*

o acción no está reglamentada ni normada. Situación que por ende no se desarrolla y se asume como mandato constitucional. Expresa una burla a la ciudadanía, reflejando en este aspecto una ciudadanía marginal, aquella que no logra acceder a esa ciudadanía sustantiva

El proceso de descentralización, ha sido un proceso inconcluso o de muchas rupturas, saltos y bifurcaciones; el cual se ha visto truncado por muchos motivos, en parte por los intereses dominantes. En su mayoría actores políticos, que desean mantener el control del poder central del Estado, y de esa forma no democratizarlo de forma plena. Situación que le resta participación a los sujetos y actores subalternos.

El desarrollo de este proceso y su construcción nace de la incorporación a la constitución en el capítulo que versa sobre el régimen municipal que da inicio al proceso institucionalizado y normado, el mismo tutelado y vigilado desde la centralidad de la estatalidad. *La centralidad del Estado en virtualmente todas las nociones modernas de sociedad significa entonces, que la exploración de formas del Estado, condición de estado y gobierno, inadvertidamente atraviesan un terreno profundamente normativo* (Stepputat, 2008: 10).

El Estado panameño, se constituye en una estructura socio-política-burocrática con mayor reflejo de centralización en Centroamérica; y no solo de esta sub-región, sino también de América Latina. Hablar de los procesos de descentralización en Panamá, es hacer mención de la municipalidad tutelada, y de las normas constitucionales que rigen en la materia, dentro de un Estado de derecho representativo centralizado en el ejecutivo, gubernamentalizado por la dominación de sistema de partidos.

trativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras publicas que determine la ley , ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la constitución y la ley (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004:58).

El régimen estatal panameño está constituido por tres poderes: el ejecutivo, legislativo y judicial. Es un Estado presidencialista, con una connotación centralista del ejecutivo dentro de una democracia representativa de/y para partidos políticos.

En cuanto a la división política administrativa de la República de Panamá, la constitución la detalla en El título primero “(El Estado Panameño)”, en su artículo quinto (5)¹², que: El territorio panameño se divide en Provincias, estas a su vez en Distritos, y los Distritos en Corregimientos. Describiéndonos la espacialidad administrativa del territorio panameño; que en sus núcleos o bases territoriales guarda semejanza con los dispuestos en tiempos de la colonia. En este sentido, la República de Panamá difiere con los países centroamericanos en cuanto a organización de la división política administrativa.

La participación ciudadana en el poder local esta normada por la admisión, o inclusión ante un mecanismo de la municipalidad denominado: “Consejo Municipal”. El Consejo, está constituido por los Representantes de Corregimiento, y el Alcalde del Distrito (burocracia municipal).

El acceso a la participación, está dado en función de la iniciativa ciudadana, definida como propuesta, e intención (proponer ante el Consejo Municipal una propuesta, proyecto el cual será aceptado o rechazado por dicha instancia); pero sin derecho a voto, solo en instancia de iniciativa expresado en el artículo n° 236 de la Constitución de la República de Panamá¹³.

12 *El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos. La ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público* (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004: 3).

13 *Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Consejos* (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004: 59).

Pero en la práctica no existen mecanismos normados, sancionados y legitimados, que asignen una forma de participación ciudadana. Solamente una intención de incorporar a las normas constitucionales aspectos de la participación ciudadana. Asimismo, los mismos no han podido ser sancionados o llevados a la práctica en las formas de acción participativa en la subestatalidad.

En las instancias municipales del Estado Panameño, la participación ciudadana, solo se percibe en la práctica, a partir de la participación política electoral. A parte de otras esferas estatales, y desde otros ámbitos centralizados y descentralizados de la administración de gobierno central como: el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) actualmente Ministerio de Ambiente

Con relación al MIVIOT, organiza y desarrolla consultas de participación ciudadana en torno al desarrollo y planificación del territorio. Competencia que por orden constitucional debe corresponderle a la autonomía municipal. Mientras el ANAM, abre a consultas y participación ciudadana en los Estudios de Impactos Ambientales (EIA), los cuales responden a tres niveles de categorías de acuerdo al nivel de afectación al ecosistema de manera ascendente. A partir de allí, se le incorpora al ciudadano como individuo o colectivo que es parte de una comunidad al proceso de desarrollo de dicho proyecto que impactaría en el medio ambiente.

A parte de la ley de transparencia (Ley N° 6 del 22 de enero del 2002)¹⁴ que dicta normas para la transparencia y la gestión pública, incluye en el capítulo VII, artículo n° 24 y 25, la parti-

14 *Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios* (Asamblea Legislativa de Panamá, 2002: 19).

participación ciudadana en aspectos que conciernen al territorio y plusvalía del suelo y servicios. Construyendo de esta forma una relación social gubernamentalizada de la participación ciudadana dentro de la gestión pública, a partir de la consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, participación directa (todas estas instancias se originan desde la centralidad burocrática del Estado de forma vertical; no así de la disposición e interés de la comunidad. En la práctica solo se le consulta, convoca, e informa.

II. LA LEY QUE REGLAMENTA EL INSTRUMENTO POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En la actualidad, la normativa panameña no incluye mecanismos de participación ciudadana *per se* sancionada como ley. Esto no lleva a pensar que estamos ante una situación donde la sociedad civil (sujetos subalternos) solo puede participar a través de la escogencia, o postulación de las autoridades municipales (Representantes, y Alcaldes). De allí no más. Se mantienen límites y murallas a la participación ciudadana en el poder local desde la municipalidad.

Hasta que las autoridades (locales) dispongan de la participación o no de la comunidad y/o actores subalternos. Esto lleva a constituirse en un Estado totalmente gubernamentalizado, centralizado, y autoritario. Esto, no es solo desde la estructura burocrática central, sino que se refleja esa centralidad desde la municipalidad hacia los ciudadanos locales. Constituyéndose así la participación ciudadana como una propuesta abstracta en búsqueda de alcanzar su consumación y ser sometida a prueba ante la sociedad (sujetos subalternos). Definiendo de esta forma una relación social de ciudadanía marginal de baja intensidad.

El sistema político administrativo panameño (municipal), está estructurado, y organizado racionalmente, desde una centraliza-

ción y concentración de poder vertical. Forma de gobernanza que reproduce mecanismos de control; limita o condiciona la participación social y política de los ciudadanos; y también el del tejido asociativo organizacional en las comunidades. Dispositivos que no permiten en muchos casos a los sujetos subalternos desarrollar, participar dentro de los Consejos Municipales de manera horizontal. Son mecanismos que no le permiten incidir con propuestas de desarrollo local integral en su propio desarrollo. Tienen un desnivel en la relación de poder, y acceso a las tomas de decisiones a favor de los actores estatales y en detrimento de los propios actores locales.

Esto impone al desarrollo local comunitario una lógica acaparamiento burocrático. Aun cuando se hable de hojas de rutas en la gestión de procesos de descentralización y desconcentración de los activos y servicios del gobierno central transferido a instancias del subestatales de gobierno, no se percibe un cambio estructural en la participación de los ciudadanos. Sino las estrategias que responden más a un sistema de partidos políticos en las instancias supra locales.

Los actores sociales (clases subalternas); aquellos que se encuentran en una situación inferior con respecto a la relación de poder frente a las clases dominantes en el Estado; utilizan estrategias de participación informal. Estableciéndose a través de un cúmulo de relaciones (clientelares y asistencialistas) y redes sociales, en función de la construcción social de la territorialidad espacial que responde a su comunidad.

Desde estos mecanismos de redes informales de participación ciudadana, se promueven su capacidad de acción y de agencia de participación fuera de la gubernamentalización del gobierno local.

Muchas veces a estas (organizaciones locales) no se les permite espacio. Tampoco se les reconocen su capacidad de acción o

de agencia dentro de la gubernamentalización. Mucho menos la utilización de mecanismos o instancias que le introduzcan a espacios de participación ciudadana; los cuales incidan en el desarrollo local y el mejoramiento de su condición social, económica, cultural y política de su espacio territorial.

Es a partir de formas o mecanismos informales, donde la participación ciudadana se percibe. Desde el espacio comunitario toma cabida y fuerza, aquellas formas de organización barrial que promueven un tejido asociativo en contra de los problemas comunitarios que afectan sus territorios. Asimismo, la búsqueda de recursos y de estrategias comunitarias, formulan las respuestas a las necesidades sentidas; donde aparecen los comités de barrios sobre: el agua, la basura, la tenencia de la tierra, la vivienda, el empleo, acceso a transporte, y entre otras. Mismas, que son reproducidas desde mecanismos informales de participación ciudadana local.

