



CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

No. 3

**Gobernabilidad democrática,
planeación del desarrollo
y participación política y ciudadana**

**Compilador
Alexander Reina Otero**

CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA No. 3

**Gobernabilidad democrática,
planeación del desarrollo
y participación política y ciudadana**

**Compilador
Alexander Reina Otero**



307.12
S47

Seminario – Taller Gobierno Democrático de Ciudad (2004 : Medellín)
Gobernabilidad democrática, planeación del desarrollo y
participación política y ciudadana / Seminario – Taller Gobierno
Democrático de Ciudad . – Medellín : Instituto Popular de
Capacitación, IPC, 2005.

70 p. (Cuadernos de Democracia y Ciudadanía, no. 3)

ISBN : 958 - 97636-0-X

1. PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. 2. PARTICIPACIÓN
POLÍTICA. 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 4. GOBERNABILIDAD.
5. DEMOCRACIA. 6. GOBIERNO LOCAL. 7. GESTIÓN PÚBLICA.
8. RENTA BÁSICA. I. Tít. Serie

PRIMERA EDICIÓN
INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN-IPC
(DE LA CORPORACIÓN DE PROMOCIÓN POPULAR)
CARRERA 45 D N° 60-16
PBX: (574) 284 90 35 / FAX: (574) 254 37 44
A.A. 9690 - CORREO ELECTRÓNICO: ipc@corporacionpp.org.co
PÁGINA WEB: www.ipc.org.co
MEDELLÍN - COLOMBIA, MARZO DE 2005

COMPILADOR
ALEXANDER REINA OTERO

APOYA
TROCAIRE - IRLANDA

AUSPICIAN
CHRISTIAN AID - INGLATERRA
DESARROLLO Y PAZ
OXFAM

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN, IMPRESIÓN Y CARÁTULA:
L. VIECO E HIJAS LTDA.
PBX: (574) 255 9610
CORREO ELECTRÓNICO: lvieco@geo.net.co

NOTA: CUALQUIERA DE LOS CONCEPTOS AQUÍ RECOGIDOS PUEDE SER RETOMADO O TRANSCRITO, CITANDO EL AUTOR Y LA INSTITUCIÓN EDITORA RESPECTIVA.
EL INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN-IPC, EDITA ESTA PUBLICACIÓN, PERO NO SE HACE RESPONSABLE DE LOS CONCEPTOS EMITIDOS POR LOS(AS) ARTICULISTAS INVITADOS(AS).

Contenido

PRESENTACIÓN	7
---------------------------	----------

CAPÍTULO I

PROPUESTAS Y ENFOQUES SOBRE GOBIERNOS DE CIUDAD

ESTADO, REDES DE ACTORES Y GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
--	-----------

André-Noël Roth Deubel

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA GOBIERNOS LOCALES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	21
--	-----------

Jordi Borja

1. SOBRE EL SIGNIFICADO ACTUAL DEL ÁMBITO LOCAL COMO REALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA	21
1.1. La revalorización "local".....	21
1.2. Los nuevos roles de los gobiernos locales.....	23
1.3. La sociedad local en la era de la globalización.	23
1.4. Para una nueva oferta pública participativa.....	24
1.5. El derecho a la innovación política-legal.....	25
2. PARTICIPACIÓN: UN DESAFÍO, UNA OPORTUNIDAD, UNA CUESTIÓN POLÍTICA.....	26
2.1. Los gobiernos locales y la sociedad civil.....	26
2.2. Sobre el debate actual en torno de la democracia y la participación.....	27
2.3. Por nuevos derechos de ciudadanía.....	29
3. SIETE IDEAS PARA LA INNOVACIÓN POLÍTICA LOCAL	30

LA CIUDAD, UNA NUEVA CULTURA PARTICIPATIVA, EL PODER POPULAR.....	33
--	-----------

Edmilson Brito Rodrigues

ALGUNAS EXPERIENCIAS DE GOBIERNO	
El gobierno de Pasto, una experiencia de gobierno participativo	39
<i>Antonio Navarro Wolf</i>	

EL GOBIERNO DE BELEM DE PARA Y LA EXPERIENCIA DEL CONGRESO DE CIUDAD	45
<i>Luis Arnaldo Díaz</i>	

CAPÍTULO II

REFLEXIONES SOBRE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

ELEMENTOS PARA UNA LECTURA DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO A NIVEL LOCAL Y REGIONAL	55
<i>Luis Eduardo Calpa Delgado</i>	

1. PRESENTACIÓN	55
2. EL CASO DE PASTO, LA FORMULACIÓN DEL PLAN Y PRESUPUESTO	57
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

EXPERIENCIAS EN PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Un balance de lo que es la planeación zonal en Medellín.....	63
<i>Fredy Escobar</i>	

1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MEDELLÍN	64
2. ¿CUÁLES SON LOS SENTIDOS QUE NOSOTROS LE DIMOS A LA PLANEACIÓN ZONAL?..	64
3. ¿CUÁL ES EL BALANCE QUE NOSOTROS HACEMOS DESDE NOSOTROS, DESDE LOS PROCESOS COMUNITARIOS Y SOCIALES QUE EMPRENDIMOS ESTE CUENTO DE LA PLANEACIÓN ZONAL?	65
4. HABLEMOS DEL BALANCE REGULADO.	67
5. ¿QUÉ PROPONEMOS NOSOTROS?.....	67

Presentación

La reflexión sobre el Estado, la gobernabilidad y sus calificativos, la participación y sus adjetivos, el papel de los actores sociales y políticos en el desarrollo de las mismas, y el estudio de las herramientas que las hacen posibles, en este caso las políticas públicas, teniendo claro que dicha reflexión está signada por la pregunta por la ciudad como territorio, ya que ha sido en esta en donde se han gestado los cambios más importantes de nuestra reciente historia política del país y en donde se ha innovado de forma particular en cada uno de los ámbitos de análisis señalados, han sido el material de estudio no solo en el equipo del Instituto Popular de Capacitación (IPC), sino también en múltiples centros académicos y políticos que además se preguntan por el carácter estratégico de estas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad. Ya que, gobernabilidad, participación y políticas públicas sin pregunta por la pobreza y la exclusión, solo son instrumentos formales y procesos sociales carentes de sentido estratégico e innovación.

De ahí que para hablar sobre el Estado y las políticas públicas de participación, debemos preguntarnos ¿cómo podemos entender hoy, en este nuevo marco político o en este nuevo contexto, al Estado? y ¿cómo entender el rol de las políticas públicas de participación?, ya que solo así podemos afianzar un nuevo enfoque que nos permita dar los calificativos necesarios a la mencionada gobernabilidad.

Cuando se habla del Estado hay algunos que se van más por la filosofía política o se van por otros caminos para definirlo. En algún texto de teoría constitucional, encontré una definición práctica, la cual plantea que el Estado es una *idea* (Naranjo, ___), que siendo acogida por el conglomerado social es transformada en instituciones para hacerla realidad. Y digo que me gusta por encima de otras, ya que muchas veces el Estado ha sido definido por parámetros que hoy nos son insuficientes para analizar la realidad que tenemos en frente. En relación al enfoque filosófico planteado inicialmente y por fuera de cualquier reflexión jurídica sobre el Estado, algunos han acogido análisis más politológicos sobre el Estado y los definen como los actos de gobierno y no la estructura (Medellín, 1998). Es decir, hablar del Estado significa revisar qué hace finalmente, cómo se expresa, qué nos permite visibilizarlo, y no tanto, qué componentes tiene o cómo está estructurado. En este sentido el Estado se ve revitalizado o edificado en cada acto de gobierno o salto pedagógico que produzca en la sociedad. De ahí que estudiar al Estado debe tener como uno de sus centros al gobierno, para revisar allí cómo está actuando, cómo está interviniendo en el contexto en el que lo analizamos y que transformaciones desea o está produciendo.

Desde esta perspectiva podemos afirmar que el Estado ha trasegado, en estas últimas décadas, por varias etapas u oleadas que dan cuenta de los cambios y convulsiones propias de la sociedad y sus intereses en juego. Producto de la crisis del Estado en América Latina, en la década de los 80's y 90's se trasladaron las lógicas o técnicas empresariales o gerenciales al ámbito estatal, instalando los preceptos del eficientismo y la simplificación del Estado y la transformación del ejercicio del gobierno en una mera práctica gerencial, desviándolo de su principal o real papel en la sociedad, el de dar sentido y orientación al proyecto estatal, al proyecto de sociedad.

Este hecho de asumir el enfoque técnico- empresarial como una manera de dirigir el Estado redefine la manera de mirar los sujetos y actores sociales. Así, la gobernabilidad se reduce desde este enfoque a conservar el equilibrio entre las demandas sociales y el manejo eficiente de los recursos propios, de ahí que, los ciudadanos sean asumidos finalmente como clientes externos a los que hay que ofertarles unos servicios y a los que hay que cumplirles con las ofertas que se hacen; en tanto que para el manejo del aparato interno, la administración pública, sean asumidos como clientes internos a los cuales también hay que darles ciertos incentivos para que funcionen, para que caminen en la dirección deseada. Así, el alcalde más que ser lo que podríamos llamar un líder político termina siendo un líder organizacional, un líder empresarial (Medellín, 1998). Pese a la instalación de estos enfoques, podemos afirmar que hoy estamos en una cresta distinta, estamos en un proceso distinto, que lo demuestra la irrupción de múltiples gobiernos de derecha y de izquierdas¹ en el cono sur, que se salen de estos esquemas e intentan colocarle rumbo propio al aparato estatal, a partir de dicho ejercicio.

Esto hace relevante que nos adentremos, dando continuidad a los estudios internacionales sobre el gobierno como objeto de estudio, de tal forma que podamos auscultar en él, la manera como el Estado va cobrando nueva forma y constituyendo nuevas relaciones con la sociedad, en y a partir de las nuevas territorialidades en la que se desarrolla el ejercicio gubernamental.

Es preciso entonces que acudamos a un nuevo enfoque que Pedro Medellín (1998:77) retoma de Foucault y es el concepto de la gubernamentalización del Estado, como rescate de estas prácticas administrativistas y empresariales que se promovieron en los 80's y 90's y que este resume como "*los códigos y prácticas que definen y rigen la estructuración y los comportamientos de las instituciones, a los cálculos y las tácticas del ejercicio de gobierno, y a los aparatos y saberes del gobierno*" (Medellín, 1998: 78).

¹ El caso de Álvaro Uribe en Colombia, el cual ha pretendido reformar de forma drástica el Estado Social de Derecho, restringiendo las facultades de la Corte Constitucional, las reformas al sistema judicial, al sistema político electoral y otras; así mismo el caso del Presidente Hugo Chávez Frías, con sus reformas a la ley de pesca, el manejo y redistribución de las utilidades petroleras, la gestación de nuevos sindicatos, la ley tierras, son la muestra fehaciente de cómo desde derechas en el primer caso y de izquierdas en el segundo, pretende orientar al Estado hacia propósitos erigidos en un proyecto de gobierno particular.

La gubernamentalización plantea por ende preguntas importantes que vale la pena rescatar y así poder hacer una evaluación más acorde con nuestro propósito de gobernabilidad democrática y de gobierno como conducente de la sociedad y el Estado. Por ello preguntarnos por quién gobierna, nos permite ahondar por el atributo del gobernante, cuando preguntamos por qué gobierna, nos estamos preguntando por los problemas institucionales y las prácticas que se están desencadenando en el contexto político, y cómo gobierna, finalmente, es un medio para abordar problemas implícitos en las relaciones de poder, en su conjunto estas tres preguntas nos llevan a interrogarnos por aquello que denominan las cualidades de la democracia (Medellín, 1998).

Así mismo, la gubernamentalización sostiene que el gobierno es *poder instituido* y *poder instituyente*. Poder instituido en tanto se le ha transferido poder, especialmente por el proceso electoral que le transfiere cierta legitimidad. Y el más interesante de los elementos, es el poder instituyente, en virtud de él, el gobierno, además de que se le confiere poder, es un factor de reproducción de poder, lo que lo ubica en el escenario de disputa por la hegemonía de la sociedad. Por tal razón, no es posible asumir la dicotomía que se le plantea al ejercicio del gobierno entre administrar o hacer política, en realidad, la disputa por la hegemonía de la sociedad en lo que lo caracteriza como poder instituido y poder instituyente, nos obliga a regresar el gobierno al lugar donde ha debido estar y de donde no se ha debido desplazar, que es el mundo de la política.

En el precepto del *poder instituyente* del gobierno, se afina el calificativo de *democrática* o *participativa* atribuible a la gobernabilidad, ya que es a través de sus instrumentos y capacidades, que genera los espacios, dispositivos y sobre todo las condiciones necesarias para la exigibilidad de los derechos de los sujetos y actores sociales, en especial a través de los gobiernos locales si tenemos en cuenta que las políticas de participación ciudadana o territoriales empiezan a dar significado a las identidades vacías que heredamos del Estado-Nacional.

En consonancia con lo anterior es preciso que nos dotemos de una perspectiva para ejercer la gobernabilidad, si tenemos en cuenta que pese a que han existido relevos en la dirección del Estado Local, esto no se ha visto reflejado en cambios estructurales o importantes en la dirección del mismo, ya que se han asumido como actores que ingresan a un escenario vacío, desprovisto de intereses y sin correlatos que le dan coherencia a cada uno de los conflictos que enfrentan. De ahí que vale la pena tener en cuenta la perspectiva que Según Medellín, "*la gobernabilidad más que un problema de incapacidad del Estado y sus dirigentes para responder a las demandas de la sociedad y lo mercados, la gobernabilidad hace referencia a un momento de viabilidad política y a una intensidad determinada de las tensiones y los conflictos propios del gobierno...la gobernabilidad es en esencia un problema de hegemonía. Esto es, un problema que remite a la existencia de una determinada confrontación (entendida como forma de manifestación de un conflicto), que tiene una territorialidad específica (que le da sentido al conflicto) y se juega como una lucha por imponer una razón sobre los demás (que le da contenido al conflicto)*" (1998: 79).

Sin embargo, el que cuestionemos la ausencia de estas preguntas en el ejercicio del gobierno, no indica que las organizaciones sociales o partidos políticos de izquierda las tengan. Lo que genera mayores dificultades para entablar un diálogo entre los actores sociales y los representantes del gobierno para acordar caminos de cambio en el corto, mediano y largo plazo y entablar alianzas que soporte los cambios necesarios para lograr los objetivos propuestos.

En suma, los gobiernos locales, este es el caso de Sergio Fajardo en Medellín, Apolinar González en Cali, Lucho Garzón en Bogotá, Angelino Garzón en el Valle, así como el gobernador y alcalde respectivo de Nariño y Pasto, que han sido denominados como independientes o de izquierda, deben tener como reto para su evaluación no solamente el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, sino tener y ofrecer a sus gobernados la ruta de continuidad, es decir, la definición de las cosas que están por disputarse y frente a quienes. De no hacerlo así, estaríamos cayendo en la lógica del eficientismo: se cumplieron o no se cumplieron las metas. Lo que deberá a su vez transformar las herramientas y enfoques de evaluación que tienen hoy las veedurías ciudadanas a dichos gobiernos. Todo lo anterior porque nos encontramos ante un escenario en donde la política ha recuperado el lugar que le han querido quitar por mucho tiempo, dejando claro que cualquier transformación por la vía gubernamental no será una pugna de ángeles, sino una pugna entre actores con intereses muy bien definidos. La pregunta es: ¿dónde nos ubicamos nosotros?, no porque creamos en la polarización como única vía, sino porque nos preguntamos: ¿qué nos estamos disputando nosotros?

Bajo este marco es que nos proponemos ofrecer las reflexiones sobre las políticas de públicas y participación. En donde André- Noël Roth Deubel, nos presenta una planteamiento crítico sobre los pautas del enfoque de la Nueva Gestión Pública, producto de una serie de mutaciones que deben a profundo cambios en la concepción del Estado. La cual como heredera del modelo Neoliberal asume la participación como solo retórica, de ahí el reto por instituir políticas públicas y ejercicio de "gobernanza" que constituyan verdaderos experimentos de democratización como el caso de los presupuestos participativos.

Jordi Borja nos propone una discusión sobre el papel e importancia de lo local para erigir nuevas prácticas de gobierno, a partir de su papel estratégico en la edificación del Estado y en su papel como disipador de las necesidades de la población.

En cuanto Edimilson Rodríguez ex prefecto de Belem de Para, nos plantea algunas preguntas importantes sobre su experiencia de gobierno que bien pueden guiar la reflexión sobre un nuevo ejercicio de gobernabilidad para América Latina. En este contexto analítico, hemos recogido las experiencias de gobiernos locales que encontrarán a continuación. El caso de la prefectura de Belem en el Estado de Para en Brasil, un gobierno del Partido de los Trabajadores, de tendencia comunista, nos invitan a reflexionar sobre la importancia de hacer efectivo un cambio en la manera de asumir el gobierno, el Congreso de Ciudad aparece allí como un instrumento político, instituyente de poder para aquellos y aquellas que no contaban con las suficientes herramientas, tanto gobierno como sujetos sociales

para hacer suya la dirección del Estado local ante un panorama político adverso a sus propios intereses. Igualmente ocurre con la experiencia del actual senador de la república Antonio Navarro Wolf, quien durante su experiencia como alcalde de la ciudad de Pasto demostró el papel protagónico que tiene el gobierno para redimensionar la participación ciudadana y política, así como las limitaciones que tiene el mismo para resolver algunos problemas estratégicos como el empleo, lo que lo llevó a pensar que era necesario dar otros saltos y entablar otras ligazones en otros ámbitos para lograr las transformaciones que pretendía la alcaldía y las organizaciones sociales en general.

Adicionalmente, hemos querido recoger las reflexiones y experiencias que sobre la planeación del desarrollo se han tejido en la ciudad de Pasto, allí se llama la atención sobre la incipiente y en construcción, institucionalidad de la participación, desde donde se erigen los presupuesto y la planeación participativa como una nueva cultura política y una nueva ciudadanía.

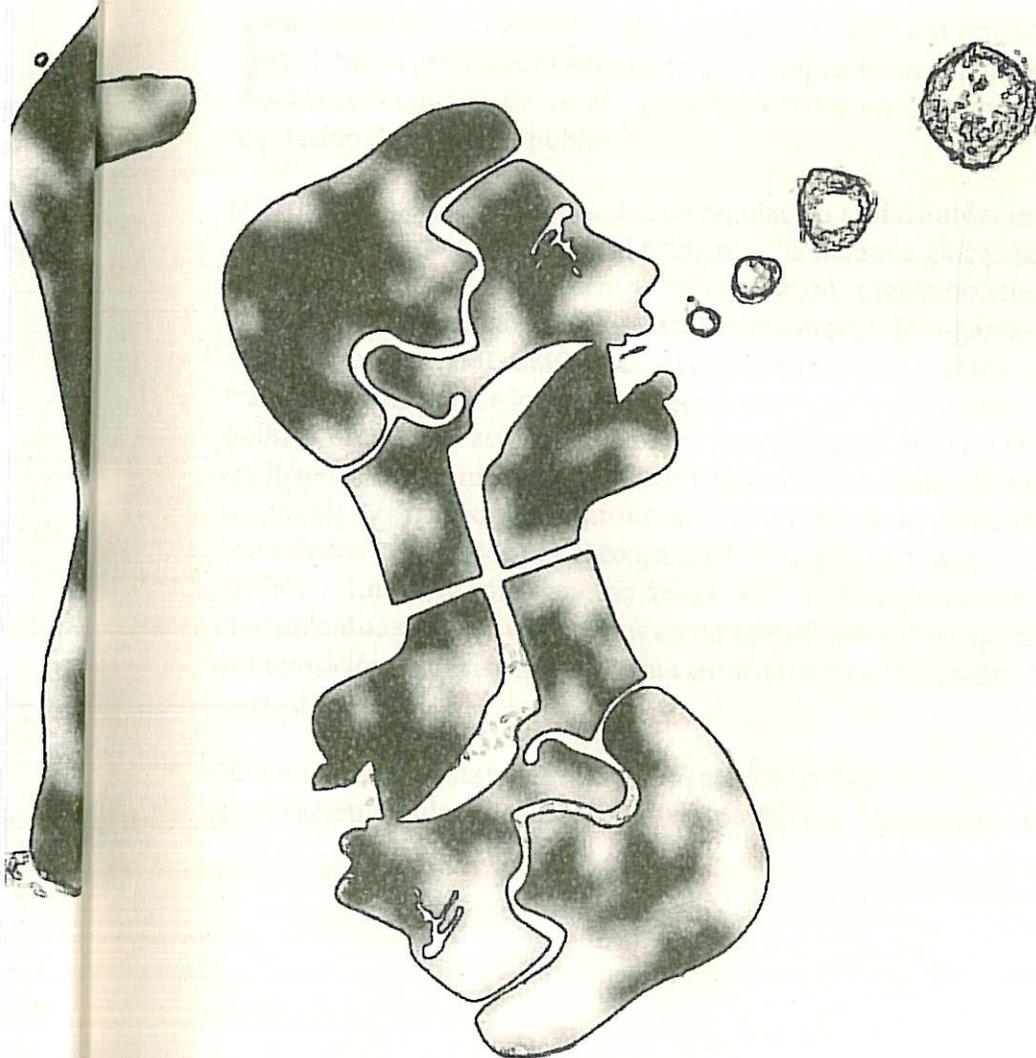
También, nos encontramos con la experiencia de las organizaciones comunitarias de Medellín en los procesos de planeación del desarrollo, el cual, luego de más de diez años logran comprender que no tiene sentido un ejercicio de planeación, sin un ejercicio de auto representación política en las corporaciones públicas.

