

FABIO VELÁSQUEZ C.
ESPERANZA GONZÁLEZ R.



¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?

FUNDACIÓN CORONA | FUNDACIÓN SOCIAL | FORO NACIONAL POR COLOMBIA | BANCO MUNDIAL |
CIDER - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES | CORPORACIÓN REGIÓN | VIVA LA CIUDADANÍA | TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA? ■



¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?

FABIO VELÁSQUEZ C.
ESPERANZA GONZÁLEZ R. ■

FUNDACIÓN CORONA
FUNDACIÓN SOCIAL
FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA
CORPORACIÓN REGIÓN
CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
CORPORACIÓN VIVA LA CIUDADANÍA
BANCO MUNDIAL
CIDER - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

CON EL APOYO DE LA
INTER AMERICAN FOUNDATION, IAF

EDITADO POR LA
FUNDACIÓN CORONA ■

© 2003. Fundación Corona

Las opiniones planteadas en este libro reflejan el pensamiento de sus autores y no necesariamente la posición del grupo promotor de esta investigación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra citando la fuente.

COMITÉ ASESOR

Margareth Flórez, Fundación Corona

Pedro Santana, Corporación Viva la Ciudadanía

Rodrigo Quintero, Fundación Social

Jairo Arboleda, Banco Mundial

Rubén Fernández, Corporación Región

Esperanza González, Foro por Colombia

Juan Manuel González, CIDER - Universidad de los Andes

Martha Tamayo, Corporación Transparencia por Colombia

DIRECCIÓN EDITORIAL

Margareth Flórez

EDICIÓN

Bernardo González

DISEÑO Y ARMADA ELECTRÓNICA

Formato Comunicación Diseño

ISBN: 958- 97199-7-X

IMPRESIÓN

LitoCamargo Ltda.

Impreso y armado en Colombia

Primera edición. Bogotá, junio de 2003

Fundación Corona

Calle 100 No. 8A-55 Piso 9 Torre C

Tel: (+57 1) 644 6500

Fax: (+57 1) 610 7620

Bogotá, Colombia

fundacion@fcorona.org

www.fundacioncorona.org.co

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
RESUMEN EJECUTIVO	17
INTRODUCCIÓN	35
CAPÍTULO 1	
CONTEXTOS Y CONCEPTOS	43
Clientelismo y autoritarismo	43
La apertura a la participación ciudadana	46
La democracia participativa	51
La participación como intervención	57
Participación ciudadana y representación política	63
La planeación participativa	65
Descentralización y participación	67
Lo global y lo local	71
Participación y gestión local	76
CAPÍTULO 2	
EL CONTEXTO NACIONAL: SOCIEDAD, POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD PARTICIPATIVA	79
El contexto político y social	80
Las reglas de juego	96
El diseño institucional	112
Las estrategias de fomento de la participación	114

CAPÍTULO 3

EL CONTEXTO MUNICIPAL: INSTITUCIONALIDAD Y ESTRATEGIAS	123
La infraestructura de la participación	124
Lo que la gente conoce	141
La acción de los gobiernos locales	145
Lo que piensa la gente	158
¿Participación ciudadana vs. Representación política?	161
El papel de los entes no gubernamentales	165

CAPÍTULO 4

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS PROTAGONISTAS	177
¿Quiénes participan?	179
Liderazgo y representatividad	195
Capacidades y recursos	217

CAPÍTULO 5

LAS MOTIVACIONES DE LOS AGENTES PARTICIPATIVOS	235
Tipos de motivaciones: Del interés individual al colectivo	238
La no-participación	255
Los desencantos de la participación	259

CAPÍTULO 6

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA: DISEÑO Y EXPERIENCIAS	265
La planeación participativa en Colombia	267
El sistema “desde arriba”	275
El sistema “desde abajo”	285
Balance	321

CAPÍTULO 7

LOS RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	323
Participación y gestión pública	324
La participación y el ejercicio de la política	342
La participación y el fortalecimiento del tejido social	350
La participación y las condiciones de vida de la población	355

CONCLUSIONES

DE CARA AL FUTURO: LAS ARTICULACIONES	361
---------------------------------------	-----

CINCO EXPERIENCIAS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

LA EXPERIENCIA DE TORIBÍO, CAUCA	395
SISTEMA REGIONAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL MAGDALENA MEDIO	399
INICIATIVA SOCIAL VS. HEGEMONÍA POLÍTICA. LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL CENTRO OCCIDENTE COLOMBIANO	407
LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN MEDELLÍN. COMUNA TRECE Y ZONA CENTRO ORIENTAL	413
PLAN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVOS DE PASTO. SISTEMATIZACIÓN DE UNA VIVENCIA	421

ANEXOS

1. DISEÑO DE LA MUESTRA PARA LA ENCUESTA DE OPINIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	429
2. RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	433

BIBLIOGRAFÍA

449

LISTA DE CUADROS

CUADRO 2.1	Niveles de pobreza en Colombia 1991-2000	82
CUADRO 2.2	Niveles de indigencia en Colombia 1991-2000	82
CUADRO 2.3	Desempleo en Colombia por grupos de edad y sexo 1991-2000	83
CUADRO 2.4	Evolución histórica de Colombia en el IPC	88
CUADRO 2.5	Tasas de homicidio en algunos municipios colombianos	91
CUADRO 2.6	Instancias formales de participación ciudadana en el nivel local, reglamentadas mediante normas nacionales	98
CUADRO 2.7	Alcance de las instancias de participación ciudadana	106

CUADRO 3.1	Instancias formales de participación reglamentadas nacionalmente que existen en los municipios estudiados	125
CUADRO 3.2	Instancias formales de participación creadas localmente	128
CUADRO 3.3	Instancias informales de participación ciudadana	130
CUADRO 3.4	Perfil de quienes saben que existen instancias de participación ciudadana en su municipio	144
CUADRO 3.5	Bogotá – Participación del gasto en participación ciudadana en el total de ingresos ejecutados del distrito 1991-2002	156
CUADRO 3.6	Cali – Gasto en programas de participación ciudadana 1995-1998	157
CUADRO 3.7	Cali – Participación del gasto en participación ciudadana en el total de ingresos ejecutados del distrito 1991-2002	157
CUADRO 3.8	Calificación del apoyo de las administraciones municipales a la participación ciudadana, según pertenencia a una instancia de participación	158
CUADRO 3.9	Calificación del apoyo de las administraciones municipales a la participación ciudadana, según asistencia a eventos públicos de participación	160
CUADRO 3.10	Opinión sobre las razones por las cuales las administraciones municipales no apoyan la participación ciudadana	161
CUADRO 4.1	Tipo de agente participativo según instancia	181
CUADRO 4.2	Nivel educativo de los consejeros municipales de planeación	188
CUADRO 4.3	Sectores de los consejos de planeación según su potencial educativo	189
CUADRO 4.4	Tiempo de vinculación de los consejeros a los CTP	190
CUADRO 4.5	Perfiles de personas que han pertenecido a instancias formales de participación ciudadana	191
CUADRO 4.6	Pertenencia a instancias formales de participación según disposición a trabajar con los vecinos	194
CUADRO 4.7	Percepción sobre representatividad de los agentes participativos	201
CUADRO 4.8	Conformación de las JAL de Bogotá según tendencia política 1994 - 2000	212
CUADRO 4.9	Filiación partidista de los comuneros de tres comunas de Cali en 1997	214
CUADRO 4.10	Grado de conocimiento de las funciones por parte de los consejero(a)s de planeación	220
CUADRO 4.11	Conocimiento de las funciones como consejero(a)s según nivel educativo	220
CUADRO 4.12	Opinión sobre los obstáculos de la participación	233

CUADRO 5.1	Disponibilidad a trabajar con los vecinos según índice de conocimiento de las instancias de participación	251
CUADRO 5.2	Motivaciones de los agentes participativos según colaboración con los vecinos	253
CUADRO 5.3	Razones para no lanzarse como candidato a un organismo de participación ciudadana	256
CUADRO 5.4	Obstáculos a la participación ciudadana	257
CUADRO 5.5	Razones por las cuales la gente no está dispuesta a cooperar en la solución de los problemas de su vecindario	258
CUADRO 6.1	Principales actores de la planeación participativa	303
CUADRO 6.2	Lecciones aprendidas de las experiencias de planeación participativa	313
CUADRO 7.1	Apertura de las autoridades locales a la participación	336
CUADRO 7.2	Perfil de la opinión sobre impactos de la participación ciudadana	339
CUADRO 7.3	Participación ciudadana y reducción del clientelismo y la corrupción en la gestión municipal – Perfil	348
CUADRO 7.4	Opinión sobre el impacto de la participación en el fortalecimiento de las organizaciones sociales	356
CUADRO 7.5	Colombia – Algunos indicadores de exclusión social	357

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 2.1	Tasa de homicidios por cien mil habitantes en Colombia 1990-2001	90
GRÁFICO 2.2	Expedición de normas de carácter nacional sobre participación ciudadana en la gestión local 1986-2002	104
GRÁFICO 3.1	Porcentaje de encuestados que saben que existen instancias de participación ciudadana en su municipio	142
GRÁFICO 3.2	Calificación del apoyo que las administraciones municipales dan a la participación ciudadana (rango de 1 a 7)	158
GRÁFICO 3.3	Percepción de los colombianos acerca de las entidades que apoyan la participación ciudadana en sus municipios	174
GRÁFICO 4.1	Participación en instancias formales en las zonas urbanas	183
GRÁFICO 4.2	Rangos de edad de los consejeros	188
GRÁFICO 4.3	Percepción sobre renovación del liderazgo participativo	197
GRÁFICO 4.4	Contacto con agentes participativos	200

GRÁFICO 4.5	Frecuencia de convocatoria de agentes participativos a la población	201
GRÁFICO 4.6	Opinión sobre conocimiento y cualidades de líderes que se desempeñan en los espacios de participación	221
GRÁFICO 4.7	Total de organizaciones por localidad en Bogotá	228
GRÁFICO 5.1	Tipos de motivaciones según urbano, rural y estrato	240
GRÁFICO 5.2	Tipos de motivaciones según género y tamaño de ciudades	244
GRÁFICO 5.3	Motivos para intervenir en instancias de participación según tipo de ciudad y estrato	245
GRÁFICO 5.4	¿Estaría usted dispuesto(a) a trabajar con sus vecinos en la solución de los problemas de su barrio o vereda?	251
GRÁFICO 5.5	¿Los partidos políticos y sus dirigentes apoyan la participación ciudadana?	261
GRÁFICO 5.6	¿Cuál cree que es la principal razón para que la alcaldía no apoye la participación ciudadana?	261
GRÁFICO 7.1	Apertura de las autoridades locales a la participación	335
GRÁFICO 7.2	Opinión sobre impactos de la participación ciudadana en la gestión local	337
GRÁFICO 7.3	Opinión sobre impacto de la participación ciudadana. Hablar de tú a tú con las autoridades locales	341
GRÁFICO 7.4	Opinión sobre el impacto de la participación sobre las prácticas clientelistas y de corrupción	347

PRESENTACIÓN ■

Pocos momentos como la Constituyente de 1991 han congregado más anhelos de los colombianos. Además de fraguar un acuerdo de paz duradero, quizá una de las ilusiones más hondas para un amplio espectro de fuerzas del país fue la de producir un cambio significativo en nuestro régimen político y jurídico. De esa democracia cerrada heredada del Frente Nacional se quería producir un salto hacia una estructura institucional que diera cabida en su seno a las muchas demandas postergadas de la gran mayoría de la población. Se trataba de construir una democracia participativa.

Por eso la Constitución Política y los posteriores desarrollos legislativos que se hicieron bajo su manto fueron generosos en la creación de espacios de participación, de lugares institucionales en los cuales la ciudadanía pudiera expresar sus opiniones, exponer sus necesidades, concertar acciones con representantes de los gobiernos, controlar y exigir efectividad y responsabilidad del poder público. En el espíritu de la reforma, se trataba de crear escenarios de lo público más transparentes, más incluyentes y que, por lo mismo, resultaran más legítimos y más eficaces.

Sin embargo, como era de esperarse, en el salto del papel a la vida la participación real ha encontrado desarrollos y obstáculos variados. La avalancha legal fue, paradójicamente, el primer gran obstáculo de la participación. Se crearon 29 instancias de la más amplia diversidad para participar, pero, a su vez, las reglamentaciones desarrolladas para estas instancias y mecanismos le cortaron las alas a muchos de ellos, dejando la intervención de los ciudadanos a propósitos consultivos, informativos o de fiscalización, con muy poco acceso a las grandes decisiones del presupuesto y la gestión del desarrollo. A ese cuadro se sumó entre otros aspectos, el poco impulso dado por la clase política a la participación y, por supuesto, el clima de violencia y conflicto que antes que descender se ha expandido a casi todo el territorio nacional.

Pero ninguna de estas circunstancias ha sido óbice para que el propósito de la participación deje de avanzar y comience a mostrar resultados dentro de un camino que todos sabemos es largo y lleno de dificultades. La participación ciudadana es, sin duda, un dispositivo democrático que mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública municipal, le abre camino a la transparencia, facilita el diálogo entre administraciones y ciudadanos y, en esa perspectiva, favorece un cambio de visión a funcionarios, líderes y pobladores sobre su papel en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. La participación puede tener también un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la construcción de procesos de planeación que se orienten a la inclusión, la equidad y el desarrollo sostenible.

La experiencia es rica en lecciones de todo tipo y sólo será útil como cantera de aprendizajes si se evita la mirada en blanco y negro, si se es capaz de establecer lecturas complejas y críticas que saquen a flote vicios y virtudes. Este ánimo, recorre el esfuerzo que hoy se concreta en esta publicación. Para la Fundación Corona, la Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, el Cider de la Universidad de los Andes, el Banco Mundial, la Corporación Región, Viva la Ciudadanía y Transparencia por Colombia conocer a fondo la dinámica de la participación real en Colombia, luego de más de una década de la promulgación de la Constitución Política de 1991, es una manera de contribuir a hacer de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos una potente herramienta para fortalecer nuestra democracia.

En este libro se hace una lectura exhaustiva, diversa, compleja y crítica de una década larga de participación ciudadana en Colombia. Y se hace desde varias perspectivas: una encuesta de opinión a más de dos mil personas, grupos focales y entrevistas a líderes y especialistas en diversos lugares del país, análisis de cinco casos de participación y documentación de cinco experiencias de planeación participativa así como, por supuesto, una exhaustiva revisión de fuentes secundarias que lo hacen, sin duda, una obra al filo del estado del arte en materia de investigación sobre el tema.

Los lectores encontrarán en sus páginas disertaciones de orden teórico y general sobre el tema y experiencias concretas que fueron escogidas a lo largo y ancho del país para ser auscultadas con detenimiento, según la opinión de sus actores directos y la documentación existente respecto a ellos. Podrán ubicarse propuestas exitosas de participación que tienen como motor una cultura que entiende esa práctica como parte del estilo de vida de la comunidad; se expondrán ejemplos en los que la voluntad política de las autoridades locales es definitiva en la marcha, para bien y para mal, de los espacios de participación y se podrá verificar cómo la existencia de un tejido social fuerte es, al mismo tiempo, condición y resultado de procesos fecundos de participación.

Esta es una obra sobre la cual emprender una reflexión seria, una estrategia de respaldo y ampliación del camino de la participación ciudadana y un proceso de ampliación del conocimiento alrededor de un tema sobre el cual nos hemos acostumbrado a opinar y decidir sin tener ningún respaldo empírico o teórico. Este será un hito no solo investigativo, sino analítico, estratégico y sobre todo pedagógico y divulgativo que, sin duda, jalonará el camino de la participación y nos pondrá a todos a pensar sobre cómo hacer de este el camino de la transformación de nuestra democracia.

La participación no es sólo un problema de eficacia del sistema político; es, centralmente, una práctica de la democracia que queremos. Democracia viva y deliberante, en la que son indispensables los más amplios procesos de participación, para que el pueblo —soberano— concilie de forma pacífica sus conflictos y guíe a través de su deliberación activa los principales destinos de la nación y del Estado. Porque construir democracia sólo es posible con ciudadanía activa y consciente y la participación es una herramienta formativa de primer orden para este propósito.