La no inclusión de los sujetos políticos, y sociales subalternos a los mecanismos de participación en la municipalidad, hace que se concentre el poder burocrático. Reproduce un modelo centralista/estatal, a espacios subestatales (municipales). Ese mismo modelo se reproduce en las instancias de descentralización de la municipalidad; por ejemplo: los planes de ordenamiento territorial.

Dichos planes de ordenamiento territorial, son una racionalidad centralista que define como debe constituirse el espacio local; llevando con ello a controlar espacios de poder y de decisión desde la burocracia administrativa.

En la Constitución de la República de Panamá, se establece que el municipio es la entidad fundamental y reguladora en la ordenación y desarrollo de su territorio¹⁵. Acción, que es contradicha desde la funcionalidad administrativa y de ejecución por otras

¹⁵ *Al municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde pres-*

instancias del gobierno central, como: el nuevo Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

El MIVIOT, se ha instituido a través del decreto Ley N° 179 como la institución rectora del ordenamiento y desarrollo territorial por encima la norma constitucional. Donde la norma constitucional, faculta al Municipio la responsabilidad del desarrollo de su territorio.

Con el decreto N° 179 del 26 de febrero de 2010, el Ministerio de Vivienda (MIVI), no solo cambia su nombre a Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT); también el Estado centraliza más las funciones con relación al desarrollo y planificación del ordenamiento territorial. Este hecho, le quita al municipio la participación en los planes de ordenamiento territorial.

Esta medida promueve mayor centralización en actividades que debieran estar en manos de la municipalidad, según el Régimen Municipal constitucional (artículo 233). Donde al mismo tiempo reforzaría a la ciudadanía de baja intensidad en cuanto a participar como ente constituyente de la construcción y definición de su territorio.

tar los servicios los servicios públicos y construir las obras publicas que determine la ley , ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignela constitución y la ley (Asamblea Legislativa de Panamá, 2004: 58).

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PANAMÁ

El capítulo desarrolla las normativas sobre la participación ciudadana en Panamá; sus institutos políticos, y sus espacios de participación contemplados tanto en la constitución como en la legislación vigente. En síntesis, analizaremos la forma cómo se constituye la **participación ciudadana** en Panamá; lo cual evidencia sus avances y limitaciones.

En este caso, la participación ciudadana en Panamá es referirse a una serie de normativas que van desde la Constitución Política Nacional; hasta propuestas de entidades centrales y autónomas que promueven estrategias de acción, y espacios de consultas. Pero dicha categoría de análisis, es necesario deconstruirla y operacionalizarla.

Es decir, ¿A que nos referimos, cuando hablamos de participación ciudadana para el caso panameño? De ese modo, las normativas que a continuación se abordan y analizan brindan una visión de la realidad operativa y praxiológica de la construcción civil, política y social que actualmente son elementos prácticos que forman parte del ejercicio de la participación ciudadana.

Donde actualmente Panamá, tiene un acumulado de normativas, políticas, leyes, y decretos que hacen alusión a las formas/regulación de la participación ciudadana; los cuales se reflejan desde dos niveles: nacional y local.

I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PANAMEÑA A NIVEL NACIONAL

Para abordar la participación ciudadana desde un ámbito nacional en el caso panameño, se hace necesaria explicar su manejo desde un punto de vista de normativas pre/establecidas, aceptadas, y ratificadas por los gobiernos transitorios que ha tenido Panamá.

De tal forma, que la participación ciudadana a nivel nacional en el caso panameño, se refleja en: la participación política, la Ley de Transparencia de la Gestión Pública, la participación ciudadana y el ordenamiento territorial, la participación ciudadana y el ambiente, los Consejos consultivos de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), y la participación ciudadana de la mujer.

• LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Desde la norma constitucional se expresa el sufragio como mecanismo de participación ciudadana directa (mecanismo más amplio de participación). Acción, por el cual los ciudadanos delegan a través de un contrato social su representación en candidatos de elección popular. Proceso donde se elige desde el presidente de la república (máxima autoridad del Estado), hasta los representantes de corregimientos. Dicho mecanismo, responde al reflejo de una democracia representativa.

En el Código Electoral (Ley N° 27 del 10 de julio de 2007), en su artículo N° 3 expresa que el ser elegido por votación popular es un derecho político (ciudadanía política). Éste se constituye como mecanismo de representación desde la participación política; el cual enuncia una condición de ciudadanía sustantiva. La capacidad de participar desde los medios de representación democráticos en puestos de representación política como: alcaldes, concejal, y representantes de corregimiento, representaciones que corresponde al poder local¹⁶.

Mientras en el artículo N° 135 de la Constitución Política de Panamá, expresa lo siguiente: *“El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo* (Constitución de la República de Panamá,

16 En el artículo 3 del Código Electoral, expresa que: *Todos los ciudadanos gozan del derecho a postularse libremente como candidatos a Diputado de la República, a Alcalde, a Concejal y a Representante de Corregimiento, así como a suplente, siempre que reúnan los requisitos para dichos cargos* (Asamblea Legislativa de Panamá, 1983: 2).

2004). Ese tipo de participación delegada, presenta un nivel de representación y propone un tipo de participación general (libertad positiva).

Lo anterior, hace necesario llegar a instancias de democracias participativas a nivel local; y a mecanismos no solo de representación, sino de deliberación y toma de decisiones en espacios de poder.

Aunque la democracia representativa busca promover una instancia de participación. Dicha democracia, no se debe interpretar o ejecutar como un sistema de representatividad política partidista. Debe abrir canales de inclusión a la participación de diversos actores.

Sin embargo, en Panamá la participación ciudadana reflejada a través de la participación política; se ejerce realmente dentro de ese sistema de representatividad política partidista (tanto a nivel centralista, como local). Es una participación electoral.

Eso responde en gran medida a que las prebendas y el clientelismo político, se constituyen en un mecanismo de negociación y ascenso a posibles puestos públicos. Con ayuda de las bases (políticas) articuladas a los partidos políticos que generan mecanismos de movilización; lo cual hace posible alcanzar un porcentaje de participación electoral

Asimismo, este tipo de participación delegada y representativa responde en cierto modo a las bases y estructura de los partidos políticos. Es decir, que sigue persistiendo con el sistema clientelar electoral. Donde en el periodo electoral, se descarga una maquinaria o sistemas de redes a lo interno del colectivo que promueve una movilización desde la dimensión central del sistema de partido hasta lo local.

Es un sistema de participación, en donde la mayoría de los casos es más excluyente que incluyente. Es una participación, que responde a una élite de sistema de partidos. Es lógico que toda organización persiga objetivos teleológicos. Por tanto no es de extrañar, que el sistema de representatividad solo a partir de partidos políticos, tendrá como objetivo final el beneficio de la cúpula del colectivo político. Esto responde a una racionalidad de intereses de clases en los sistemas de partidos y no de ciudadanía de representación local (derechos ciudadanos).

• LEY DE TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Ley N° 6 del 22 de enero del 2002, dicta normas para la transparencia y en sus artículos N° 24 y 25, expresa acciones o disposiciones sobre la participación ciudadana en las instancias públicas; cuando esté determinada alguna acción que afecte a la población dentro de la gestión pública.

La ley de transparencia busca hacer prístinos los actos públicos que se generan en la gestión del Estado y privada que impacta la sociedad en su conjunto.

La Ley¹⁷, dicta normas (en las decisiones administrativas y sus modalidades) y regulaciones en torno a la participación ciudadana. Además promueve mecanismos de participación ante resoluciones políticas que afectan a la población; y al mismo tiempo, busca impactaren su desarrollo como sociedad. Define términos y mecanismos de consulta, que son definidas (normadas)¹⁸ desde la centralidad del Estado.

17 Ley N° 6 de 22 de enero de 2002.

18 En el artículo 35, de la Ley de Transparencia se confirma el Parágrafo: *Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que se adoptará en cumplimiento del presente artículo* (Asamblea Legislativa, 2002: 19).

A partir de la ley, se busca desarrollar mecanismos de información y consulta ciudadana. Entre estos mecanismos encontramos: la consulta pública, la audiencia pública, foros y talleres, y la participación directa. De esa forma, la Ley en su artículo 24 expresa lo siguiente:

Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios (Asamblea Legislativa, 2002: 19).

En conclusión, la participación se reduce a algunos aspectos relacionados con el ordenamiento del territorio y el acceso y cobro de ciertos servicios básicos prestados (instalación de antenas de recepción celular, tarifas de agua, electricidad y teléfonos). Pero aun así esta normativa se aleja del verdadero concepto de participación ciudadana, donde se debe incluir al ciudadano en el proceso de consulta y toma de decisión.