Este esfuerzo de compilación que hemos desarrollado desde el IPC, fue gracias al apoyo de la agencia de Cooperación Trocaire de Irlanda, la cuál ha sido un soporte cardinal para con esta apuesta que pretende aportar a la reinversión del ejercicio del gobierno que integre la defensa y garantía en el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva indivisible. Así como la transformación de la cultura política, a través de seminarios locales, nacionales e internacionales sobre políticas públicas y gobiernos de ciudad, los cuales, luego de dos años, muestran sus frutos.

Agradezco a todas las personas que colaboraron con esta publicación, por su compromiso con los procesos populares, y de participación política que se vienen gestando en la ciudad de Medellín, enriquecidos con sus aportes e indagaciones.

Capítulo I

Propuestas y enfoques sobre gobiernos de ciudad



democratización y de privatización de las actividades estatales. La descentralización permite abrir nuevos espacios de actividad política en los ámbitos regionales y, sobretudo, municipal trasladando responsabilidades y competencias a un nivel infranacional. Este proceso se acompaña de (y se justifica con) un cierto acercamiento entre ciudadanía e instituciones políticas que permite, en principio, insuflar una mayor participación ciudadana y una profundización y revitalización de la democracia en los procesos políticos y administrativos en estos niveles institucionales. En particular, se pretende sustituir o complementar la democracia representativa por una democracia más participativa. La privatización permite al Estado central, de un lado, limitar su responsabilidad en una serie de actividades bajo el doble argumento de la descentralización y de la eficiencia, disminuyendo, fragmentando y desviando de esta forma el flujo de exigencias populares que se concentraba sobre él, devolviendo a la empresa privada, es decir sujetados a la lógica capitalista, amplios sectores de actividades tradicionalmente sometidos a una regulación estatal, generalmente en condición monopolística (infraestructuras, telecomunicaciones, salud, educación, etc.).

Este marco constituye en lo que *grosso modo* se ha denominado el paradigma de las políticas neoliberales: responsabilidad individual, solucionar los problemas al nivel institucional más cercano al ciudadano que se puede, eficiencia, predominio de la lógica de la rentabilidad económica (cálculo costo-beneficio) para alcanzar la protección del bien público.

Una consecuencia de este proceso es que el Estado, en su conjunto, ya no está en capacidad de incidir en la regulación societal, es decir, decidir y sobretudo implementar políticas públicas sin contar con el apoyo de empresas de la sociedad civil (locales, nacionales e internacionales). Estas empresas pueden ser de orden privado, público o sin ánimo de lucro (fundaciones, cooperativas, ong, etc.). Por lo tanto, el espacio de lo público ya no se limita a las actividades de las instituciones estatales sino que se extiende a tareas asumidas por otras organizaciones. Se acuñó el término de “gobernanza” para dar cuenta de esta situación en la cual la acción gubernativa incluye tanto el Estado como actores no gubernamentales e incluso privados. Por lo tanto, el Estado, si quiere influir sobre la sociedad, tiene que actuar de forma diferente a la lógica tradicional de una asignación autoritaria de los recursos y de los valores mediante el “imperio de la ley” y la administración burocrática. Tiene que buscar la conformación de una red de apoyo, de aliados, de socios, más allá de sus límites institucionales para el ejercicio de su autoridad. La formación misma de las políticas públicas se fragmenta en una serie de microcosmos específicos y multiformes que asocian tanto sectores públicos estatales como no estatales y privados.

En la teoría política, la teoría de los sistemas vendrá a legitimar esta idea de un Estado que se bajó de la pirámide (de Kelsen) para transformarse en un subsistema más que tiene que interrelacionarse e interactuar con otros subsistemas en su entorno. El Estado se “reduce” a actuar como un *primus inter parte*. Acudiendo a la metáfora de ocupar la posición de “padre” de familia, el Estado se volvió el “hermano mayor”.

En el análisis de las políticas públicas, este enfoque se tradujo por la aparición de las teorías de redes o *networks theory*. Esta corriente de análisis muestra que las políticas se

“hacen” entonces mediante redes de actores, incluido el actor estatal como un actor más de la red de política específica. Estas redes pueden definirse como “un conjunto de actores públicos y privados y sus interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común”¹. Es así como alrededor de cada política se conforma una cierta red de actores² que buscan defender y promover algún bien público, a la vez que buscan proteger sus intereses (recursos y valores) en la materia. La pertenencia o exclusión a estas redes es objeto de lucha política para lograr influir tanto sobre el contenido como en la forma de la política que está en juego.

Estas transformaciones sociales y políticas tuvieron consecuencias importantes sobre la concepción misma de la gestión pública. Poco a poco, ha surgido una nueva concepción que, rompiendo con el paradigma burocrático tradicional construido a partir del final del siglo XIX (en particular con F. Taylor y M. Weber), se adoptó a estos imperativos de descentralización, democratización y privatización promovidos como un nuevo paradigma.

La fuente de inspiración son las prácticas gerenciales operantes en el sector privado, complementadas con unos “correctivos” de participación y control ciudadano³. Se trata de lo que se ha llamado sencillamente como la Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública como traducción del inglés New Public Management. Si con la antigua concepción, la obtención del consentimiento por parte de los ciudadanos se hacía principalmente gracias al desarrollo de la eficacia de los mecanismos de autoridad burocrática y del uso legítimo de la fuerza (pública) otorgada por la ley, en la Nueva Gestión Pública (NGP), se tiende a sustituir, donde es posible, el uso de la obligación legal por el uso de herramientas basadas en la incitación económica y la libre elección. Es decir, se considera que el medio más eficaz y eficiente para obtener un comportamiento adecuado de los ciudadanos –el cambio de comportamiento siendo el punto fundamental que tiene que resolver toda política pública para que sea afectiva–, no reside en el uso del “bastón” del paradigma burocrático sino que se trata, fundamentalmente, de guiar –en vez de obligar– el comportamiento de los actores mediante la “zanahoria” económica y financiera.

Por eso, las políticas públicas neoliberales se forman mediante la incorporación de una teoría del cambio social basada en los postulados de la teoría económica. Dicho de otro modo, la conformidad con la teoría económica dominante – hoy en día teoría neoliberal, es decir, las corrientes neoclásicas y neoinstitucionalistas⁴– se constituye en la prueba de una “buena” o de una “científicamente válida” concepción de política. La verdad o la razón científica es la que se establece según los criterios de validez de la ciencia económica

¹ Héritier citada en Zurbriggen Cristina, “Redes, actores y instituciones”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, N°30, 2004, p.172

² Según sus características, la literatura especializada habla de red de asuntos, de comunidad de política, de red de presión, red de concertación, etc., (véase Roth André-Noël, *Políticas públicas*, Aurora, Bogotá, 2002, en particular pp. 31-41)

³ Uno de los textos más influyentes en América Latina (y en Colombia) en esta labor es la obra de los estadounidenses Osborne y Gaebler, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona, 1994.

⁴ Véase por ejemplo, Kalmanovitz, Salomón, *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Norma, Bogotá, 2001

actualmente dominante⁵. En el proceso de formación de políticas públicas, esta concepción es también conocida como *Public Choice* o elección pública⁶. Sencillamente, con este modelo se trata de tomar las decisiones políticas aplicando normativamente los métodos y criterios de la ciencia económica. Según este modelo, el individuo tiene un comportamiento básicamente egoísta, racional y maximizador de sus intereses (dinero, poder, prestigio). Por lo tanto, el diseño de la política debe considerar cómo alcanzar los objetivos de la política (el bien público anhelado: por ejemplo, la salud, la educación, la seguridad, etc.) estimulando estos valores en los actores activos en el ámbito considerado.

Los cambios introducidos por la NGP en la concepción administrativa se justifican en los siguientes argumentos: las disfunciones internas del Estado, la burocratización excesiva, la ineficiencia y la irracionalidad del sector público, el freno al desarrollo que constituye la intervención estatal en los mercados y los efectos de la globalización. A su vez, la NGP pretende renovar la gestión pública tradicional mediante la introducción de una mayor *flexibilidad organizacional*, de una mayor *eficiencia* en el uso de los recursos (más resultados con menos recursos) y permitir una mayor *participación* de los ciudadanos en los procesos de decisión y una mayor *satisfacción* por los productos (bienes y servicios) para la población⁷. *grosso modo*, se pretende lograr estas metas mediante el uso de herramientas que se pueden clasificar en tres tipos. Un primer tipo de herramientas junta la búsqueda de la eficiencia con la flexibilidad y la incitación económica. Se trata de herramientas como la contractualización, el *outsourcing*, el *benchmarking*, la competencia, el trabajo en equipo, la reducción de la jerarquía, la descentralización, etc. Con estas, el presupuesto se convierte en un instrumento fundamental para la orientación de las políticas. Un segundo tipo de herramientas son las que buscan ejercer un control sobre la actividad administrativa mediante la medición de resultados. Se trata de implantar una cultura de la medición, con indicadores, rendición de cuentas, certificaciones de tipo ISO, encuestas de satisfacción del cliente, etc. Estas herramientas permiten a la vez el desarrollo de una función de disciplinarización, e incluso de taylorización (medición de tiempos y procesos), como nunca antes en las labores administrativas. Finalmente, el tercer tipo de herramientas corresponde a los que buscan establecer una mayor legitimación democrática, actuando como un contrapeso a la concepción "privatizadora" de los dos primeros tipos de herramientas. Se trata de la implementación de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de decisión (democracia participativa), particularmente en el ámbito local, por ejemplo en la formulación de los planes de desarrollo, la ejecución de las políticas públicas, las veedurías ciudadanas y el control social a las obras de infraestructuras.

Sin embargo, en la práctica, sólo los dos primeros tipos de herramientas (flexibilización y control) se han implantado de manera importante, dejando el tercero, el que tiene que ver

⁵ Véase Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México, 1997, en particular pág. 48: "La eficiencia técnica como meta o criterio de elección ha sido sustituida por la eficiencia económica, la que a su vez, a sido atemperada por consideraciones de equidad y viabilidad política".

⁶ Véase Lane, Jane-Erik, *The public sector*, Sage, London, 1995

⁷ Véase Roth, André-Noël, "Introducción al análisis de las políticas públicas", en *Cuadernos de Administración*, N°30, Universidad del Valle, diciembre 2003

con el desarrollo de los mecanismos de participación, en el plano de la retórica y/o del formalismo burocrático, al clientelismo y/o a las redes de actores dominadas por los intereses privados. Este déficit de participación (democrática), en parte debido a la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, desequilibra el modelo favoreciendo así una gestión pública al servicio de la extensión del mercado.

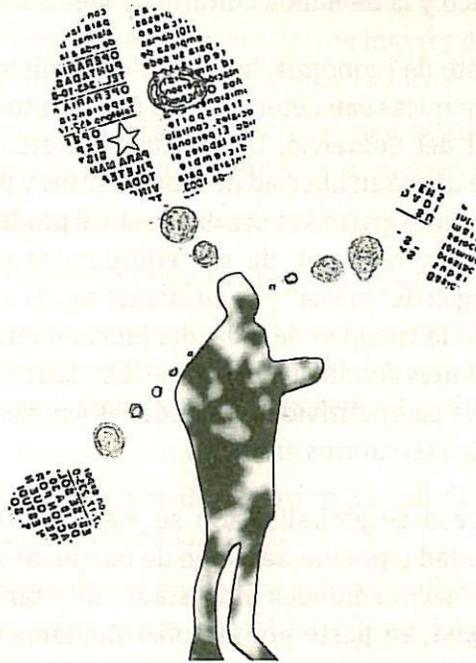
Con este paradigma, la gestión de las políticas públicas –formulación e implementación– se transforma sustancialmente. La gestión de la política debe incitar a la participación o colaboración de los actores económicos y sociales activos en el sector mediante la motivación económica. En Colombia, este proceso es particularmente evidente en los temas de la salud y de educación. Las instituciones educativas y de salud del sector público están llamadas a adoptar un comportamiento “correcto”, mediante una zanahoria financiera que será otorgada por el Estado sobre la base de algunos indicadores de resultados y de gestión o simplemente privatizadas.

De hecho, la cultura y la lógica del mercado han invadido todos los ámbitos de la gestión pública abiertos a la participación. Más participación “democrática” ha significado con frecuencia, en este contexto, más mercado. Sin embargo, es de admitir también la validez de las críticas hechas a la lógica burocrática tradicional. Por lo tanto, no se trata de regresar a la situación anterior, añorando los tiempos pasados. La crítica al neoliberalismo y a su brazo armado, la nueva gestión pública, no puede limitarse a proponer un regreso al pasado, tal como lo hace con demasiada frecuencia la vieja izquierda autoritaria política y sindical imbuida, a pesar de su retórica, de una cultura burocrática y antidemocrática.

El verdadero reto consiste en buscar nuevas prácticas participativas que apuntan hacia la constitución de una teoría y práctica de la acción pública democrática. Experiencias como la de los Presupuestos Participativos, genuino aporte latinoamericano a la gestión pública, representa, a pesar de sus limitaciones, un avance significativo en este sentido. La superación de la gestión burocrática pasa por el fortalecimiento de las capacidades de autoorganización de la sociedad civil y la conquista de nuevos espacios de participación y de expresión de su autonomía. Dicho de otro modo, es tal vez necesario reanudar con las aspiraciones emancipadoras que fueron desarrolladas por los movimientos libertarios. Puede ser que, nuevamente, por una de esas astucias de la historia, lo nuevo se encuentre en el pasado.

Democracia y participación en la gestión pública gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana

Jordi Borja*



1. SOBRE EL SIGNIFICADO ACTUAL DEL ÁMBITO LOCAL COMO REALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA

1.1 La revalorización "local".

Históricamente, desde la constitución de los Estados modernos, los poderes locales han sufrido un proceso contradictorio. Por una parte, los gobiernos de los Estados han ido invadiendo, por vías legales, administrativas y financieras, su territorio, limitando sus competencias (es difícil hoy considerar que tienen competencias exclusivas en alguna materia) y asumiendo nuevas funciones que los cambios sociales, económicos y tecnológicos han hecho necesarias, por ejemplo en infraestructuras de transportes y

* Estudios: Derecho y Ciencias políticas (Barcelona – Madrid, Licenciado). Sociología (Paris, licenciado), Geografía (licenciado, master) Urbanismo (Paris, master). Profesión: geógrafo-urbanista. Consultor internacional y profesor universitario. Actividad docente: Director del Máster "La ciudad, políticas, proyectos y gestión", Universidad de Barcelona.

comunicaciones, en seguridad ciudadana o en desarrollo económico. Pero, por otra parte, los gobiernos locales, por su ya citada "proximidad", han sido más sensibles a estos cambios y a menudo han demostrado más iniciativa y eficacia para dar respuestas. Y sobretodo más capacidad de actuar con flexibilidad y de innovar a la hora de crear instrumentos y mecanismos para responder a los retos actuales.

Ya hemos citado antes las ventajas "comparativas" en el campo político del nivel local: proximidad, integración de políticas públicas, adecuación a demandas heterogéneas, cooperación y control social, adaptación flexible al cambio...

También hay que añadir otros dos factores que justifican la revalorización del nivel local: su valor socio-económico y la demanda cultural de identidad.

Actualmente, el concepto de economía "nacional" (estatal) ha perdido mucho significado. Las políticas macroeconómicas van determinadas por ámbitos y organismos supraestatales (Organización Mundial del Comercio, Unión Europea, etc.) y las microeconómicas por empresas que gozan de una gran libertad de movimientos y por comportamientos sociales heterogéneos. Pero por otra parte las condiciones de productividad dependen cada vez más del territorio local y regional, de sus equipamientos e infraestructuras, de su accesibilidad, de su imagen de "marca" y de su marketing, de su tejido industrial y educativo, de su oferta cultural, de la cualidad de vida, del funcionamiento de los servicios públicos de la agilidad de los trámites administrativos y de la cualificación de sus recursos humanos. Es lo que se denomina la competitividad de ciudades y regiones, actualmente mucho más significativa que la de los territorios estatales.

Paralelamente al proceso de globalización se manifiestan dinámicas identitarias en ámbitos locales (de ciudad o pueblo, también de barrio, de comarca o de región). No nos referimos ahora a las nacionalidades sin Estado, que también viven una importante revalorización en Europa, en parte por factores similares y en parte por otros que los refuerzan y les dan un carácter más político y a menudo más conflictivo, como la lengua, la cultura, la historia, la voluntad de autogobierno y la formación de sistemas políticos específicos. La demanda de identidad que se expresa en el ámbito local responde por una parte a la necesidad psico-social de tener referentes culturales específicos en un mundo globalizado y homogeneizador, referentes físicos, sociales y simbólicos, que den visibilidad al territorio y al colectivo humano, que estimulen la integración en su seno. Por otra parte, el refuerzo de la cohesión y de la identidad locales responde también a la dialéctica que se genera entre instituciones locales y sociedad civil. Los gestores públicos promueven la identidad local mediante políticas descentralizadoras y participativas, creando espacios públicos y equipamientos colectivos, organizando fiestas populares y actividades culturales, "monumentalizando" los barrios, los centros y los pueblos. Y los colectivos sociales encuentran en la identidad local un elemento de cohesión y de reivindicación, y también de integración ciudadana y de autoestima.

1.2. Los nuevos roles de los gobiernos locales.

La participación ciudadana no se puede considerar con independencia de las funciones y competencias de los gobiernos locales y, sobretodo, de la voluntad y de la capacidad que manifiesten los alcaldes y ayuntamientos de asumir nuevas responsabilidades y de impulsar políticas novedosas, incluso en el límite de la legalidad o en la ilegalidad.

Entre estos roles citamos algunos que no sólo son hoy importantes en ellos mismos sino que requieren formas innovadoras de participación:

- a) La promoción exterior de la ciudad, el “marketing” urbano, la atracción de inversiones y nuevas actividades, la valorización de la “marca” local.
- b) La reconversión de la base económica, la generación de lugares de trabajo, la formación continuada de los recursos humanos, la educación de cualidad.
- c) Planes integrales por zonas obsoletas o en crisis, degradadas, marginales o mal urbanizadas, tanto en áreas centrales como periféricas, nuevas centralidades.
- d) Programas de sostenibilidad y calidad ambiental (como las agendas 21) y de salud pública.
- e) Políticas específicas hacia grupos vulnerables o con problemáticas específicas: por ej. colectivos inmigrados.
- f) Infraestructura de medios de comunicación locales (por ej. radio y TV, cableado), animación de los mismos y facilitación del acceso universal de los ciudadanos a las tics (digitalización local).
- g) Programas de seguridad ciudadana y de cohesión social, en especial de carácter preventivo, así como formas de justicia local ágil.
- h) Protección o defensa de oficio de los ciudadanos delante de otras administraciones públicas y de las empresas de servicios de naturaleza pública, y en general, de los ciudadanos como usuarios y consumidores.
- i) Concertación y coordinación con el Estado (y la C.A.), y en algunos casos con entidades económicas, sobre las grandes infraestructuras de comunicación, energéticas, tecnológicas, industriales o comerciales que tengan fuerte impacto en el territorio.
- j) Constitución de redes de cooperación con otros municipios y entidades supramunicipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común.