Y para construir el futuro de la participación ciudadana en Colombia las señas que ofrece esta publicación son muchas: articular iniciativas, actores, espacios, intereses, pero sobre todo articular participación política con participación ciudadana, dejar atrás ese falso dilema del juego de opuestos entre democracia representativa y democracia participativa y también aquel de si la participación debe impulsarse desde arriba o desde abajo. Reducir la proliferación y la dispersión de normas, buscar el compromiso del Estado en todos sus niveles para el impulso y el respaldo a la participación, introducir reformas democráticas en los partidos políticos, formar a los ciudadanos, en fin y como lo percibirán a lo largo de este libro, elevar el compromiso, profundizar el conocimiento y movilizarnos todas y todos para abrirle camino a la inclusión económica, política, social y cultural, al desarrollo, a la equidad y a la paz.

Para el grupo de instituciones que han impulsado este esfuerzo no es mera retórica plantear el propósito de rehacer a Colombia en un proceso en el cual no existan excluidos de responsabilidades y derechos. Es una comprobación histórica. De alguna forma, o todos y todas tienen cabida en la resolución de nuestros problemas o, más temprano que tarde, las exclusiones pasarán una alta cuenta de cobro a la sociedad. La superación de la pobreza y la desigualdad, de la exclusión y la intolerancia, de la corrupción y la privatización de lo público, y de la opción por la violencia como camino para resolver conflictos, por su envergadura, son tareas que requieren de todas las voluntades. La participación amplia, incluyente y democrática, es una herramienta quizá no suficiente pero, con seguridad, necesaria para la cura de estos males. Sea este libro, pues, un aporte en esa dirección.

RESUMEN EJECUTIVO ■

Este estudio pretende ser un balance que describe e interpreta lo que ha sucedido en la última década en torno a la participación ciudadana en la gestión municipal. Se apoyó en tres estrategias: una encuesta de opinión sobre participación ciudadana, aplicada a una muestra de 2.031 personas; el análisis de la participación ciudadana en cinco municipios del país: Bogotá, Medellín, Cali, Valledupar y Tarso (Antioquia) y la documentación de cinco experiencias de planeación participativa: la planeación zonal en dos zonas de Medellín; la experiencia de planeación participativa en el Área Metropolitana de Pereira; el presupuesto participativo en Pasto; la experiencia de planeación y participación en el municipio indígena de Toribío (Cauca) y el Sistema de Planeación Regional del Magdalena Medio.

ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN

Dos características marcan al sistema político colombiano desde la segunda mitad del siglo XX: el clientelismo y el autoritarismo (la respuesta autoritaria del Estado a la protesta ciudadana), que se erigieron como ejes articuladores del sistema y como referentes percibidos como legítimos de las conductas políticas de gobernantes y gobernados. Sin embargo, las lógicas subyacentes a ambas prácticas se encargaron de crear las condiciones para su deslegitimación.

La respuesta de la ciudadanía a esta doble condición fue diversa: de un lado, el abstencionismo de un porcentaje creciente de la población que no veía en las elecciones un instrumento favorable a sus intereses; de otro el incremento de la protesta ciudadana ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población y, finalmente, la

intensificación del conflicto armado. El cierre institucional llevó al sistema a entrar en crisis y creó las condiciones propicias para su reforma. Este fue el contexto en el cual aparecieron las reformas participativas.

La institucionalización de espacios de participación ciudadana, ligada a las políticas descentralizadoras de la década del 80 (Ley 11 de 1986), implicó un cambio radical en la arquitectura del sistema político: la gente podría intervenir directamente en la discusión de las políticas y programas gubernamentales en el nivel local, rompiendo el monopolio que las élites políticas (alcaldes y concejales) tenían sobre las decisiones públicas. El entusiasmo y la expectativa se acrecentaron con la expedición de la Carta Política de 1991, que avanzó de manera significativa en materia de participación ciudadana.

EL CONTEXTO

Pobreza y exclusión

La participación ciudadana surgió y se ha desarrollado en condiciones de creciente desigualdad social. Colombia presenta uno de los índices más altos de concentración del ingreso en América Latina y la exclusión signa la vida social, económica y política de sus ciudadanos; además, en la segunda mitad de la década pasada, las desigualdades aumentaron. Aunque hasta 1997 se logró una reducción del porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza, a partir de 1998 el índice se elevó rápidamente hasta llegar en 2000 a cerca de 60%. 61% de la fuerza de trabajo ocupada se ubica en el sector informal de la economía. El desempleo también creció en la década del 90, en especial a partir de 1998, llegando en 2000 a 16.6%.

Sistema político y cultura política

La participación ciudadana surge en Colombia precisamente como un medio para renovar las estructuras formales de la democracia y convertirlas en dispositivos capaces de interpretar la voluntad y las demandas de la población, pero se desenvuelve en un marco de relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente atravesadas por el *ethos* clientelista.

Al clientelismo se suman las conductas corruptas y la creciente desconfianza de la ciudadanía en la política y los políticos, abriéndose así un abismo entre el ciudadano y la esfera pública, que de entrada constituye una poderosa barrera a la participación, pues se la asocia además con la política y esto conduce a su estigmatización.

El clientelismo y la corrupción, ambos inspirados en el principio del beneficio particular por encima del colectivo, y, en general, la crisis de la política en Colombia⁽ⁱ⁾ han propiciado la desinstitucionalización del Estado a lo que se suma un fuerte corporativismo e, incluso, un individualismo a ultranza en el campo de las relaciones entre el ciudadano y el Estado, lo que tampoco contribuye a la participación.

Así, pues, la participación se enfrenta a componentes culturales de gran monta, que no siempre están articulados en función de los objetivos que ella persigue, a saber: el fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la ciudadanía con la política como forma colectiva de definir el destino de todos y todas, la articulación entre intereses particulares e interés colectivo, la cooperación y la solidaridad para quebrar el clientelismo y la corrupción y el logro de una gestión pública que, alimentada por la participación, contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

Violencia y participación

A esto se suma el incremento de la violencia y del conflicto armado. En 2002, el 70 o 75% del total de municipios del país tenía presencia guerrillera importante y las ciudades capitales no escapaban a este fenómeno. Las cifras de la Federación Colombiana de Municipios indican que entre 1998 y 2002 fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54. La cifra de alcaldes que despachan fuera de su municipio era de 300 en noviembre de 2002.

La guerra ha obligado a los líderes a desarrollar un trabajo de bajo perfil para evitar ponerse en la mira de los grupos armados. Así la violencia ha sido un obstáculo para la participación, le ha generado altos costos y, sobre todo, ha impedido la emergencia de nuevos liderazgos aunque, como se verá más adelante, el conflicto también se ha convertido en una motivación para participar.

EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN

Para el presente estudio la participación es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso “en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos

⁽ⁱ⁾ GARAY, Luis Jorge (Coordinador general), *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, Bogotá, PNUD, 2002, pp. 80 y ss.

intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”⁽ⁱⁱ⁾.

La participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. En otros participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio.

En su forma más institucionalizada ha tenido momentos de auge y caída. Generó una gran expectativa y una importante movilización ciudadana en la década del 80, las que se incrementaron con la aprobación de la Carta Política en 1991. Los desarrollos legislativos de esta última introdujeron un número considerable de espacios de participación, que abrieron nuevas posibilidades de movilización de la población. Actualmente, sin embargo, el tema no tiene ninguna prioridad para el gobierno nacional.

Ahora bien ¿por qué y para qué la participación? Porque mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

La participación puede asumir un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local. Esa posibilidad depende, sin embargo, de, por lo menos, dos condiciones: de una parte, una decidida voluntad de los gobiernos (nacional, regionales y municipales) de crear las oportunidades para el ejercicio de la participación. De otra, la existencia de ciudadanos y ciudadanas, de organizaciones sociales y de agentes participativos que hagan uso de esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública.

⁽ⁱⁱ⁾ VELÁSQUEZ, Fabio, “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, en *Revista Foro*, N° 1, Bogotá, septiembre de 1986, p. 22.

Este estudio coloca un énfasis especial en la planeación participativa. La razón es sencilla: la planeación ha sido una práctica extendida desde hace tiempo en sociedades muy diferentes y ha tenido un papel importante en la conducción de procesos económicos y sociales. La planeación participativa es a la vez proceso y escenario. Como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas.

LA OFERTA PARTICIPATIVA

Colombia es un país que le otorga un valor muy importante a la expedición de normas y a la creación de instituciones, bajo el supuesto de que ellas son prenda suficiente de garantía para que ‘la democracia funcione’. De hecho, promulgada la Constitución del 91 en donde se consagra la participación ciudadana, se produjo una avalancha legislativa sobre el tema.

El resultado fue un amplio espectro normativo que rige la participación, pero esa riqueza no parece traducirse suficientemente en la movilización ciudadana en torno a lo público, en la democratización de la gestión y, sobre todo, en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas; por el contrario, parece ampliarse la brecha entre la institucionalidad participativa, las conductas de la población en el escenario público y sus resultados en términos de la modernización y democratización de la gestión. Así pues Colombia cuenta con una amplia legislación sobre participación ciudadana. El equipo del estudio identificó 29 normas que crean otras tantas instancias de participación.

Un perfil de la oferta participativa reglamentada en el nivel nacional podría ser el siguiente: se trata de un número importante de instancias de participación, creadas en su gran mayoría en la década del 90, muchas de ellas de obligatoria conformación, instituidas en buena proporción como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, y a las que se han asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y en menor medida de consulta, concertación y gestión.

Esta oferta participativa ha sido de iniciativa estatal, con una característica bien precisa: sus contenidos, en términos de agentes, funciones y alcances, fueron definidos por los agentes políticos tradicionales, afincados en los gobiernos de turno y en el Congreso de la República, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sociales. Fue el producto de una iniciativa política de modernización del Estado y de apertura

democrática forzada por las circunstancias, que interpretó más el interés de un sistema político que había perdido credibilidad y legitimidad, que las aspiraciones de una población sometida secularmente a la lógica de las clientelas políticas.

Por ello existe en la mayoría de los municipios del país una importante infraestructura participativa que sirve de soporte institucional a la intervención de la ciudadanía. Además, los gobiernos locales han ido creando, según sus necesidades e intereses y, en algunos casos, al tenor de las demandas de la población, un conjunto de instancias, también formales, reglamentadas localmente, que constituyen un aporte a la institucionalidad democrática local.

También existe un amplio conjunto de instancias informales de participación, menos sujetas a normas y restricciones, más flexibles y adaptables a las circunstancias, algunas transitorias, otras creadas simplemente para responder a circunstancias muy particulares y, en consecuencia, efímeras, la mayoría de ellas (dos de cada tres) han sido fruto de la iniciativa de los respectivos gobiernos en cada ciudad y son, en su gran mayoría, escenarios de encuentro para la concertación de políticas y de acciones en beneficio de los sectores participantes o del conjunto de la ciudad.

Ahora bien, este ejercicio de la participación a nivel local se entiende, se aborda y se apoya de distintas maneras, según las concepciones e intereses de los actores. Desde la práctica dos pueden ser las categorías que asume la participación:

La *participación-argumentación* que coloca el acento en el componente racional comunicativo de toda relación social. Participar es, pues, ante todo dialogar con otro para exponer argumentos sobre un determinado tema y convencerlo de que mis argumentos son más válidos que los suyos. Participar es comunicar, argumentar, deliberar y convencer.

La otra categoría es la de la *participación-acción*. En este caso, los componentes dialógicos y retóricos ceden su lugar de privilegio a los elementos prácticos, a la acción. Participar es interactuar con otros para definir cursos de acción. Por supuesto, es necesario argumentar, exponer puntos de vista, deliberar, pero aquí la participación es, en consecuencia, menos racional y más pragmática.

Estas dos categorías, sin embargo, no dan cuenta suficiente de la complejidad de la participación, tal y como se despliega en las estrategias que suelen poner en marcha los gobiernos locales.

Pueden distinguirse cinco estrategias en las experiencias analizadas: *la participación-formalidad*, entendida únicamente como un requisito de ley que es preciso llenar, *la participación "sin alas"*, aquella que no pone en cuestión la lógica y las estructuras de poder vigentes. *La*

participación-integración-cooptación: en donde las autoridades locales promueven en forma efectiva la participación, crean nuevas instancias de intervención ciudadana y manejan permanentemente el discurso de la participación no tanto para que la gente gane autonomía y capacidad de interlocución con el Estado, sino, por el contrario, para que se acoja cada vez más a las orientaciones de los grupos políticos dominantes. *La participación-concertación*: coloca el acento en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos. Dos ideas son centrales en esta noción: el pluralismo y la intervención directa de la ciudadanía en el análisis de su entorno y en la toma de decisiones acerca de cómo actuar para conseguir objetivos compartidos. *La participación-modo de vida*: aquí la participación no es concebida como una actividad adicional a la rutina diaria de la gente, como algo que exige esfuerzos adicionales y costos, sino como un valor y una norma social interiorizados desde la infancia, que llevan a la gente a involucrarse en dinámicas colectivas no tanto para la obtención de un beneficio específico, sino porque es bueno hacerlo y de esa forma el colectivo social se beneficia y fortalece.

En el desarrollo de estas distintas estrategias aparece un rasgo común: la discontinuidad en la formulación y aplicación de políticas de participación, que se explica sobre todo por el papel discrecional que siguen teniendo los alcaldes en la promoción de la opción participativa.

De hecho, los colombianos piensan que las administraciones municipales no apoyan de manera suficiente la participación. Se les solicitó a los informantes de la encuesta de opinión ciudadana que calificaran de 1 a 7 el respaldo brindado por la administración municipal a la participación ciudadana. La calificación promedio asignada fue 3.88, lo que equivale a 2.8 en una escala de 1 a 5. La opinión mejora a medida que se reduce el tamaño del municipio: es menor en Bogotá y mayor en los municipios pequeños.

Las entidades no estatales (universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, iglesias, gremios empresariales, colegios profesionales, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, entidades internacionales), por el contrario, sí han tenido un papel importante en el estímulo y desarrollo de la participación. El papel de estos organismos se ha fortalecido desde mediados de la década del 80, cuando fueron aprobadas las reformas descentralistas y las normas que institucionalizaron la participación ciudadana en la gestión local.

De otro lado, los colombianos perciben que los agentes políticos tienen poco interés en respaldar los procesos participativos, tarea de la que se han hecho responsables los entes no gubernamentales, llenando el vacío dejado por los gobiernos locales y por la dirigencia política y sus organizaciones partidistas.

LOS ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana se ha venido consolidando desde mediados de la década del 80. En este tiempo se ha visto emerger nuevos agentes que intervienen en la escena pública y puján por encontrar un sitio en ella para hacer valer sus intereses. En dicha puja los viejos actores sociales, muchos de ellos vinculados estrechamente al mundo de la política local, intentan mantener su lugar, dando pie a tensiones en el ejercicio del liderazgo y a nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado en el plano local.

De otra parte, este estudio estableció que son los estratos medios y altos de la población, más que los bajos, los que más intervienen en estas instancias. Solamente los comités de participación comunitaria en salud acogen en mayor proporción representantes de los estratos bajos. Este dato es importante, pues se pensó que la participación ciudadana estaba diseñada principalmente para los sectores más pobres de la población, hasta entonces excluidos de los circuitos de toma de decisiones. Es mayor la proporción de mujeres y de personas adultas que de hombres y jóvenes en los seis espacios examinados. Con la excepción de los consejos de planeación y, en parte, de las juntas administradoras locales, en los que las cohortes más jóvenes tienen una mayor representatividad, en los demás espacios es la gente adulta la que participa, más precisamente la de las cohortes de más de 55 años.

Lo interesante es que comienza a aparecer en el universo de agentes participativos un conjunto de líderes nuevos (mujeres, algunos jóvenes, minorías étnicas, adultos mayores que nunca se habían proyectado en el escenario público) que pretenden renovar las estructuras tradicionales de liderazgo. Están en los consejos de planeación y en las veedurías ciudadanas, en los consejos de juventud, en los consejos de cultura y en otras instancias sectoriales.