Sin embargo, los mecanismos mencionados anteriormente, se presentan de la siguiente manera:

Consulta pública. Mecanismo por medio del cual se presenta información al público, definido sobre una temática específica desde la instancia reguladora. A partir del cual los ciudadanos individualmente hacen sugerencias a estas acciones institucionales pero sin carácter vinculante, ni capacidad de incidencia en estas instancias. Se visualiza como un formalismo normativo para presentar a la faz de la sociedad que se está promoviendo la participación ciudadana, que en síntesis se reduce a una participación gubernamentalizada.

La Consulta Pública consiste «...en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general infor-

mación base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales» (Asamblea Legislativa, 2002:19). Esta acción no discrimina sector interesado, solo busca informar a partir de una acción que impactará en la ciudadanía.

Audiencia Pública. Se promueve desde un espacio público, dentro del cual se intenta conocer la percepción de la comunidad sobre acciones que afectarán a la sociedad en gestiones privadas o estatales. Entre estas se definen aquellas que responden al desarrollo de políticas de suelo y algunas prestaciones de servicio. Acciones que se realizan dentro del espacio de la institución estatal. Es un mecanismo que reduce la participación a la individualización del sujeto como actor social fuera de la colectividad en una situación que impactará la comunidad en su conjunto y no solo a un individuo en particular. La audiencia pública es «similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate» (Asamblea Legislativa, 2002: 19).

Además, es un mecanismo que se queda a nivel de *información y percepción*. Hay que notar, que en su mayoría todos estos medios solo buscan cumplir un proceso rutinario o de formalidad de presentación de información y percepción ciudadana. Ante una intervención pública o privada que impactará en una comunidad determinada. A partir de allí la deliberación y toma de decisión le competen a la entidad central del Estado, excluyendo al ciudadano del proceso de toma de decisiones.

Los foros y talleres. Han sido vinculados a medios de participación ciudadana. Es a partir de ésta temática, en donde la institución central desarrolla una búsqueda de posibles sujetos, y/o actores/as posiblemente serán afectados/as por las acciones que se desarrollarán. Se les informa, y presenta contenidos sobre el proyecto o acción a ejecutarse. Son mecanismos, que reflejan su

accionar, igual que los anteriores. Es la intencionalidad de solo definir y promover mecanismos de consulta e información ciudadana; no así el derecho de la ciudadanía.

Sólo se percibe a los ciudadanos como consumidores y no como ciudadanos sujetos de derechos en tomar acción de decisión y voto en asuntos que les afectan y le son impuestos en muchas formas desde la institucionalidad central del Estado.

Los foros y talleres, son reuniones selectivas y/o públicas (...) de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos (Ídem).

Participación Directa. Aun cuando exista un mecanismo de participación de éste tipo en instancias institucionales; debe estar ligada a la toma de decisiones y a espacios de deliberación y argumentación en espacio de poder. Estas propuestas de participación abren sólo un espacio institucional de participación. La participación directa en instancias institucionales, según el artículo 25 de la Ley es una: *Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas* (Ídem).

Es una participación gubernamentalizada, que se diluye en conceptos y proposiciones, que en muchos casos engañan a la comunidad y a la ciudadanía frente a la realidad del deber ser constituido a partir de la participación ciudadana. Es una inclusión del individuo/a como ciudadano/a sujeto/a de derecho y con pertinencia a la toma de decisión.

Frente a dicho argumento anterior, Manuel Calderón (especialista académico sobre participación ciudadana y desarrollo local)¹⁹ expresa:

19 Entrevista realizada el día 20 de marzo de 2012

Los espacios de participación ciudadana solo son retóricos en... Para adentrarse y realmente hacer que el individuo participe, pero no desde el concepto participar; sino en el concepto praxeológico, es decir entre esa cosa empírica de la realidad, actividad vivenciada y la práctica en cultura; esa práctica en cultura es una alfabetización, que tiene que hacer el municipio con sus ciudadanos, hacer que la participación se haga en haciendo obras directas, de beneficios colectivo y obviamente lo colectivo será también particular; entonces aquí hay una especie... Como que no embona una con la otra.

Al final, los medios descritos por la Ley de transparencia; solo promueven una intención del Estado en cumplir requisitos internacionales de apertura a la participación ciudadana. Todo queda plasmado o reflejado en un texto (documento), donde simplemente se replica el contenido a través de un simple discurso. Hecho que evidencia la práctica de la participación de forma limitada; y asimismo, como un mecanismo de control social de ciudadano.

• LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Comprender el planteamiento del espacio urbano, no solo es conocer la geometría lineal (forma estructural y funcional definida) de un área dada; el cual es producto de una construcción social concreta. También, es su totalidad como una construcción social incluyente de ciudadanía de derechos.

Asimismo, el espacio urbano no es una forma social establecida de manera espontánea; es producido desde una racionalidad política, social y económica. Es el resultado de contradicciones entre la población, el territorio, el Estado y el mercado.

Donde la participación ciudadana en el desarrollo y planificación del espacio urbano en Panamá, se expresa a través de leyes sobre: el ordenamiento territorial, planes de uso de suelo, y zonificación.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIO-T)²⁰, a través de la Ley N° 61 del 23 de octubre de 2009, promueve un mecanismo de participación ciudadana a partir del impacto causado por las políticas de uso de suelo reguladas por su propia gestión, y realizadas por otros entes públicos y particulares²¹.

El Estado a través de ésta institución, trata de incorporar la participación ciudadana a estos procesos de valorización del suelo y generación de plusvalías. No obstante, la constitución establece en su artículo N° 233 que es deber de la municipalidad el desarrollo de su territorio y la promoción de la participación ciudadana.

A pesar de dicho contraste en las leyes, el MIVIO-T por medio de la Dirección de Ordenamiento Territorial realiza funciones que son establecidas en el artículo N° 13 de la Ley N° 61 del 23 de octubre de 2009 Dichas funciones son las siguientes:

- Programar, coordinar y supervisar la elaboración e implementación de estudios de ordenamiento territorial en el territorio nacional, en el sector formal e informal;
- Brindar asistencia técnica a los municipios y a las direcciones provinciales de las instituciones que las requieran,
- Promover y facilitar la participación ciudadana en la elaboración y el seguimiento de los planes de desarrollo (asamblea legislativa, 2009:6).

20 Antes Ministerio de Vivienda (MIVI).

21 La Ley 6 del 1 de febrero de 2006, también promueve mecanismos de participación ciudadana similar. En su artículo 35, expresa: *Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligadas a permitir su participación a través de representantes idóneos, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante las modalidades de participación ciudadana que establece la Ley 6 de 2002 y conforme a la reglamentación de la presente Ley* (Asamblea Legislativa, 2006:29)

La Ley N° 6 de ordenamiento territorial (OT), expresa que los ciudadanos idóneos serán los representantes de la ciudadanía en la consulta aplicada para la elaboración y desarrollo de planes sobre ordenamiento de territorios.

Lo anterior, hace la necesidad pertinente de promover la intervención de los municipios para que se constituya en la institución principal en el diseño, elaboración, y gestión del ordenamiento territorial local. Donde los municipios, deben recibir coordinar y recibir apoyo del MIVIOT y otras entidades competentes relacionadas con el proceso; por ejemplo: la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).

Sin embargo, en la realidad las políticas de ordenamiento territorial, son dirigidas de forma vertical; es decir, del MIVIOT hacia los municipios. Situación que evidencia parte del control social ejercido desde una perspectiva centralista del Estado hacia los territorios municipales.

Además, algunas instituciones del Estado central, como el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), promueven la participación ciudadana y desarrollo del espacio local, a través de programas como: *“Proyecto desarrollo participativo y modernización rural proyecto participa”*. Desde el cual se trata de impulsar el desarrollo de *Planes Estratégicos*, que no son más que la planificación del desarrollo a partir del consenso con las comunidades locales. Utilizando una construcción social de asociatividad territorial denominada Consejos de Corregimientos (C.C) y Consejos de Desarrollo Rural (C.D.R). Mecanismos que deberían estar dirigidos y organizados desde el poder local (municipalidad).

Pero la lógica que sigue la participación local en Panamá; es una lógica gubernamentalizada. Recetas centralizadas tuteladas hacia lo local y comunal.

• LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL AMBIENTE

El desarrollo de la sociedad a través de su proceso de urbanización, crea impacto tanto en la población como en el territorio. De tal forma, que la reglamentación ambiental en Panamá intenta mostrar ciertos mecanismos de control ciudadano a través de la participación ciudadana.

La Ley N° 41 del 21 de julio de 1998, define regulaciones a las intervenciones al medioambiente y a las secuelas que puedan causar las gestiones públicas y privadas, producto de las actividades que se desarrollan en los proyectos. Promoviendo así algunas instancias y medios de participación ciudadana.

En cuanto a las atribuciones de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM); 1 tiene entre unas de sus facultades la regulación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). A través del Decreto Ejecutivo N° 123 del 14 de agosto del 2009, en el artículo N° 7; además, (la ANAM) debe: *Promover la participación ciudadana y la aplicación de la presente Ley y sus reglamentos, en la formulación y ejecución de políticas, estrategias y programas ambientales de su competencia.*

De ese modo, la promoción de dicha participación ciudadana, sólo se desarrolla en los niveles de consulta e información. Desarrollándose como una participación limitada, que no permite ejercer el derecho de argumentar, deliberar y formar parte del proceso de la toma de decisiones; es decir, invisibilizando la participación representativa de la comunidad ante los planes que proponga, y ejecute la ANAM.

En ese caso, toda acción y/o proyecto que afecte o impacte el territorio de una comunidad, debe tener la pertinencia de aplicarse el consenso y la deliberación para la toma decisiones; tomando en cuenta en dicho proceso la participación de los habitantes (de dicha comunidad).

Dicho proceso se contempla a partir de la creación de comisiones consultivas sobre la participación ciudadana desde los ámbitos provinciales, comarcales y distritales²². También, se contempla para los promotores de proyectos acciones para incorporar a la comunidad en los estudios de impacto ambiental²³, durante las etapas más tempranas del proyecto. Pero dicha incorporación será determinada a partir de la discreción de los promotores de los proyectos, según las normas establecidas por la ANAM. Los mecanismos de participación ciudadana en que podrán participar los ciudadanos sujetos de derechos, en estos proyectos que inciden en la población y el territorio, se describen dentro de tres niveles de impacto al medio ambiente. Las tres categorías de impacto son mencionadas en el decreto ley 123 de la ANAM mediante el Artículo 29.

22 Donde el Artículo 21 de la Ley N° 41 del 1 julio de 1998 expresa lo siguiente: *Se crean las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales del ambiente, en las que tendrá participación la sociedad civil, para analizar los temas ambientales y hacer observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador o Administradora Regional del Ambiente, quien actuará como secretario de las comisiones*

Estas comisiones estarán integradas de la siguiente manera:

1. Provincial.

Por el gobernador, quien la presidirá; por la Junta Técnica, representantes del Consejo Provincial de Coordinación y representantes de la sociedad civil del área.(Asamblea Legislativa, 1998: 15).

2. Comarcal.

Por el representante del Congreso General Indígena, quien la presidirá; por representantes del Congreso General Indígena, representantes del Consejo de Coordinación Comarcal, la Junta Técnica y representantes de la sociedad civil del área. (Asamblea Legislativa, 1998: 15).

3. Distrital.

Por el alcalde, quien la presidirá; por representantes del Consejo Municipal y representantes de la sociedad civil del área. (Asamblea Legislativa, 1998: 15).

23 En el decreto 123 del 14 de agosto de 2009 el Artículo 12 manifiesta: *Los Promotores deberán garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración y de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto, obra o actividad, en los términos que se indican en el presente Reglamento y en la normativa que regule la participación ciudadana* (Asamblea legislativa 2009: 10).

Dicho artículo, expresa que: *El Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental contemplará tres categorías de Estudio de Impacto Ambiental en virtud de la eliminación, mitigación y/o compensación de los potenciales impactos ambientales negativos que un proyecto, obra o actividad pueda inducir en el entorno: (categoría I, II, III).*

Para efecto de la participación ciudadana, los procesos de incidencia reflejados en dichas categorías, son:

En la **categoría I**, la incidencia a favor de la participación ciudadana se refleja en: *reuniones informativas* (de carácter obligatorio), *entrevistas o encuestas*. Se registran las percepciones de los ciudadanos de la comunidad definida por el promotor del proyecto. La participación se queda en un nivel de percepción e información. En esta categoría se desarrollan EIA en su mayoría para proyectos inmobiliarios y de construcciones.

Dentro de las categorías II y III, se contempla la preparación de un plan de participación ciudadana. En la **categoría II**²⁴, el plan de participación ciudadana. En esta categoría, se describen aquellos proyectos que puedan ocasionar impactos ambientales negativos de carácter significativo que afecten parcialmente el ambiente.

En la **categoría III**, se contempla la consulta ciudadana y el plan de participación ciudadana²⁵, el cual este último, contempla la

24 *El Plan de Participación Ciudadana que el Promotor de un proyecto, obra o actividad debe formular y ejecutar durante la etapa de preparación del Estudio de Impacto Ambiental, de acuerdo a lo que establece el artículo 31 del presente Reglamento* (Asamblea legislativa, 2009: 22).

25 En este punto, el plan de participación ciudadana, consiste en:

- a. *Identificación de actores claves dentro del área de influencia del proyecto, obra o actividad (comunidades, autoridades, organizaciones, juntas comunales, consejos consultivos ambientales, otros).*
- b. *Técnicas de participación empleadas a los actores claves (encuestas, entrevistas, talleres, asambleas, reuniones de trabajo, etc.), los resultados obtenidos y su análisis.*
- c. *Técnicas de difusión de información empleados.*

ejecución de un foro público²⁶ con una representación del 2% de los ciudadanos de la comunidad. Se desarrollan EIA sobre proyectos de hidroeléctricas y minas; los cuales causan un gran impacto en el ambiente y la población.

trata de impulsar algo de participación ciudadana; no obstante, se encuentra en un nivel de gubernamentalización; ya que es el promotor a través del consultor el que establece qué mecanismos e informes presentará en la aplicación, desarrollo y conclusión de los EIA. Donde quedan reducidos a simple consulta subjetiva e información parcial.

Este tipo de participación gubernamentalizada, ha concluido varias veces en algunos conflictos por la tierra entre los ciudadanos locales, y las empresas extractoras de metales y desarrollo de hidroeléctricas. Algunos de esos conflictos, se han evidenciado en los territorios de la Comarca Ngäbe–Buglé²⁷.

d. Solicitud de información y respuesta a la comunidad.

e. Aportes de los actores claves.

f. Identificación y forma de resolución de posibles conflictos generados o potenciados por el proyecto.

La Autoridad Nacional del Ambiente reglamentará lo concerniente al Plan de Participación Ciudadana, mediante Resolución Administrativa, para lo cual dispondrá de un término de un año a partir de la entrada en vigencia de este Decreto (Asamblea Legislativa, 2009: 23).

26 Para los efectos correspondientes, en el segundo caso, deberá presentarse a la ANAM una solicitud debidamente fundamentada, y suscrita, sin limitarse a ello, por no menos del 2% de los ciudadanos residentes en la comunidad o comunidades dentro del área de influencia del proyecto (Ídem).

27 En la Comarca Ngäbe – Buglé, en los últimos años dentro de la administración del Presidente Ricardo Martinelli, se llegó a intensificar la lucha por la riqueza de ese territorio (recursos minerales e hídricos). Situación, que cobró víctimas por parte de los pueblos originarios (Ngäbe) frente al desarrollo y especulación del capital nacional y transnacional por la tierra (La Prensa 2011). Esto es impulsado a través de la acumulación por desposesión (Havery, 2000).

• **CONSEJOS CONSULTIVOS DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ (ACP)**

Los Consejos Consultivos de la Autoridad del Canal de Panamá, forman parte de una estrategia conjunta con la agencia norteamericana de Desarrollo (USAID); en cuanto a la protección de la Cuenca Hidrográfica del Canal (CHCP). En ellos se manifiestan mecanismos de participación ciudadana, a través de los Consejos Consultivos de las Regiones que pertenecen a la cuenca y las sub-cuencas que abastecen de aguas al Canal de Panamá²⁸. Las mismas están organizadas por grupos de ciudadanos o vecinos que protegen las sub-cuencas de la región interoceánica.

Las organizaciones están constituidas por comités locales que gestionan acciones en sectores ubicados cerca de los ríos y quebradas abastecedoras del sistema de cuencas distribuidas en tramo alto, medio y bajo de las sub-cuencas de los ríos.