Todas estas políticas se caracterizan por una parte por la necesaria coordinación de diferentes niveles institucionales pero por otra su eficacia depende del grado de participación ciudadana.

1.3. La sociedad local en la era de la globalización.

La participación ciudadana hoy no se puede desarrollar ni con los mismos contenidos ni en las mismas formas que en el pasado. Hace 20 años los responsables políticos y técnicos, por un lado, y las asociaciones y colectivos sociales, por otro, tuvieron que aprender a

relacionarse con objetivos y estilos diferentes que en el pasado, pues el cambio político democrático creó un nuevo campo y unas nuevas reglas de juego. Hoy hay que asumir unos cambios sociales y culturales que nos obligan a plantear la participación en términos relativamente diferentes.

Nos encontramos en un mundo de redes, de comunicaciones a distancia, una parte importante de la población tiende a desterritorializarse, o más exactamente, a “vivir” en diversos territorios.

No sólo hay más heterogeneidad social (tienen más peso colectivos específicos y fragmentados que las grandes clases sociales) sino también comportamientos y aspiraciones más individualizados.

Las ciudades, los pueblos y los barrios aportan un valor añadido, a condición que las “ofertas públicas” tengan en cuenta las nuevas realidades como son:

- a) Los ciudadanos viven, se mueven, en diversos territorios, están sólo parcialmente vinculados a un barrio o a un pueblo.
- b) Las movilidades son en consecuencia muy diversas, solo un tercio aproximadamente se deben al trabajo, el resto están motivadas por consumo, ocio, relaciones personales...
- c) Los tiempos de uso de la ciudad también son muy diferentes, y por lo tanto el territorio de unos, por ej. de los jóvenes, no es el de sus padres, el espacio urbano tiende a funcionar las 24 horas del día.
- d) Las relaciones sociales son mucho más heterogéneas y fragmentadas que en el pasado, casi siempre más extensas, también más débiles.
- e) Las identidades se diversifican, no dependen únicamente del trabajo, del lugar de nacimiento, del barrio o ciudad, de la religión o de la cultura, a menudo en el mismo territorio funcionan identidades colectivas múltiples y a nivel individual también coexisten diferentes tipos de pertenencia.
- f) No hay organizaciones que integren a las personas en todos los aspectos (excepto las sectas) sino que cada uno se integra en redes y colectivos diversos.
- g) Las demandas de los ciudadanos tienden más a reclamar la carta que no el menú, las ofertas rígidas y homogéneas hoy no son suficientes.

1.4. Para una nueva oferta pública participativa.

Conviene partir de la constatación de que la adecuación entre ofertas públicas y demandas sociales no se da automáticamente, no se puede limitar a la continuidad de los programas y servicios de “siempre”, no se puede dejar en manos de las inercias administrativas y presupuestarias. Nos encontramos delante de una realidad contradictoria y compleja; por una parte hay una revalorización del territorio, de la proximidad, de las identidades de base local; por otra, diversidad de tiempo y de espacios, heterogeneidad y fragmentación

de las demandas, multiplicidad de identidades y comportamientos individualizados. La respuesta pública no es sencilla, hay que asumir que las instituciones políticas y los servicios administrativos no están diseñados para responder a esta nueva realidad.

Nos aventuramos a sugerir algunas líneas de actuación que tienen a ver con el contenido específico de este documento:

- a) Priorizar siempre la información, la comunicación y el diálogo para elaborar los programas de actividades, regular su gestión y evaluar sus resultados.
- b) Definir objetivos y dar sentido a lo que se propone y se hace, asumir los valores que orientan los programas, garantizar su valor informativo y formativo, "educativo" en el sentido de enseñar a pensar, a hacer, a participar.
- c) No temer a los conflictos, hacerlos emerger, dar medios para que se expresen las demandas más diversas y los colectivos más vulnerables, débiles o marginales, no reducir la participación a los sectores más organizados.
- d) Rehacer progresivamente los programas de actuación municipal, la estructura de presupuestos, la organización de los servicios y las formas de gestión en función de la evaluación social participativa.
- e) Utilizar los nuevos medios de comunicación sin mitificarlos y sin prescindir de los procesos deliberativos que reclaman momentos fuertes de debate público real y no sólo virtual.

1.5. El derecho a la innovación política-legal.

Es la consecuencia lógica de todo lo que se ha expuesto hasta ahora. Los gobiernos locales no pueden actuar según una interpretación literal, rígida y subordinada de leyes y reglamentos de rango superior. En los últimos 20 años ya se han hecho experiencias innovadoras, al límite de la legalidad a veces. Citamos algunas: radios y TV locales, cableado, consultas populares, regulación de usos de actividades económicas, viveros de empresas y créditos de capital-riesgo, oposición a grandes proyectos infraestructurales del Estado, formas de justicia local, promoción exterior...

Es un camino a continuar y a desarrollar. En relación a la participación ciudadana nos limitamos ahora a citar algunos campos en los que la innovación es especialmente importante aunque a menudo encuentra dificultades legales y políticas:

- a) El sistema electoral.
- b) La organización política y administrativa municipal.
- c) La creación y gestión de medios de comunicación locales, el cableado y en general todo lo que hace referencia a las tics y al acceso público a las mismas.
- d) La igualdad político-jurídica de todos los residentes en el municipio (especialmente en relación a los inmigrantes "no comunitarios" con o sin residencia "legal").

- e) El uso de los instrumentos de democracia directa, como el referéndum y la consulta popular.
- f) La gestión cívica de los equipamientos y los servicios.
- g) El planeamiento del territorio y la ejecución del urbanismo.
- h) La definición, garantía y exigencia de derechos de los ciudadanos.
- i) El desarrollo del asociacionismo y de las redes ciudadanas.
- j) La seguridad ciudadana, la regulación de la convivencia y la justicia local.

Evidentemente esta lista no es exhaustiva. Por otra parte, el grado de innovación puede ser muy diverso. Por ejemplo:

- a) Sistema electoral y organización política. La elección directa del alcalde supondría una modificación de la legislatura estatal. Pero las elecciones de concejos por distrito pueden hacerse mediante consulta popular. La descentralización funcional y territorial debe considerarse una manifestación de la autonomía municipal, así como el uso del referéndum o consulta popular.
- b) La gestión cívica de equipamientos y servicios y el planeamiento casi siempre supondrán una negociación sobre las competencias y las formas de gestión con los gobiernos de las CC.AA. Pero es un tipo de innovación que puede encontrar importantes apoyos sociales. Algo parecido puede decirse sobre la seguridad ciudadana y la justicia local.
- c) En unos casos la voluntad política local es el elemento decisivo. Para promover el desarrollo del asociacionismo no hace falta ninguna competencia nueva. En otros casos, como la regulación de derechos de los inmigrantes, el gobierno local puede hacer más de abogado de oficio que de juez.

En cualquier caso sugerimos que los gobiernos locales no deben guiarse únicamente por el marco legal que regule sus competencias sino también por su capacidad de actuación, por las demandas ciudadanas y por la necesidad de dar respuesta a los nuevos desafíos urbanos.

2. PARTICIPACIÓN: UN DESAFÍO, UNA OPORTUNIDAD, UNA CUESTIÓN POLÍTICA

2.1. Los gobiernos locales y la sociedad civil.

El gobierno local tiene el privilegio de la proximidad. Lo tiene que merecer utilizando bien esta ventaja. O sea, estableciendo una relación diferente con la sociedad civil. La descentralización, la comunicación permanente, las políticas públicas integradas, la participación ciudadana en todas sus formas posibles tienen que caracterizar la gestión local, independientemente del tamaño y la población, del color político y de las urgencias urbanas.

El ámbito municipal es el lugar de "otra política", de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos, de la adecuación de la gestión pública de los equipamientos y servicios

a las demandas heterogéneas, incluso individualizadas, de la población, de la aplicación cuidadosa de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables, de la cooperación o concertación ágil con entidades cívicas, colectivos sociales o empresas, de la reconstrucción o "invención" de identidades colectivas, hoy más necesarias que nunca para contrarrestar los efectos de la globalización homogeneizadora.

Pero no hay que confundir gobierno local y sociedad civil, al contrario, hay que reivindicar y desarrollar el municipalismo como "poder político", como una dimensión principal del Estado de derecho, como institución representativa y con capacidad de ejercer funciones de gobierno de carácter ejecutivo, legislativo y judicial, con competencias decisivas e interlocutor ineludible de todos otros niveles políticos (estatales y supraestatales) en todo lo que pueda afectar al territorio y a la población del municipio.

La participación ciudadana solo será efectiva si los ciudadanos tienen delante suyo unos poderes locales con capacidad de decidir o de incidir eficazmente delante de otros poderes políticos, económicos o culturales; si tienen competencias legales y recursos económicos para desarrollar políticas públicas en su ámbito, o sea si tienen autoridad legitimada por su carácter institucional dentro del Estado de derecho y medios para ejercerla.

Por lo tanto crea confusión cuando los gobiernos locales quieren identificarse con la sociedad civil, llevado al extremo supone abandono de responsabilidades. Y tampoco es admisible cuando se pretende otorgar al nivel local el carácter de organismos administrativos, pero no políticos, lo cual supone su consideración de entidades subordinadas a otros poderes del Estado.

Lo que tiene que diferenciar al gobierno local es precisamente su dimensión participativa.

2.2. Sobre el debate actual en torno de la democracia y la participación.

El debate actual sobre la democracia incluye algunas cuestiones que tienen mucho que ver con el tema de este documento como son:

- a) El debate sobre la representación mediante elecciones y sobre el monopolio o no de los partidos políticos como medianeros de la participación política.
- b) El debate sobre los procedimientos de toma de decisiones: la votación (agregación serial de decisiones individuales), la negociación (entre actores políticos formales y no formales que resuelven en función del mercadeo y la relación de fuerzas) y la deliberación (confrontación en foros públicos mediante argumentaciones racionales).
- c) Los debates sobre el valor de la democracia directa o autogestionaria, como alternativa o complemento de la democracia representativa, y sobre la democracia "delegativa", en la cual la sociedad civil cede la decisión a representantes legitimados por su "autoridad" (técnica, económica, social).
- d) El debate sobre el rol que hay que atribuir a organismos parapúblicos para la regulación y gestión de materias normativas de interés general como sucede con las juntas

- electorales, Consejos del sector audiovisual, Organismos para tratar la problemática de sectores específicos de población (inmigrantes, minorías étnicas, etc), cámaras de comercio y colegios profesionales, consejo de las iglesias, juntas de defensa de los consumidores y usuarios, consejos fiscales, consejo de Energía, etc. Estos órganos ejercen un poder político (legislativo, ejecutivo o judicial) y tienen a menudo una composición mixta, con participación de la sociedad civil.
- e) El debate sobre la privatización de servicios y funciones de naturaleza pública y de vocación universal y sobre las formas y los procedimientos para garantizar la participación de los ciudadanos en la orientación de las políticas y en el control de la gestión.
 - f) El debate sobre los síndicos o defensores del ciudadano y sobre los mediadores y jueces de conciliación y arbitraje como procedimientos para acortar la democracia representativa, delegativa y burocrática, de los colectivos sociales y de ciudadanos individuales.
 - g) El debate sobre la participación real y la participación virtual.

Estos debates son vigentes y no ofrecen conclusiones simples. Es conveniente tenerlos presentes para relativizar cualquier posición fundamentalista en un sentido o en otro. La arrogancia de los representantes electos, cuando se atribuyen el monopolio de expresión de los intereses generales, es tan patética como la de cualquier colectivo o entidad que se considere "propietario" de la verdad sobre una materia o un territorio objeto de la acción pública.

La participación ciudadana es un concepto con muchos elementos de ambigüedad. No es fácil responder a preguntas elementales como:

¿Quién tiene que participar? Por ejemplo, ¿los vecinos de un barrio son los únicos interlocutores? ¿quién los representa? los ancianos, los niños, las minorías marginales... ¿pueden hacer llegar su voz? ¿otros ciudadanos, los que van al barrio a trabajar, a comprar, a divertirse, los que pasan por ahí, los que querrían ir ahí a vivir?

¿Cuándo se tiene que participar? Es ridículo limitarse a lo que a menudo dicen las leyes, por ejemplo, sobre los períodos de información pública y las alegaciones respecto a los planes y proyectos de urbanismo. Seguramente hay que entender la participación en el proceso de elaboración de los programas, planes y proyectos y también a la hora de hacer el seguimiento de la ejecución y en la gestión. Pero es muy discutible que se haga intervenir la participación (entendida como "vinculadora") en el momento formal de la decisión, tanto por razones de eficacia como de legitimidad.

¿En qué hay que participar? ¿hay materias que parecen más participativas que otras? Las relacionadas con políticas públicas de carácter social, cultural, educativo, de ocio y recreo, son las más habituales. El urbanismo y la vivienda también, aunque a menudo se concibe la participación vinculada a los más directamente interesados o afectados. Algunas materias más "novedosas" han exigido establecer formas de participación para garantizar la eficacia

de la acción pública como la protección de la calidad medioambiental, la prevención en materia de seguridad ciudadana, el control del funcionamiento de servicios de naturaleza pública privatizados o concertados. En otros casos, la participación se ha considerado tradicionalmente no posible o no adecuada, como la elaboración de los presupuestos, pero la experiencia reciente de los presupuestos participativos lo ha desmentido. En principio, no parece aceptable excluir materias a priori de la participación, aunque haga falta establecer diferentes formas dependiendo si se trata de participar en procesos normativos, de gestión de servicios, de control de funciones ejercidas por un agente público o privado, de elaboración o ejecución de proyectos o programas.

¿Cómo se participa? La participación supone **información** previa, completa y comprensible para hacerse una opinión, y **comunicación** para hacer llegar esta opinión al destinatario correspondiente. La participación requiere también espacios públicos de **deliberación** para que se confronten las opiniones y se puedan generar opiniones colectivas y movimientos sociales. La participación será efectiva si puede desembocar en una **negociación** con los interlocutores públicos que tienen que tomar la decisión, por lo cual los colectivos participantes habrán tenido que elaborar **posiciones** claras sobre la materia y designar **representantes** que tengan un margen mínimo para negociar. Y hacen falta **estructuras** tan estables como ad hoc para que la participación sea posible y algunas normas básicas para que no dependa exclusivamente de la voluntad de los gobernantes.

¿Por qué se participa? Porque hay intereses y valores a defender, porque todos tienen que poder expresarse, incluso los más particulares, insolidarios y excluyentes (es la mejor manera de superarlos). Porque las sociedades urbanas son heterogéneas y las políticas públicas tienen que adaptarse a demandas muy diferenciadas. Porque el conflicto puede ser positivo, la cooperación social es necesaria y los poderes públicos necesitan interlocutores. Y, sobretodo, porque mediante la participación es posible que se expresen los colectivos más débiles o vulnerables, los menos escuchados, y es una responsabilidad de los gobiernos locales darles la palabra.

2.3. Por nuevos derechos de ciudadanía.

La participación ciudadana es un derecho instrumental que establece una relación entre las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que los ciudadanos –colectiva o individualmente– consideren que son sus derechos y las políticas públicas.

Las demandas ciudadanas estarán más legitimadas y tendrán más fuerza en la medida que se basen en derechos legales, reales o programáticos, o que estén considerados en el ámbito institucional o la opinión pública como tales (derechos morales). Por ejemplo: el derecho al espacio público, al lugar (o mantener la residencia en el barrio o zona donde se vive), a la movilidad y accesibilidad, a la centralidad, al acceso a las tics, los derechos específicos de la gente mayor, de los niños o de las personas con alguna discapacidad en relación al uso de la ciudad, el derecho a la calidad medioambiental, etc.

La cultura cívica de los últimos 25 años ha legitimado como derechos, por lo menos morales, un nuevo conjunto que se pueden llamar derechos de tercera generación, respecto a los derechos civiles y políticos (primera generación) y sociales y económicos (segunda generación). Se trata sobre todo de “derechos urbanos”, pero no exclusivamente, y la participación ciudadana es indispensable para hacer valer estos derechos que en general no están garantizados plenamente por la legalidad, o lo están solo como derechos programáticos, o sea sin una garantía legal que permita reclamarlos por vías jurídicas.

3. SIETE IDEAS PARA LA INNOVACIÓN POLÍTICA LOCAL

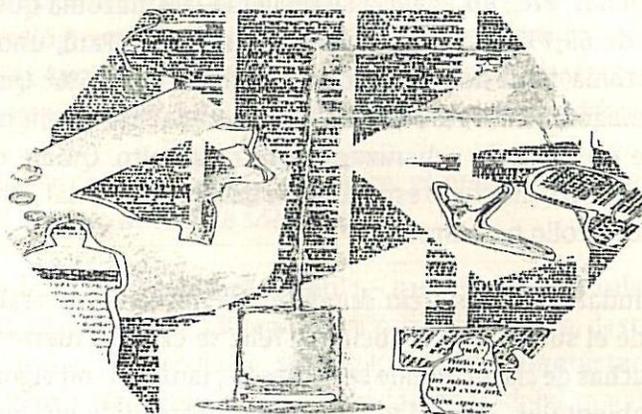
1. El poder local-regional. La otra cara de la globalización en el plano político. El fin del mito del “Estado-nación” como aparato de poder monopolista, no solo por la necesaria construcción de poderes reguladores supraestatales, también por la revalorización o emergencia de poderes territoriales, de proximidad. El poder local-regional necesita articularse internamente para aparecer como un bloque negociador frente al Estado y los entes supraestatales. Las relaciones entre poderes políticos tenderán a la contractualización más que a la compartimentación, a la negociación más que a la jerarquía. Los poderes políticos se organizarán en red.
2. Las nuevas realidades urbanas (aglomeración, región metropolitana, etc) requieren una reestructuración territorial. Sin embargo, es discutible que ello deba hacerse creando nuevas instituciones que se añadan a las existentes (inflación costosa y burocrática) o las substituyan (resistencias casi invencibles). Parece más adecuado plantear la reestructuración a partir de los flujos entre las instituciones básicas existentes (en España los municipios y comunidades autónomas, en América latina los municipios y provincias, regiones o “estados”). Es decir, reforzar redes de cooperación entre las instituciones básicas y generar una dinámica de reforzamiento de los elementos nodales resultantes (ver modelos recientes de Francia y Reino Unido).
3. Más autonomía local y menos uniformismo político-administrativo. Las legislaciones estatales necesitan una poda radical. Sobre la base de respeto de unos principios básicos, los entes locales y regionales deben auto-regularse. No se justifica que haya una regulación estatal del sistema electoral y del modelo organizativo. Por ejemplo si se respeta el principio del sufragio universal los municipios deben poder decidir si eligen alcalde directamente o no y a los concejales por distrito o por circunscripción única. En cambio, deberán reforzarse los procedimientos de evaluación a posteriori para verificar si se cumplen los objetivos y los acuerdos contractuales, así como las políticas regionales o estatales impulsoras de los procesos de reestructuración territorial (punto anterior).
4. Los gobiernos locales y territoriales deberán asumir su relación de cooperación conflictual con los Estados y plantearse estrategias de conquista de competencias y recursos que ahora requieren y no tienen. Por lo tanto, ser capaces de moverse en campos de confrontación que tensionen los marcos legales. Recuperar suelos para el desarrollo urbano, implantar nuevas formas de justicia, gestionar programas

territoriales complejos, promover la participación y la igualdad de la población “no nacional”, exigirá combinar la negociación con los hechos consumados.