Se les preguntó a los informantes de la encuesta si sabían que existen en su municipio algunas instancias formales de participación. Los resultados muestran que hay un nivel de conocimiento que puede ser calificado entre medio y bajo: sólo cuatro de los diez canales mencionados son conocidos por más del 40% de los informantes, mientras los restantes seis son conocidos solamente por una proporción que oscila entre 27% y 37%. La instancia más conocida resultó ser el Consejo Municipal de Planeación, seguida de la Junta Administradora Local, la Junta Municipal de Educación y las veedurías ciudadanas. También se mencionaron, pero con menos frecuencia, la Asociación de Usuarios de Salud, los comités de participación comunitaria en salud, el Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, los foros educativos municipales y los comités de ética hospitalaria.

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA: UN ESCENARIO PROMETEDOR

La planeación participativa es un escenario propicio para llevar adelante la intrincada tarea de compartir disensos para construir consensos, de producir unidad de criterio a partir de la diversidad de pareceres. Combina, por tanto, ingredientes técnicos y sociopolíticos. Los primeros son necesarios para construir una lectura del entorno fundamentada en la realidad, es decir, que revele sus reales componentes y sus relaciones en términos de problemas y potencialidades. Los segundos aluden a la dinámica de construcción de acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses y proyectos diversos.

La planeación participativa constituye un espacio de renovación permanente de los principios de la democracia; es, en ese sentido, una herramienta de pedagogía democrática para la formación de nuevos ciudadanos interesados en los asuntos públicos y conscientes de la importancia de contribuir a su definición. Además, reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales; propicia la cualificación de los líderes; crea condiciones para la densificación del tejido social; cambia los patrones de conducta de las administraciones municipales en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas inclusivas.

Como se mencionó al comienzo el estudio documentó cinco experiencias de planeación participativa. En todos los procesos estudiados se encuentra la idea, implícita o explícita, de producir transformaciones en las condiciones de vida materiales de las comunidades, pero también en las prácticas colectivas, en la cultura ciudadana y en el ejercicio de la gestión pública. En materia de cultura ciudadana, por ejemplo, cada uno de los casos estudiados busca transformar imaginarios políticos y ciudadanos, fortalecer una cultura centrada en lo público, afianzar los lazos y las prácticas de solidaridad, el sentido de pertenencia, la construcción de identidades colectivas, la convivencia y la diversidad cultural, entre otros. Es un proceso en el cual están en evidencia el reconocimiento de los derechos pero también los deberes ciudadanos en relación con los asuntos de la vida pública en los territorios concretos. Se pretende, entonces, la generación de un sentido de lo público, la intervención de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos y una mayor fluidez, en términos de interlocución, en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Como consecuencia de estas experiencias se hizo más visible la presencia de nuevos actores en el escenario de la gestión local y regional, animados por la idea de luchar por sus derechos, encontrar salidas a los problemas detectados y, en últimas, generar mejores condiciones de vida. Contribuyeron de manera notoria al fortalecimiento de las organizacio-

nes existentes y a la creación de otras nuevas que han venido adquiriendo un papel clave en la gestión pública y en la planeación local y regional. Las experiencias muestran un efecto visible en el sentido de la creación de canales de acercamiento entre el Estado y la sociedad, que introdujeron nuevas dinámicas en el seno de las administraciones municipales: mayor apertura a la iniciativa ciudadana, cambio en los procedimientos de la planeación local, concertación con la ciudadanía de proyectos de desarrollo local, pluralización de las decisiones, nuevas actitudes de los funcionarios frente al papel de la ciudadanía en el escenario público y cambios en la cultura organizacional de las administraciones locales y regionales. Otro efecto en el campo de la gestión pública ha sido la creación de lazos de confianza, más fuertes en unos casos, menos en otros, entre las autoridades locales y la población. Los resultados de la gestión en Toribío lo confirman: en ocho años el presupuesto se ha multiplicado por diez y las realizaciones en materia de servicios a la población están a la vista.

LOS AVANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Aunque se registran cada vez más experiencias exitosas de incidencia de los ciudadanos y las ciudadanas en la definición de políticas públicas, la participación no ha logrado un impacto fuerte –como se esperaba, al menos– sobre la planeación y la ejecución de dichas políticas. Ha sido más bien en el terreno del control social donde se observan resultados más halagadores: los procesos de seguimiento a la contratación y ejecución del gasto han contribuido de manera indirecta a la obtención de mejores resultados en la gestión pública.

Varias de las instancias analizadas, si bien constituyen escenarios de interlocución entre los distintos sectores de la ciudadanía y la administración municipal, no cuentan en general con los instrumentos (jurídicos, de información, técnicos y políticos) necesarios para incidir en el contenido y orientación de las políticas, lo que limita el alcance de su acción y de su incidencia en la planeación y puesta en marcha de los procesos de gestión pública.

Algo parecido hay que decir de los consejos territoriales de participación, CTP. Su incidencia en la definición de los contenidos de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial ha sido inferior a lo esperado. Esa situación se relaciona con limitaciones en su diseño normativo y en su alcance político. En efecto, los CTP son de obligatoria conformación (Ley 152 de 1994), pero no existen sanciones explícitas en la norma para los alcaldes que no los creen. Las autoridades locales (alcalde y Concejo municipal) no están

obligadas a tener en cuenta las observaciones de los CTP ni de incluirlas en la redacción final del Plan.

Hasta la promulgación de la nueva Constitución en 1991, las JAL fueron la expresión más visible de la participación ciudadana en la vida municipal y tuvieron un cierto protagonismo, a pesar de que la Ley 11 de 1986 y los acuerdos municipales que las crearon les dieron un alcance limitado a su acción. Poco a poco, las JAL fueron perdiendo fuerza y presencia en los procesos participativos. Además, abandonaron su identidad como instancias de participación ciudadana y se convirtieron en lo que son hoy la mayoría de ellas, instancias de representación política de carácter territorial.

El impacto reducido de la participación ciudadana en la adopción de políticas públicas y su delimitación a universos de decisiones blandas tienen que ver con el diseño de las instancias, tal y como está consignado en las respectivas normas que las regulan. Pero no es el único factor. Esas limitaciones se relacionan también con el sentido que le asignan la ciudadanía y, en particular, los agentes participativos a los distintos canales, así como con la actitud de los agentes políticos frente a la participación.

No obstante existen experiencias exitosas de intervención ciudadana en la planeación y la gestión municipal. Ellas dejan en claro que, a pesar de las condiciones adversas, tanto jurídicas como políticas en las cuales se desenvuelven, es posible democratizar la gestión pública y mejorar su eficiencia y su efectividad si convergen otros factores como la articulación de esfuerzos entre agentes de distinta naturaleza, la existencia de recursos de diferente índole y, sobre todo, la convicción de que la participación tiene sentido.

En cuanto a la participación ciudadana en el control social de la gestión pública, las experiencias adelantadas parecen ofrecer mejores resultados. A través de las veedurías se contribuye de manera directa a democratizar la gestión e, indirectamente, a cualificarla y mejorar sus resultados.

Una opinión mayoritaria es que la participación ciudadana ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales. Cuatro de cada diez personas encuestadas piensan así, mientras una tercera parte piensa que no. Por último, los colombianos creen que la participación le ha permitido a los líderes y a las organizaciones sociales hablar más de tú a tú con las autoridades locales.

Un segundo efecto esperado de la participación ciudadana en la gestión local es la creación de condiciones para la transformación de las conductas políticas en el país. El ejercicio de la participación lleva a la gente a preocuparse más por los asuntos públicos, a intervenir más directamente en los procesos de planeación, a pensar en proyectos para su barrio, su vere-

da, su comuna, a fiscalizar el desempeño de las autoridades públicas y a emprender iniciativas colectivas para resolver los problemas de su entorno inmediato.

Sin embargo, las prácticas de los políticos tradicionales siguen imponiéndose en muchos casos. La participación implica debates, procesos de concertación y de construcción de consensos. Y eso toma tiempo, a veces un tiempo que no se compadece con la urgencia de las necesidades. La competencia entre el clientelismo y la participación es aún desigual. Lo decía uno de los participantes en el grupo focal de Medellín: “No podemos cambiar en diez años lo que hemos venido haciendo durante siglos en cuestión de gobernabilidad”.

El dominio de las relaciones clientelistas no es, sin embargo, total. A su lado aparecen y maduran diversas experiencias que miran hacia horizontes nuevos, inspirados en un imaginario democrático. Ellas han permitido demostrar que el clientelismo no es un lenguaje único, universal y absoluto y que, como producto cultural, la propia sociedad puede encargarse de eliminarlo y sustituirlo por otro tipo de relaciones.

Tarso y Toribío son dos ejemplos de este nuevo tipo de experiencias participativas, de gestión y de manejo de los asuntos políticos. En Tarso, la Asamblea Municipal Constituyente ha logrado poco a poco romper con viejos esquemas de ejercicio de la política en el municipio, impidiendo que la actividad participativa se convierta en “correa de transmisión” a través de la cual las prácticas clientelistas y de tipo utilitario se sigan trasladando del ámbito político a la sociedad, a sus líderes y a las organizaciones sociales.

De Toribío puede decirse lo mismo, especialmente a partir del momento en que la población entiende que los grandes objetivos del Proyecto Nasa implican participar en las elecciones locales y asumir las riendas de la administración municipal con candidatos propios. El resultado está a la vista: “Vencer la politiquería –afirma Beltrán– tal vez ha sido el gran éxito.

En contraste con lo planteado acerca de los efectos de la participación ciudadana en la modernización y democratización de la gestión pública y en el cambio de las costumbres políticas, puede decirse que quizá el resultado más tangible del ejercicio de la participación ciudadana en la última década en Colombia ha sido movilizar amplias capas de población en torno a asuntos colectivos y el de multiplicar redes de cooperación y actitudes de confianza entre los colombianos.

Se ha ganado mucho en organización y movilización social, pero no se ha avanzado lo suficiente en la creación de confianzas interinstitucionales e interpersonales que permitan articular esfuerzos en pos de objetivos compartidos. Persiste una cierta fragmentación social, la que en algunos municipios se ha acentuado a raíz de la estrategia desarrollada por las autoridades municipales, encaminada a frenar y a controlar el alcance de los procesos

participativos y quitarle peso a la planeación participativa y a otros escenarios en los que la población suele trascender los niveles de consulta e iniciativa y se convierte en agente protagonista de las decisiones de inversión en su entorno.

Hay que decir que frente a la disminución de la pobreza y la desigualdad, la participación no puede garantizar soluciones por sí misma, pues no incide *directamente* en ellas, pero sí puede contribuir a crear condiciones propicias para que se resuelvan. Por ejemplo, puede estimular la generación de iniciativas de desarrollo por parte de la población a través de programas y proyectos específicos. O bien a través de la veeduría ciudadana a la gestión pública es posible garantizar un uso más eficiente y adecuado de los recursos públicos por parte de las autoridades locales para atender las necesidades y demandas de la población. Incluso la ciudadanía puede participar a través de la planeación en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo local.

El tema de la violencia y, más específicamente, del conflicto armado⁽ⁱⁱⁱ⁾ plantea otro tipo de reflexiones. En ese terreno, la participación ciudadana en el plano local no solo puede tener un importante papel para contrarrestar el impacto del conflicto, sino que de hecho en Colombia lo ha tenido. Ese es quizás uno de los logros más interesantes de la participación ciudadana en Colombia, que promete convertirse en un factor de peso en el tratamiento del conflicto armado. En efecto, a través de dinámicas participativas la población afectada por la violencia ha desarrollado movimientos de resistencia a los actores armados que han tenido eficacia.

CONCLUSIONES

Colombia posee una amplia y compleja infraestructura para la participación ciudadana. Hoy puede decirse que la ciudadanía ha comenzado a comprender la importancia de asumir responsabilidades públicas, de intervenir en la definición de los asuntos de su entorno, de cruzar iniciativas y esfuerzos colectivos, incluidos los del Estado a través de sus distintas agencias locales, a fin de perfilar un futuro menos incierto. La gente percibe cada vez con mayor claridad que puede incidir –y que, de hecho, ha incidido– en las decisiones públicas.

La apertura de canales de participación ha logrado dar vida a nuevos lenguajes y prácticas que han transformado las coordenadas del ejercicio de la política en su sentido más amplio, como inserción de los individuos y de los grupos en la definición de los asuntos colectivos.

⁽ⁱⁱⁱ⁾ Se hace referencia específica al conflicto armado, pero el razonamiento es válido para otras formas de violencia, sobre todo en la esfera pública.

Sin embargo, se ha producido una especie de ‘Ley del embudo’ en la que el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha. En la misma perspectiva debe ser entendida la tendencia, presente en algunas regulaciones, a introducir tal cantidad de requisitos para hacer efectivo un mecanismo o una instancia de participación ciudadana, que al final la norma se convierte más en un desestímulo que en un incentivo a la participación.

La amplia infraestructura normativa, construida probablemente con muy buenas intenciones, no se corresponde con prácticas efectivas de participación que le den vida al frío articulado de los reglamentos. Así mismo, la dispersión de las normas sobre participación ciudadana o, lo que es lo mismo, su falta de articulación en un sistema que tenga sentido para la gente constituye una de las restricciones más mencionadas por los usuarios de las instancias participativas.

La articulación de la participación implica, de un lado, propiciar una economía de las instancias en el sentido de crear solamente aquellas que sean estrictamente necesarias para inducir la acción individual y colectiva en torno a objetivos públicos y evitar lo superfluo, es decir, la idea de que toda norma debe crear un nuevo canal de participación, así éste no sea utilizado. De otro, identificar un espacio ya existente que funja como articulador de la participación ciudadana. La planeación podría asumir ese papel.

En cuanto a las condiciones concretas que rodean la participación en Colombia: el clientelismo sigue siendo referente importante de los comportamientos políticos de ciudadanos y gobernantes y, en consecuencia, no puede ser dejado de lado en el momento de evaluar el desarrollo y el alcance de la participación ciudadana. Las condiciones de pobreza parecen incidir más como obstáculo que como incentivo a la participación, en el sentido de que un importante número de potenciales participantes no se vincula a los escenarios de participación pues otras son sus preocupaciones y prioridades, por ejemplo, la búsqueda de empleo y de ingresos para sí mismos y sus familias.

Un tercer elemento del entorno social y político de la participación es la violencia política y el conflicto armado. La violencia ha interpuesto barreras y definido límites estructurales a la participación: ha reducido el espacio de la deliberación, ha obligado a los líderes a invisibilizarse; ha introducido sesgos en el desarrollo de los procesos participativos cuando los actores armados controlan a los dirigentes sociales y a sus organizaciones; ha creado miedos, generado lealtades perversas e impuesto la fuerza de las armas sobre la de la razón. La participación ha sido desvirtuada y se ha convertido en un instrumento al servicio de oscuros intereses. Sin embargo, el estudio muestra que la violencia no sólo es un elemento condicionante, sino que también ha sido estímulo para la movilización ciudadana, a través

de las iniciativas de resistencia a la guerra y a los actores armados. La participación, por supuesto, no está libre de ataduras, pero puede romperlas y contribuir a la aparición de nuevas coordenadas de existencia para los colombianos.

Los casos estudiados muestran que la participación puede ser el fruto de una iniciativa estatal o del empuje ciudadano. Sin embargo, sin el apoyo estatal y sin la decisión de los gobernantes de promover y nutrir la participación creando condiciones para su ejercicio, ésta puede debilitarse y perder su capacidad de incidir en las políticas públicas. Las experiencias exitosas enseñan que el dilema de la participación “desde arriba” o “desde abajo” puede ser falso. En realidad, ambos polos de la relación son necesarios. La clave está en la forma como se articulan y consiguen un equilibrio que evite la hegemonía de alguno de los dos.

Es preciso que los agentes gubernamentales estén dispuestos a promover la participación y a crear las condiciones para su ejercicio, basados en la consideración de que ella es una condición necesaria para enfrentar los asuntos colectivos. Además, es fundamental que la gente la reconozca y sienta que quienes están desempeñando cargos públicos le apuestan a la participación.