Este tipo de participación tiene como causa, la funcionalidad y desarrollo del Canal de Panamá bajo la dirección de la ACP²⁹. Estos comités, son tutelados en función del desarrollo de la ruta de tránsito. En síntesis, es la lógica y racionalidad transitista la que define el desarrollo territorial de esos espacios locales o territorios adyacentes a las cuencas; y no el desarrollo de la comunidad, el cual es reorganizado a partir de la economía y enclave transitista.

• **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA MUJER**

Con respecto a la participación ciudadana y la mujer en Panamá, existe mucho trabajo que hacer. La mujer en muchos casos tiene que ser representada por los hombres en las normas de partici-

28 Entre los ríos principales de la CHCP están: el Chagres, Gatún, Boquerón, Pequení, Ciri Grande y Trinidad. Además existe una significativa red de quebradas, riachuelos y ríos secundarios; y dos lagos: Alhajuela y Gatún.

29 Es un ente estatal que gerencia la actividad y desarrollo del comercio mundial.

pación ciudadana. Además, no existe una normativa per se en cuanto a la participación femenina.

En la actualidad la normativa panameña (ley electoral), contempla solamente espacios de cuotas electorales (un 30%) sin llegar a una paridad. La asamblea de diputados en Panamá, rechazó la paridad electoral de 50% para hombres y mujeres en el acceso a la postulación partidista, las cuales eran parte del proyecto de reformas al Código Electoral.

Sin embargo, el bajo porcentaje de representación de la mujer de cuota electoral, no es un caso exclusivo de Panamá. En algunos países de la región latinoamericana, este fenómeno se replica reflejándose la desigualdad de representación de cuota electoral entre hombres y mujeres. Es decir, que a pesar de la aceptación de la representación de la mujer dentro del sistema de cuotas electorales; la representación del hombre siempre es mayor (**Observar cuadro N° 2**).

Cuadro N° 2 – Sistema de cuotas electorales de la participación política femenina en Centroamérica, México, y República Dominicana

Sistema de cuotas en Centroamérica y México

PAÍS	AÑO DE APROBACIÓN	PORCENTAJE CUOTA
Costa Rica	1996	40
El Salvador	No Gobierno/Solo un partido (FMLN)	35
Guatemala	1998 Propuesta no aprobada	
Honduras	2000	30
Nicaragua	No Gobierno/Solo un partido (FMLN)	30
México	1996	30
Panamá	1996	30
República Dominicana	1997	33

Fuente: <http://www.quotaproject.org>

* El Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) tiene cuotas superiores a las que marca la ley con 50% de las candidaturas para mujeres.

No obstante, la participación de la mujer en Panamá solo se visualiza en lo político electoral (cuotas electorales). De ahí, existe una larga tarea para realizar en función de impulsar leyes y normativas, que promuevan y visibilicen a la mujer como sujeta de derechos. Asimismo, como actora y participe del desarrollo social, político y económico de la sociedad de la cual ella es un agente multiplicador del desarrollo del país.

Además, en Panamá se perciben acciones que promueven una forma de participación ciudadana desde el Estado central hasta instancias descentralizadas y locales. Los datos y normativas descritos anteriormente nos llevan a concluir brevemente: que la participación ciudadana en Panamá, está promovida desde el Estado Central. Desde ese Estado Central, se genera y desarrollan políticas en cuanto a la participación.

Ahora bien, esta participación parece un proceso retórico de cumplimiento de convenios internacionales de consenso; más que incorporar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisión en los asuntos vinculantes y de afectación.

II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PANAMEÑA A NIVEL LOCAL (DESDE EL MUNICIPIO)

Referirse a la participación ciudadana panameña a nivel local, es realizar prácticas o acciones sobre la misma dentro de los espacios territoriales de un municipio. Entre los tipos de participación ciudadana panameña que se practican a nivel local, se encuentran: la participación ciudadana a través del Consejo Municipal; y la participación ciudadana como sistema de libertad ciudadana.

• LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DEL CONSEJO MUNICIPAL

Existen mecanismos directos que promueve la participación desde el ámbito municipal; los cuales expresan el desarrollo de un proceso en base a la *iniciativa y el referéndum*.

El artículo 239 de la Constitución Política de Panamá hace referencia al derecho en este nivel de participación. «Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos» (Asamblea Legislativa, 2004). De esa forma, se propone un mecanismo de invitación a nivel de consulta ante las instancias municipales, en este caso, el Consejo Municipal, considerado un espacio de deliberación representativo de partidos.

Desde el Consejo Municipal, la ciudadanía puede llevar como interés público alguna situación que afecte a la comunidad. Será leída en la sesión de consejo; pero solo es adoptada como propuesta, si el consejo constituido por los representantes de corregimiento le permite ese ascenso³⁰. En síntesis, estamos hablando de otro mecanismo gubernamentalizado, ya que la ciudadanía como organización local (tejido organizacional) no posee competencia; ni mucho menos voz ni voto en este espacio de poder (Consejo Municipal). Es el tipo de participación ciudadana, que se promueve como estrategia democrática de gobierno; el cual forma parte de la construcción social y política impulsada en el país³¹.

Sin embargo, los tipos de mecanismos de participación ciudadana desarrollados, son los siguientes:

Referéndum. Es un dispositivo o técnica política, considerado como mecanismo participativo. Aparece instituido en la norma constitucional y normado para el gobierno local en la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, denominada la *ley sobre el régimen municipal*. Expresa la forma cómo se desarrolla el referéndum, iniciativa y plebiscito (artículo 252 de la Ley 106). «Referéndum es el acto por el cual un acuerdo municipal es sometido al

30 En la Ley 106 de 1973, en su artículo 153, afirma que: *Corresponde a cada Concejo, mediante acuerdo, reglamentar el ejercicio del derecho de referéndum, iniciativa y plebiscito* (Consejo Nacional de legislación, 1973: 22). Mientras en el artículo 154 establece que: *El resultado de cualquier referéndum o plebiscito es definitivo dentro de la esfera municipal respectiva* (Ídem).

31 Entrevista realizada el día 3 de marzo de 2011.

voto afirmativo o negativo de los electores del respectivo municipio» (Consejo Nacional de Legislación 1973: 23).

Desde éste plano normativo, el referéndum debe constituirse como un medio de derechos políticos de ciudadanía. Donde en la actualidad solo aparece como mecanismo de participación a partir de la decisión del Consejo Municipal. Se percibe como control social, limitando desde el punto de vista la libertad de decisión local. Práctica realizada a partir de estructuras de representación; las cuales definen el momento, y sobre qué cosas se debe someter a escrutinios sus actos de gestión municipal.

Según el sociólogo Raúl Leis, la intención de permitir el mecanismo de iniciativa ciudadana y referéndum como acto participativo de la ciudadanía, ha sido truncada por falta de voluntad política e intereses de grupos en el poder que no quieren perder poder en los espacios locales. Adicional expresa:

A pesar que la Constitución Política vigente otorga a los ciudadanos derecho de iniciativa y referéndum (artículo 236) y la ley 105 del 8 de octubre de 1973 reformada por la ley 53 de 12 de diciembre de 1984 enmarca jurídicamente la participación ciudadana. Esta es prácticamente inexistente por falta de voluntad política y de reglamentación adecuada con excepciones limitadas como lo fueron el Programa de Municipios Siglo XXI y los programas de inversión comunitaria que utiliza fórmulas de consulta con la población para implementar sus proyectos sociales³².

No existe un sistema de contrapeso normativo y avalado (por el Estado) desde la comunidad organizada para hacer valer sus derechos como ciudadano. Tampoco existe revocatoria popular de mandato por parte de la ciudadanía local en la mayoría de los contextos locales, con algunas excepciones en la práctica, un ejemplo son las actuaciones del Congreso Comarcal Ngäbe – Buglé (sus convocatorias y protestas antagónicas) fuera de las normativas de participación ciudadana propuestas por el Estado

32 Información proporcionada por el Sociólogo Raúl Leis, mediante una entrevista realizada el día 15 de mayo de 2011

central y local³³. Al no existir este sistema de equilibrio, solo operará como fin último el beneficio del colectivo político, no así la práctica y construcción de derechos de ciudadanía.

Esa relación del ciudadano con las gestiones en la municipalidad o de la estructura de la municipalidad, tiene que ser, en doble vía, por un lado esa dimensión... Que generalmente es muy centralista de parte del municipio, con sus miembros; con esa población que convive en un determinado espacio geográfico. Observamos nosotros que en este país Panamá, esas relaciones de la instancia municipal con la instancia poblacional, hay una gran distancia en eso de la participación; no se alcanza una participación; no más que retórica o muy de tipo política. Esa participación política asistencialista y la dimensión asistencialista que hace que solo se publicite que el partido(x) en el poder, está haciendo cosas en la comunidad. Cuando el desarrollo municipal, conlleva una serie de estructuras, es decir, una red social; una red que se convierte en un tejido asociativo, oh...muy participativo al desarrollo que tiene que tener ese municipio³⁴.