5. La participación política y la relación partidos políticos-ciudadanos en el ámbito local y regional no pueden ser una simple trasposición de los modelos vigentes a escala estatal hoy en crisis en cuanto a identificación cultural y credibilidad social. Sería deseable que en las elecciones locales se formarían agrupaciones o coaliciones específicas, con vocación de continuidad, a las que los partidos “estatales” apoyarían en mayor o menor grado, pero que no dependieran de ellos. No es posible negociar o confrontarse si los gobiernos locales tienen al frente personas dependientes políticamente de los estatales. El marco local es el más adecuado para innovar en la relación partidos-ciudadanos: listas abiertas, primarias, consultas populares, voto programático, etc.
6. Las formas de democracia participativa y deliberativa encuentran en el ámbito local el campo de experimentación y desarrollo más apropiado (lo que explica el éxito de Porto Alegre). El presupuesto participativo, los consejos ciudadanos, la evaluación de las políticas públicas mediante consultas a los ciudadanos, la diversidad de formas de gestión y cooperación en los programas urbanísticos y sociales, la gestión local de las redes de comunicación (intranets) son algunos de los ejemplos más vistosos experimentados con éxito.
7. Las actuales tecnologías de comunicación de base digital revolucionan las formas de gestión y participación en todos los campos, tanto en las relaciones internas de las administraciones como entre ellas y los ciudadanos. La ventanilla única, la consulta permanente a los ciudadanos mediante Intranet, la “personalización” de los servicios públicos aumentan considerablemente la fluidez de la relación entre gobierno local y ciudadanía, tanto en los procesos previos a la decisión como en la gestión posterior. Pero no solo la Administración se organiza en red, también la ciudadanía. A la radio y TV locales se añaden las redes ciudadanas y hoy debiera ser una ardiente obligación de los poderes locales favorecerlas, garantizar a todos los accesos a Intranet y a Internet, no solo mejorar la relación Administración-ciudadanos, también entre los ciudadanos, no solo prestar mejor los servicios sino responder a nuevas demandas. La democracia, la participación, la oposición... hoy se escriben también con la e de e-gobernabilidad.

La ciudad, una nueva cultura participativa, el poder popular

Edmilson Brito Rodrigues*



Se pretende con este texto reflexionar críticamente sobre el nuevo significado de la ciudad en un contexto histórico actual y el papel de los gobiernos democráticos y populares locales.

Obsérvese un hecho importante para la apropiación de lo urbano, identificado aquí como lo local: el estadio actual de la historia de la humanidad en este inicio de siglo coincide también con el inicio de la fase urbana de la sociedad. Existen hoy aproximadamente 3.200 millones de habitantes, 52% de la población mundial, viviendo en las ciudades. La estimativa hecha por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es que, en el 2020, por lo menos el 60% de la población –más de 5.000 millones de habitantes de los aproximadamente 9.000 millones de la población mundial– vivirán en zonas urbanas¹. El mundo es hoy, realmente, un mundo urbano. En términos globales representa el inicio de una fase histórica donde el análisis de lo urbano se hace científicamente obligatorio si se pretende proyectar luces sobre un proyecto de futuro. Ese es con certeza uno de los aspectos más importantes del nuevo contenido que adquiere lo local.

* Edmilson Brito Rodrigues es arquitecto (1982) y profesor, con Licenciatura Plena en Disciplinas Especializadas del Área de Construcción Civil (1982); especialista en Desarrollo de Áreas Amazónicas (1994) y Máster en Planificación del Desarrollo (1995). Actualmente estudia el Doctorado en Geografía Humana en la Universidad de San Pablo Universidade de São Paulo (USP) en Brazil. Es profesor de carrera del Estado del Pará y de la Universidad Rural de la Amazonia. Además de diversos proyectos en el campo de la arquitectura, ya publicó varios libros. Fundador del Sindicato de los Trabajadores de la Educación Pública de Pará (SINTEPP), y fundador del Partido de los Trabajadores (PT); entre 1987 y 1995 fue diputado estatal e alcalde en dos mandatos de Belém de Pará.

Texto elaborado a partir de dos conferencias proferidas: la primera durante el X Congreso Brasileño de Sociología sobre el tema Reformulación de lo Local: una Nueva Cultura Participativa, en Fortaleza – CE, el día 6 de septiembre de 2001, y la segunda como Aula Inaugural del Curso de Master en Planificación Urbana y Regional del CESUPA/IPPUR, sobre el tema Luces de la Floresta: el gobierno democrático y popular de Belém (1997-2001), Belém: PMB, 2002, publicado en NOVAES, Jurandir Santos y Edmilson Rodrigues.

¹ Rodrigues, Edmilson B. Mensaje a la Cámara Municipal de Belém. Belém: PMB, 2001, p.07.

En Brasil, esa definición – superación de la población rural por la urbana – ya ocurrió hace más tiempo. El censo demográfico realizado en el 2000 muestra que 81,2% de la población vive en zonas urbanas. “Las regiones más urbanizadas son la Región Sudeste (90,5%) y la Región Centro-Oeste (86,7%). Las Regiones Norte y Nordeste mantienen las mayores proporciones de población rural, 30,3% y 31%, respectivamente”. Cuando se habla de recursos hídricos, de biodiversidad, de pueblos de la selva, de las diversas etnias y culturas indígenas, etc., en general se recuerda la Amazonia que, como se mostró, ya alcanzó una tasa de 69,7% de urbanización. El Estado de Pará, uno de los más representativos de la Amazonia, tiene hoy una población urbana de 66,5%². Quiere decir que aunque para muchos la Amazonia continúa siendo considerada “tierra sin hombres para hombres sin tierra”, tiene un nivel de urbanización bastante alto. Quiere decir que, hace mucho, colocar la cuestión urbana como estrategia se hizo fundamental para pensar en un proyecto alternativo de desarrollo para Brasil.

La ciudad es un espacio donde vidas humanas se realizan, donde se busca la felicidad, donde el sueño de una sociedad feliz se expresa fuertemente en las luchas del pueblo, en las luchas de clases, donde se expresan, también con vigor, las desigualdades socio-espaciales y ambientales. La ciudad debe ser comprendida en dos dimensiones inseparables: como un espacio único y dividido. Es único porque es una totalidad. Es dividido, porque se expresa material e inmaterialmente, y porque física y socialmente es desigual. Materialmente, tridimensionalmente, en el paisaje arquitectónico o natural; espacio tangible. En cuanto a dimensión inmaterial es espacio de relaciones socio-culturales que se realizan en su propio espacio físico o en circuitos que lo sobrepasan, pero que lo influyen: relaciones sociales de producción, relaciones políticas, artísticas, etc. En este sentido, cada edificio, cada plaza, cada calle asfaltada, la existencia o no de un edificio escolar, de una unidad de salud en determinados locales; la existencia o no de una red física de abastecimiento de agua potable, son resultados de relaciones humanas, que en el capitalismo son relaciones orientadas por la lógica del lucro, y en ese sentido, están sometidas al proceso de producción y reproducción de desigualdades sociales. La lógica del lucro realiza un proceso desigual y combinado de desarrollo en el que la ciudad es expresión local. Por tanto, la ciudad es al mismo tiempo una y diversa. Es una esfinge que debe ser aprehendida, tomada, si se pretende pensar en un proyecto alternativo de futuro para la misma, reformulándola hacia la igualdad, la justicia y la democracia, y para toda la humanidad.

Pero la ciudad no es una “isla” que pueda ser aislada, separada de la estructura social en la que está insertada, sometida, en el caso o modo de producción capitalista. Las ciudades son diferentes unas de otras, tienen particularidades, características tanto físicas como culturales peculiares; el tipo de paisaje natural, las formas de relación del hombre con el medio natural donde vive, las formas urbanas construidas, un conjunto de valores y de manifestaciones culturales, incluso la mayor o menor tradición de organización política, experiencias de luchas entre las clases, mayor o menor conciencia de derechos, dan rasgos propios a cada ciudad. Al mismo tiempo, la ciudad es un palco privilegiado para la

² IBGE. Censo Demográfico 2000: resultados preliminares. Río de Janeiro: IBGE, 2000.

percepción de la sociedad como totalidad: el grado de internacionalización de la economía y sus sectores hegemónicos, la dinámica de las transformaciones científicas, tecnológicas y de los lenguajes artísticos, las representaciones del poder público, etc. Las peculiaridades de cada local, en constante proceso de transformación, son evocaciones de una historia y de una dinámica cultural propias. Esas identidades locales están sometidas dialécticamente a estructuras regionales, nacionales e internacionales, que las integran en una esfera cosmopolita. En ese sentido, aunque estemos en un mismo país, aunque éste sea dependiente económica, política, cultural y tecnológicamente, aunque esté sometido a la lógica global de dominación capitalista, no por eso la ciudad deja de ser un espacio fundamental para el ejercicio, la práctica, la experiencia, de la posibilidad de construcción de un futuro diferente.³

Las fuerzas del campo democrático y popular tienen, entonces, el deber de pensar un proyecto estratégico alternativo al modelo liberal de sociedad.

Actualmente, las ciudades son víctimas del “neoliberalismo”: – modelo de acumulación capitalista que, para realizar la acumulación ampliada, reduce el papel del Estado, destruye políticas públicas que garantizan los derechos sociales, suprime derechos conquistados a lo largo de décadas de luchas populares, destruye la soberanía nacional, debilita valores culturales alternativos como los lazos de fraternidad entre los individuos y los pueblos, el internacionalismo solidario, imponiendo la cultura individualista, el egoísmo, en consonancia con la lógica de la apropiación privada, cada vez más concentradora de riqueza socialmente producida, por la “minoría próspera” a costa del aumento de la masa humana socialmente excluida, la “minoría inquieta”.

Los valores culturales que se realizan como hegemónicos interfieren en la vida humana en el espacio urbano, en la ciudad. Los valores culturales de una sociedad son determinantes en la / de la ciudad, de su materialidad y de su capacidad para mantener o construir formas de superación de las desigualdades sociales. En el momento histórico presente, las fuerzas políticas critican al neoliberalismo, independientemente de tener o no un compromiso estratégico de superación del capitalismo, ¿qué deben hacer cuando se hace realidad la posibilidad de asumir el gobierno local?

¿Cuáles son las posibilidades y límites de las fuerzas del campo democrático y popular a asumir la máquina estatal, un aparato institucional jurídico-político sometido a la lógica de la sociedad de mercado, para contribuir con cambios reales y no simplemente cosméticos en el espacio de la ciudad? Se sabe que los problemas estructurales no se consiguen superar con políticas de ámbito local; que la macropolítica económica, causante del desempleo, del aumento de flagelos como la mortalidad infantil, el analfabetismo, las diversas formas de violencia, tienen determinantes que exceden al poder local. Entonces,

³ Sobre la concepción de ciudad, entre otras referencias, merecen destaque tres obras de LEFEBVRE, Henri: *La Ciudad del Capital*. Río de Janeiro: DP&A, 1999. (donde el autor recupera las contribuciones teóricas de K. Marx y F. Engels sobre la ciudad); *La Revolución Urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999 y *El Derecho a la Ciudad*. São Paulo: Editora Moraes, 1991; LEITE, Maria Angela Faggin Pereira. Una historia de Movimientos, In.: SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. *Brasil: territorio y sociedad en el inicio del siglo XXI*. Río de Janeiro: Record, 2001, pp. 433-446 y RODRIGUES, Edmilson. *Aventura Urbana: trabajo, medioambiente y calidad de vida en Belém*. Belém: NAEA-UFPa., 1996.

¿qué hacer cuando se tienen condiciones de conquistar el gobierno y la conciencia de que no se puede realizar en el espacio urbano de una ciudad en particular el sueño de una sociedad justa, democrática, solidaria y feliz? Se debe osar ocupar ese espacio, con la conciencia de que si no se hace socialismo a partir de un gobierno local, a través del mismo las clases populares pueden experimentar nuevas formas de dirección política del aparato estatal, con la perspectiva de realizar un proyecto transformador.⁴

La experiencia política y organizativa de un gobierno popular local se debe expresar como una práctica social innovadora, revolucionaria. La capacidad de mantener viva la esperanza, vivo el sueño de la liberación humana, de una sociedad feliz, antagónica a la sociedad actual productora de barbarie. Un gobierno de carácter democrático y popular, comprometido con el objetivo de la transformación de la realidad social, debe colocar las dimensiones cultural y política como centrales y estratégicas, porque cuando no se cambian valores, no se cambia nada.

Las fuerzas conservadoras, a lo largo de los siglos, han gobernado los Municipios, las Unidades Federativas, y la Federación Brasileña. Han permanecido hegemónicos en los aparatos estatales. Y, en contraposición a largos periodos de dictadura formal, la hegemonía hoy es legitimada por el voto popular, en general obtenido de forma corrupta debido a la farsa de la democracia burguesa. Así, se puede cuestionar a los mandatarios del poder político, pero ellos van a poder continuar diciendo: "governamos así porque tenemos legitimidad popular, porque el estado de derecho, 'la democracia', nos autoriza a proceder así, en nombre del pueblo que nos eligió". El total distanciamiento entre los intereses de los "representantes del pueblo" (la mayoría de los mandatarios) y los del pueblo (la mayoría, formada por los que viven de su propio trabajo) ha sido justificada por esa "democracia" que se limita a la realización de elecciones cada cuatro años. ¿Cuáles son las causas de la continuidad de esa vieja hegemonía? Fundamentalmente, se encuentran en el campo de los valores culturales, hoy hegemónicos.

La producción social de una nueva cultura política, donde el pueblo desempeñe el papel de protagonista, debe ser un objetivo central de gobiernos comprometidos con la transformación social: la demolición de valores enraizados en el egoísmo, en el individualismo y la construcción de nuevos valores basados en el ideal de un mundo nuevo, de nuevas relaciones entre hombres y mujeres que se expresen en la asociación democrática y libre, en la solidaridad, en la fraternidad, en el amor.

Sólo el pueblo puede ser sujeto, protagonista, de las transformaciones sociales. La concepción espontánea que intenta convencer de que los gobiernos deben asumir una postura de neutralidad política, es hipócrita. Ningún gobierno es neutral. Como no es neutral quien ve a un niño siendo violado y se cruza de brazos, no denuncia al agresor, no intenta evitar la continuidad del estado de violencia. Aunque indirectamente estaría también

⁴ RODRIGUES, Edmilson Brito. Formas Petistas de Gobernar. In.: BARRETO, L., MAGALHÃES, I., TREVAS, V. (Orgs.) Gobierno y Ciudadanía: balance y reflexión sobre la forma petista de gobernar. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1999.

protagonizando la violencia. Una postura manifiestamente neutral contribuye especialmente a la continuidad del "status quo" social. ¿Cómo conciliar la contradicción de que tanto el pueblo como el gobierno sean protagonistas de las transformaciones sociales?, ¿Cómo no ceder al principio de autonomía popular en relación al gobierno sin negar a éste el derecho de, a través del aparato del estado, contribuir a la realización de un proyecto de futuro representativo de los intereses populares? La construcción social de una esfera pública no estatal de planificación y de control social del estado puede representar un mecanismo político privilegiado para contribuir al cambio de la cultura política impregnada de valores burgueses y al proceso de acumulación de fuerzas para las transformaciones estructurales necesarias para hacer posible el sueño de un mundo nuevo. Una esfera pública no estatal que respete la autonomía de la parte de la población considerada como organizada, sociológicamente hablando, y de aquella parte significativa que se considera desorganizada, pero que en las reuniones de vecinos, en los rituales de umbanda, en las reuniones de parejas cristianas, en los trabajos de grupos artísticos, en la ayuda comunitaria, en otras formas de resistencia cultural y de lucha por el derecho a condiciones dignas de vida, a pesar de la existencia de las entidades o movimientos sociales institucionalizados, participan como protagonistas de la historia.

La experiencia del "Congreso de la Ciudad"⁵ – planificación socialmente construida – tiene, a través de la creación de espacios de debates estratégicos, decisión política y control popular de las acciones de gobierno y de todo el aparato del estado, principalmente en la esfera municipal, ayudando a la construcción de una esfera pública autónoma en relación al estado, pero sugerida, incentivada y financiada por el gobierno municipal.

El Congreso de la Ciudad, experimentado de forma más radical en Belém, en 2001, incorporó las experiencias de los 4 años de Presupuesto Participativo del primer mandato del Gobierno del Pueblo (1997 - 2000) que se sirvió de las experiencias democráticas y populares de gobierno de Porto Alegre, Belo Horizonte y otras. Incorporó, también, la tradición participativa y organizativa de algunas categorías profesionales o sectores como salud, educación, asistencia social; de los concejos municipales, los ya tradicionales (Condición Femenina, Educación, Salud, etc.). Cabe observar que algunos consejos vienen siendo

⁵ La idea de Congreso de la Ciudad, como espacio permanente de participación popular en la planificación y ejecución socialmente controlada del plan definido en ese ejercicio de democracia participativa, surgió al evaluarse insuficientes otros instrumentos de gestión democrática participativa. Se reconoce, por ejemplo, la importancia de la adopción de métodos de planificación limitados a los miembros del gobierno, para compatibilizar la construcción de los objetivos estratégicos con la construcción social cotidiana del gobierno. La Planificación para la Acción Estratégica (PAE), propuesta y adoptada por Luiz Sérgio Gomes da Silva, ha contribuido a la realización de una acción integrada e imprescindible para la adopción, por los miembros del Gobierno del Pueblo, de los mecanismos institucionales de administración; ha posibilitado la elaboración de estrategias para la acción de gobierno con el objetivo de optimizar la interlocución entre éste y la sociedad y, en consecuencia, el propio proceso de decisión popular sobre el plan para la ciudad. La PAE ha servido de contrapunto importante para la mediación con los procesos autónomos de participación popular.

De acuerdo con Carlos Vainer (VAINER, Carlos B. Pátria, empresa y mercancía: nota sobre la estrategia discursiva de la Planificación Estratégica Urbana. In.: ARANTES, O. MARICATO, E. y VAINER, C. B. La Ciudad del Pensamiento Único: deshaciendo consensos. Rio de Janeiro: Voces, 2000), para gobiernos comprometidos «con alternativas capaces de ofrecer otros valores y proyectos ideales de ciudad», la Planificación Estratégica Urbana, que tienen Borja y Castells como ideólogos, no sirve de modelo alternativo al "padrón tecnocrático-centralizado-autoritario de planificación". Se constatan enormes limitaciones a la construcción del poder popular, también, en la experiencia de planificación participativa centrada exclusivamente en la elaboración del presupuesto de la ciudad – el Presupuesto Participativo (PP); de esa forma, el Congreso de la Ciudad pretende representar una fase más avanzada que el PP, una negación dialéctica: al negarlo, se apropia de sus puntos positivos y lo supera cualitativamente.

reformulados, a ejemplo del de educación que cumplía un papel estrictamente burocrático y del propio Consejo Municipal de Salud, que pasaron a protagonizar políticas públicas y a perfeccionar las experiencias de control social. Los resultados obtenidos con la juventud a través del Presupuesto Participativo de la Juventud (PPJ), el papel central desarrollado por el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) y la innovadora experiencia de la formación de los Consejos de Acompañamiento y Fiscalización de las obras del Presupuesto Participativo (COFIS), en fin, ese conjunto de formas de participación y de control social fueron reunidos en un único proceso, el Congreso de la Ciudad para, entre otros objetivos, avanzar en la construcción de una nueva cultura política contra-hegemónica a los valores e ideología dominantes.

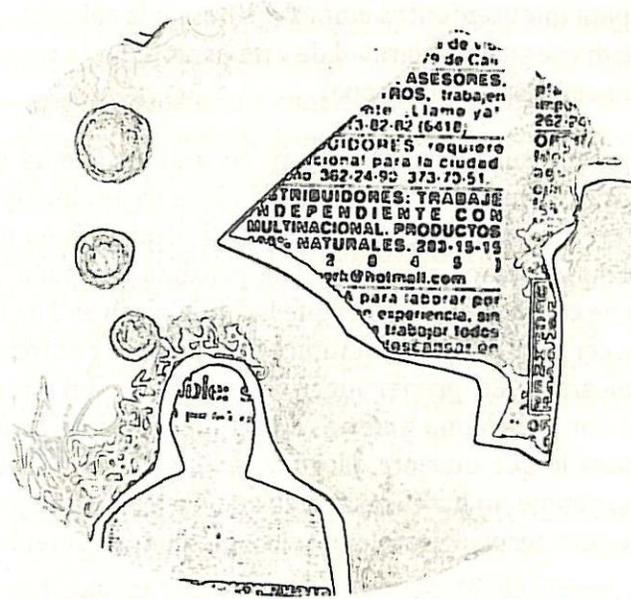
Cuando se gobierna con un horizonte centrado apenas en la realización de reformas de la sociedad actual, aunque sean radicales, se acaba repitiendo una cultura meramente administrativa de los problemas locales. En este sentido, se puede mostrar competencia en la administración de la crisis, pero poco se contribuirá a dar al espacio local el significado de escenario privilegiado de la lucha del pueblo por obtener conquistas a nivel local y, especialmente, por obtener transformaciones de la estructura social brasileña e internacional, con el objetivo de garantizar conquistas para la estructuración de un proyecto de futuro democrático, justo, igualitario y feliz.