Las experiencias exitosas analizadas enseñan que la participación opera en una perspectiva democrática siempre y cuando se logre otra articulación, aquella entre los intereses individuales y el bien común. Y ello sólo es posible si la participación emerge de las conciencias individuales como una energía social sin la cual la colectividad perdería toda unidad y hasta razón de ser. En otras palabras, a medida que la participación se convierta en un patrimonio cultural de las personas y las colectividades, mayor será su impacto democrático. De ahí la relevancia de los procesos educativos y de socialización política como instrumentos para la difusión de los valores y las prácticas participativas.

Pero, hasta dónde debe tener un carácter decisorio la participación ciudadana. Existen dos posiciones al respecto: la de los líderes que la practican “la participación ciudadana, si no es decisoria, no es participación” y la de los políticos: “hay que fortalecer la representación política y debilitar la participación ciudadana”. Ambas parten de un mismo supuesto: que participación ciudadana y representación política son componentes mutuamente excluyentes en un sistema democrático. Ambas parten de una noción de “poder suma cero” y están generando un equívoco muy grande acerca del significado de la democracia contemporánea. El debate moderno sobre el tema^(iv) va por otra vía: tiende a refrendar la necesidad de buscar una convergencia de suma positiva entre los dos términos. Ninguno de ellos puede negar al otro; se trata más bien de asignarle a cada uno su lugar y establecer

^(iv) Se hace referencia a los trabajos ya citados de David Held, Norberto Bobbio, Boaventura de Souza Santos, Chantal Mouffe, entre otros.

los vínculos de complementariedad que los pueden unir. Surge así una nueva articulación en la perspectiva del fortalecimiento de la democracia: la de representación política y participación ciudadana.

Aunque la gente está dispuesta a trabajar en la solución de sus problemas, está también interesada en expresar sus opiniones ante las autoridades municipales y participar en las discusiones. En general, en las tareas de la participación en sus barrios, sus veredas, sus comunas, no parece ver del todo con buenos ojos los escenarios de participación ciudadana, especialmente los más formales. Percibe en ellos rasgos que no son de su agrado: liderazgos tradicionales de carácter personalista; politiquería en el manejo de los asuntos colectivos; escasos niveles de transparencia en las decisiones; conflictos, a veces descarnados, en torno a micropoderes relacionados con la canalización y el manejo de fondos; y para rematar, percibe que las autoridades locales y los representantes políticos no siempre responden a las demandas expresadas a través de tales instancias.

Así, más que apatía, lo que existe es un cierto desencanto con la institucionalidad participativa y una desconfianza en su capacidad para atender las demandas y aspiraciones de la población.

¿Se ha avanzado o retrocedido en materia de participación ciudadana? Es casi imposible dar respuesta a esa pregunta, pues no existe un punto de referencia, una línea de base, que permita la comparación con el pasado. Lo que demuestra este estudio es que hay avances y retrocesos, que el desarrollo de la participación no es lineal y que tendría tanta razón quien dice que el vaso está medio lleno como quien afirma que está medio vacío. Los logros son ganancia, lo que falta por hacer es reto. Probablemente, lo único que queda claro es que hay una gran diversidad de experiencias y de resultados; que es muy difícil generalizar y que lo que habría que construir es una especie de tipología de formas participativas.

La participación ciudadana, podría decirse a manera de cierre, requiere como condición un conjunto de articulaciones. En primer lugar, la articulación de instancias. Su dispersión resta fuerza a los procesos al fragmentar iniciativas y atomizar a los agentes participativos. En segundo lugar, articulación de actores. Significa, como se ha mencionado atrás, la creación de espacios compartidos, de reglas consensuadas y de intereses comunes en torno a objetos o procesos específicos. En tercer lugar, articulación entre intereses particulares e intereses globales. Finalmente, articulación entre participación ciudadana y representación política. El espacio público lo es de encuentro entre la sociedad y el Estado. Toma sentido en el momento en que las deliberaciones se concretan en decisiones políticas. La polarización entre lo social y lo político tiene como único efecto debilitar a ambos elemen-

tos. Su articulación los fortalece y crea condiciones para que la participación adquiera una dimensión colectiva y represente algo para quienes se comprometen con ella^(v).

RECOMENDACIONES

Es necesaria una economía de las normas para evitar su proliferación y dispersión. Sobre todo es preciso intentar que operen y que no se conviertan en obstáculo para el ejercicio de la participación. Por supuesto, habrá que modificar algunas normas (por ejemplo, la Ley Orgánica de Planeación) para darle a la participación más dientes y hacerla más eficaz con respecto a las definiciones políticas.

Es preciso lograr que las autoridades públicas, tanto en el nivel nacional, como departamental y municipal, tomen conciencia del papel que puede asumir la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas más eficaces y, en consecuencia con ello, concreten esfuerzos institucionales, políticos, administrativos y financieros para promover la participación.

También es importante introducir reformas democráticas en los partidos colombianos, estimular su compromiso con la participación y orientarlos hacia la búsqueda del interés común.

Algunas de las experiencias exitosas de resistencia civil organizada a los actores armados son poco conocidas. La labor de difusión de tales experiencias debe ser tarea prioritaria, que puede estar en manos del gobierno municipal o de entidades no gubernamentales interesadas en promover la participación y en difundir ese tipo de experiencias que apoyan el fortalecimiento de la participación en un escenario de violencia y conflicto armado.

La investigación de procesos, el análisis de experiencias exitosas y no exitosas puede ser un buen complemento de los procesos educativos. A través de la tarea investigativa no sólo se acopia una información y se la sistematiza, sino que se generan elementos de juicio para la acción. Promover la investigación sobre un tema poco estudiado, como es la participación ciudadana en los asuntos públicos, debe ser un reto en adelante.

Es preciso crear las mejores condiciones subjetivas y objetivas para la participación. Esa es una tarea de todos: del gobierno, de las entidades no estatales, de los ciudadanos y de sus

^(v) Puede haber otras articulaciones tan importantes como las que se acaba de señalar. Por ejemplo, una que no se ha mencionado, la que existe entre normas positivas (leyes, códigos) y costumbres. Si las normas que regulan la participación corresponden a las pautas culturales vigentes en una sociedad, los procesos participativos serán más fluidos y probablemente rendirán más y mejores frutos.

organizaciones. Entre tales condiciones, la información y los recursos económicos son quizás los puntos más débiles.

Por último, parece conveniente fortalecer la planeación como espacio de participación ciudadana, a través de normas que le den mayor proyección (por ejemplo, la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación), de políticas de Estado que le aseguren un cierto porvenir, a través de recursos financieros que permitan mayores coberturas y de la difusión de experiencias para que puedan ser replicadas. Habrá que hacer esfuerzos para darle vida al sistema nacional y para fortalecer los sistemas locales de planeación. Pero, sobre todo, para lograr que los resultados del ejercicio participativo tengan algún carácter vinculante. De lo contrario la gente se cansará de proponer y no ser escuchada y terminará por abandonar la causa democrática.

INTRODUCCIÓN



comienzos de 2002 la Fundación Corona obtuvo recursos de la Interamerican Foundation (IAF) para realizar un balance de la participación ciudadana en Colombia. Para tal efecto invitó a varias entidades conocedoras del tema a participar en el desarrollo de esta iniciativa. Se conformó así un Consorcio integrado por la Fundación Corona, la Fundación Social, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Corporación Región, la Corporación Transparencia por Colombia, la Corporación Viva la Ciudadanía, el Banco Mundial y el Cider de la Universidad de los Andes. De las discusiones habidas en el seno del Consorcio surgió la idea de realizar un estudio que permitiera superar los análisis de tipo “ensayístico” que habían dominado la reflexión sobre el tema en los últimos años y contar con un estudio de base empírica que sirviera de sustento a viejas y nuevas tesis acerca de lo ocurrido con la participación en la última década, en particular a partir de la expedición de la Constitución de 1991. El estudio fue contratado con Foro Nacional por Colombia, entidad que integró un equipo de investigación del cual hicieron parte sociólogos, economistas, comunicadores, politólogos y especialistas en gobierno y relaciones internacionales. Fue ese el origen del estudio cuyos resultados aparecen en este libro.

Se ha querido hacer un balance, no tanto en la perspectiva de mirar avances y retrocesos – pues ello implicaría o bien comparar un “antes” y un “después”, lo que supone contar con una línea de base que no existe, o bien tener un parámetro ideal contra el cual se valoraría lo que tenemos hoy día, lo que introduce el interrogante acerca de cuál parámetro ideal – sino más bien de describir e interpretar lo que ha sucedido en la última década en torno a un conjunto de dimensiones significativas de la participación.

De otra parte, se delimitó un campo de análisis muy específico: el de la participación ciudadana en la gestión municipal. Por tal se entiende el conjunto de prácticas individuales y colectivas tendientes a permitir la intervención de la ciudadanía en el escenario público, con el objeto de contribuir a la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de sus correspondientes programas y proyectos. Tales políticas están delimitadas por las competencias propias del ámbito municipal. Se supone que la intervención de la ciudadanía opera a través de canales más o menos institucionalizados, según el caso, la mayoría de los cuales han sido creados por iniciativa estatal. Por decisión del Consorcio de instituciones patrocinadoras del estudio, éste tuvo un énfasis en el tema de la planeación participativa, habida cuenta de su carácter como un espacio importante para la participación y del desarrollo de un número significativo de experiencias en ese campo que, como se verá, muestran fortalezas y debilidades de las cuales se pueden extraer valiosas lecciones.

Definido así, se trata de un campo de análisis extenso y complejo. La oferta institucional de espacios participativos cubre muy distintos aspectos de la vida local, por lo que hacer un balance de dicho universo implicaría abarcarlos en su totalidad y mutuas relaciones. Por esa razón fueron seleccionadas seis instancias de participación: las juntas administradoras locales⁽ⁱ⁾, las veedurías ciudadanas, las instancias de los sectores de educación y salud, los consejos municipales de desarrollo rural y los consejos territoriales de planeación. Estos canales de participación fueron tenidos en cuenta en el estudio como referentes para la búsqueda de información primaria y secundaria, pero no fueron analizados uno por uno en detalle. Así, la argumentación presentada en cada capítulo se refiere a la participación ciudadana en general, y no a cada una de esas instancias.

Cuatro aspectos concentran la atención en las páginas siguientes: en primer lugar, el estudio de las condiciones externas de la participación ciudadana, entendidas como el conjunto de elementos del entorno sociopolítico que favorecen u obstaculizan el ejercicio de la participación o que vuelven costosa la no participación. Comprende las normas e instituciones de la participación, los actores que la promueven, los recursos financieros que le dan soporte, el clima político en el que se desenvuelve y las condiciones sociales que la enmarcan.

⁽ⁱ⁾ Se considera a las juntas administradoras locales como espacios de participación ciudadana, aunque en Bogotá y en las grandes ciudades comienzan a ser consideradas como instancias de representación política debido a que son elegidas por sufragio universal el mismo día de la elección de alcaldes y concejales municipales, y a que sus miembros han adoptado comportamientos más cercanos a las lógicas de representación política que a las de participación ciudadana. No obstante, el espíritu con el que fueron creadas (Reforma Constitucional de 1968 y Ley 11 de 1986) fue el de dotar a los ciudadanos y ciudadanas de un determinado territorio (comunales y corregimientos) y de una instancia de intervención en el escenario público en función de intereses particulares (de carácter territorial). Por eso han sido incluidas en el universo de estudio.

En segundo lugar, los sujetos de la participación; por tales se entiende el conjunto de agentes participativos que hacen uso de mecanismos e instancias formales y no formales para intervenir en la formulación de políticas públicas municipales. Interesa conocer quiénes participan (individuos, organizaciones), cómo se ejercen los liderazgos y cuáles son los recursos (económicos, de información, de conocimiento, de poder y de organización) que movilizan para intervenir en el escenario público. La tercera dimensión se refiere a las motivaciones de los agentes participativos, es decir, las razones que llevan a los individuos a sumarse a una acción colectiva o, por el contrario, a mantenerse alejados de ella. Comprende elementos cognitivos (conocimiento de mecanismos e instancias), racionales (cálculo de las consecuencias de la participación), afectivos (vínculos de solidaridad y cooperación), e ideologicopolíticos (valoración de la importancia de la participación y de sus efectos).

Finalmente, los resultados de la participación, en términos de los efectos producidos por la acción ciudadana en ámbitos concretos: la cultura y los comportamientos políticos, el tejido social, la conformación de actores sociales, el mejoramiento y la democratización de la gestión pública.

El estudio se apoyó en tres estrategias de búsqueda de información:

- a) La realización de una encuesta de opinión sobre participación ciudadana, aplicada a una muestra representativa de 2.031 personas, de las cuales 120 residían en áreas rurales⁽ⁱⁱ⁾. La encuesta, realizada por la firma Napoleón Franco & Cía., indagó acerca de algunas opiniones, actitudes y conductas de los colombianos, relacionadas con la participación ciudadana en la gestión local a través de mecanismos institucionales. El universo de estudio estuvo conformado por hombres y mujeres mayores de 16 años, residentes en los hogares no institucionales de las áreas urbanas del país. Fueron excluidos los hogares residentes en los departamentos que constituían los antiguos territorios nacionales, así como los hogares que conforman el departamento del Caquetá, excepto Florencia. La muestra en el área urbana fue probabilística, de conglomerados y estratificada por grandes regiones del país. El error es del 5% y el nivel de confianza, del 95%⁽ⁱⁱⁱ⁾.
- b) El análisis de la participación ciudadana en cinco municipios del país: Bogotá, Medellín, Cali, Valledupar y Tarso (Antioquia). Para tal efecto, la Fundación Foro contó con la colaboración de dos de sus capítulos regionales: Foro Valle del Cauca y Foro Costa Atlán-

⁽ⁱⁱ⁾ El método empleado en las áreas rurales fue el de aplicación del cuestionario mediante interceptación a las personas procedentes de esa zona, que se acercaban a la cabecera municipal por diferentes motivos. En ese sentido, no se puede hablar de una muestra aleatoria. En contraste, la muestra urbana sí lo fue.

⁽ⁱⁱⁱ⁾ Un mayor detalle sobre el tipo de muestreo empleado puede verse en el Anexo 1.

tica, los cuales acopiaron la información primaria y secundaria en Cali y Valledupar, respectivamente. La información sobre Medellín y Tarso se recogió con el apoyo de la Corporación Región. El caso de Bogotá fue documentado por el equipo de investigación de la Fundación.

- c) La documentación de cinco experiencias de planeación participativa: la planeación zonal en las zonas centro-oriental y centro-occidental de Medellín, realizada por la Corporación Región; la experiencia de planeación participativa en el Área Metropolitana de Pereira, documentada por la Fundación Foro Nacional por Colombia; el presupuesto participativo en Pasto, a cargo del consultor Óscar Parra; la experiencia de planeación y participación en el municipio indígena de Toribío (Cauca), analizada por Mauricio Beltrán, de la Fundación Colombia Multicolor, y, finalmente, el Sistema de Planeación Regional del Magdalena Medio, cuyo estudio fue realizado por el Cider, de la Universidad de los Andes. Estos cinco casos fueron seleccionados a partir de una convocatoria realizada por el Consorcio.

El análisis de los cinco municipios contempló, desde el punto de vista empírico, la realización de 47 entrevistas, seis grupos focales y el estudio de un número importante de documentos sobre el tema, referidos a procesos, entorno jurídico e institucional de la participación, reflexiones conceptuales, material estadístico y testimonios de agentes participativos. No sobra decir que no existe una base de datos sistemática sobre el tema de la participación ni a nivel nacional ni en los departamentos y municipios. Es un vacío que reduce seriamente las posibilidades del análisis y que impide valorar exactamente en qué punto se encuentra el desarrollo de la participación ciudadana en Colombia. El estudio fue una buena oportunidad para tomar conciencia de esta debilidad y para sugerir desde ya la necesidad de que las instancias gubernamentales responsables de la participación inicien un trabajo sistemático de registro de información y de construcción de la memoria de un proceso que constituye uno de los hitos políticos más importantes de la historia del país en el siglo XX.