Con este tipo de mecanismo de participación, evidencia la forma política como se ha construido la propia participación ciudadana. A pesar que debe responder al fortalecimiento de la ciudadanía, realmente ha respondido a los intereses de los partidos políticos; y grupos de poder que no ceden los espacios de toma de decisiones a los ciudadanos. Donde los últimos, se constituyen en esta relación de dominación, en sujetos subalternos.

Iniciativa ciudadana. Desde la normativa que regula el régimen municipal (Ley 106), se plantea un mecanismo de iniciativa, el cual se promueve desde la comunidad organizada a través de una propuesta de proyecto que se somete a escuchar a partir de la decisión convocada desde el consejo (no requiere porcentaje de electores, solo la aceptación del Consejo Municipal). La Ley 106, en su artículo 252 expresa: «Iniciativa es el procedimien-

33 Estos tipos de acciones han demostrado en la práctica ser efectivas cuando, la comunidad no acepta o no está de acuerdo con algún proyecto o políticas impuestos por los gobiernos.

34 Información proporcionada por el especialista/académico Manuel Calderón Pimentel, mediante una entrevista realizada el día 20 de marzo de 2011.

to por el cual un grupo de electores de un municipio redacta y suscribe un proyecto de acuerdo y lo presenta al Consejo Municipal, ya sea para que éste por sí mismo lo convierta en acuerdo o bien para que lo someta a referéndum popular »(Consejo Nacional de Legislación, 1973: 34).

El destino final de esta propuesta ciudadana, queda en manos del Consejo Municipal, el cual decidirá si la iniciativa procede o no.

Plebiscito. Además de los mecanismos participativos anteriores, el régimen municipal establece el *plebiscito* como medio de participación. Se realiza a través del voto; a partir de algún asunto para la incidencia local. Estos mecanismos en la actualidad no se promueven, y tampoco se desarrollan. Solo se percibe el municipio distante, con respecto a los ciudadanos en sus localidades. La Ley 106 del 8 de octubre de 1973, en su artículo 152, manifiesta que: «Plebiscito es el acto por el cual los electores de un municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativa o negativamente con respecto a cuestiones específicas de gobierno municipal» (Órgano Ejecutivo, 1989:17). Este mecanismo de participación es regulado a partir de los espacios del poder municipal. Aunque, en la práctica, no se promueve, tampoco se desarrolla.

Desde la perspectiva de Leis, la participación ciudadana en los espacios de la municipalidad en Panamá es reducida a una simple audiencia y cortesías de sala, solo en la fase de escuchar. Es decir, la participación solo queda en el nivel de información, de escuchar y dar información a los ciudadanos. Al respecto, Leis expresa:

En la práctica la participación se reduce a las audiencias públicas, y a través de cortesías de sala en sesiones del pleno o de comisiones de trabajo. En la mayoría de las municipalidades no se conocen y menos se desarrollan las formas participativas, que les permita a la población intervenir democráticamente en el desenvolvimiento de la vida municipal, como es el caso del uso del derecho de iniciativa, referéndum y plebiscito que otorgan la Constitución y leyes nacionales vigentes como la Ley N°2 del 2 junio de 1987.

No hay muchos registros sobre estos medios e institutos políticos de participación ciudadana como: iniciativa, referéndum y plebiscito en las municipalidades de Panamá.

• LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO SISTEMA DE LIBERTAD CIUDADANA (TEORÍA-CONCLUSIÓN)

La libertad, es una forma donde los individuos (ciudadanos) se representan en una sociedad. Ésta debe ser percibida de manera relacional a la situación y representación política a la cual se hace alusión.

En Panamá, la participación normada en los gobiernos locales se describe en los procesos políticos como: el referéndum, plebiscitos, y consultas, entre otros. Pero en la realidad, no se desarrollan por falta de interés y voluntad de los personeros del gobierno local. En el siguiente **Cuadro N° 3**, presenta la realidad práctica de la aplicación de estos mecanismos, procesos, y formas políticas de participación ciudadana dentro de los gobiernos locales en Panamá; lo cual es el resultado de un análisis general publicado en el año de 1999.

Cuadro N° 3 - Mecanismos, procesos, y formas de participación ciudadana en los gobiernos locales en Panamá

Mecanismos, procesos, y formas de participación ciudadana	Por Ley	Real
Cabildo abierto	NO	NO
Referéndum	SI	NO
Consulta Popular	SI	NO
Comisiones mixtas	SI	NO
Consejos de Desarrollo	NO	NO
Audiencias públicas	SI	SI
Plebiscitos	SI	NO

Fuente: “El estado del desarrollo municipal en Panamá. Informe”, escrito por Panay, J. (1999: 9).

Lo anterior, muestra que dichos mecanismos, procesos, y formas de participación ciudadana; a pesar de estar establecidos por las normas del Estado (con excepción del Consejo de Desarrollo). Las prácticas de cada una no se presentan o realizan, quedando en un nivel de un discurso estático y plasmado en un texto o documento. Con la diferencia de las Audiencias públicas, ya que es un proceso que necesita la participación ciudadana de los habitantes para que éstos conozcan del algún proyecto o política que se ejecutará en su comunidad. Es un proceso de transferencia de información, donde se demuestra que es una participación ciudadana limitada y gubernamentalizada.

La situación praxiológica de la participación ciudadana desde las municipalidades en Panamá, se expresa en un doble discurso (doxa) en cuanto a esa participación. Promueve discursos que en la realidad social y cotidiana solo se perciben en acciones de carácter informativo y consultivo; y/u otras actividades sociales (ligas de fútbol, y ayudas tipo humanitarias o benefactoras).

Se percibe un asistencialismo y clientelismo político dentro de las instancias locales de la municipalidad; en donde pertenecer o ser parte de la estructura de un partido político en el poder, te permite acceder a puestos y beneficios dentro del poder local. La participación ciudadana se reduce a eso, en nuestros países.

Esa es la forma de controlar la participación autónoma de la ciudadanía, a partir de instrumentos residuales (de participación); es decir, a base de partidismo clientelar y asistencialismo marginal.

El clientelismo político es el mecanismo por medio del cual los sujetos subalternos pueden acceder a bienes y servicios de gobierno municipal. El clientelismo no conduce ni a la democracia ni a la modernización, porque condiciona la puesta en práctica de políticas universalistas, desalentando la participación social y política; por el contrario promueve una participación atomizada, carente de direccionalidad política autónoma, y tiende al mantenimiento del statu quo. O sea que es de carácter intrínseco (RAU, 2011: 13).

III. LA REALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA LOCAL

Desde la municipalidad no se desarrolla a su plenitud la “participación ciudadana”; actualmente, es una relación social municipio-comunidad (a través del clientelismo, y el asistencialismo). Hecho, que es producto de la relación gubernamentalización de centralidad del Estado hacia la municipalidad. Se percibe al municipio, como una estructura tutelada desde el gobierno central y sus instituciones; a través de una esfera netamente partidista a lo interno de su cuadro administrativo (burocracia). Es un espacio de tutelaje, constituyéndose en un poder periférico del Estado central.

El municipio no tiene objetivo claro en función de su autonomía; solo se percibe como una entidad recolectora de impuestos y asistencialista de obras sociales comunitarias.

La forma social denominada municipio, es una construcción social desarticulada de la ciudadanía, y por ende, también la participación ciudadana. Es una configuración burocrática de representación de partidos y no de ciudadanía. Esa intención gubernamentalizada, no promueve formas de asociacionismo; si no formas de clientelismo político, constituyéndose en una base local de los partidos políticos que ganaron la magistratura local. Donde al final, repercute en no satisfacer la demanda ciudadana local.

BIBLIOGRAFIA

ALFARO, Jorge Mora (2009); El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local, San José, FLACSO, 182 pp.

ASAMBLEA Legislativa (1983); Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983 por la cual se adopta el Código Electoral, Panamá, ASAMBLEA Legislativa

----- (1998); Ley N° 41 del 1 de julio de 1998. Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente, y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá, LEGISPAN, Año XCIV, N° 23,578, 29 pp., (En Línea), Recuperado el día 1 de agosto de 2011, Link: http://www.anam.gob.pa/images/stories/normasambientales/Ley_general_del_ambiente_panama.pdf

----- (2002); Ley N° 6 del 22 de enero del 2002, Panamá, Legalinfo-Panamá.com, 10 pp., (En línea), link: http://www.presidencia.gob.pa/ley_n6_2002.pdf

----- (2004); Texto único de la Constitución Política de la República de Panamá, Panamá, LEGISPAN, 85 pp.