La búsqueda de cambios en la cultura política, en la perspectiva de la transformación radical del modo de producción, de la construcción de una sociedad socialista como valor estratégico, es lo que interviene en los procesos de participación que pueden resultar en la construcción de espacios públicos no estatales, en la conciencia de derechos y en la conquista del ejercicio del Derecho a la Ciudad, a la ciudadanía cultural, que concedan al pueblo la condición de sujetos de la planificación del futuro, del control del Estado, que le permita apropiarse del patrimonio de la ciudad, afirmando la construcción del poder popular.

Algunas experiencias de gobierno

El gobierno de Pasto, una experiencia de gobierno participativo

Antonio Navarro Wolf*



El primer problema sustancial que uno encuentra cuando está en un cargo de representación, y más en el ejecutivo, es que hay una brecha, un foso tremendo entre la sociedad y el Estado. Un foso que medio se aliviana con las elecciones. Es tan grande la brecha entre el Congreso y la sociedad, por ejemplo, que al día siguiente de elegido el Congreso, lo más popular que hay es revocarle el mandato a los elegidos. Pero al día siguiente, estrictamente. Y en el caso del Ejecutivo, las elecciones producen lo que pudiéramos llamar una especie de “voto de confianza condicional”. No se cierra la brecha, pero se establece una posibilidad de cerrarla. Cuando se elige a alguien como alcalde, como gobernador, como presidente se le está dando, digamos, una confianza condicional.

Después de mi segunda y tremenda derrota como candidato presidencial, no me quedó más que meter el rabo entre las piernas e irme para mi tierra, Pasto. Los que no me quieren dijeron: “Menos mal, ya va en Pasto, de ahí sigue para Ecuador”. Ya en Pasto, la gente votó por mí, porque es que los pastusos son inteligentes y dijeron: “Este debe ser bueno, tiene una oportunidad”. Y desde la campaña yo les dije: “Si me van a elegir, no me vayan a dejar

* Profesor universitario, comandante del M-19, ministro de salud, constituyente, presidente de la asamblea nacional constituyente, candidato a la presidencia de la República, candidato y alcalde de San Juan de Pasto 1995 y 1997, representante a la Cámara por Bogotá y hoy Senador de la República.

Nota del editor: este texto es una transcripción editada de la conferencia realizada por Antonio Navarro Wolf en el Seminario Iberoamericano Participación Ciudadana y Gobierno Democrático de Ciudad, organizado por el IPC (Medellín, 12 y 13 de junio de 2003).

solo, porque solo sí estamos fregados". Realmente la posibilidad de que cualquier gobernante resuelva solo los problemas de una sociedad es totalmente nula.

Yo estoy convencido, además, de que en América Latina lo que deben hacer los gobiernos que deseen hacer las cosas bien en todos los niveles no es intentar armar el Estado europeo, ese Estado que lo llena todo, que resuelve todos los problemas de lo público, donde lo único que tiene que hacer el ciudadano, a lo mejor, es pagar impuestos y votar. Creemos, por el contrario, que en América Latina el Estado debe liderar procesos acompañado de la sociedad para intentar juntos empezar a buscar la solución de los problemas. La verdad es que yo me di cuenta con claridad de este asunto. Tenía una oportunidad: un mandato con un voto de confianza condicional.

Lo primero que encontré es que hay un gran problema de comunicación, en general, entre elegidos y electores. Es normal en todas partes que le digan: "Cuando usted está de candidato es muy querido: alza niños, besa viejitas, baila y se deja saludar. Cuando ya lo eligen, no lo volvemos a ver hasta la próxima campaña", lo que muestra que hay un problema de comunicación serio que hay que resolver. Fue la primera idea clara que tuve: hay que hacer un proceso de comunicación distinto. Y entonces establecimos varias formas de comunicarnos. En primer lugar, lo más obvio, un programa de una hora todos los domingos con micrófono abierto, era el programa de la Alcaldía. Y todo el que quería llamaba para lo que quisiera. Llegó a ser el programa de más alto nivel de sintonía los domingos, porque no había nada más que hacer, me imagino. Ahí echaba carreta, oía a la gente, discutía, resolvía problemas. Ese fue un instrumento de comunicación.

Lo segundo. Decidí que a la Alcaldía de Pasto se podía ir sin cita y entonces dediqué el viernes para recibir en la Alcaldía a la gente sin cita. Las colas eran de una o dos cuadras, la gente se levantaba a las cuatro y media de la mañana, a las cinco de la mañana para ir allá. ¿A qué? Pues casi todos a pedir empleo, obviamente. Como no les podíamos dar empleo, entonces les dábamos un tinto, les hablábamos y establecíamos un nexo. Ustedes no se imaginan cuánta gente fue nada más a conocer la Alcaldía, a ver cómo era, porque no la conocían. Viendo que con ese día no alcanzaba, se destinó otro medio día. Entonces los jueves al mediodía recibíamos ya no a cualquier persona, sino a los dirigentes comunitarios, sin cita, en orden de llegada. Total: de los cinco días de trabajo de la semana, día y medio estaba dedicado a atender gente que fuera a la alcaldía. Y eso mostró una potencia tremenda. Me decían en la Alcaldía: "Esto es un desperdicio de tiempo, es que no dejan trabajar". Yo les respondía: "Todo lo contrario, nunca antes estos burócratas habían trabajado tanto como ahora que la gente viene a la Alcaldía y los empuja". Claro, los tipos estaban felices con las puertas cerradas porque así se podían pintar las uñas las muchachas, tomar tinto los señores y no hacer sino un trabajo a media marcha. Pero con la gente metida allá viendo qué estaban haciendo, cómo andaban los papeles, no lo podían hacer. Yo les dije que usaran la gente para que les ayudaran a patinar los procesos y los documentos. Que si tenían un documento, en vez de mandarlo por allá que se lo entregaran al líder comunitario y él lo llevaba donde fuera. Realmente nunca habían trabajado tanto los burócratas de Pasto como cuando la gente los estuvo empujando.

Lo otro: por supuesto que si uno quiere restaurar confianza, tiene que tener transparencia. Y nos propusimos que la Alcaldía tuviera un eslogan que dijera: "Alcaldía de Pasto, cero corrupción". Eso lo saqué a partir de una propaganda de Colgate Palmolive que decía: "Colgate, cero caries". Para uno salir a decir: "Aquí hay cero corrupción", tiene que pararse duro y como no le di participación a toda esa fauna de políticos, es otra cosa de la que hablamos ahora, entonces estaban encima de mí para ver cómo me cogían y me daban en la cabeza. Por lo tanto, tuvimos que montar una estructura que nos garantizara cero corrupción. No robar es muy fácil. Es que lo difícil es robar, porque el que va a robar tiene que pensar en que no lo cojan, porque si lo cogen lo meten preso. No robar es solamente la decisión de no robar. Lo que hicimos fue conseguir un poco de gente "talibán" en ese asunto de no robar y ponerlos a que me ayudaran a controlar el municipio. Armamos una veeduría del tesoro, inventándonos eso también ahí. A una señora, ¡qué señora tan correcta y tan fuerte!, la nombré veedora del tesoro del municipio y le dije: "Bueno, usted corte cabezas, haga lo que sea, pero garanticemos que aquí no se pierde plata". Ustedes piensan que Pasto es chiquito, yo creo que ustedes están convencidos de que Pasto es una aldea. No, Pasto tiene hoy 410.000 habitantes, es una ciudad intermedia. Aunque sea de 410.000, de todas maneras en las ciudades de ese tamaño y en los pueblos todo se sabe, "Radio bamba" es más efectiva que todos. Entonces si están robando en algún lado, se sabe y si no están robando también se sabe. Hicimos una estructura interna fuerte y oímos todas las denuncias que llegaron. Y empezaron a disminuir las denuncias.

Otra cosa necesaria además de puertas abiertas, contacto, por supuesto salir a la calle era la participación. Yo no sabía mucho de esto, no había oído la experiencia de Brasil que es mucho más antigua, pero había indicios por allá en Samacá, Boyacá, donde una vez encontré a un alcalde que todas las obras las hacía con la comunidad; las pequeñas obras públicas no las contrataba con firmas de ingenieros sino con la comunidad y con unos maestros de obra. Cogiendo de aquí y de allá dije: "Bueno, empecemos". Además, como es clásico en este desorden de la política colombiana, yo llegué a la Alcaldía con una muy buena votación, como del 65% de los votos, pero en el Concejo Municipal había sólo dos personas de mi movimiento político, los otros diecisiete eran de oposición o de otros partidos.

Nosotros en eso andábamos sin asco: "Si es de tal grupo político, no me importa. Si es de la oposición, no me importa. Aquí todos somos pastusos, todos tenemos derecho a participar". Así era y entonces, claro, por supuesto, con un control fuerte sobre todo el proceso organizamos todo un proceso que realmente terminó funcionando muy bien y logrando que esa participación enriqueciera la sociedad. Después empezamos a implementar ese presupuesto participativo rural en lo urbano y se lo dejamos a nuestro sucesor, que infortunadamente no lo hizo; lo vino a hacer el siguiente, el actual alcalde que no es ni siquiera una persona de nuestro movimiento político. Así son las cosas de la vida, pero está haciendo cabildos. Este alcalde actual y el candidato que hay para el próximo período están completamente comprometidos con los cabildos. Nosotros sabíamos que la fortaleza de la participación es tal que una vez que empieza, la gente ya no la quiere soltar. Ya no quiere que se la vuelvan a escamotear. Ya empieza a encontrar que tiene poder, no solamente de opinar, sino de decidir, que es la otra cosa importante, tiene que tener poder de decidir.

Lo otro fue la ejecución comunitaria del presupuesto. Lo que hicimos fue contratar con la comunidad todas las pequeñas obras, todas. Con la asociación de padres de familia, con el grupo de jóvenes, con la junta de acción comunal, con las organizaciones de base. Y donde había una cierta necesidad de apoyo técnico, le nombrábamos un interventor- asesor- técnico que les ayudaba, por ejemplo, a diseñar el pórtico si era una estructura para que fuera sismo resistente. La experiencia es enorme. En esos cabildos yo les decía: "No alcanza la plata, no podemos poner más impuestos, ayuden", y la gente decía: "Bueno, nosotros a lo primero que ayudamos es al trabajo". Y les respondía: "En trabajo no, en plata, en plática, mijo, porque es que nada regalan ni cambian por trabajo; para hacer estas cosas necesitamos plata". En el campo se tuvo una experiencia tremenda en eso: la gente hacía festivales, mingas, montones de cosas, y no solamente trabajaban sino que conseguían plata. Empezamos, entonces, a cofinanciar, otro concepto que está en lo de las normas generales, pero que allá era natural, la misma gente lo ofrecía: "Nosotros podemos conseguir tanto, hacemos un festival, una rifa, esto otro y conseguimos tanto". Empezamos a cofinanciar y empezó la plata a rendir y a hacerse más obras de las que estaban programadas porque había más plata y porque la gente se entusiasmaba con todo esto, y además se contrataba con la comunidad. Llegamos a tener 1.000 obras casi simultáneamente en un solo año y solamente constatamos una sola desviación: era una gente que quería como prioridad construir su iglesia y como no se le puede dar plata a las iglesias... yo les dije que para la iglesia no. Entonces dijeron que un aula y se les hizo un aula, pero cogieron el cemento y los ladrillos y se pusieron a hacer la iglesia. Al final tuvieron que devolver eso, porque si no nos hubiéramos metido en un lío con la Procuraduría. De manera que la ejecución y el control de la veeduría ciudadana funcionaron muy bien en la medida en que la gente se apropió y financió.

Ya con la confianza restaurada y con los cabildos hechos, nos enfrentamos al concejo municipal porque, claro, el concejo no quería cabildos, el concejo quería reunirse con el alcalde y repartirse el presupuesto. Y le dijimos: "Ni de vainas, aquí ustedes van a tener que enfrentarse a la gente que ha tomado esas decisiones", hasta que los tipos se sometieron a que las cosas fueran así. Me acuerdo que llegó el momento en que dijimos: "Bueno, ya hay más confianza, ya esto está funcionando, pero la plata no alcanza. Vamos a tener que subir los impuestos". Uno de mis antecesores había hecho dos cosas sumamente populares: había bajado los impuestos y había dado mucho empleo en la Alcaldía; total, la Alcaldía se quebró. Yo hice dos cosas teóricamente muy impopulares: disminuí la plata de la Alcaldía y aumenté los impuestos. Pero este aumento no fue inmediato, no fue empezando, fue cuando el proceso estaba andando y estaba claro que la plata no alcanzaba. Entonces había que poner impuestos.

Hubo un caso clásico que les puede servir a los que tengan algún día la opción de ser alcaldes, para que lo usen si les sirve. En esa época la sobretasa a la gasolina no venía automáticamente, había que decidirla en cada Concejo Municipal. Entonces dije: "Propongo sobretasa a la gasolina del 9%". Y claro, entonces, como respuesta obtuve: "Alcalde alcablero, alcalde desgraciado". Algunos jóvenes de izquierda dijeron: "Ese alcalde lo que quiere es pavimentarle el estómago a los pobres que tienen hambre". La gente: "Bueno, ¿qué va a hacer con la plata?" Y el Concejo: "No le aprobamos eso". Me fui para una zona donde había una vía que necesitaba ser pavimentada y les dije: "Vean, yo les pavimento

está vía si hay sobretasa a la gasolina; si no, no se las puedo pavimentar, es la realidad". Y la comunidad respondió: "¿Qué hay que hacer para crear la sobretasa, alcalde?" Les respondí: "Pues que el Concejo se comprometa". Volvieron y dijeron: "Tráigamos a los concejales". Entonces invité especialmente a los concejales a una reunión en Catambuco, claro que no les dije para qué era. Había 1.500 personas allá. Y cuando ya estaban todos sentaditos, les expliqué la cosa de la sobretasa y se paró un líder comunitario y dijo: "No los hicimos venir para convencer al Concejo, es para que los concejales nos juren ante Dios y ante el pueblo que van a aprobar la sobretasa". Y les tocó pasar a cada uno y poner la mano sobre la Biblia y jurar. La mitad después no cumplió, pero con la mitad más dos amigos míos aprobamos la sobretasa. De manera que la única manera de enfrentar el clientelismo, la única manera de enfrentar la corrupción es decidiéndose a no hacerlo y metiéndole pueblo y metiéndole gente y metiéndole participación al proceso. Ahí se resuelve todo.

Al final tuve que aumentar no solamente la sobretasa, también el Predial, el impuesto de Industria y Comercio, y sin embargo salí como un héroe de Pasto, el alcabalero y todo eso ... La plata se usó bien. Lo más maravilloso de todo es lo que pasó por allá en otra zona rural. Tenían una vía que era un lío, le metíamos la poquita plata que había y eso no alcanzaba para dejarla bien. Hasta que en el tercer año de cabildos llegamos al cabildo y se paró un señor y dijo: "Compañeros, yo propongo que aquí hagamos un peaje". Yo me asusté: "¿Peaje?", "¿me están ensayando a ver qué digo yo?" Era en serio. Pues llevamos el proyecto de peaje y se impuso con la condición de que lo administraran ellos. Yo no sé si el peaje todavía está en Río Bobo, pero ha sido el único sitio de Colombia donde un peaje fue pedido por la comunidad. Pusieron la tasa, nos pusimos de acuerdo: \$500 automotores y \$100 las motos.

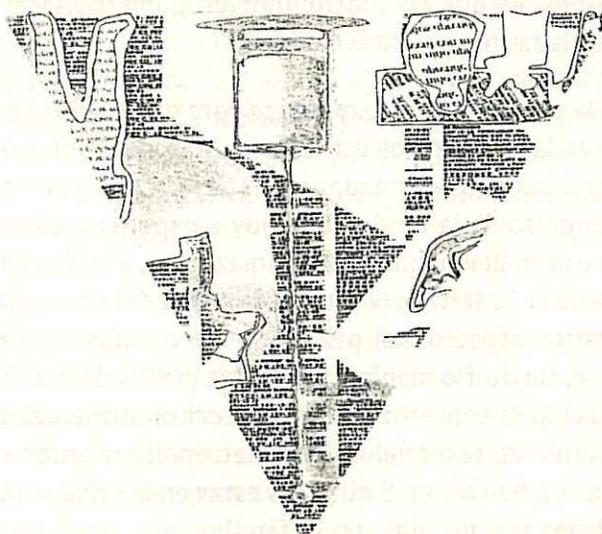
Para que se aterren ustedes: al final empezamos un programa urbano que se llamaba "Cincuenta - cincuenta" que era un programa de pavimentación de calles de barrios. Yo les dije: "Bueno, como ya voy a terminar, me queda el último año, yo he hecho lo que puedo, pero todavía hay gente que tiene muchas necesidades. La plata que tenemos para pavimentación la vamos a hacer rendir: se le pavimentará a aquella comunidad, a aquella cuadra que traiga en plata la mitad de lo que vale, yo pongo la otra mitad, el municipio pone la otra mitad". Entonces abrimos unas cuentas con dos firmas: la del tesorero del municipio y la del dirigente comunitario. Cuando llegaban a la mitad del costo de la pavimentación, se aparecían con la libreta de ahorros: "Vea, ya está la mitad de la plata, señor alcalde". Y me dije: "Bueno, yo puse toda la plata que tenía para eso y esto alcanza y me va a sobrar". ¡Qué va, como en septiembre ya se me había acabado la plata y la gente seguía ahorrando! Ya no alcanzaba, tuve que ver dónde me conseguía un préstamo para poder cumplir. Era increíble. Por ahí había que hacer una electrificación en una zona de una gente muy pobre y también faltaba plata; y me pregunté de dónde iba a sacar esta gente tan pobre la plata. Les dije: "Ya estoy terminando, estamos en diciembre; si quieren que les firme el contrato, tráiganme 50 millones de pesos". Pensé: "Estos no van a poder". ¿Qué no? Yo no sé cómo hicieron, a quién atracarían, ipero llegaron con un maletín con la plata en billetes! La gente quiere ayudar, la gente quiere cooperar, la gente quiere progresar. Y si se le da la opción, si se le ayuda, si se le tiene confianza, todo cambia; yo estoy convencido de que todo cambia.

Sin duda hay problemas sin resolver. En primer lugar, por supuesto, las relaciones entre el Ejecutivo y el Concejo. Ese fue siempre un problema tenso, una complicación porque los de la democracia representativa quieren ser los mediadores necesarios y no les gusta la participación porque los reemplaza. Ojalá pudiéramos tener una reforma constitucional que permitiera que las formas de participación ciudadana pudieran tener poder de decisión, sin tener que estar siempre en ese conflicto con la democracia representativa. Por otro lado, no pudimos resolver con eficacia los problemas digamos más macros, por ejemplo, el problema del desempleo. Hacíamos planes de empleo, nos inventábamos con lo que teníamos: no usar maquinaria para pavimentar sino pico y pala; planes de adiestramiento para el trabajo; no sé que... Y yo miraba cada mes los índices de desempleo del Dane y no bajaban. Y no pudimos. Yo diría que no sé bien todavía qué es lo que desde el poder local se puede hacer para enfrentar el problema del desempleo. No logré nunca bajar ni siquiera una décima esos índices de desempleo, aun haciendo un esfuerzo consistente en esa dirección. Para no hablar del costo de vida, para no hablar del desarrollo económico globalmente. Me parece que las alcaldías contemporáneas no tienen que pensar solamente en el tema de los servicios: de cómo prestar educación, salud, vivienda, servicios en general. Hablando de la educación, le metimos duro a la educación pública. Era nuestra máxima prioridad en la administración pública, entre otras cosas porque las becas-pases que había antes habían producido unos colegios de garajes espantosos. Yo rechacé las becas-pases. Toda la plata para colegios públicos.