El libro está dividido en siete capítulos: el primero de ellos intenta plantear los principales interrogantes acerca de la participación ciudadana en su peculiar relación con dos marcas importantes del régimen político colombiano, a saber, el clientelismo y el autoritarismo, bajo la idea de que la participación se instaló en el debate público como consecuencia de la crisis de credibilidad del sistema político. El capítulo contiene, además, los elementos básicos del enfoque conceptual que orientó el análisis, centrados en el debate contemporáneo sobre la democracia, la descentralización, las relaciones entre lo global y lo local, así como la identificación de las dimensiones de análisis relevantes para el estudio.

Los capítulos 2 y 3 están dedicados al estudio de las condiciones externas de la participación ciudadana en la gestión municipal. El primero de ellos contiene una breve caracterización del entorno sociopolítico de la participación (desigualdades sociales, clientelismo, violencia) y de la infraestructura participativa creada por el Estado en su nivel central, a través de los preceptos constitucionales y legales; se refiere igualmente al andamiaje institucional y de políticas públicas –estas últimas por cierto muy escasas– diseñado por el Estado en los últimos quince años. En el capítulo 3 se estudia la oferta participativa de los gobiernos locales, tanto en términos de la infraestructura formal y no formal existente, como de las orientaciones que han querido darle conceptual, ideológica y políticamente a la participación ciudadana en sus respectivos territorios. Se mostrará que existe una amplia infraestructura de la participación, que contrasta con el déficit de estrategias de promoción de la misma por parte de los gobernantes encargados de crear las mínimas condiciones para su uso.

El capítulo cuarto se centra en el análisis de los agentes participativos, es decir, de los protagonistas de la participación ciudadana como miembros de las distintas instancias. El capítulo incluye en su primera parte una caracterización de quienes participan en los espacios que fueron seleccionados y propone el análisis de cuatro tensiones en las que se debaten los líderes sociales: la tensión entre viejos y nuevos líderes, la que surge de la concentración de poderes a través de la polimembresía; una tercera derivada de las miradas sectoriales o globales en las que se apoyan los distintos agentes participativos y, finalmente, la que se produce entre participación ciudadana y representación política.

El quinto capítulo se refiere a las motivaciones de los agentes participativos. La idea es desentrañar las razones que llevan a la gente y, en particular, a los miembros de las distintas instancias a insertarse en procesos colectivos, pero también aquellas que alejan a la ciudadanía del ejercicio de la participación. Especial atención se presta a las miradas que los distintos agentes construyen acerca de su condición de líderes y del papel del Estado. Al final del capítulo se ponen de presente los desencantos de algunos líderes con la participación.

El capítulo seis examina el Sistema Nacional de Planeación desde un triple ángulo: sus antecedentes, el trabajo realizado por el Consejo Nacional de Planeación desde que fue creado en 1994, y las experiencias desarrolladas “desde abajo”, es decir, desde la ciudadanía y sus representantes en los consejos de municipios y departamentos (análisis de las experiencias documentadas para el estudio). Se mostrará que, a pesar de los esfuerzos realizados para crear y fortalecer el Sistema Nacional de Planeación, éste no tiene un respaldo legal ni institucional y, por tanto, termina dependiendo de la discrecionalidad del presidente del Consejo o de los gobiernos de turno. No obstante, se reconoce la capacidad de la

planeación participativa para movilizar voluntades y sacar adelante los procesos y el producto esperado.

Finalmente, en el capítulo 7 se analizan los resultados de esta década de participación en Colombia, señalando logros y frustraciones, así como los factores que ayudaron a promover la participación ciudadana o a obstaculizarla. Se destacan las dificultades que han tenido los agentes participativos para superar barreras estructurales como el clientelismo, pero también los logros obtenidos tanto en términos de proceso, como de productos.

Al final del libro aparecen algunas conclusiones sobre los distintos temas tratados, acompañadas de recomendaciones generales cuya única pretensión es la de sugerir líneas de acción para ampliar la cobertura de las prácticas participativas, fortalecer sus fundamentos, crear mejores condiciones para su ejercicio y contribuir a la producción de efectos positivos sobre la democratización de la gestión y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y las colombianas.

Los autores queremos agradecer el apoyo brindado por las instituciones del Consorcio, patrocinadoras de este proyecto, cuyos representantes no se limitaron a definir las reglas de juego para la realización del estudio, sino que se involucraron activamente en él a través de una permanente actitud crítica y propositiva. Formularon respetuosas y respetables opiniones que sin duda nos ayudaron a comprender mejor nuestro objeto de análisis, así como sugerencias que se convirtieron en un reto para profundizar en el análisis e, incluso, para reevaluar hipótesis que dábamos como ciertas. Muchas de tales sugerencias fueron incorporadas en el texto y serán fácilmente reconocidas por quienes las formularon. Otras no aparecen en las páginas que siguen, pero ello no les resta validez como reflexiones que, si bien no fueron incluidas en el análisis, siguen siendo válidas como posibles interpretaciones alternativas de la participación en Colombia.

Es justo agradecer igualmente a las entidades gubernamentales y no gubernamentales que respondieron a nuestro llamado para conceder una entrevista, entregar un dato o, incluso, para abstenerse de suministrar alguna información valiosa para el estudio. Tuvimos la ocasión de dialogar con una gran cantidad de funcionarios públicos en entidades nacionales departamentales y municipales. Encontramos en todos ellos a interlocutores dispuestos a colaborar en la difícil tarea de reconstruir información y de dar opiniones sobre asuntos complejos de naturaleza política.

Una especial mención merecen las personas que colaboraron en el acopio de la información en las ciudades estudiadas y en la documentación de las experiencias de planeación participativa. También todas aquellas que respondieron la encuesta de opinión, que parti-

cuparon en los grupos focales o que aceptaron ser entrevistadas. Sin su aporte, el valor agregado de este libro sería muy reducido.

Finalmente, queremos agradecer a los miembros del equipo de investigación. Todos ellos pusieron su granito de arena. En particular, no podemos dejar de mencionar a Adriana González, quien elaboró varios documentos que sirvieron de base para la redacción de los capítulos 2, 3 y 6, ni a Paulo Pérez, quien también aportó elementos para el capítulo 7. Edgar Duarte fue el encargado de la preparación gráfica del informe base de este libro.

Si lo que aquí está escrito logra sensibilizar a hombres y mujeres de todas las condiciones sobre el valor de la democracia como forma de organización del Estado y de la participación como principio de organización de nuestra existencia colectiva, estamos seguros de haber cumplido el cometido más importante de este esfuerzo.

Fabio E. Velásquez C.
Esperanza González R.

CONTEXTOS Y CONCEPTOS

CLIENTELISMO Y AUTORITARISMO

La participación ciudadana es un fenómeno esencialmente político. En consecuencia, su aparición en la escena pública como componente del régimen y como referente de los nuevos diseños político-institucionales de las dos últimas décadas del siglo XX en Colombia no puede ser comprendida sino como respuesta a la crisis del propio régimen y al desbarajuste del sistema político, atravesado por dos gramáticas dominantes: el clientelismo y el autoritarismo. El presente capítulo se inscribe en el esfuerzo por desentrañar el trayecto que condujo a la institucionalización de la participación ciudadana como respuesta a la crisis del sistema político.

Hasta 1986 el sistema político colombiano era cerrado: el único instrumento de intervención de los ciudadanos y las ciudadanas en la escena pública era el voto para la elección del Presidente de la República y de los miembros de los cuerpos de representación política (concejos municipales, asambleas departamentales y Congreso Nacional). De resto, carecían de instrumentos y canales institucionales que los habilitaran para incidir en las decisiones públicas. El régimen político podía ser calificado como una democracia no acabada, formal y elitista, cuya dirección real estaba en manos de unas minorías “selectas”, elegidas por los ciudadanos a ciertos intervalos para que tomaran las riendas del país y gobernarán en su nombre. Además, no se trataba de un régimen competitivo en el que dichas élites lucharan abiertamente y sin restricciones por el favor de los electores. Por el contrario, desde finales de la década del 50 los partidos tradicionales (liberal y conservador) firmaron un pacto (el Frente Nacional) para alternarse en el ejercicio del gobierno, repartirse milimétricamente el aparato estatal y excluir a cualquier otro actor político de la contienda electoral y de la posibilidad de conducir los destinos del país.

En esas circunstancias la interacción entre gobernantes y gobernados en períodos no electorales tenía lugar a través de la movilización y la protesta reivindicativa y, principalmente, del uso de canales informales articulados por medio de redes de clientela controladas férreamente por la dirigencia política. Como lo indican con acierto Leal y Dávila, “en los sistemas políticos que ha experimentado la sociedad colombiana a lo largo de su historia, las relaciones de clientela han sido uno de los componentes principales. La deficiente institucionalidad del Estado ha permitido que estas relaciones hayan operado de manera destacada todo el tiempo. El sistema bipartidista, vigente desde mediados del siglo XIX, ha sido la base para que el clientelismo haya permanecido en el primer plano de la vida nacional¹. Y más adelante señalan: “Las relaciones de clientela permanecieron en su condición de ingrediente importante del sistema político hasta el Frente Nacional. A partir de allí (...) el clientelismo se proyectó como la relación política principal para articular el sistema que se reorganizó con el nuevo régimen”².

El clientelismo permitía a la élite política el logro de un triple objetivo: de una parte, satisfacer, así fuera de modo parcial y transitorio, las necesidades de los sectores más pobres de la población, golpeados cada vez más por un proceso de modernización que tendía a ampliar, en vez de reducir, la brecha social en el país³ mediante la provisión de bienes, servicios y cuotas burocráticas, financiados a través del erario público, a cambio de lealtades politicoelectorales permanentes⁴. De otra, incorporar a grandes masas de población al sistema político pero sin que se acercaran a los círculos del poder político ni participaran en las grandes decisiones. Finalmente, fortalecer por esta última vía su legitimidad política y, en última instancia, garantizar su permanencia en las instancias decisorias del Estado.

El clientelismo logró un fuerte arraigo en las costumbres políticas del país y se convirtió en un *ethos* altamente valorado por los dos polos de la relación⁵. No sólo fue una práctica de

¹ LEAL, Francisco y DÁVILA, Andrés, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá: Tercer Mundo y Universidad Nacional, 1990, pp. 17-18.

² *Ibid.*, p. 18.

³ Ver al respecto el análisis que hace Marco Palacios sobre el proceso de modernización en Colombia en su libro *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994* (Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1995), especialmente en el capítulo 6.

⁴ Según James Scott, citado por Leal y Dávila, el clientelismo “implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más alto *status* socio-económico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menos *status* (cliente); a su vez, éste corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general, incluidos sus servicios personales” (LEAL y DÁVILA, op. cit. P. 39).

⁵ Según Fernán González, el clientelismo “no se reduce al mero intercambio mercantil de votos por favores, sino que es una especie de sistema de seguridad social, así sea deformado y primitivo, bastante funcional en sociedades profundamente desiguales, donde el acceso a los servicios del Estado es esencialmente limitado”. GONZÁLEZ, Fernán, “El trasfondo social y político de las violencias en Colombia”, en *Documentos Ocasionales*, No. 65, Febrero de 1992, CINEP, p. 12-13.

intercambio de bienes por lealtades, sino que se configuró como una manera de entender la función del Estado, de definir el lugar del ciudadano en el conjunto del sistema político y de concebir el ejercicio de la ciudadanía. En otras palabras, el clientelismo se convirtió en factor articulador de la cultura política de los colombianos, adquiriendo por momentos en la mente de los actores e, incluso, de los observadores, carta de naturalidad, como si se tratase de una forma necesaria, universal e ineludible del ejercicio de la política.

Con el modelo clientelista de hacer política se cerraron las posibilidades de promover la organización de la comunidad como estrategia para articular sus demandas; se perdió por tanto la capacidad de concebir lo público como una esfera en la que los ciudadanos y ciudadanas pudieran intervenir en el diseño de su desarrollo, pues la definición de lo público se restringió a la transacción de ayudas y favores por lealtades políticas.

El otro componente del sistema político, complementario del clientelismo, fue la respuesta autoritaria del Estado a la movilización ciudadana en torno a sus reivindicaciones y demandas, en un contexto de modernización social y política generadora de grandes iniquidades.

Varios fueron los cauces por los cuales se desarrolló ese comportamiento autoritario: el pacto bipartidista del Frente Nacional fue uno de ellos, en tanto cerró a fuerzas políticas distintas a los partidos liberal y conservador la posibilidad de competir por el poder del Estado. La concentración del poder en el ejecutivo, propiciada por la Reforma Constitucional de 1968, fue otra de las expresiones del autoritarismo frentenacionalista. A través de dicha reforma se entregó al poder ejecutivo un alto nivel de discrecionalidad y de iniciativa política y se le dotó de una estructura burocrática centralizada y considerable, al servicio del poder presidencial (autoritarismo burocrático).

Finalmente, un tercer cauce fue la represión directa del régimen a la movilización y a la protesta social. Durante el Frente Nacional, pero especialmente a partir de los años 70, esa respuesta estatal se repitió con frecuencia. Desde la administración de Misael Pastrana (1970-1974) se adoptaron medidas represivas, las cuales llegaron a su máximo grado durante la presidencia de Julio César Turbay Ayala, a través del Estatuto de Seguridad.

Así los años 80 fueron testigos de un país convulsionado, sumido en una profunda crisis social y política alimentada por una insurgencia que exigía un espacio en el escenario de lo político y que se nutrió, en particular en esa década, de las inconsecuencias y contradicciones de la democracia colombiana que “junto al mantenimiento de una serie de instituciones propias de un Estado de derecho, y de libertades y derechos civiles permite la coexistencia paralela del estado de sitio como normalidad, de formas autoritarias y de represión de la protesta social legítima, de grupos paramilitares y de violencia privada con apoyos en

las Fuerzas Armadas, de la impunidad y de la falta de garantías para la vida humana, así como de evidentes expresiones de intolerancia y exclusión antiizquierdista”⁶.

El Estado colombiano se encontró atrapado entre el liberalismo económico y el conservadurismo político. Al respecto, según Jorge Orlando Melo, desde el inicio del Frente Nacional hasta 1980 “pudo pensarse que el problema central estaba en el conflicto entre un sistema político altamente restringido y las reivindicaciones de grupos nuevos relativamente radicales que no encontraban canales de expresión dentro del bipartidismo tradicional. (...) La reducida capacidad de intervención del Estado en los conflictos sociales, más allá del ejercicio de la autoridad o la represión, la limitada legitimidad de sus instituciones y el escaso desarrollo o la evolución deforme de sus instituciones de arbitraje y control social, como la justicia y las fuerzas armadas, encontró al Estado desarmado cuando, a comienzos de la década de 1980, se añadió a los conflictos tradicionales un nuevo ingrediente con el surgimiento del inmenso poder económico y la inmensa capacidad de violencia generados por el tráfico de drogas”⁷.

LA APERTURA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El clientelismo y el autoritarismo se erigieron como ejes articuladores del sistema político colombiano y como referentes de las conductas políticas de gobernantes y gobernados. Sin embargo, las lógicas subyacentes a ambas prácticas se encargaron de crear las condiciones para su deslegitimación. En efecto, el dominio de la lógica clientelista constituía un arma de doble filo, pues aseguraba la reproducción funcional del sistema pero, a la vez, creaba las condiciones para su debilitamiento. Las relaciones de clientela operan sobre la base de cuatro principios⁸: fragmentación social, subordinación política, exclusión e integración sistémica. Las demandas sociales son atomizadas en tanto la relación patrón-clientela se desarrolla generalmente en términos personales o de pequeños grupos o comunidades. De otra parte, en la medida en que el intermediario político ejerce el control sobre los recursos estatales para la provisión de bienes y servicios se coloca en una situación ventajosa con respecto al beneficiario, volviendo a este último dependiente de aquél. En tercer lugar, la clientela queda excluida de la toma de decisiones, pues es el intermediario quien define

⁶ LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio, *Izquierdas y cultura política. ¿Oposición alternativa?*, Colección Sociedad y Conflicto, Bogotá, CINEP, 1994.