----- (2006); “Ley N° 6 (De 1 de febrero de 2006). Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”, Gaceta Oficial, Panamá, LEGISPAN, N° 25,478, 03 de febrero, 3 –19 pp., (En Línea), Recuperado el día 4 de marzo de 2011, Link: http://www.asamblea.gob.pa/legispan/PDF_NORMAS/2000/2006/2006_546_0147.pdf

----- (2009); Ley N° 074 del 9 de septiembre de 2009. Por el cual se reorganizan y se regulan los comités de salud en la república de Panamá, Panamá, Asamblea Legislativa, 14 pp.; (En Línea), Recuperado el día 4 de marzo de 2011, Link: <https://>

docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:wcAqzzTlyCMJ:www.asamblea.gob.pa/apps/seg_legis/PDF_SEG/PDF_SEG_2000/PDF_SEG_2009/2009_P_074.pdf+&hl=es&pid=bl&srcid=A-DGEEShldFVluVSM5aEpJc-f1swb6UqxWnG1XbuHjQTiPz-C78RelXRXxfVBK9NvaDpWvVLvt4pJbCAnZgzUeGyDL-Gt7zgiZUZmOa5v3OOnS_qf2sTrakhAMslKp8HsjrrSWn5X-jzR6hd&sig=AHIEtbRJSW46d0BVxQxIHCIP5d1tMx_Oyw

----- (2009); “Ley 61 del 23 de octubre del 2009. Que reorganiza el ministerio de vivienda y establece el Vice-ministerio de Ordenamiento Territorial”, Gaceta Oficial Digital, Panamá, Gaceta Oficial Digital/Gobierno Nacional, Año CV, No. 26395, viernes 23 de octubre de 2009, 6 – 15 pp., (En Línea), Recuperado el día 1 de agosto de 2011, Link: <http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26395/22948.pdf>

ASAMBLEA Legislativa de la República de Costa Rica (1968); (En Línea) Recuperado el día 22 de octubre de 2011, Link: http://www.google.com.pa/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fdocumentos.cgr.go.cr%2Fcontent%2Fdav%2Fjaguar%2FUSI%2Fnormativa%2FLeyes%2FL-4240.doc&ei=BhPzULODGIa69gT_0YGIDA&usg=AFQjCN-HNdXBQ8JV4uUih58t30p8GkmDgTw&sig2=jpdU7HIevgaOeQ8cDfq_2A&bvm=bv.1357700187,d.eWU

----- (2002); Reforma de los artículos 105, 123, primer párrafo del artículo 124, último párrafo del artículo 129, primer inciso del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política (Ley Referéndum). Ley N° 8281, San José, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 28 de mayo, (En Línea), Recuperado el día 4 de agosto de 2011, Link: http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=48735&nVersion=51976&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATA-

BASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO

_____ (2006); Ley de Iniciativa Popular. N° 8491, San José, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 9 de marzo de 2002, 5 pp., (En Línea), Recuperado el día 15 de septiembre de 2011, Link: <http://www.crecex.com/asesoria-juridica/legislacion-consulta/referendum-tlc/ley-8491.pdf>

----- (2011); Código Municipal comentado y concordado con legislación conexas. Ley No. 7794, San José, UNGL/AECID, Enero, 158 pp.

ARZALUZ Solano, Socorro (2003); “Ciudadanía y territorio en el Estado de México: la experiencia de los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, 1997 – 2000”, Espacio público y reconstrucción de ciudadanía, México D. F., FLACSO, 393 – 433 pp.

----- (2004); “Experiencias de participación ciudadana en los municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León”, Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México D.F., UNAM

BARRIENTOS, Claudia (2007); Participación ciudadana y construcción de ciudadanía desde los Consejos de Desarrollo. El caso de Chichicastenango, Guatemala, FLACSO, 258 pp.

BATISTA Domínguez, Abel Abilio (2008); “Panamá. Régimen jurídico del municipio”, Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica, México, UNAM, 545 – 562 pp.

BLANCO Lizano, Randall (2002); “Los partidos cantonales en las elecciones municipales de Costa Rica: 1949-2002. Una interpretación sociológica”, Anuario de Estudios Centroamericanos, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 28 (1-2), 161 – 186 pp.

BOBBIO, Norberto (1985); *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica. 243 pp.

BORJA, Jordi (2002); *Ciudadanía y Globalización*, Buenos Aires, Centro de documentación de políticas sociales/Secretaría de Desarrollo Social, documentos/29, 48 pp.

BOURDIEU, Pierre, (2002 [1993]); “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, *Revista Sociedad*, Argentina, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), 28/12, 1 - 16 pp.

CANO Blandón, Luisa Fernanda (2008); “La participación ciudadana en las políticas públicas de la lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza”, *Estudios Políticos*, Medellín, Universidad de Antioquia, N° 33, julio – diciembre, 147-177 pp.

CASTRO, Jorge (2000); “Crisis y gobernabilidad perspectivas para las reformas de segunda generación, Contribuciones, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, N° 4, Octubre, 7-20 pp.

CIFUENTES Carmona, Guillermo (2010); *Gestión Municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana*, San José, FLACSO, 98 pp.

CONSEJO Nacional de Legislación (1973); Ley N° 106 (de 8 de octubre de 1973. “Sobre Régimen Municipal”, Panamá, FEMICA, 34 pp., (En Línea), Recuperado el día 2 de agosto de 2011, Link: <http://www.femica.org/archivos/codigopanama.pdf>

CUNILL, Nuria (1991); *Participación Ciudadana, dilemas y perspectivas para democratización de los Estados Latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 262 pp.

----- (2004); “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico”, Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México D.F. UNAM, 57-75 pp.

FONT, Joan, (2004); “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México D.F. UNAM, 23 – 42 pp.

FOUCAULT, Michel (2006); Seguridad, Territorio y Población, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 488 pp.

GACETA OFICIAL (2007(a)); “Tribunal Electoral. Acuerdo N° 2 (De martes 4 de septiembre de 2007) “Por el cual se ordena la publicación del texto único del código electoral en la Gaceta Oficial, de conformidad con las reformas efectuadas por las leyes 17 de 22 de mayo de 2007 y 27 de 10 de julio de 2007””, Gaceta Oficial Digital, Panamá, Gobierno Nacional/Gaceta Oficial Digital, Año CIII, N°25875, 12 septiembre, 1 – 3 pp.

----- (2007(b)); “Código Electoral. Texto Único”, Gaceta Oficial Digital, Panamá, Gobierno Nacional/Gaceta Oficial Digital, Año CIII, N°25875, 12 de septiembre, 3 – 81 pp.

----- (2009); República de Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. Decreto Ejecutivo 123 (De 14 de agosto de 2009), Panamá, Gaceta Oficial Digital, No. 26352, 24 de agosto de 2009, 38 pp.,(En línea), Recuperado el 1 de agosto de 2011, Link: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/pan90850.pdf>

GUILLEN, Amalia et al (2009); “Origen, espacios y niveles de participación ciudadana”, Daena: International Journal of Good Conscience, (Sin Ciudad), Daena: International Journal of GoodConscience, 4 (1), Marzo, 179 – 193 pp.

HARVEY, David (2007); *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI, 7° edición, 331 pp.

LARRAINCI, Arles Caruso (2004): “Instrumento de participación y políticas sociales”, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México D.F, UNAM, 337 – 401 pp.

LEFEVRE, Henri, (1976); *Espacio y Política. El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones península, 157 pp.

MANN, Michael (2006); “EL poder autónomo del estado: sus orígenes mecanismos y resultados”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (Sin Ciudad), UAM-AEDRI, N° 5, Noviembre, 43 pp.

MARSHALL, T.H. y Bottomore, Tom (2005); *Ciudadanía Social y clase social*, Buenos Aires, Losada, 154 pp.

MARX, Carlos (1966); *El Capital. Crítica de la economía política. El proceso de producción capital. Libro primero*, Buenos Aires, Editores siglo XXI, 275 pp.

MINISTERIO de Economía y Finanzas (2006); *Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (PD-MAD)*, Panamá, MEF

NOHLEN, Dieter (2003); *Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI*, San José, Conferencia: XVII. Conferencia Protocolo de Tikal, 24 de septiembre, 16 pp.