Pero, ¿cómo incidir realmente en el desarrollo económico? Es una pregunta a la que no le tengo todavía una solución. Por supuesto, mirando las prioridades globales, las posibilidades de la región, nosotros nos encontramos allá con una cosa muy complicada: Pasto tenía posibilidades turísticas muy grandes por la región en que está, pero con la violencia en todo el país y particularmente en ese sur, ¿qué turista va a ir hasta allá? Tiene posibilidades de desarrollo cultural porque hay toda una tradición cultural, de música, de artesanías... Sin embargo, nunca logramos establecer coherente y eficazmente un proceso que mejorara las condiciones de desarrollo económico de la región. Y lo último que es una complicación es que estamos en una sociedad donde no hay partidos, donde hay una atomización total de la política. Pero hay partidos y entonces hay continuidad y si un gobierno sale bien, ese partido tiene una forma de hacer las cosas y el que sigue le da continuidad. Ese es un punto de vista sin resolver. Realmente en la situación colombiana donde no hay partidos, donde hay una individualización tremenda y una dispersión tremenda de la política, ¿cómo lograr que haya continuidad en este tipo de procesos? Ya les contaba: el sucesor, el que me siguió en la Alcaldía, fue mi Secretario de Gobierno y sin embargo no continuó el proceso de participación. Y tuvo que ser otro alcalde, un alcalde liberal uribista para acabar de ajustar, el que se volvió a meter otra vez en el tema de la participación. Ese es el otro asunto pendiente: cómo lograr que estos esfuerzos no sean esporádicos sino que sean esfuerzos que vayan logrando continuidad, basados no solamente en la decisión popular de que así sea, sino también en la decisión de quien está a la cabeza del Estado de promover esta democracia participativa que yo creo que tiene un futuro maravilloso.

El gobierno de *Belem de Para* y la experiencia del Congreso de Ciudad

Luis Arnaldo Díaz*



En los últimos tiempos, las ciudades y sus gobiernos han asumido un rol de actores protagónicos en el escenario político mundial. Las razones para este fenómeno son muchas y distintas. Existen aquellos que creen que la responsabilidad más grande le cabe a la estrategia neoliberal de destrucción de los Estados nacionales, al desear un retorno a la era de las Ciudades-Estado. Otros, a su vez, piensan exactamente lo contrario, puesto que entienden el protagonismo actual de la ciudad como fruto de la resistencia democrática mundial, ejemplo de pluralidad y multiculturalismo, en un mundo cada vez más unipolar.

Es muy probable que ambas definiciones estén correctas, pues existen dos concepciones de ciudades protagonistas, una exactamente opuesta a la otra. De un lado, la concepción de ciudades competitivas, en verdad, ciudades mercancías que viven obsecadas por la atracción de capitales, incluso muchos de origen dudoso, buscando la edificación de una urbe-espectáculo donde al pueblo le cabe únicamente asistir a un cierto tipo de pirotecnia urbana. Por el contrario, la otra propuesta predica el protagonismo de sus ciudadanos como condición fundamental para que las ciudades se afirmen como la más importante realización de la humanidad sobre la tierra.

* Secretario de Relaciones Internacionales. Prefectura de Belem - Brasil.

Nota del editor: este texto es una transcripción editada de la conferencia realizada por Luis Arnaldo Díaz en el Seminario Iberoamericano Participación Ciudadana y Gobierno Democrático de Ciudad, organizado por el IPC (Medellín, 12 y 13 de junio de 2003).

La experiencia de democracia participativa del Partido de los Trabajadores se inscribe en la segunda alternativa. No se trata de una formulación abstracta, concebida en oficinas o bibliotecas. Más bien es una respuesta a un reto de dimensiones estratégicas y tácticas que se ha puesto el PT cuando empezó a elegir alcaldes. El PT era, y es, un partido con el proyecto de lograr transformaciones de carácter nacional. ¿Cómo ser coherente con este programa? ¿Cómo construir este programa en un gobierno local cercado y oprimido por un modelo económico rentista, por gobiernos reaccionarios a nivel estatal y nacional? A este cuestionamiento estratégico se suma un desafío más inmediato: por más que trabaje, es imposible que en cuatro años un gobierno local en Brasil rescate las deudas sociales acumuladas hace siglos.

Pero la gente votó con esperanza para que su vida cambiara. Va a sobrevenir la frustración, pues en la siguiente elección nos quitaron los votos. Bueno, la respuesta de nuestro partido a este desafío fue el presupuesto participativo y luego después formas más avanzadas como el Congreso de la Ciudad que voy a exponer a ustedes ahora. Les voy a decir cómo pasó todo eso en Belén, una ciudad amazónica, a orillas del río Amazonas, 1.300.000 habitantes, ubicada en la selva, a 60 Km. de la salida del Amazonas al océano. Una ciudad muy singular en varios aspectos. El primero, el geográfico: el territorio municipal de Belén tiene 39 islas, el territorio insular representa el 80% del territorio total del municipio y el 80% de la población se concentra en el territorio continental. Ahí se mezclan todas las señales de la modernidad: rascacielos, una metrópoli viviente, informaciones, servicios públicos, etc. Tomas un barco y en 5 minutos estás en la selva, en la selva misma. Tenemos islas que son pobladas por no más de 50 familias que viven de la cosecha de frutos silvestres, de la pesca, que después atraviesan el río y van a vender sus productos en el mercado municipal.

Étnicamente también es muy singular: llamamos a Belén la capital cafusa de Brasil. Los cafusos son la mezcla de negros e indígenas. Cuando la esclavitud negra llegó al Brasil, había trabajos que sólo los indios podían hacer: navegar por los ríos, caminar por la selva, extraer los frutos, así que hubo una sobre posición de la esclavitud negra en la esclavitud indígena, y se generó así una tradición cultural muy propia, muy singular. La tercera singularidad es de orden político. En los años 1835 a 1840, la ciudad Belén fue el epicentro de la única revolución popular en Brasil que conquistó el poder: la Revolución Cabana, palabra que quiere decir "cabaña", que quiere decir "donde vive la gente pobre". Una revolución de esclavos, de indios, de bajos empleados; que resistió gobernando no sólo la ciudad, sino toda la Amazonía hasta mayo de 1836, año en el que se replegó a la selva; que combatió hasta 1840; que nunca fue vencida. El imperio tuvo que firmar dos amnistías para que cesasen los combates. Una guerra que costó en la época aproximadamente un tercio de la población masculina de la Amazonía.

En noviembre de 1996 un frente de partidos de izquierda encabezado por el Partido de los Trabajadores venció en las elecciones municipales. Primero de enero de 1997: toma de posesión del alcalde, el camarada Edimilson Rodrigues. Dos de enero de 1998: empieza el presupuesto participativo. Quiero resaltar a ustedes el simbolismo de este gesto, porque en las ciudades protagónicas del neoliberalismo, la alcaldía es una gerencia; el alcalde, un

administrador de las cosas. Pero en las ciudades donde hay protagonismo de la democracia, la alcaldía se asume claramente como un instrumento político volcado a la construcción de la democracia. Por tanto, empezamos de arriba para abajo, a construir la democracia de abajo para arriba. ¿Por dónde empezamos? Lo primero, dividimos la ciudad Belén en ocho distritos administrativos y en cada uno fue nombrado un asesor por parte del alcalde. Era la retaguardia del proceso que empezaba. Luego, formamos una brigada de combatientes de las palabras. Los mejores militantes de la lucha comunitaria son agrupados en la coordinación de relaciones con la comunidad. Pasan por un proceso de formación sobre lo que significaba para nosotros el presupuesto participativo como un paso a la construcción del poder popular. Miren, para nosotros la democracia participativa no es una fórmula mágica que resuelve los problemas del mundo y que con solo su aplicación todo quedará mejor. Para nosotros la democracia participativa es fundamental porque permite al pueblo luchar mejor, porque permite al pueblo vencer, porque permite al pueblo empezar la construcción del poder popular. Y esta es nuestra consigna de los que estamos en Belén construyendo el poder popular.

Veamos lo que es el consejo del presupuesto participativo, cómo se desarrolla. Es bien sencillo. Empieza por asambleas de calle, luego asambleas de las micro regiones, después asambleas distritales y ahí la gente va discutiendo sus prioridades: la escuela, el puesto de salud, pavimentación, etc. y van aprobando sus reivindicaciones. En las asambleas distritales se eligen los delegados que van a conformar el consejo del presupuesto participativo. El consejo del presupuesto participativo analiza las propuestas, las confronta, forma la caravana de las prioridades, una caravana que recorre toda la ciudad examinando cada una de las reivindicaciones. Después, en la asamblea general del presupuesto participativo, el Concejo presenta su propuesta: dónde van a ocurrir las inversiones, y la asamblea las modifica, las cambia, las prueba y el gobierno cumple. La máxima: "El pueblo decide, el gobierno cumple".

Ahora voy a contar un poco las contradicciones, las dificultades en la aplicación de este proyecto, cómo las fuimos enfrentando y cómo les buscamos solución. La primera cuestión que nos inquietó fue cómo evitar que el proceso se transformara en una especie de campeonato, de competencia entre la comunidad por el dinero público. Es preciso decir que los procesos de presupuesto participativo son también hijos de la miseria. Si la humanidad tuviera alas, ¿quién pensaría en inventar un avión? O sea, las propuestas son frutos de necesidades reales. ¿Cómo evitar la competencia entre la comunidad? ¿Cómo hacer para tratar las reivindicaciones aunque sean locales? Ellas reflejan un problema mucho más complejo; por ejemplo, mi comunidad quiere un puesto de salud. Sí, pero el problema de salud no es problema de su comunidad, es un problema de toda la ciudad. La educación es lo mismo. También el apoyo al desarrollo de la economía popular solidaria.

Si uno no está preocupado por hacer del presupuesto participativo un instrumento para avanzar en la conciencia, en la organización de la gente, en ampliar su horizonte del mundo, puede perfectamente pasar por arriba de esas acciones, es decir: "mire, mi ciudad es democrática, aquí se decide, el pueblo decide, ...". No era el caso de Belén. Entonces lo

primero que hicimos fue la construcción de lo que llamamos “las conferencias temáticas” o sea, se elegían delegados por base territorial, pero también había congreso temático de la salud, donde se discute la política de la salud y ahí, inclusive, se sacan delegados a la asamblea general. Y en el Concejo, politización, discusión, la caravana de las prioridades para que la gente no vea sólo la obra, la necesidad de su barrio si no las de los barrios hermanos. Bueno, fueron las medidas que nosotros tomamos.

Una segunda cuestión es la juventud. Pasó hace un año, pasó hace dos años que verificamos un repliegue de la participación juvenil. Por increíble que parezca, los adultos, los viejos estaban haciendo mayoría en las asambleas. Bueno, investigamos qué pasaba. Nunca se había visto eso, los jóvenes no participaban, estaban en minoría. Claro, fíjense ustedes la discusión en un barrio donde no hay agua, no hay pavimentación, no hay puestos de salud y la juventud quiere una cancha polideportiva, un centro cultural, un campeonato. ¿Cuándo van a estar esos deseos por delante de la necesidad de la escuela, de la pavimentación, del puesto de salud? Nunca. Lo que pasaba era que las reivindicaciones de la juventud nunca eran aprobadas. Entonces nos dedicamos a este problema. ¿Cuál fue la solución encontrada? Cada año el concejo del presupuesto participativo asignaba un porcentaje del presupuesto para inversiones para la juventud y se creó el presupuesto participativo de la juventud. De esta forma logramos otra vez que retornaran los jóvenes.

Hay otra cuestión muy importante. La relación entre la democracia participativa y las leyes porque, según la Constitución, el presupuesto municipal tiene que ser aprobado por la cámara legislativa municipal, o la cámara de los concejales, donde la izquierda está en minoría. ¿Cuál fue el papel del concejal en una sociedad arcaica? Ser el intermediario entre los deseos, los anhelos de los moradores y el poder público, el poder ejecutivo que tiene el poder para realizar las obras; hacer un puente. Si uno dice “bien, señor concejal, se fregó porque ahora nosotros decidimos, nosotros estamos en contacto con el poder ejecutivo, usted se está tornando inútil...”, claro que esta gente no se queda contenta. Y necesitábamos la aprobación de la cámara municipal con concejales, la mayoría de derecha.

¿Cómo enfrentamos esta cuestión? No había otra manera: presión popular. Gente cercando el palacio de la cámara municipal, con las pancartas, coreando consignas, exigiendo que la propuesta del pueblo fuera aprobada total, integralmente. Se presentaron conflictos con la policía, enfrentamientos, algunos parlamentarios de izquierda recibieron trompazos, alguna gente del pueblo también sufrió la carga de la policía. Pero fuimos consiguiendo logros. Tres años de batallas y tres años de las propuestas del pueblo aprobadas. Hasta ahora mismo, porque el concejal no se puede desgastar tan profundamente con su base, depende de ella para su reelección. Así llegamos a una prueba fundamental: las elecciones del año 2000. El PT postuló la reelección del compañero Edimilson Rodrigues. Ahora, miren ustedes: Belem es la ciudad más importante de la Amazonía brasileña. La Amazonía brasileña es dos tercios del territorio nacional. La Amazonía es un lugar geográfico que se destaca en el mapamundi del siglo XXI: biodiversidad y agua dulce van a ser en este siglo lo que el carbón y el acero fueron en el siglo XIX, lo que el petróleo fue en el siglo XX. Por lo tanto, se movieron las más increíbles fuerzas para aplastarnos. Dinero: se montó una

máquina para comprar votos en escala industrial; medios: prensa escrita, televisión, radio, se transformaron en artillería, fuego pesado sobre un único blanco; poder judicial: jueces inventando procesos contra nosotros, que sabían que no había nada, pero nos desprestigiaban durante el período de la campaña; y más contra nosotros: el gobierno estatal y el gobierno federal. Bueno, vencimos, camaradas. Fue durísima la lucha, pero vencimos. ¿Y por qué vencimos? Porque estábamos construyendo la democracia participativa, porque la gente estaba sintiendo que aquel gobierno era suyo.

La gente estaba involucrada en la construcción del poder popular. Y peleó. ¿Y cuál es el resultado? La política deja de ser un gesto ritual. Ya no es sólo acercarse a una mesa de votación cada dos años y depositar su voto. Ya pasa a ser un quehacer cotidiano, una batalla concreta y real, y que en Belem incluso, como ya le conté a varios compañeros, se llegó a una polarización que se expresa en los colores: en Belem es rojo o amarillo. Para nosotros el rojo es muy bueno porque no solamente es una señal ideológica sino de afirmación de la identidad cultural. En Pará existe una frutita roja, que es el alimento fundamental y es conocido como el pan de los paraenses. Tradicionalmente las tiendas que la venden tienen una banderita roja, lo que indica que ahí se vende esa fruta. Es, por tanto, un color que nos da mucho gusto porque es al mismo tiempo una afirmación política, ideológica y cultural.

Bueno, ubiquémonos en el presente. Vencimos y vamos a empezar un nuevo gobierno. Empezamos a hacer un balance. En este balance concluimos que ha habido algunas cuestiones en el proceso de presupuesto participativo que aún no quedaban resueltas. Primera: el Congreso de la ciudad expresa la voluntad del pueblo, pero no es la única institución que lo hace. El Congreso de la ciudad construye una estructura de opinión y afirmación, pero existen en la ciudad otros espacios tradicionales más antiguos incluso que el presupuesto participativo, reconocidos por los trabajadores: el congreso municipal de la salud que es algo preexistente al presupuesto participativo, congresos de las organizaciones de la lucha por la vivienda, congresos y encuentros de sindicatos. Todos los que ahí participan están acostumbrados por años a considerar estos foros como la expresión de su voluntad. Y no tienen por qué cambiarse a otros que se construyen. Entonces el presupuesto participativo expresaba una voluntad, pero no era la única de las múltiples voluntades que están ubicadas en una ciudad.

Segundo problema. En el presupuesto participativo, a decir verdad, el pueblo no gobierna. El pueblo mira siempre para atrás, el pueblo tiene problemas para proponer. ¿Cuál va a ser la política de salud? ¿Cuál va a ser la política de vivienda? ¿Cuál va a ser la política de educación?

Tercera cuestión. En el presupuesto participativo en Belem somos muy rigurosos, no existe una obra que no sea controlada por el pueblo: control social. Van a hacer una obra y se crea en el barrio un comité de fiscalía y la empresa está obligada a aceptar, porque si no, no puede participar en la competencia. O sea, el pueblo controla las obras. ¿Quién controla al gobierno que contrata las obras? Para intentar responder a estas tres preguntas fuimos al

Congreso de la ciudad. En el Congreso de la ciudad las asambleas territoriales siguen insistiendo, eligiendo sus delegados, pero ahora hay una diferencia: los distritos tienen también un consejo distrital elegido directamente por los moradores de cada distrito. Los congresos sectoriales, es decir el Congreso de los Derechos Humanos. Uno de los ejes transversales del Congreso es el tema del financiamiento de la ciudad porque ahí el pueblo conecta lo local con lo estatal y con el nacional, y así se construye un verdadero poder local que rechaza los localismos. ¿Cómo es posible ese poder local sin entender la macroeconomía que asfixia a los municipios?, ¿sin entender las relaciones que rigen, inclusive de sometimiento, de presiones y chantajes a que están sometidas las alcaldías delante de un gobierno estatal, un gobierno nacional reaccionarios? Entonces realizamos las conferencias de los ejes transversales que también eligen delegados. Pero más aún, hay lo que llamamos "iniciativa directa", que es lo siguiente: en el Congreso de la ciudad hay una frase que repite toda la izquierda y que luego la rechazamos: "el pueblo no está organizado". El Congreso de la ciudad dice: "el pueblo está organizado". El pueblo está organizado donde tú quieras. Puede no estar organizado alrededor de las consignas que desea. Pero que está organizado, está. Se va a un barrio pobre un sábado y está repleto de organizaciones: clubes de madres, grupos de iglesias, escuelas de samba. Hay una multitud de formas de aglutinación y de organización y que no eran reconocidas por nosotros. Y ahí estaban. Entonces el Congreso de la ciudad dice: "todo grupo de diez personas que se reúnan alrededor de un directivo común y deseen participar del Congreso de la ciudad, conéctense".

Esta es la consigna. ¿Qué conquistamos con eso? Pero antes me acuerdo que debo decir una cosa muy importante: en los congresos territoriales, sectoriales y de ejes transversales la gente elige no sólo los delegados para la asamblea general del Congreso sino también sus representantes para el concejo de la ciudad. Bueno, volvamos a lo que estábamos diciendo. ¿Cuál es la diferencia? Miren ustedes: antes, la gente sólo discutía las obras. Ahora, el pueblo decide las políticas. ¿Y por qué decide las políticas? Porque el Congreso de la ciudad es un proceso en dos partes. Este año, por ejemplo, cuando se reunió la asamblea general del Congreso de la ciudad, no se discutirá ni una obra siquiera. Se van a decidir las políticas de salud; de vivienda; la política del futuro, para dónde queremos ir, qué queremos hacer de nuestra ciudad, cuál es nuestra vocación, cuál papel se nos ha asignado, qué papel debemos tener. Se van a decidir las líneas maestras. Y después, los consejos distritales van a empezar a construir los planes de desarrollo local. Un proceso que no cesa.

Miren esto: antes sólo el pueblo políticamente organizado participaba. El año pasado, ¡qué alegría!: delegados de las escuelas de samba, delegados de las iglesias, delegados de clubes de madres, delegados de los empresarios que también vieron que tendrían que participar. Entonces, un panorama muy distinto.