⁷ MELO, Jorge Orlando, “Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización”, en *Colombia el despertar de la modernidad*, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1991, p. 247.

⁸ Ver VELÁSQUEZ, Fabio, “Descentralización y gestión municipal. En busca de una alternativa democrática”, en *Boletín socioeconómico*, N° 24-25, Cali, Universidad del Valle, 1992.

quiénes son los beneficiarios y qué tipo de bienes y servicios deben ser provistos. Finalmente, el sistema funciona como un dispositivo de distensión social y de integración política, en tanto logra satisfacer parcial y transitoriamente las necesidades de la clientela, lo que asegura su reproducción.

Se trata, pues, de un modelo contrario a los principios democráticos pues niega la autonomía y la participación de los sectores subordinados en la toma de decisiones. Estos se convierten en polos pasivos de la acción estatal y de los intermediarios políticos y, en calidad de tales, se ven impedidos de intervenir en la solución de sus propios problemas. Es precisamente en ese punto donde se vuelven evidentes los límites del modelo, pues éste resulta finalmente incapaz de dar respuesta al conjunto de las necesidades de sus beneficiarios. La acumulación de estas últimas contrasta cada vez más con la incapacidad de los intermediarios de darles respuestas adecuadas. Esto genera insatisfacción social y un descrédito paulatino del sistema político en su conjunto.

Algo similar ocurrió con el autoritarismo en sus diferentes vertientes: la implantación de la autoridad y la concentración de poderes podían por momentos y en coyunturas determinadas asegurar una cierta imagen de orden y de control político en manos de las élites dominantes. Pero, a la larga, terminaron por minar la credibilidad en el propio sistema político y la legitimidad de las reglas de juego que regían las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Fue lo que ocurrió en Colombia al finalizar la década del 70. La población, especialmente sus capas más pobres y excluidas, fue perdiendo confianza en los líderes políticos y en las instancias de representación tradicionales, así como en la capacidad del Estado de asegurarle mejores condiciones de existencia. Dicha desconfianza, acrecentada por el autoritarismo de los gobernantes, se manifestó por vías bien distintas: abstencionismo de un porcentaje creciente de la población que no veía en las elecciones un instrumento favorable a sus intereses; protesta ciudadana ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población, e intensificación del conflicto armado. El cierre institucional del sistema entró en crisis y creó las condiciones propicias para su reforma.

Fue este el contexto en el cual aparecieron las reformas participativas; reformas que, sin embargo, no surgieron de la noche a la mañana. Algunos intentos de apertura del sistema político ya habían tenido lugar en el país: desde finales de la década del 50 el Estado colombiano promovió, como parte de las políticas de modernización, algunas formas de inserción de la población en la esfera pública, distintas al tradicional mecanismo del voto. La primera y más importante fue la Acción Comunal, incorporada al sistema político a finales de la década del 50. Creadas como un mecanismo de modernización de la estructura

institucional del Estado colombiano las juntas de acción comunal tenían como objetivo convertir a las comunidades barriales y veredales en socias del Estado en la provisión de infraestructura y condiciones habitacionales para la población. Fue un mecanismo de participación comunitaria que rápidamente se extendió a lo largo y ancho del país y que hoy día tiene la más amplia cobertura entre el conjunto de las organizaciones sociales de base en Colombia.

Otro instrumento creado para incorporar a la población en las decisiones públicas fue la planeación participativa. El Decreto 1306 de 1980, sobre planes integrales de desarrollo urbano, estableció en su Artículo 15 que dichos planes “se prepararán con la participación de las entidades cívicas, gremiales, profesionales, culturales y de la ciudadanía en general”. Se abrió de esa manera la posibilidad de que individuos y organizaciones de diferente índole participaran en la formulación de los planes de desarrollo de sus ciudades, tarea que hasta ese momento estaba concentrada en manos de funcionarios o consultores municipales, especialmente arquitectos y urbanistas.

Finalmente, el Inderena, con base en los artículos 45, 337 y 338 del Código nacional de los recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) fomentó la creación de concejos verdes en todos los municipios del país, encargados de adelantar labores de protección y uso apropiado de los recursos naturales. Los concejos estarían integrados por ciudadanos y ciudadanas interesados en el manejo del ambiente y, eventualmente, por el personero municipal.

Estas instancias de organización y de intervención ciudadana se desarrollaron de manera desigual desde que fueron creadas. En varias ciudades y municipios del país tuvieron lugar a lo largo de la década del 80 diversas experiencias de participación ciudadana en la planeación local⁹, a través de las cuales la población y sus respectivas organizaciones fueron consultadas acerca de sus problemas más apremiantes y de las acciones que sería necesario llevar a cabo para resolverlos. Fueron experiencias aisladas que no por ello dejaron de tener

⁹ Los casos de Cali y Bogotá son los más conocidos en la década del 80, aunque no los únicos. Las experiencias alrededor del Pideca (Plan integral de desarrollo de Cali) en 1980 y del Sispar (Sistema de planeación participativa) en 1988-89 en Cali, así como las de planeación urbana y participación popular en Bogotá en la segunda mitad de esa misma década del 80 son las mejor documentadas. Sobre estas últimas puede consultarse el libro de Beltrina Corte y Camilo González Posso, *Planeación urbana y participación popular en Bogotá* (Bogotá: CINEP, 1989). Sobre el caso de Cali, puede consultarse el trabajo de Fabio Velásquez “Participación y gobernabilidad: la experiencia de planeación participativa en Cali”, publicado en el libro *Planeación, participación y desarrollo* (Medellín: Corporación Región, Universidad Nacional de Medellín y Fundación Social, 2002). En este mismo libro están incluidos algunos trabajos sobre la rica experiencia de los planes zonales de Medellín, desarrollados durante la década del 90.

relevancia e impacto en el ejercicio de la planeación y en la definición de estrategias para enfrentar los problemas de las ciudades colombianas y de sus habitantes.

La política de los concejos verdes fue más efímera y, en consecuencia, logró menor arraigo en el país, aunque en su corta existencia tuvo un impacto significativo, por lo menos en términos de cobertura. En efecto, en julio de 1986 habían sido conformados los concejos en 744 municipios (77.5% del total de los municipios del país). Se realizaron varias campañas verdes y tres encuentros regionales de intercambio de experiencias (Popayán, San Pedro y Santa Marta), con la asistencia de 357 delegados de distintas regiones¹⁰.

Las juntas de acción comunal, a diferencia de los concejos verdes, se consolidaron rápidamente gracias al apoyo del Estado y se multiplicaron en ciudades y campos. En 1978 existían 21.752 juntas, de las cuales 80% se ubicaban en la zona rural. Estaban afiliados a ellas 1.331.356 personas (6% de la población del país)¹¹. Hoy día existen aproximadamente 40.000 juntas, la mayoría de ellas ubicadas en las cabeceras municipales.

Salvo las juntas de acción comunal las otras dos instancias no lograron tener un papel relevante en la activación de la participación ciudadana a gran escala en todo el país. El ejercicio de la planeación participativa fue esporádico y generalmente de naturaleza consultiva. Su baja cobertura y su carácter transitorio le impidieron tener un efecto más significativo en la democratización de la gestión municipal. Algo parecido puede decirse de los concejos verdes. Rápidamente se multiplicaron, pero también muy pronto desaparecieron sin dejar huella. Sufrieron una especie de “efecto espuma”: nacieron al amparo del entusiasmo de sus promotores, entre ellos la plana mayor del Inderena, pero muy pronto el gobierno siguiente le restó importancia a la política que los sostenía, lo que los llevó a su pronta desaparición.

En lo que respecta a las juntas de acción comunal su rápido crecimiento cuantitativo corrió paralelo a su absorción por la lógica clientelista imperante. Muy pronto se convirtieron en instrumento de control político de la dirigencia local y regional y en bastiones electorales de los “caciques” políticos en todas las regiones del país. Leal y Dávila lo plantean de la siguiente manera: “Con el paso del tiempo, el proceso político ha mostrado la consolidación de este mecanismo como uno de los más desarrollados, estables y en constante crecimiento. Tal situación se debe a la forma como la acción comunal se ha insertado en el sistema político, hasta convertirse en un mecanismo privilegiado para la canalización del clientelismo. Ha llegado a desempeñar ese papel porque facilita que las instituciones

¹⁰ *El libro de los concejos verdes*, Bogotá: Inderena-Fescol, 1986.

¹¹ DANE, *Colombia estadística 1983*, Bogotá, 1983.

estatales y los partidos políticos encuentren un interlocutor organizado al cual entregarle los beneficios de sus acciones y reclamarle su adhesión”¹². Así, pues, lo que pudo ser una vía de comunicación de los ciudadanos y ciudadanas con el Estado, que diera salida a la presión generada por el cierre institucional del sistema político, se transformó en “correa de transmisión” de los intereses clientelistas.

La institucionalización de espacios de participación ciudadana, ligada a las políticas descentralizadoras de la década del 80 (Ley 11 de 1986), implicaron un cambio radical en la arquitectura del sistema político: la gente podría intervenir directamente en la discusión de las políticas y programas gubernamentales en el nivel local, rompiendo el monopolio que las élites políticas (alcaldes y concejales) tenían sobre las decisiones públicas. Estas ya no podrían ser el producto exclusivo de los pactos de poder¹³ en el seno de la élite dirigente ni de las relaciones de subordinación a través de las redes de clientela, sino el fruto de un diálogo interactivo entre las autoridades locales y la ciudadanía. El sistema de toma de decisiones se volvía políticamente más complejo, al igual que el mapa de relaciones sociales y políticas en el plano local.

La implantación de mecanismos e instancias formales de participación ciudadana suscitó reacciones diversas, pero, en general, produjo un cierto entusiasmo, especialmente entre quienes le apostaban a la participación como una forma de democratización del régimen político, y una alta expectativa, en particular entre los sectores sociales subordinados, que secularmente habían sido excluidos de la toma de decisiones públicas.

El entusiasmo y la expectativa se acrecentaron con la expedición de la Carta Política de 1991, inspirada, según sus propios autores, en los principios de la democracia participativa. La Constitución se encuentra llena de referencias al tema, las cuales ofrecen un marco propicio para el impulso de prácticas participativas en diferentes ámbitos de la vida nacional. La participación aparece como principio, como derecho y como mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía¹⁴. En efecto, desde los primeros artículos la participación es definida como principio constitutivo de la organización del Estado, como fin esencial y razón de ser de su existencia (Artículo 2º). Significa ello que el Estado debe facilitarla y promoverla en sus distintos niveles de estructuración (nacional, departamental y local) y propiciar el clima y las condiciones adecuadas para su ejercicio.

¹² LEAL y DÁVILA, *op. cit.*, p. 217.

¹³ Sobre el concepto de “pactos de poder” puede verse VELÁSQUEZ, Fabio, art. cit., pp. 150 y ss.

¹⁴ VELÁSQUEZ, Fabio, “Una democracia participativa para Colombia”, en *Revista Foro*, N°16, Bogotá, diciembre de 1991, pp. 60-72.

Aparece igualmente como derecho y como deber (Artículo 95). Es una atribución derivada de la condición de ciudadano(a) y, al mismo tiempo, constituye una obligación para cada uno(a) de ellos(as). Finalmente, la Constitución definió un conjunto de mecanismos para el ejercicio de la participación política (Artículo 103) y dejó abierta la posibilidad de que a través de leyes orgánicas y ordinarias se reglamentaran otros mecanismos e instancias de participación ciudadana.

La aprobación de la Constitución de 1991 fue el punto de partida de un proceso de reforma política que la mayoría de los colombianos percibían como necesaria e inaplazable y que produjo una luz de esperanza en un país azotado por la violencia, las desigualdades sociales y la desinstitucionalización de la vida social y política. Partió en dos la historia política del siglo XX en Colombia, sobre todo porque introdujo un elemento novedoso en la cultura política del país: la participación de la gente en las decisiones públicas, atributo que desde la Constitución de 1886 estuvo concentrado en muy pocas manos.

Han transcurrido un poco más de 15 años de haber sido introducidos los mecanismos de participación ciudadana en el sistema político y la pregunta que se hace un buen número de colombianos y colombianas es qué ha pasado con ella. ¿Se ha logrado que la gente tenga voz y voto en la formulación de las políticas públicas o, más bien, se han reforzado las viejas costumbre políticas ligadas a los tradicionales esquemas clientelistas? ¿Quiénes han abanderado el ejercicio de la participación y cuáles son los recursos que han movilizado para tal efecto? ¿Cuál ha sido la actitud y la conducta de la dirigencia política que durante largo tiempo acaparó, muchas veces en su propio beneficio la toma de decisiones? ¿Qué lleva a la gente a participar o a abstenerse de hacerlo? Más allá del marco legal e institucional existente, ¿se han dado otras condiciones sociales, culturales y políticas para el ejercicio y el desarrollo de la participación? ¿Ha contribuido esta última a mejorar la calidad de las políticas públicas, a crear mayor confianza entre los ciudadanos y de estos en las instituciones públicas, en fin, a enfrentar la lógica del conflicto armado? Responder a este y a muchos otros interrogantes puede ser importante no sólo para entender lo que ha ocurrido en este corto lapso, sino para aprender las lecciones de la experiencia y contribuir a mejorar el patrimonio democrático del país. En las páginas que siguen se intentará absolver algunos de ellos.

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

¿De qué estamos hablando cuando empleamos el término “participación” y, más específicamente, el de “participación ciudadana”? Estas nociones no pueden ser comprendidas sin una referencia –así sea breve– a la discusión sobre las relaciones y diferencias entre demo-

cracia representativa y democracia participativa. Boaventura de Souza Santos y Leonardo Avritzer se refieren a estos dos modelos como hegemónico y contra-hegemónico, respectivamente¹⁵.

El primero de ellos se nutre de la herencia del pensamiento liberal y, más recientemente, de las tesis de Schumpeter sobre el carácter de la democracia como un procedimiento para escoger las élites gobernantes¹⁶. Son principios básicos de esta concepción la contradicción entre movilización e institucionalización (Huntington); la valoración positiva de la apatía política; la concentración del debate democrático en la cuestión procedimental de los diseños electorales (Schumpeter y Bobbio); el pluralismo como forma de incorporación de los partidos y de competencia entre las élites (Dahl); y la reducción al mínimo de la participación, con base en el argumento de la complejidad de las sociedades y de las escalas en la toma de decisiones (Bobbio). Esa noción hegemónica se extendió rápidamente en el mundo, pero generó en los países centrales una situación paradójica: a medida que ganaba terreno experimentaba una doble crisis de participación y representación política: los ciudadanos se mostraban cada vez más apáticos para intervenir en el escenario político y no se sentían interpretados por sus representantes. A ello se añadió la aparición de nuevos escenarios para el ejercicio de la democracia, especialmente en el ámbito territorial, en un contexto nuevo, el de la globalización.

Esta concepción hegemónica se articuló en torno a la respuesta a tres problemas específicos: la relación entre sustancia y forma de la democracia; el papel de la burocracia en la toma de decisiones y, finalmente, la inevitabilidad de los sistemas de representación política en las sociedades de masas. En su libro “Capitalismo, socialismo y democracia” Schumpeter se pregunta si es posible que el pueblo gobierne. Su respuesta es negativa y termina en un argumento procedimentalista: el pueblo no es capaz de asumir posiciones racionales frente a cuestiones determinadas¹⁷, por lo cual debe acogerse a un procedimiento para la selección de quienes sí pueden elaborar ese argumento racional, es decir, los gobernantes. Así, el proceso democrático es un arreglo institucional para llegar a las decisiones políticas y administrativas, mediante la selección por el pueblo de quienes lo han de gobernar. Las reglas para

¹⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa y AVRITZER, Leonardo, “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, en SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002, pp. 39-82. Lo que sigue se acoge a la argumentación de estos autores.

¹⁶ SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, 2 Tomos, Barcelona, Ediciones Orbis, 1988.