O'DONELL, Guillermo (1993); “Estado, Democratización y ciudadanía”, *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, NUSO, N°128, Noviembre – Diciembre, 62 – 87 pp.

OLVERA, Alberto J. e Insunza Vera, Ernesto (2004); “Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana”, Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México D.F., UNAM, 335 – 358 pp.

OLIVARES Ferreto, Edith (2006); Cuaderno de Ciencias Sociales 144. Migraciones y división social del espacio. El asentamiento de la población nicaragüense en el cantón Central de san José, Costa Rica, San José, FLACSO, 143 pp.

ORGANO Ejecutivo (1989); Decreto-Ley No. 21 (de 21 de noviembre de 1989). Por el cual se modifica la ley No. 106, de 8 de octubre de 1973, modificada por la ley No. 52, de 12 de diciembre de 1984, sobre Régimen Municipal, Panamá, LEGISPAN/Gaceta Oficial, N° 21,424, 27 de noviembre, 23 – 41 pp., (En Línea), Recuperado el 7 de agosto de 2012, Link: http://www.asamblea.gob.pa/legispan/PDF_NORMAS/1980/1989/1989_011_0446.pdf

PORTILLO, Álvaro (2004); “Normas y cauces institucionales de la participación”, Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, México D.F., UNAM, 105 – 114 pp.

POZOS, Becerra Laura (2007); Participación Política de las Mujeres en Centroamérica y México, México, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)/Equipo Puebla, Septiembre, 47 pp.

QUEZADA Saldaña, Flavio (1980); Estructuración y desarrollo de la administración política territorial de Guatemala. En la colonia y la época Independiente, Guatemala, USAC/CEUR, 115 pp.

QUINTERO, Gregorio (2004); Proceso presupuestario y participación ciudadana a nivel municipal en Panamá, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, (Serie: Hagamos las cuentas, N° 7), 36 pp.

RAWLS, John (1995); Teoría de la justicia, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 539 pp.

Red Académica Uruguay (RAU-EDU) (2011); Clientelismo Político, RAU-EDU, (En línea), Recuperado el día 8 de agosto de 2011, Link: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Mip1/clientelismopolitico.pdf>

RIVERA, Roy et al (2003); Descentralización y desarrollo local. Una mirada a los procesos de descentralización y desarrollo local en América Latina, San Salvador, FLACSO. 260

SARTORI, Giovanni (1993); Elementos de Teoría Política, Madrid, Alianza Editorial, 358p.

STEPPUTAT, Fin y Hansen, Thomas (2008); Estados de la Imagenación, Carolina del Norte, Universidad de Duke Carolina del Norte, 423 pp.

RODRÍGUEZ, Víctor Eliseo (2012); “En Viguí seguirán las protestas de los indígenas ngäbe buglé”, La Prensa, Panamá, La Prensa, 15 de marzo, (En Línea), Recuperado el día 20 de enero de 2013, Link: <http://www.prensa.com/uhora/locales/en-vigui-seguiran-las-protestas-de-los-indigenas-ngabe-bugle/74238>

SALTALAMACCHIA Y., Homero R. y Zicardi, Alicia (2005); “Las Ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, Revista Mexicana de Sociología, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. 67, Num. 1, enero-marzo, 31 – 97pp.

SCOKPOL, Theda (1985), “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”, Cholonautas/Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales, Perú, Cholonautas/Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales, 42 pp.

TILLY, Charles (2000); La desigualdad persistente, Buenos Aires, Ediciones manantial, 303 pp.

TRIBUNAL Supremo De Elecciones Normativa (2006); Ley de Iniciativa Popular. Ley No. 8491 del 9 de marzo de 2006, Costa Rica, TSE, Gaceta No. 66, 3 de abril, 4 pp.

VALDÉS Ugalde, Francisco (2008); “Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación”, Perfiles Latinoamericanos 31, (Sin Ciudad), Perfiles Latinoamericanos 31, 2/6, 95 – 119 pp.

ZICCARDI, Alicia (Sin año); Los Actores de la participación ciudadana, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, 9 pp., (En Línea), Recuperado el día 23 de julio de 2011, link: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html>

----- (2004); “Instrumentos de participación ciudadana para la democratización de las políticas sociales”; Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México D.F. UNAM, 244 – 271 pp.

ANEXOS

1. Siglas utilizadas

AyA:	Instituto Costarricense de Acueductos, Alcantarillados y Asistencia Social.
ACP:	Autoridad del Canal de Panamá
ANAM:	Autoridad Nacional del Ambiente
ANATI:	Autoridad Nacional de Tierras
C.C:	Consejos de Corregimientos
C.D.R:	Consejo de Desarrollo Rurales
COCODES:	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
CHCP:	Cuenca Hidrográfica del Canal
DEMUCA:	Fundación para el Desarrollo Municipal en Centroamérica
EIA:	Estudios de Impacto Ambiental
INVU:	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
ISI:	Industrialización por Sustitución de Importación
PAE:	Programas de Ajustes Estructurales
MIDA:	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIVI:	Ministerio de Vivienda
MIVIOT:	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MIRENEM:	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas
O/T:	Ordenamiento Territorial
PR:	Planes Reguladores
TSE:	Tribunal Electoral
TE:	Tribunal Supremo de Elecciones
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo internacional

1.1. Cuadro N° 4: Normativas sobre la participación ciudadana en Panamá

Áreas	Normativas sobre la participación ciudadana			DERECHO CIUDADANO DE PARTICIPACIÓN
	NIVEL	FECHA	NORMATIVA	
Constitucional	Acto Legislativo	11-oct-1972	Constitución (Artículo N° 135)	Derecho al Sufragio
		5 y 25 de oct-1978		
		24-abr-1983	Constitución (Artículo N° 239)	Derecho a Referéndum
		Acto Legislativo N°1-1993		
Electoral	Decreto Ley	Acto Legislativo N°2-1994	Constitución (Artículo N° 239)	Derecho a participación local (municipio)
		Acto Legislativo N°1-2004		
		10 de julio de 2007	Ley N° 27 (Artículo N° 3)	Derecho (postulación)
		8 de octubre de 1973	Ley N° 106 (Artículo N° 152)	Derecho a Referéndum. Iniciativa. Plebiscito
Municipal	Decreto Ley	21 de julio de 1998	Ley N° 41 (Artículos N° 7, 21)	Derecho a Entrevistas, Encuestas, Consulta Ciudadana, Plan de Participación Ciudadana, Foro Público
		14 de agosto de 2009	Decreto N° 123 (Artículo N° 24)	
Ambiental	Decreto Ley Decreto Ejecutivo	1 de febrero de 2006	Ley N° 6 (Artículo N° 35)	Derecho a Consulta Pública, Audiencia Pública, Foros y Talleres, Participación Directa
		23 de octubre de 2009	Ley N° 61 (Artículo N° 13)	
Territorial	Decreto Ley Decreto Ley	22 de enero de 2002	Ley N° 6 (Artículos 24 y 25)	Derecho a Consulta Pública, Audiencia Pública, Foros y Talleres, Participación Directa
Servicios Públicos	Decreto Ley			

1.1. Cuadro N° 14: Normativas sobre la participación ciudadana en Panamá (continuación)

Áreas	NIVEL	FECHA	Normativas sobre la participación ciudadana	
			NORMATIVA	DERECHO CIUDADANO DE PARTICIPACIÓN
Salud	Decreto Ley	9 de septiembre 2009	Ley N° 074 (9 y 17)	Derecho a tomas de decisiones conjunta sobre los gastos de los fondos. Participación Directa

Fuente: Elaboración propia a base de información extraída de: compendio de leyes
 INCLUIR LA LEY DE DECENTRALIZACIÓN
 INCLUIR LA LEY 6 DE TRANSPARENCIA

1.2. Cuadro N° 5: Normativas sobre la participación ciudadana en Panamá: según el nivel de la gestión

Áreas	Entidades	Normativas sobre la participación ciudadana			
		Centralizada	Centralizada	Gubernamentalizada	No Gubernamentalizada
Constitucional	Tribunal Electoral	☐		☐	
Ambiental	Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)		☐	☐	
Territorial	Municipios	☐		☐	
	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)	☐		☐	
Servicios Públicos			☐	☐	
Salud	Ministerio de Salud – Centros de Salud (Comités de Salud)		☐	☐	
Educación	Ministerio de Educación (MEDUCA)		☐	☐	
	Juntas Escolares				

Fuente: Elaboración propia a base de información extraída de: compendio de normativas