Y la tercera: el Concejo de la ciudad. Éste tiene dos funciones. La primera, fiscaliza al gobierno municipal, por supuesto. El gobierno municipal está comprometido a cumplir las decisiones del Congreso. Antes, la gente sólo fiscalizaba la obra; ahora fiscaliza al gobierno. Aún más, el concejo de la ciudad es una instancia de diálogo permanente entre el gobierno

y la sociedad. Miren una cosa: vamos a hacer una campaña para rescatar la plata que el gobierno estatal debe a la prefectura y no está pagando. Vamos a entrar en esta confrontación. La Alcaldía llama al Congreso de la ciudad: "Bueno, qué pasa, mire hermano, esto está pasando, qué cree que debemos hacer ...". U otra bien concreta: campaña de los sindicatos, que son en su mayoría del PT, de los empleados municipales para aumento de sueldo. Pero la actividad social con los trabajadores es innegable. Pero no hay plata. Si fueran atendidas las reivindicaciones de los trabajadores no habría hambre en los barrios.

¿Cómo resolver las contradicciones en el seno del pueblo? Discutiendo, debatiendo, oyendo las partes, sacando las contradicciones de lo oscuro a la luz, tornándolas transparentes. Transparencia. Eso se tornó como una de las marcas de nuestro partido. Uno de los dividendos del proceso de democracia participativa es que hoy en todo Brasil la gente sabe que el PT no roba, que el PT no es corrupto y que el PT dice siempre la verdad. Estas tres marcas están clavadas en nuestra cabeza y rinde dividendos electorales.

Quiero decir unas últimas palabras muy importantes. Fijense en nuestra historia. La independencia de Brasil de la colonia portuguesa fue proclamada por un príncipe portugués. La abolición de la esclavitud, por una princesa esclavista. Y la República, por un mariscal monarquista. O sea, los procesos de participación popular rompen con esta tradición en que las élites hacen las transformaciones antes de que el pueblo las haga. Es por eso que tenemos mucho orgullo en Belem. Si uno va allí, va a ver altiva, orgullosa, vencedora la bandera roja. No solamente la bandera roja del partido, la bandera roja de la Alcaldía, del mismo color del rojo de nuestro partido. Del mismo color rojo que portaban cuando hace más de un siglo los revolucionarios entraron a Belem. Nosotros somos la Alcaldía cabana. Por eso la gente en Belem dice: ¡Ah, ahora tan bueno que los cabanos volvieron!

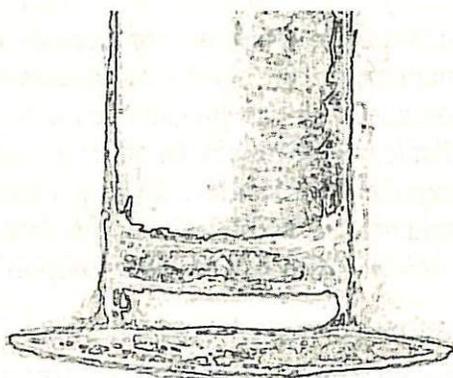
¡HASTA LA VICTORIA SIEMPRE!

Elementos para una lectura de los procesos de planificación del desarrollo a nivel local y regional

Luis Eduardo Calpa Delgado*

"Hoy ya no podemos mirar, sin mirarnos"

Silvio Sánchez Fajardo



1. PRESENTACIÓN

Hoy ya no es posible construir mundos participados como quien se inventa primero y quiere que todos actuemos en él, se trata de insistir en mundos participantes en tanto se construyen en diálogo y en discusión permanente; no puede ser diálogo aquello que se explica por el experto o el planificador y todos asumimos el mundo imaginado y definido por la técnica (que entre otras es una herramienta al servicio del pensamiento). El reto es hacer un mundo vital.

Como la experiencia de formulación participativa del presupuesto en Pasto es un proceso inicial, y su fuerza está en elevar la calidad de la participación, una base nutricia es la formación en una ética participante y esto es posible mediante un programa permanente de formación ciudadana. La formación como ascenso al proyecto humano en la cultura, en la cual la participación es ante todo una actitud y luego un medio para construir ciudad con ciudadanía.

* Universidad de Nariño, Abogado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. 1986.

Transcurrida una experiencia de los Cabildos Ciudadanos y de la promoción de la presupuestación participativa, queremos llamar la atención sobre los siguientes elementos. El Presupuesto refleja el objetivo y sentido final del ejercicio político de construcción del Plan. Esto significa que no es un acto separado del mismo. Incluso, así el presupuesto municipal solo refleje cifras, en el fondo nos informa sobre "Los valores y los Objetivos"¹ que el gobierno, y ahora la comunidad tienen de su perspectiva del desarrollo. Y no solo sobre estos elementos sino que va configurando el futuro de la sociedad en concreto. Por ello, la formación del presupuesto es un acto de alto contenido político y ciudadano.

La novedad es que hasta ahora, desconociendo el espíritu de claros mandatos constitucionales y legales, se formulaba con las tradicionales negociaciones "a puerta cerrada" entre Ejecutivo y el Concejo. En la realidad, hoy una parte de la inversión es consultada con instancias organizativas de la comunidad. Pero todavía es muy prematuro hablar de un presupuesto que se forma con la plena participación de la ciudadanía. Esto no le quita mérito al ejercicio sino que ubica en su nivel el alcance de la experiencia realizada en Pasto.

La expedición de la Constitución del 91 inaugura una nueva condición y práctica de los ciudadanos en Colombia. Por vez primera el régimen institucional, el Estado y la sociedad se asoman a la construcción de una ciudadanía moderna. En un país plagado de prácticas culturales y políticas cargadas de tradición y autoritarismo, resulta innovador que se generen espacios, mecanismos y acciones que protejan los derechos² inalienables de las personas. Aún hoy, transcurrida más de una década de dicha apuesta, persisten lecturas que llaman al orden, a la autoridad y al regreso a instituciones nefastas para nuestra construcción de país incluyente y democrático.

El alcance de estas experiencias iniciales de participación social y popular en construcción son objeto fundamental de esta reflexión.

Los cabildos ciudadanos son espacios que avanzan en el desarrollo de niveles de la cultura de participación, especialmente en lo referido al control social y la fiscalización.

Tanto control social como fiscalización son elementos complementarios de una condición: hacer efectiva la construcción de personas como ciudadanos modernos.

Por ello es que la participación³ no es una dádiva de los gobernantes; sin ella no es posible recrear los nuevos ordenes sociales, avanzar en la construcción del desarrollo, e incluso

¹ En su Artículo la Democracia como Procedimiento y como régimen, Cornelius Castoriadis afirma al respecto: "Es totalmente evidente que es imposible imaginar un presupuesto que no esté imbuido de cabo a rabo, tanto para los ingresos como para los gastos, por decisiones sustantivas inspiradas en ciertos objetivos y en ciertos "valores" hacia cuya realización apunta. Más en general, todas las decisiones no banales de gobierno afectan y vinculan el futuro, en una oscuridad radical y radicalmente inevitable"...

² Esta nueva condición institucional todavía es de corte formal. Los derechos han sido incorporados en la nueva Constitución como una enumeración que en la técnica jurídica resultan muy adecuados. Pero la realidad desvirtúa la eficacia, ascenso y ejercicio efectivo de los mismos. Este no es el espacio, pero las estadísticas sociales nos muestran que el Estado todavía está lejos de un régimen político que proteja universalmente los derechos fundamentales de los colombianos.

³ El destacado investigador, sociólogo y constituyente Dr. Orlando Fals Borda desde que contribuyó a construir el enfoque de la llamada Investigación Acción Participativa llamó la atención sobre la probable celada y potencialidad del enfoque participativo. Ver: El Problema de cómo Investigar la Realidad para Transformarla. Tercer Mundo. Bogotá 1979.

construir nuevos saberes que se constituyan en patrimonio de la humanidad. Luego la participación es una condición substancial de la constitución o creación de nueva ciudadanía.

En el país puede decirse que se está ensayando un modelo de reforma del Estado que tiene diversas lecturas. Una apunta a respaldar el esfuerzo institucional por su modernización; otra es la visión crítica y alternativa en tanto se considera que solo construyendo una estrategia integral que apunte a cambios societarios en todas las esferas de la vida social⁴ posibilita salidas a la crisis institucional que aquel padece. Es un debate que resalta por los énfasis, ya en términos de reconocer la necesidad de legitimar el Estado en crisis, ya en reconocer la falta de autonomía de las reformas políticas de las transformaciones en el modelo de acumulación.

En nuestro régimen la esfera de lo "público" es la más débil, por cuanto se han generalizado culturas de adhesión, corrupción, invasión y prevalencia de los intereses particulares en la mayoría de las esferas de acción social y política. El clientelismo como práctica cultural, la corrupción como manifestación efectiva, no es sino la prevalencia de esos intereses individualistas sobre la esfera pública.

Por razón del desarrollo de complejos procesos de desarrollo de la cultura política, los ciudadanos en este tipo de experiencias avanzan en la escala de los procesos de participación, de una participación tutelada a una legítima. En escalas que pasan por la información, el control y la fiscalización a generar condiciones para la auténtica autogestión social.

2. EL CASO DE PASTO, LA FORMULACIÓN DEL PLAN Y PRESUPUESTO

En Pasto, la principal labor es fortalecer el Sistema Local de Planeación, en donde las acciones de participación posibiliten el despliegue de las energías del conjunto de los actores del municipio. ¿Cuáles son las piezas constituyentes de la construcción del Sistema Local de Planeación Participativa? Además de los avances ya ganados por la experiencia liderada por el Proyecto Plan y Presupuesto Participativos, que en especial se materializan en la formulación amplia ciudadana del Plan de desarrollo: Pasto Espacio de Vida, Cultura y Respeto⁵ y en la realización de los Cabildos para definir una parte importante de la inversión en el Presupuesto del año 2002-2003; hace falta construir un Sistema de Información Pública, la fundamentación en **una Cultura de Planeamiento** de los voceros ciudadanos de corregimientos y comunas; la estructuración de una metodología que posibilite el seguimiento y control social del plan y de la inversión pública; la deliberación en espacios ciudadanos para los proyectos macro; el montaje de sistemas georeferenciados como soporte

⁴ En Colombia puede señalarse como autores que definen la primera perspectiva, que pudiéramos denominar modernizante a autores como Jaime Castro, Fernando Cepeda Ulloa; y desde una perspectiva crítica pudiéramos ubicar trabajos como los de L. Sarmiento, Darío Restrepo, etc. Libardo Sarmiento afirma: "En el sistema estado-céntrico que aún prevalece en el país las relaciones entre los ciudadanos y el Estado no se fundamentan en la garantía de igualdad de derechos ante la ley, sino en relaciones clientelistas entre individuos desiguales. Los ciudadanos no pueden reclamar directamente sus derechos ante el Estado bajo un sistema clientelista". Estado, Sociedad y Utopía. Pgs. 111.

⁵ El Plan de Desarrollo de Pasto se formuló como una experiencia importante de participación ciudadana. Como tal tiene definido nueve ejes estratégicos, varios programas, proyectos e indicadores concretos que pueden posibilitar su monitoreo y seguimiento. El Plan se denomina Pasto Espacio de Vida, Cultura y Respeto. 2001 - 2003.

del proceso de gestión y control del planeamiento y, finalmente, soportar todo el ejercicio con base en los esfuerzos por dotarse de prospectiva para Pasto 500 Años.

De ahí que la hipótesis central que desplegamos en estas líneas es: En Pasto existen las condiciones para activar y construir un Sistema Local de Planeación Participativa a partir de mejorar y sostener los procesos de participación de las comunidades y actores de la ciudad.

Estos componentes difícilmente operan sin unos atributos o supuestos que debe acompañar el proceso. Estos son: **La fundamentación técnica y política** de los procesos de participación; La estructuración de una estrategia de **información y formación Pública** que acompañe un modelo de Evaluación y Control Social permanente de los procesos; y de **una estrategia de tecnología** que soporte los procesos, por ejemplo, los sistemas georeferenciados de información, las tecnologías blandas como la Prospectiva.

Así considerado, el sistema inicialmente se constituye con tres espacios y tres procesos. Los **espacios** son: la gestión planificada de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, la presupuestación participativa y la contratación: **Los procesos** son: la formación, la información pública y la tecnología. Todo ello se soporta en una idea fuerza de la construcción democrática entre nosotros: **El sentido de la participación** no es solamente la numerosidad de los espacios de participación y deliberación. **El sentido de la participación es que ésta sea "ilustrada", en términos de que ciudadanos y ciudadanas tengan los elementos de su saber cultural y del saber técnico en el momento de tomar decisiones.** Para garantizar la autoformación de los actores, no solo en la concertación propiciada en los espacios de formulación de los planes y del presupuesto en nuestro caso, en los cabildos, sino en la capacidad de constituirse efectivamente en actores sociales del desarrollo. El otro factor que complementa la estrategia de construcción del sistema es la consideración de los procesos de construcción social de los territorios; para efectos de la planeación, los territorios deben ser organizados, imaginados y construidos socialmente por actores con vocación de desarrollo. La construcción social (Boisser) es más que animar o convocar, organizar a los actores en torno a una perspectiva de desarrollo endógeno reclama al menos dos elementos: el fortalecimiento y consolidación de **un Proyecto Político** incluyente que asuma los retos del desarrollo y el soporte de un **Proyecto Cultural**, que no solo es la identidad del territorio sino que aproveche las ventajas, ligue la vocacionalidad de las personas y permita construir los elementos de lo que hoy se denomina Competitividad o Productividad Sistémica.

En lo territorial se debe contemplar la construcción desde niveles de menor a mayor complejidad.⁶ De ahí que sobre las bases de la experiencia de Pasto hay que redoblar experiencias que permitan efectuar simultáneamente:

- **Micro planificación:** En niveles como Plan de Desarrollo de Comunas y de Corregimientos (Vale la pena revisar ejercicios como el plan de desarrollo de Catambuco efectuada en el marco de la Escuela de Gestores de lo Público bajo el Convenio de Esap-Fundación Social).

⁶ Boisser insiste en que el menor territorio en términos de complejidad, que es capaz de reflejar la de la sociedad estructuralmente).

- **Planes parciales de Ordenamiento Territorial.**
- **Planificación del Desarrollo:** En especial ahora el Montaje de la Evaluación y seguimiento del Plan y Presupuesto Participativo.
- **Planificación Prospectiva:** En el Caso de Pasto, bajo la modalidad de un Plan que sea referente para las próximos 36 Años (Al menos ocho o nueve administraciones) y con el imaginario de conmemorar la refundación de Pasto en los 500 años.

En Pasto y en Nariño están dadas las condiciones como en ningún otro sitio del país para consolidar el proyecto cultural, pero la debilidad mayor la constituye el proceso de construcción del proyecto político. El marco del proyecto político debe recuperar sentidos al accionar cotidiano de los actores y sujetos sociales; sin embargo, la dificultad radica en que no ha sido posible encontrar los consensos colectivos sobre una comprensión de la política que por un lado aleje de toda pre-modernidad y culturas de adhesión del modelo tradicional, pero que también coloque al frente otros horizontes como la solidaridad, la comprensión y encauzamiento de la política ligando los sentidos con otras dimensiones del desarrollo como la economía, la cultura, el desarrollo social, ambiental, etc.

La reflexión debe trasladarse a formular nuevas preguntas sobre el proceso, entre otras las siguientes:

- ¿Las ejecutorias y prioridades de Cabildos corresponden a necesidades y potencialidades sentidas de las comunidades?
- ¿Los proyectos son consistentes con la visión de desarrollo humano sostenible que contiene el Plan elaborado participativamente?
- ¿Se está configurando una cultura de planeación en todos los niveles de actores del territorio?

Estos interrogantes nos conducen a verificar con serenidad por el nivel de apropiación que exista (tanto en el gobierno local como en la comunidad) del Plan de Desarrollo. Apropiación que es insuficiente si literalmente recitamos su contenido, y que debe estar referido a la comprensión del sentido que aquel propone. Que en resumidas cuentas es producir una ruptura para valorar los recursos de los cuales disponemos, mejorar el ambiente psico-social para las dinámicas del desarrollo y generar creatividad e inteligencia fortaleciendo el capital social construido. Por lo tanto, el enfoque del Plan reclama un trabajo para recuperar la autoestima de los pastusos y pastusas, y por tanto los proyectos que se requieren son de diversa naturaleza a la complejidad que se nos presenta como línea de base en el diagnóstico del mismo Plan. Se comprendería que tanto en comunas y corregimientos se refleja esa complejidad, salvo que las prioridades dependen de factores que las mismas comunidades deben valorar. El riesgo que advertimos, y no somos los únicos en señalar, es que el ejercicio se asuma como la fragmentación milimétrica del presupuesto. (Pues así vistas las cosas, el ejercicio solo consiste en la forma en que la comunidad presenta iniciativas para acceder a esos cupos o cuotas partes del mismo).

En nuestra mirada, el ejercicio por el contrario debe facilitar la posibilidad de dialogo y concertación, el compromiso efectivo de los actores estratégicos para las dinámicas del desarrollo (la gobernabilidad democrática, la sostenibilidad social y ambiental, la productividad) y generar condiciones positivas para afianzar la base de asociatividad (que es una de nuestras principales debilidades en la gestión), todo ello para responder a los retos de cambio y transformación que plantea el plan de desarrollo.

Desde otra perspectiva, los ciclos o ejercicios de priorización se hacen sobre un conjunto de potencialidades o necesidades de la comunidad, no sobre las iniciativas que se propone resolver. Pues sobre una situación de la realidad puede ingeniarse varias formas de aproximar soluciones. Para resumir, el proyecto es una de tantas posibilidades de definición: una solución anticipada de un problema. Por tanto el proyecto en sí tiene unas cualidades como la coherencia técnica, la legitimidad social (en tanto hoy difícilmente se pueden preparar sin la participación de actores) y finalmente la viabilidad y sostenibilidad de su impacto. Estas características (**legitimidad, participación y sostenibilidad**) deberían ser objeto de las definiciones de los ejercicios de priorización. Pero, dado que el ejercicio de planeación no está limitado a la visión técnica, tiene que **combinar de manera equilibrada la participación, la información pública, la formación de los actores y comunidades**, con una estrategia de acompañamiento del gobierno local y de otros actores que se integren al proceso.

Es por ello, que proponemos reconocer la diversidad de soluciones que formula la comunidad (entendiendo que ella acude a diversos mecanismos para plantear sus necesidades y potencialidades). Los proyectos no deben competir entre sí por los recursos. Los proyectos deben compararse con sus similares en la estrategia por enfrentar. La prioridad se construye como un acto de pensamiento y de autogestión de la comunidad (**de ahí que insistimos en animar los procesos de Planes Corregimentales o de Comuna, la coherencia o desarrollo de los Planes Parciales del POT**), puesto que si no existe esta contrastación para dotar a la ciudad y al Municipio de un completo, dinámico y legítimo Sistema de Planeación Participativa el proceso de Presupuesto queda en bases poco sólidas.

A nuestro juicio en la reflexión y ajuste de la propuesta para calificar y proponer la nueva ronda de Cabildos Ciudadanos debe animar al menos tres intenciones claras desde la ciudadanía y el gobierno local:

- Un propósito estratégico fundamental: Las iniciativas que se depuran y priorizan desarrollan y materializan el plan de desarrollo.
- Los precabildos son parte de un ejercicio más completo de formulación de Planes de Comuna y Corregimentales, cuando no de los planes parciales del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Que con las comunidades, Juntas Administradoras Locales -JAL-, voceros, Consejos Territoriales de Planeación -CTP-, se concerte un **esquema de acompañamiento** propio para cada comuna o corregimiento. (incluyendo LA PROPUESTA de un acompañamiento

integral de la Universidad que debe incluir tanto los componentes formativos, informativos y comunicativos para brindarlo).

- El esquema de calificación se ajustará propiciando valorar de mejor manera los criterios de **coherencia** con el plan e integralidad, **consistencia** alcanzada de las iniciativas y participación de la comunidad, fomento de la base de **asociatividad** y alianzas para implementar los proyectos.