¹⁷ Para Schumpeter los individuos en la política ceden a impulsos irracionales y extra-racionales y actúan de manera casi infantil al tomar decisiones, lo que facilita la manipulación de las masas en el ámbito político.

la toma de decisiones se convierten en un método para la constitución de gobiernos. Bobbio¹⁸ da un paso adelante y plantea que la democracia es un sistema de reglas para la formación de las mayorías, entre las que cabe destacar el peso igual de los votos y la ausencia de distinciones económicas y sociales en la conformación del electorado. La democracia queda “reducida” a un conjunto de reglas que rigen el proceso electoral.

Un segundo campo de controversia que consolidó la visión hegemónica es el peso creciente de la burocracia en los sistemas democráticos. Weber¹⁹ centró ese debate al mostrar la pérdida de control de las decisiones económicas y políticas por parte de los ciudadanos y el control creciente ejercido por las organizaciones burocráticas. Las formas complejas de administración estatal, caracterizadas en detalle por Weber, habrían hecho imposible el modelo rousseauiano de una gestión participativa por parte del conjunto de los ciudadanos y la propuesta de Marx de un gobierno obrero, delineada en su análisis de la guerra civil en Francia. Para Weber el surgimiento de la burocracia no está asociado a la organización de clase de la sociedad capitalista ni es un fenómeno que se restringe a la esfera de la producción material. Está vinculado más bien al desarrollo del Estado moderno y abarca distintas esferas de la sociedad. En la segunda mitad del siglo XX ese debate adquirió relevancia como consecuencia del fortalecimiento del Estado de bienestar en los países del norte y del Estado desarrollista-intervencionista en los países del sur. La mirada de la burocracia fue positiva, en tanto su crecimiento permitiría al Estado cumplir su función redistributiva y de satisfacción de las necesidades de la población. Los ciudadanos, al aceptar las bondades del Estado de bienestar, estarían aceptando al mismo tiempo la pérdida de control sobre las decisiones económicas y políticas.

Finalmente, un tercer elemento que reforzó la hegemonía conceptual y política de la democracia liberal es la percepción de que la representatividad constituye la única solución posible al problema de la toma de decisiones en las democracias de gran escala. Como lo señala Bobbio²⁰ el modelo de intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, propio de las antiguas ciudades-Estado, no tiene aplicabilidad en sociedades de masas, precisamente por su tamaño. Por tanto, es preciso recurrir a un mecanismo que sea representativo y, a la vez, práctico. La representación política llena esas dos exigencias: de una parte, los cuerpos de representación reflejan la distribución de intereses del conjunto del electorado; de otra, facilita la toma de decisiones al circunscribirla a un número limitado

¹⁸ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

¹⁹ WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

²⁰ Op. cit.

de personas. Esto llevó a que en los sistemas democráticos se diera gran relevancia a los procesos electorales y, por tanto, a las cuestiones de procedimiento.

La noción hegemónica de democracia no resuelve, sin embargo, algunos interrogantes relacionados con estos tres temas. En primer lugar, el énfasis en los asuntos de procedimiento impide dar respuesta satisfactoria a dos tipos de cuestiones: de un lado, si las elecciones agotan los procedimientos de delegación del poder por parte de los ciudadanos; de otro, si los procedimientos de representación dan suficiente cuenta de la diversidad social, cultural y política de la sociedad. En segundo lugar, los teóricos que argumentan en favor de la creciente influencia de la burocracia en las decisiones colectivas no logran contrarrestar el escepticismo sobre la capacidad de las burocracias de manejar con creatividad y de asimilar la totalidad de la información propia de la gestión pública. De otra parte, las formas burocráticas abogan por las soluciones universales, homogéneas, cuando precisamente las cuestiones administrativas exigen cada vez más pluralismo en la consideración de los problemas y de sus soluciones.

Finalmente, la tesis de la inevitabilidad de la representación política en sociedades complejas y de masas, si bien resuelve parcialmente el problema de la delegación del poder en gran escala deja sin respuesta una cuestión de igual importancia, a saber: la representación adecuada de las identidades minoritarias en los cuerpos de representación.

Estas cuestiones no resueltas fueron las que inspiraron en parte el inicio de la discusión sobre la democracia participativa y las que explican por qué esta última ha ganado terreno en época reciente. Los arreglos participativos emergen como respuesta a tales vacíos, especialmente en aquellos países donde se acentúa la diversidad geográfica, étnica y social y donde amplias capas de población no logran hacer reconocer sus propios derechos.

En efecto, junto a la noción hegemónica de democracia surgió en la segunda mitad del siglo XX un conjunto de concepciones alternativas contra-hegemónicas que, sin romper con el procedimentalismo del modelo liberal, lo vincularon a una concepción del mundo y de la vida dando lugar a una noción de democracia como forma de perfeccionamiento de la convivencia humana. Según tal concepción, la democracia es una nueva “gramática” de organización de la sociedad y de su relación con el Estado. Uno de los puntos de partida de este nuevo concepto sustantivo de democracia es el reconocimiento de la pluralidad humana y el rechazo a toda forma homogeneizadora, única, universal de organización de la sociedad.

Así, pues, la democracia no constituye un mero accidente histórico o una simple obra de ingeniería institucional. Es una forma sociohistórica, es decir, configurada en el espacio y en el tiempo, que no se rige por unas supuestas “leyes naturales”. El eje que da sentido a esta nueva gramática es un elemento de indeterminación que consiste no tanto en no

saber quién será el nuevo ocupante de una posición de poder, sino la posibilidad permanente de inventar nuevas formas de organización social y de relación con el Estado. En esa perspectiva la democracia es una ruptura positiva en la trayectoria de una sociedad y ello implica abordar los elementos culturales de esta última (formas de pensar y de actuar socialmente construidas). El procedimentalismo adquiere nuevo sentido: se convierte en una práctica social y no en un método formal de constitución de gobiernos.

Habermas introduce un elemento central en esta nueva concepción. Según él la construcción de esta nueva gramática societaria exige una condición de publicidad. La esfera pública es un espacio en el cual los excluidos –mujeres, minorías étnicas, trabajadores y otros– pueden problematizar en público una condición de desigualdad que opera en la esfera privada. Las acciones públicas les permiten a los individuos cuestionar su exclusión de los arreglos políticos a través de un principio de deliberación societaria según el cual “sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes en una discusión racional”²¹. La introducción de este principio de deliberación coloca en el seno de la discusión democrática un procedimentalismo social y participativo que se apoya en la pluralidad de las formas de vida existentes en las sociedades contemporáneas. Para ser plural la política tiene que contar con el asentimiento de los actores en procesos racionales de discusión y deliberación. El procedimentalismo se convierte en una forma de ejercicio colectivo del poder político cuya base es un proceso libre de presentación de razones entre iguales. La democracia participativa se apoya así en un discurso argumentativo asociado al hecho básico del pluralismo, lo que establece un nexo entre forma y sustancia de la democracia, entre procedimientos y participación política²².

Otro elemento clave en la noción de democracia participativa es el papel de los movimientos sociales en la institucionalización de la diversidad cultural y en la resignificación de la política. Varios autores, entre ellos Escobar, Álvarez Dagnino²³, plantean que la política es un campo de disputa en torno a la significación cultural de las prácticas sociales. En tal sentido los movimientos sociales no podrían ser disociados del campo político; más aún, contribuyen a su ampliación en la medida en que intentan transformar las prácticas domi-

²¹ HABERMAS, Jürgen, *Between facts and norms*, Cambridge, MIT Press, 1995, citado por Santos y Avritzer, op.cit., p. 52.

²² Experiencias como el presupuesto participativo en Brasil o, para no ir más lejos, los planes de vida en las comunidades indígenas del Cauca o las asambleas constituyentes municipales en Colombia expresan este nexo entre procedimientos (cómo definir prioridades y asignar recursos para suplir necesidades) y participación (actores, intereses y deliberación en el escenario público).

²³ ESCOBAR, Arturo, ÁLVAREZ, Sonia y DAGNINO, Evelina, *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Taurus, 2001

nantes, incrementar la ciudadanía y asegurar la inserción de los excluidos en la política. Esto es particularmente cierto en los países del sur, en los cuales la redemocratización no implicó un desafío a los límites estructurales de la democracia, como se supuso en el debate en los años 60. Lo que ese proceso produjo al incorporar nuevos actores en la escena política fue una disputa en torno al significado de la democracia y a la constitución de una nueva gramática social.

De esa forma en los años 80 en América Latina se comenzó a construir una nueva respuesta a los tres problemas que permitieron al modelo liberal representativo convertirse en hegemónico: en primer lugar, se estableció un vínculo entre procedimentalismo y participación como requisito para construir una nueva gramática social que permitiera transformar las relaciones de género, de raza y de etnia, por ejemplo, y definir una nueva forma de relación entre la sociedad, el Estado y el mercado.

En segundo lugar, el aumento de la participación social llevó a un cuestionamiento de la salida burocrática y no participativa al problema de la toma de decisiones, especialmente en el plano local, dando así una respuesta tanto a las relaciones entre las prácticas sociales y las decisiones administrativas, a través de la iniciativa de los actores sociales en la definición de asuntos públicos como al problema de escala en el debate democrático. Finalmente, la participación hace visible el problema de la relación entre representación y diversidad cultural y social. A medida que aumenta el número de actores en la escena política los cuerpos de representación dan cada vez menos cuenta de esa diversidad perjudicando a los sectores más vulnerables de la sociedad. La participación puede dar una salida a ese problema al permitir la expresión de los sectores mencionados, complementando de esa manera los tradicionales canales de representación política.

Esta noción de democracia participativa se encuentra muy vinculada a la de ciudadanía, pues la participación no es otra cosa que la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes. La participación concreta en la realidad, lo que de manera formal se establece en la norma (la igualdad ante la ley) y abre la posibilidad a sectores tradicionalmente marginados de la política para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas. La democracia participativa modifica las formas de relación entre la sociedad y el Estado a través de la inserción progresiva de nuevos actores sociales en la escena pública, en la deliberación política y en la toma de decisiones. Ello implica el abordaje de nuevos temas, hasta ahora relegados a un segundo plano en el conjunto del sistema político: la redefinición de las identidades y los vínculos sociales y el aumento de la participación, en especial en el plano local.

Estos procesos, sin embargo, no operan de manera fluida, en tanto ellos mismos son objeto de una disputa política, máxime cuando aparecen como una contratendencia a la hegemonía del modelo de democracia representativa. Los defensores de esta última interpretan la participación como una “sobrecarga” de demandas sociales que pueden poner en riesgo los procesos de acumulación de capital y la lógica misma del sistema representativo. Por eso su reacción es la descalificación de la participación como amenaza a la gobernabilidad y a la estabilidad del sistema político y el despliegue de estrategias de cooptación y de integración de los nuevos actores a la lógica dominante. Allí residen las más importantes limitaciones de la democracia participativa. Esta se encuentra amenazada en forma permanente por la cooptación de los nuevos liderazgos por parte de los sectores tradicionales, a fin de frenar su impulso y el alcance de su acción, así como por el diseño de mecanismos de control social “desde arriba” que, incluso, incorporan procedimientos participativos como es el caso de algunas experiencias de planeación participativa que terminan “instrumentalizando” la participación en favor de intereses ajenos a los de los participantes.

La calificación que hacen Santos y Avritzer de la democracia participativa como modelo “contra-hegemónico” no puede llevar a engaños en el sentido de contraponerla antagónicamente a la democracia representativa. Por el contrario, el debate contemporáneo parece conducir a un consenso en torno a la necesidad de que esos dos modelos converjan, se complementen y enriquezcan los regímenes democráticos aportando cada uno sus fortalezas. Tal complementariedad implica una articulación más profunda entre los dos modelos. Por ejemplo, el reconocimiento por parte del gobierno de que el control social de la gestión pública y los procesos de deliberación pública pueden sustituir parte de los procesos de representación y deliberación propios de la democracia representativa. Esta debe flexibilizarse para integrar en el debate político-electoral las propuestas de reconocimiento cultural y de inclusión social.

LA PARTICIPACIÓN COMO INTERVENCIÓN

La participación puede ser entendida como una forma de acción individual o colectiva que implica un esfuerzo racional e intencional de un individuo o un grupo en busca de logros específicos –tomar parte en una decisión, por ejemplo– a través de una conducta cooperativa²⁴.

²⁴ Conducta cooperativa no significa necesariamente consensuada, pues ello negaría la diferencia de intereses y motivaciones de los actores involucrados en la acción. Los procesos participativos, si bien operan con base en la definición de metas compartidas generan en la mayoría de los casos tensiones y conflictos que pueden implicar la exclusión de sujetos cuando no es posible llegar a acuerdos a través de procedimientos democráticos.

Esta noción es, sin embargo, formal pues no alude a las lógicas sociales que orientan la acción ni a los mecanismos específicos a través de los cuales opera. En realidad, la noción ha adquirido sentidos diferentes según las circunstancias y el lenguaje dominante en cada época²⁵. Desde la segunda posguerra hasta mediados de la década del 70 del siglo pasado el análisis de la participación estuvo muy influido por las teorías de la modernización y la marginalidad. Estas consideran que una parte importante de la población, sobre todo en sociedades “subdesarrolladas” o del Tercer Mundo, vive en condiciones de marginalidad, es decir, en una situación de “invalidez” activa y pasiva que le impide acceder a los beneficios del desarrollo y contribuir a la construcción de la modernidad. Atados a una cultura “tradicional”, con bajos niveles educativos y carentes de los medios para organizarse y movilizarse colectivamente de manera autónoma, estos sectores son presa del atraso económico, poco relevantes en lo social y subordinados en lo político.

La participación es entendida entonces como el “antídoto” de la marginalidad, como una estrategia de incorporación de los grupos marginales al desarrollo. Incorporar significa que una serie de agentes externos de diversa índole (el Estado, las ONG, la Iglesia, o los voluntariados) ponen en marcha –como de hecho sucedió en América Latina en las décadas del 60 y 70– estrategias de capacitación y promoción popular encaminadas a integrar a los marginales al mundo moderno.

La participación adquiere así algunas características relevantes: en primer lugar, resulta ser un proceso heterónomo, pues dada la incapacidad de los marginales de transformar su condición por sus propios medios, en virtud de su elevado grado de fragmentación, dependen de agentes externos que los saquen de ese estado y los conduzcan por el camino de la modernización cultural. En segundo lugar, en los procesos participativos se establece una fuerte asimetría vertical en la relación entre agente externo y marginal. El primero, supuesto portador de los valores de la modernización y el desarrollo, es el encargado de capacitar al segundo para que cambie en forma paulatina su esquema cultural de referencia sin que este último tenga iniciativa alguna ni poder de decisión sobre los ritmos y formas de ese cambio. El agente externo impone así su punto de vista y sus estrategias de cambio cultural. El marginal es un beneficiario pasivo de los programas de promoción y capacitación. Finalmente, la participación es un mecanismo de adaptación cultural a través del cual los marginales se acogen al sistema de normas y valores vigentes (la “cultura moderna”) y se integran al mundo desarrollado sin poner en tela de juicio sus estructuras ni sus formas de operación. Es, en últimas, un poderoso instrumento de integración social.

²⁵ Lo que sigue se apoya en VELÁSQUEZ, Fabio, “Desencantos y promesas: a propósito de la participación en la gestión local en Colombia”, en BURCHARDT, Hans-Jürgen y DILLA, Haroldo, *Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización*, Caracas: Nueva Sociedad, 2001, pp. 77-96.

Desde mediados de la década del 70 y durante la del 80 la teoría marxista de las clases y las teorías de los movimientos sociales hicieron una fuerte crítica a esta interpretación destacando que la sociedad, más que un organismo integrado de forma armónica por instituciones funcionales, es más bien un escenario de confrontación de fuerzas (clases, actores, grupos), con distintos grados de cohesión, intereses diferenciados, recursos desiguales y apuestas divergentes sobre problemas compartidos. En ese sentido, el disenso adquiere un papel más importante que el consenso y el conflicto se erige como fuente generadora de dinámicas sociales. Las instituciones políticas adquieren, por tanto, un papel mucho más relevante que en el enfoque anterior colocando el problema del poder como uno de los nodos claves de jerarquización de actores y grupos sociales.

En esa perspectiva, asumida por el presente estudio, la participación es entendida como intervención antes que como incorporación. Es decir, se la mira como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso “en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”²⁶.