Para resumir de manera gráfica se puede pensar en una matriz como la siguiente:

Coherencia	Consistencia	Impactos
Con los Ejes Estructurales del Plan: Cultura, Productividad, Equidad. Con los ejes Específicos del Plan	En dos direcciones: Con las potencialidades y necesidades de la Localidad. Con su grado de elaboración y formulación Técnica.	En relación con cobertura poblacional (Definiendo en forma precisa cuáles son los beneficiarios directos y diferenciando de los indirectos).
CON UNA ACOTAMIENTO DE PRIORIDADES DEFINIDAS POR LA ADMINISTRACION (A partir de su propia lectura de la evolución del Plan de Desarrollo)	Proyectos que Fortalecen Capital Social	En relación con la equidad espacial o Geográfica.
Con la apropiación y enfoque de Desarrollo Humano Sostenible	Proyectos Productivos, Ambientales.	En relación con propiciar alianzas y Base de Asociatividad.
Con las Políticas y Programas del Plan	Proyectos de Infraestructura básica para el Desarrollo	

Aparece contradictorio en estos días que actores de diverso origen ideológico cuestionen la experiencia. El mayor aliento que hay que proveer es por su perfeccionamiento, por definir un acompañamiento de calidad y por ligar el trabajo de los cabildos a una construcción parecida a la del "Carnaval", que en reiteradas ocasiones hemos caracterizado como la primera institución pública de los pastusos y pastusas. De esa dimensión es la consolidación, preparación y animación de la nueva ronda de Cabildos Ciudadanos en Pasto.

La legitimidad de un proceso de participación como el nuestro, cuya ruta se está construyendo por los pastusos y pastusas debe complementarse con una estrategia sostenible de formación e información para lo público.

En el presente año se están revisando las reglas, y tal vez el giro más importante es el inicio de un esfuerzo colectivo por construir una **visión prospectiva y sostenible**, que iniciará con la construcción de planes de vida de comuna y corregimiento. De alguna manera, se recogen los planteamiento del autor, efectuados en el Seminario Iberoamericano convocado por el Instituto Popular de Capacitación -IPC, en la ciudad de Medellín, del cual se conocieron avances contenidos en este escrito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Sergio Boisier. "Territorio, Estado y Sociedad". Peguen. Santiago de Chile, 1990.
- Jordi Borja. "Estado Descentralización y Democracia." Foro Nacional por Colombia. Santa Fe de Bogotá, 1989.
- Cornelius Castoriadis. "Poder, Política y autonomía". "La democracia como procedimiento y como régimen". Revistas Ensayo y Error Numero 1 y 7. Santa Fe de Bogotá.
- Orlando Fals Borda. "Kasiyadu". Ediciones desde abajo, Santa Fe de Bogota, 2001.
- Fundación Social. "Reordenando la Intervención Social". Vicepresidencia de Desarrollo. Santa Fe de Bogotá, 1997.
- Municipio de Pasto. "Plan de desarrollo. Pasto: Espacio de Vida, Cultura y Respeto". San Juan de Pasto, 2001.

Experiencias en planeación del desarrollo y participación política

Un balance de lo que es la planeación zonal en Medellín

Fredy Escobar*



Voy a trabajar básicamente un balance de lo que es la planeación zonal en Medellín y hablo desde el movimiento Compromiso Comunitario que es un proyecto de unidad social, comunitario y popular. Por efectos del tiempo no puedo describir la lista de los procesos que hacemos en Compromiso Comunitario. El contenido de esta ponencia es: antecedentes; los sentidos que le dimos a la planeación zonal en esta ciudad; balance comunitario; balance regulado; y lo que es nuestra propuesta. Hago diferencia entre lo que es balance comunitario y balance regulado porque de todas maneras hay que entender que estos procesos de planeación zonal surgieron antes de que nacieran la ley 152 y el acuerdo 43 de Medellín. De hecho, buena parte de nuestros problemas es la cooptación que hizo la regulación, entendida ésta como control a este tipo de procesos de iniciativa popular.

* Trabajador social. Estudiante de maestría en Ciencia Política, Docente del departamento de trabajo social de la Universidad de Antioquia. Candidato al Concejo por el Movimiento Compromiso Comunitario.

Nota del editor: este texto es una transcripción editada de la conferencia realizada por Fredy Escobar en el Seminario Iberoamericano Participación Ciudadana y Gobierno Democrático de Ciudad, organizado por el IPC (Medellín, 12 y 13 de junio de 2003).

1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MEDELLÍN

El primero, la descentralización de los 80. No me alargó en ella porque los compañeros lo dejaron muy bien explicado en el plegable que invita a este evento. El segundo, el impacto de la Constitución del 91. Cuando nació la Constitución del 91, en Colombia se generó un impacto simbólico en el sentido de que sí se podía. Para hacer una similitud, antes de que el Deportivo Independiente Medellín se ganara el campeonato decíamos: "este año sí". Ahora, como quedó campeón, podemos decir: "sí se puede". Más o menos esa fue la idea que se generó en el 91: "Ésta es la década en que sí se puede participar, ésta es la década en que la participación sí se puede traducir en desarrollo". Todos ustedes conocen el balance de la Constitución después de diez años de implementada. El tercero, la pobreza. A nosotros nos interesa denunciar la pobreza. Esta es una ciudad que maneja indicadores importantes de desarrollo urbano y que confunde. De hecho, el alcalde de Medellín casi siempre se gana el título de "el mejor alcalde del país". Pero esos indicadores lo que logran es hacer invisible la pobreza de una ciudad como ésta. Recientemente se le escuchaba al actual alcalde de Medellín, Luis Pérez, que en esta ciudad no había pobreza. Y es por la simple razón de que mueven muchos indicadores de desarrollo urbano, pero el desarrollo humano está demasiado precarizado.

El cuarto antecedente es que veíamos un número significativo de organizaciones y encontrábamos ahí un potencial, en términos de lo que se podría hacer con ellas. Los tres techos que recogemos de la Constitución Política de Colombia básicamente son como el referente de lo que les decía que es el impacto simbólico que genera la Constitución. En primer lugar, en este país se vinieron a dar cuenta con ella que no solamente existían liberales y conservadores. Recuerden ustedes que las constituciones anteriormente promulgadas prácticamente eran hechas por liberales o por conservadores. La particularidad de la del 91 es que se incluyeron otros sectores. No podemos ampliar ahora sobre eso, pero sí hubo un reconocimiento de sujetos. Anteriormente, nosotros éramos más objeto del desarrollo que sujetos realmente propiamente dichos. Con la democracia participativa de la Constitución se planteó el cambio de relaciones entre gobernantes y gobernados. Se supone que la democracia participativa era una nueva forma de gobernar. Como balance también están las tensiones que hay entre la democracia representativa y la democracia participativa. Y este asunto del estado social de derecho también nos motivó mucho a vincularnos, a copar todos los espacios de participación. Más o menos la tesis ahí era: "nosotros participamos y accedemos a derechos sociales, económicos y culturales", un poco lo que podría ser interpretado como estado social de derecho.

2. ¿CUÁLES SON LOS SENTIDOS QUE NOSOTROS LE DIMOS A LA PLANEACIÓN ZONAL?

En Medellín hay procesos de planeación zonal en la zona nororiental, en la zona noroccidental, en la parte alta de la zona nor-occidental, allá en Picacho, hay plan de desarrollo en el corregimiento de Altavista, hay plan de desarrollo en la parte alta de la comuna 13, hay plan de desarrollo en la zona centro-oriental, entiendo que se está iniciando el proceso

en Belén. Como ven, uno podría ponerle un poquito de pique a esto diciendo: "Claro, era una estrategia para pobres, era una estrategia pensada básicamente para el control de los sectores populares". Buena parte del balance que hacemos en último término es que era más una estrategia de gobernabilidad, no una estrategia de democratización. La Constitución cambia en esa ola. Leemos en *Procesos de democratización en América Latina*: "Para efectos nuestros en Colombia, era más una estrategia de control que realmente de democratización".

Entonces le dimos estos sentidos: primero, democratizar decisiones del desarrollo. Veníamos de una tradición de la Constitución del 86, netamente centralista. Nosotros tenemos un poder oligárquico en Colombia que concentra las decisiones, tenemos un régimen presidencialista que concentra las decisiones. En ese sentido, nosotros proponíamos que la planeación zonal tenía esa intención: democratizar las decisiones en materia de gestión del desarrollo en una ciudad como ésta. Segundo, nos interesaba que se reconocieran entidades territoriales, que se reconociera cómo la gente construye su comunidad, que se reconociera cómo la comunidad construye su territorio, la especificidad del territorio, y todos recordamos que la planeación descendente es un asunto que hace invisible las especificidades territoriales. Entonces a nosotros nos interesaba darle ese sentido. Tercero, nos interesaba fortalecer las organizaciones. Con eso estamos diciendo que el sentido aquí es que la planeación del desarrollo no es solamente para hacer planes de desarrollo. Si a nosotros un proceso de planeación no nos deja una comunidad más organizada, más dispuesta, más consciente para enfrentar sus problemas que tiene en materia de pobreza y de desarrollo, entonces eso no sirvió. Y eso es una cosa que reivindicamos siempre: la planeación no es solamente para hacer planes de desarrollo. Cuarto, nos interesaba dar el paso transición, no abandonar lo que es del sujeto social al sujeto político. El sujeto social siente las necesidades, se organiza en torno a ellas, busca gestión, pero tiene poca vocación de poder, conclusión que, como veremos, es parte de nuestro balance. En ese sentido, nosotros nos proponíamos con la planeación del desarrollo generar, construir sujetos políticos de su propio desarrollo, no objetos del desarrollo, sino sujetos de su propio desarrollo. Quinto, nos interesaba articular en esta ola de globalización lo local con lo global, articular la iniciativa local con la promoción de afuera. Finalmente, construir desde lo local el planeta que nos soñamos. Sexto, siempre reivindicamos la planeación desde abajo; la categoría es, a quién le interese ese tipo de literatura que puede ser poco útil pero que ilustra lo que estamos diciendo acá, de *Los flujos del poder* de Norberto Bobbio. Bobbio plantea como metáfora lo ascendente y lo descendente. A nosotros nos interesa que las decisiones sean tomadas desde abajo.

3. ¿CUÁL ES EL BALANCE QUE NOSOTROS HACEMOS DESDE NOSOTROS, DESDE LOS PROCESOS COMUNITARIOS Y SOCIALES QUE EMPRENDIMOS ESTE CUENTO DE LA PLANEACIÓN ZONAL?

El primero es: ampliamos la visión del desarrollo, ya no solamente nos pensamos el barriecito, no solamente nos pensamos la comuna, no solamente nos pensamos la zona, sino que avanzamos a pensarnos la ciudad y a pensarnos este país. Pero también ampliamos la visión del desarrollo sectorial. Recuerden ustedes que por tradición esto es un desarrollo

sectorial (atiende la salud, la educación, etc.), pero, como van a ver más adelante, nosotros tratamos de meterle variables no tradicionales del desarrollo. Con eso decimos: una de las ganancias, uno de los aprendizajes, es ampliar la visión del desarrollo que tenemos, incluso pensar más en el largo plazo, porque a buena parte de los procesos comunitarios los ha caracterizado el cortoplacismo. El segundo aspecto del balance es que nos interesan liderazgos colectivos, de ahí que hoy día existan redes, existan articulaciones. En Medellín existe lo que se conoce como Red de Planes Zonales que siguen liderando algunas organizaciones sociales. Nos parece muy importante que eso se mantenga, pero también por otro sentido y es que a nosotros no se nos puede olvidar que Colombia es un régimen de terror que siempre persigue los liderazgos populares. Entonces no nos interesa estar pensando siempre en el caudillo, no nos interesa estar pensando en el gran líder, en el gran personaje. De hecho, la fortaleza que tenemos hoy es esa: que si uno se aburre o le toca exiliarse, entonces hay mucha gente que puede enfrentar el proceso. Nos interesa fundamentalmente posicionar liderazgos colectivos, redes, movimientos.

También en el balance comunitario nosotros logramos desarrollos técnicos. En un principio esos procesos fueron muy limitados desde el punto de vista técnico. Me refiero a los niveles de formulación. Pero ahorita hemos ido avanzando en eso. Hay más investigación, hay más apoyo de las universidades, hay más apoyo de las organizaciones no gubernamentales que tienen este tipo de desarrollo, como por ejemplo el Instituto Popular de Capacitación -IPC, y eso ilustra el avance en materia técnica.

Igualmente como parte del balance comunitario es que nosotros a principios de la década del noventa, cuando nació la Constitución, decíamos: "este año sí, ahora sí se puede", "vamos a pasar de la protesta a la propuesta". Pero ahí nos identificamos un poco con Francisco Gutiérrez cuando en el texto *Ciudad representada*, muy marginalmente lo dice, pero muy contundentemente: "Nosotros, sectores populares en Colombia, abandonamos buena parte de la protesta". En Medellín, por ejemplo, salvo el Primero de mayo, salvo explosiones muy locales, muy localizadas, abandonamos la protesta. Hoy día tratamos de proponer, aunque es difícil a causa del régimen que tenemos, la ciudad paramilitarizada y todo esto. Pero nosotros decimos: "bueno, vamos a recuperar la protesta, pero con propuesta también". Anteriormente dijimos: "de la protesta a la propuesta" y abandonamos la protesta. Pero hoy, fundamentalmente hoy, hay que reclamar, hay que reivindicar la protesta porque el balance de la Constitución está claro. No era una estrategia de democratización sino una estrategia de gobernarnos mejor. Como balance comunitario también tenemos el aprendizaje de que necesitamos darle el carácter de poder a los procesos sociales y comunitarios. Necesitamos tener vocación de poder y por eso hemos concluido nosotros: sin poder político no hay desarrollo. Si los sectores populares no nos ubicamos en corporaciones públicas; si sectores populares, sociales, democráticos y progresistas de este país no empezamos a vincularnos en instancias de poder, va a quedar mucho más complicado acceder al desarrollo; de hecho más todavía, porque también parte del balance es la implementación del modelo neoliberal.

4. HABLEMOS DEL BALANCE REGULADO.

Cuando nos metimos a participar en la ley, recuerdo mucho que al hacer la ponencia para el plan estratégico de Medellín Área Metropolitana, en ese entonces el concejal Fabio Villa dijo: "yo veo un problema si estos procesos que nacieron de la comunidad se vinculan al marco regulado". Él lo alertó, porque iban a ser cooptados, porque iban a ser frenados, porque iban a perder iniciativa. Entonces nosotros tenemos ese balance también.

Primero, la participación en Colombia, y particularmente en Medellín, es una participación localista: uno puede definir si le pone un semáforo, un muro de contención, un policía acostado, pero la deuda de la ciudad no pasa por la participación. Los proyectos macro de la ciudad no pasan por la participación, los proyectos que realmente impactan la ciudad no pasan por la decisión nuestra. En ese sentido, nosotros decimos que es una participación localista, nos tira para el barriecito o sea, nos devuelve. Ganamos visión de desarrollo de ciudad, pero sin embargo la legislación nos devuelve a pensar solamente en el barrio como tal.

Segundo, el paralelismo. En Colombia hay un fenómeno que se conoce como desarrollismo legal. Después de la Constitución, recuerden ustedes que hubo mucha promulgación de muchísimas leyes. Eso se plasmó también a nivel local con la promulgación de muchos acuerdos que promueven diferentes escenarios de gestión. Las comunidades se vuelcan ahí, pero son procesos paralelos y solamente uno puede ser exitoso. Uno ha visto que el más exitoso puede ser el voto, también la protesta, pero los otros escenarios no pueden ser exitosos; de hecho, en Medellín no ha podido ser aprobado ningún plan de desarrollo zonal. Mucho acuerdo, mucha legislación, pero en último término poca eficacia. Y finalmente entonces como balance regulado, el modelo neoliberal. Nosotros que nos damos la pela comenzando la década del 90 hicimos el gran análisis del contexto: ¿Qué viene para Colombia?, Modelo neoliberal. ¿Qué queremos nosotros? Democracia participativa en un estado social de derecho. Eso es incompatible, compañeras y compañeros. Mientras nosotros estábamos pensando en gestionar política social, el neoliberalismo decía: la mejor política social es no tener política social. Mientras nosotros estábamos pensando en recursos para atender el asunto de la pobreza, el Estado venía desmontando los recursos para atender el problema de la pobreza, salvo focalizaciones (ese asunto de los más pobres entre los pobres, ubicar los más pobres entre los pobres como si fuera difícil ubicarlos, como si fuera un gran problema no darse cuenta que están ahí).

5. ¿QUÉ PROPONEMOS NOSOTROS?

Primero, es importante que en Medellín se amplíe el presupuesto que es definido por la vía de la participación. El alcalde que más ha avanzado en esa materia ha sido Juan Gómez Martínez, paradójicamente un conservador. Él definió que 50 mil millones de pesos fueran definidos por la vía de la participación. Eso hay que evaluarlo porque en último término también se volvió una feria. Pero nosotros estamos proponiendo que el presupuesto sobre el cual tiene autonomía el alcalde sea el 50%, que se pueda definir por la vía de la

participación. Segundo, necesitamos que haya reconocimiento de la creatividad comunitaria. Solamente lo ejemplifico con una experiencia: la comuna cuatro de Medellín cuando pudo definir sobre presupuesto dijo que iban a meterle 130 millones de pesos para que la Universidad de Antioquia atendiera estudiantes de esa comuna. La Universidad de Antioquia aceptó, hay una carta donde se compromete a atender ese asunto, pero el alcalde no dejó. Entonces si no se respeta la autonomía de la decisión de la comunidad va a quedar muy complicado. También proponemos que se fortalezca el asunto de la formación, la información y la comunicación (en Medellín hay un acuerdo que es el 43, no pensamos que haya que desmontarlo). Formación para que la gente tenga más visión del desarrollo. Comunicación porque realmente es poca la interlocución entre las zonas y las comunas. De hecho, la descentralización también puede ser una estrategia para fragmentar el movimiento social.

Proponemos también representaciones territoriales, sectoriales y poblacionales. Este desarrollo sectorial tiene como limitación que la gente se preocupa por el Copaco, por el comité de servicios públicos, pero en último término nosotros necesitamos que se reconozca la especificidad territorial y que se reconozca la especificidad poblacional, generacional, étnica. Ahí también avanzamos nosotros en nuestra visión del desarrollo: más variables en materia de desarrollo. Otro aspecto es que realmente estos escenarios tengan capacidad de decisión, que se supere el asunto consultivo, que se supere el asunto de que se puede debatir, pero que realmente es muy corta la decisión. Y proponemos un Concejo Popular para Medellín, que no es solamente el escenario que nosotros construimos para que controle la curul que nos vamos a ganar sino que tiene que ser el escenario de representación social, comunitaria y popular para que le haga veeduría a la administración, para que le haga veeduría al plan de desarrollo, para que controle el asunto del presupuesto en una ciudad como ésta. Ese sería como el resumen de planeación y presupuesto participativo. Y finalmente, proponemos reforma urbana para Medellín y Colombia. Nosotros en Compromiso Comunitario entendemos distinto el conflicto urbano. Nosotros no creemos que el conflicto urbano sea solamente la "plomera" que nos toca sufrir en nuestros barrios. Creemos que el conflicto urbano es que hay gente que está cocinando con leña en esta ciudad; una ciudad que se siente orgullosa de su alumbrado público y tiene gente cocinando con leña, tiene gente cocinando con petróleo. En esta ciudad hay gente aguantando hambre. En esta ciudad la policía persigue a los niños venteros. En esta ciudad la policía persigue con maltratos la prostitución. En esta ciudad hay gente que se muere al tratar de conectar la energía eléctrica domiciliaria. Por eso nosotros decimos: conflicto urbano es eso, conflicto urbano no es la "plomera". Conflicto urbano no es la balacera.

Finalmente, ¿conflicto urbano qué es? La exclusión de los sectores populares de aprovechar las ventajas que una ciudad como esta ofrece.

CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA No. 3

Gobernabilidad democrática, planeación del desarrollo
y participación política y ciudadana

*Se imprimió en L. Vieco e Hijos Ltda.
en el mes de marzo de 2005*

*La carátula se imprimió en propalcote 250 gramos,
las páginas interiores en propal beige 90 gramos.
Las fuentes tipográficas empleadas son Oranda CN BT, Oranda BT y Arial*



Carrera 45D No. 60-16
PBX: (57) (4) 284 9035
Fax: (57) (4) 254 3744
A.A. 9690
Correo electrónico:
ipc@corporacionpp.org.co
Página Web:
www.ipc.org.co
Medellín - Colombia

Apoya:

TROCAIRE
Working for a Just World
Irlanda

Auspician:

**Christian Aid
Desarrollo y Paz
Oxfam**