Este enfoque asigna a la participación rasgos opuestos a los que se derivaban de la noción anterior: en primer lugar, la concibe como un proceso autónomo en el que cada uno de los participantes opera sobre la base de decisiones propias fundadas en su lectura de la realidad y en sus propios intereses y posibilidades. En segundo lugar, las asimetrías que operan en el proceso son de carácter horizontal. No todos los participantes están dotados de los mismos recursos (materiales, de información o de poder, por ejemplo), pero se supone que ningún sector por definición tiene algún privilegio en el proceso. Las fuerzas se van alinderando en el propio trayecto y, al final, es muy posible que la voluntad de uno o varios sectores se imponga sobre la de los demás. Lo importante es que existen reglas de juego claras y equitativas que impidan que las diferencias entre los participantes se conviertan en *handicap* para algunos de ellos. El objetivo de la participación no es necesariamente integrarse en lo social a una cultura dominante. Puede ser perfectamente la transformación total del orden vigente o la introducción de cambios (culturales, políticos o económicos) que modifiquen sus reglas de juego.

²⁶ VELÁSQUEZ, Fabio, “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, en *Revista Foro*, N° 1, Bogotá, septiembre de 1986, p. 22.

La participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. En otros casos, participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien, puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación puede consistir en la toma de decisiones sobre asuntos específicos.

A esta diversidad de niveles de participación pueden añadirse modalidades diferentes según el ámbito en el que se desarrolla y el tipo de intereses predominantes. Cunill distingue entre participación política, ciudadana, social y comunitaria²⁷. La primera hace referencia a la intervención de individuos u organizaciones en la esfera pública en función de intereses globales (bien común). La participación ciudadana opera igualmente en la esfera pública, pero en función de intereses particulares de cualquier índole (territoriales, corporativos o gremiales, entre otros). La participación comunitaria alude al esfuerzo de una comunidad territorial para mejorar la calidad de su hábitat y, en general, de sus condiciones de vida mientras que la participación social se refiere más bien al agrupamiento de personas y grupos con intereses similares con el objeto de reivindicarlos, defenderlos o negociarlos. Estas dos últimas modalidades, a diferencia de las anteriores, operan en la esfera privada. Este estudio se centra en el análisis de la participación ciudadana en el ámbito municipal, a través de instancias formales creadas por la Constitución y las leyes.

Un tema que ha ganado mucho terreno en la discusión del concepto es el de las condiciones tanto objetivas como subjetivas de la participación. Las primeras aluden al conjunto de elementos que forman parte del entorno del actor favoreciendo su interés por intervenir en una situación determinada o elevando los costos de la no participación. Pueden resumirse bajo la noción de oportunidad en el sentido de conjunto de opciones que brinda el entorno sociopolítico de los agentes participativos, tales como el grado de apertura del sistema político a la expresión de los ciudadanos, la existencia de un clima social y cultural favorable a la participación y de instancias, canales e instrumentos que faciliten su ejercicio y, por último, la densidad del tejido social (existencia de identidades sociales y de sus respectivas organizaciones), la cual determina los grados de articulación/desarticulación de los individuos y grupos en el momento de actuar.

En cuanto a las condiciones subjetivas pueden ser vistas como recursos (tiempo, dinero, información, experiencia, poder) y como motivaciones. Los primeros aseguran que el proceso participativo pueda tener lugar, se sostenga y produzca algún impacto. Las segundas

²⁷ CUNILL, Nuria, *Participación ciudadana*, Caracas: CLAD, 1991.

hacen referencia a las razones para cooperar que tienen los individuos y que los empujan a la acción. Aguiar distingue entre macro y micromotivaciones²⁸. Las primeras hacen referencia a “motivos para cooperar de carácter general socialmente compartidos que a menudo –aunque no necesariamente– no tienen en cuenta las consecuencias individuales de la cooperación”²⁹. Tienen que ver con lo que se conoce como las normas sociales de cooperación que llevan a los individuos a sumarse a procesos colectivos porque creen que es conveniente hacerlo, independientemente de que obtengan algún beneficio.

Las micromotivaciones aluden, por el contrario, a aquellos motivos por los cuales elegimos la cooperación en ciertas circunstancias en las que, por lo común, el cálculo de las consecuencias tiene un peso muy grande. Pueden ser de carácter egoísta o altruista, pero siempre están ligadas a una concepción instrumental de la participación en la que el peso de las consecuencias de la acción es decisivo para determinar si un individuo interviene o no en una acción colectiva.

El ejercicio de la participación no es fluido ni libre de obstáculos. Por el contrario, implica enfrentar resistencias e intereses del entorno que buscan frenarla o distorsionarla. Kliksberg señala, entre otros, los siguientes³⁰:

- a. *El eficientismo de corto plazo*: A la participación se la cuestiona por incrementar costos y tiempo en el logro de objetivos, debido a la intervención de distintos grupos sociales en la toma de decisiones. Ese argumento puede ser cierto para el corto plazo, pero no toma en cuenta los beneficios potenciales que en el largo plazo se derivan de la participación.
- b. *El reduccionismo economicista*: Algunas personas evalúan la participación con categorías económicas de análisis. Les interesa de manera exclusiva la relación costo/beneficio medida en esos términos. Otros aspectos, como la autoestima de los agentes participativos, la confianza en las fuerzas del grupo o los valores de solidaridad, por ejemplo, quedan relegados a un segundo plano, en tanto no tienen un vínculo directo con la racionalidad económica. Al mirar los resultados puramente económicos la participación se “deslegitima” y termina siendo estigmatizada como actividad de personas poco prácticas y soñadoras. Varios autores, entre ellos Amartya Sen y Robert Putnam han mostrado los límites de la mirada economicista, señalando que la motivación

²⁸ AGUIAR, Fernando, “La lógica de la cooperación”, en AGUIAR, Fernando (comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*, Madrid: Ediciones Pablo Iglesias, 1991.

²⁹ *Ibid.*, p. 33.

³⁰ KLIKSBURG, Bernardo, “Seis tesis no convencionales sobre participación”, en KLIKSBURG, Bernardo y TOMASSINI, Luciano (compiladores), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires: F.E.E.-BID-Fundación Felipe Herrera-Universidad de Maryland, pp. 184 y ss.

utilitaria no es la única que incentiva a los individuos y que existen otras dimensiones de la participación que la sustentan y le añaden valor.

- c. *El predominio de la cultura organizativa formal*: a la participación se la critica como antítesis de los modelos de organización formal basados en conceptos de orden, jerarquía y mando. Por el contrario, la participación está basada en la cooperación, la horizontalidad, la flexibilidad y la gerencia adaptativa. Es, en otras palabras, otra cultura, que no necesariamente es aceptada por mentalidades ligadas a viejos conceptos sobre la organización y el manejo de procesos.
- d. *La subestimación de los pobres*: Para algunos los pobres son incapaces de integrarse a dinámicas de participación por su debilidad educativa y cultural, por sus liderazgos “primitivos” y su mentalidad “tradicional” que constituye más una carga que un recurso. Así la participación está condenada a fracasar, lo que justificaría imponer decisiones desde arriba (desde mentes ilustradas) y desestimular el protagonismo de los pobres.
- e. *La tendencia a la manipulación de la comunidad*: esta es una de las “tentaciones” mayores en contra de la participación. El clientelismo es una de las formas favoritas que adopta la manipulación, pero también los estilos “autoritarios” de gestión de procesos sociales, disfrazados con el lenguaje de la participación. La consecuencia es la misma: el fracaso de las experiencias, el desencanto de la gente y la pérdida de legitimidad de la participación.
- f. *El problema del poder*: No pocos procesos participativos se debilitan o fracasan por la ausencia de una voluntad política que los promueva, les asegure condiciones favorables y acoja sus resultados. Tal disposición no existe en todos los casos, entre otras cosas por el temor de las autoridades locales a perder su autoridad y su capacidad de decisión. Varias experiencias demuestran lo contrario: que la promoción de la participación puede fortalecer la autoridad de quienes ejercen el gobierno y la capacidad de gestión de las administraciones públicas³¹.

La participación es, a la vez, un medio y un fin. Más exactamente, debe ser considerada como un fin intermedio. En otras palabras, se participa *para* algo, para obtener un beneficio, para construir redes solidarias, para contribuir al bien común o para ejercer las virtudes cívicas. No se participa sólo por participar, sino para alcanzar objetivos específicos en situaciones concretas. Pero, de otro lado, la participación es deseable, lo que la convierte de

³¹ Prueba de ello son los excelentes resultados alcanzados en Porto Alegre por la experiencia de presupuesto participativo, para citar solamente uno de los casos más reconocidos. Para no ir tan lejos, un estudio del Banco Mundial, realizado en Colombia en 1995, mostró que la capacidad de gestión de los municipios depende en gran medida de la participación ciudadana y de la presión y la iniciativa de los gobernados frente a sus gobernantes.

cierta manera en un fin, en cuanto componente central de la democracia. Esta doble naturaleza de la participación justifica todos los esfuerzos, cualquiera sea su origen, para promover su ejercicio y para crear normas sociales que la conviertan en práctica deseable. Pero, de igual manera, da sentido a las estrategias que la consideran como un instrumento fundamental para el logro de objetivos colectivos.

El tema de los fines alcanzables es crucial en la consideración de las experiencias participativas. Como se mostrará más adelante, para muchas personas la participación tiene sentido siempre y cuando le entregue resultados concretos. Estos pueden ser de carácter utilitario (beneficios particulares), solidario (fortalecimiento de la solidaridad y la cooperación en la solución de problemas o en el logro de metas) o, como ocurre en general, una combinación de esos dos tipos de resultados. La tarea del investigador consiste en descubrir el conjunto complejo de motivaciones y expectativas que llevan a la gente a participar, bajo el supuesto de que todas ellas son socialmente comprensibles. Así mismo, compete al investigador entender las relaciones entre tales motivaciones y el peso específico de cada una de ellas; por ejemplo, qué tanto pesan las motivaciones utilitarias y qué consecuencias puede acarrear esa elección individual en el proceso de construcción de una sociedad democrática.

Finalmente, la participación, en tanto puente entre la sociedad y el Estado implica mirar estos dos polos de la relación no como antagónicos, sino como complementarios. En otras palabras, la participación no es una repartición del poder *suma cero*, sino *suma positiva*: no se trata de entender la participación como negación del Estado por parte de la sociedad civil, ni como estatización de la sociedad que termina por subsumirla en lógicas puramente estatales. Los sistemas democráticos modernos se apoyan en el fortalecimiento de la esfera pública considerándola como lugar de encuentro entre actores sociales y políticos para la deliberación y la toma de decisiones colectivas. En tal sentido la participación fortalece a la vez al Estado y a la sociedad, sin que ello represente una pérdida de identidad de uno u otra.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La institucionalización de la participación ciudadana en Colombia obedeció a una crisis del sistema político, uno de cuyos elementos más visibles era la crisis de representatividad. El alejamiento entre electores y elegidos, la capacidad cada vez menor de los partidos –en especial los tradicionales– de interpretar el sentir de los colombianos, el desdibujamiento de las corporaciones públicas, reflejado todo ello en una progresiva desconfianza de la ciudadanía en la política y en el Estado le otorgaron a la participación un lugar central en la reestructuración del sistema, hasta el punto de que diversos sectores (líderes populares,

intelectuales, ONG, funcionarios del Estado) la catalogaron como una alternativa a los mecanismos de representación política. Ello explica por qué a finales de la década del 80 se oyeron algunas voces en el país criticando las normas que reglamentaron los mecanismos de participación ciudadana por el hecho de que no todos ellos eran decisorios, siendo que se habían creado para resolver la crisis de representatividad del sistema. Se partía del supuesto de que eran mecanismos sustitutos de los de representación y, en consecuencia, deberían tener un alcance decisorio.

Esto plantea un problema de fondo sobre las relaciones entre representación política y participación ciudadana. El tema ya ha sido propuesto en los debates contemporáneos sobre la democracia (representativa y participativa). El título del libro de Jacques Godbout (*La participation contre la démocratie*) planteó desde comienzos de los años 80 la cuestión a partir del análisis de las experiencias de participación ciudadana en Québec. En la introducción del trabajo señala Godbout: “Debo admitir que la participación, en los hechos, no era con frecuencia un complemento de la democracia, sino su sustituto (...) Participación contra democracia, de una parte, porque el uso de los mecanismos de participación disminuye generalmente la utilidad de la institución democrática, en el sentido de que ya no es preciso recurrir a ella en la toma de decisiones. Pero participación contra democracia, de otra parte, en un sentido más profundo que explica el primero: es que la democracia entendida en el sentido de mecanismo que basa la legitimidad y la autoridad de los gobernantes en su representatividad, tal cual surge de la libre elección de los gobernantes por los gobernados a través de elecciones periódicas, es una técnica muy eficaz para maximizar el poder minimizando la participación”³². De otra parte, las discusiones planteadas por algunos autores (entre ellos Sartori³³) contra los modelos de democracia directa, que inspiran en buena parte la llamada democracia participativa, ponen de presente la resistencia de ciertos enfoques a aceptar otros mecanismos diferentes a la representación política como modalidades de relación entre los gobernantes y los gobernados. Para ellos sólo la democracia representativa es democracia y sólo los partidos y los órganos de representación política tienen la función de canalizar la opinión pública.

Tres hipótesis parecen intervenir en ese debate: la primera de ellas entiende la participación como sustituto de la representación, habida cuenta de la crisis contemporánea de las formas de representación política y de la necesidad de construir espacios alternativos de comunicación entre la ciudadanía y el Estado. Una segunda hipótesis reafirma el papel de

³² GODBOUT, Jacques, *La participation contre la démocratie*, Québec: Editions Saint-Martin, 1983, pp. 7-8.

³³ SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Bogotá: Altamir Ediciones, 1994, especialmente el capítulo V.

la representación política como única expresión válida de los regímenes democráticos y relega a la participación a un terreno secundario en el funcionamiento de tales regímenes. La tercera hipótesis contempla las complementariedades entre representación política y participación ciudadana asignándoles funciones diferentes pero puntos de articulación que les permite enriquecerse de manera mutua y generar valor agregado, por ejemplo, en cuanto al fortalecimiento de lo público. Como se mostrará en este estudio, la relación entre estos dos ingredientes de la democracia es un tema presente en la valoración que hacen distintos actores de la participación ciudadana y constituye un punto central del debate que se ha venido tejiendo en Colombia sobre el alcance y los límites de la participación ciudadana.

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Este estudio coloca un énfasis especial en la planeación participativa. La razón es sencilla: la planeación ha sido una práctica extendida desde hace tiempo en sociedades muy diferentes y ha tenido un papel importante en la conducción de procesos económicos y sociales. Sus resultados, una mezcla de éxitos y fracasos, ponen de presente el papel destacado que ha desempeñado en el contexto de la gestión pública y la potencialidad que tendría en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

De otra parte, el tema de la planeación ha suscitado un debate importante en el seno de las ciencias sociales, muy ligado al cambio de paradigmas conceptuales y de los contextos sociopolíticos en los cuales dicha práctica se ha desarrollado. En tal sentido la apuesta por la planeación participativa es un esfuerzo teórico y práctico por superar viejos esquemas tecnocráticos, los cuales en su momento se apoyaron en lecturas de la realidad que terminaron por privilegiar el papel del saber técnico en los procesos de cambio. Hoy tales esquemas parecen superados por la propia realidad y han dado vía a propuestas alternativas que privilegian la intervención de la gente en la formulación de los planes.

Definiciones de planeación hay muchas. Según el Consejo Nacional de Planeación, es “un proceso permanente de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo, se delinean objetivos y metas concretos, se formulan estrategias para llegar a aquellas, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y evaluación de los resultados en términos de avances hacia el logro de la visión, se hacen los

ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso siempre con la vista puesta en el futuro vislumbrado por todos”³⁴.

Esta noción pretende superar la concepción tradicional de la planeación, caracterizada, según Parra, por ser centralista, tecnocrática y cortoplacista. Centralista, en el sentido de que era realizada desde el centro del poder a nivel nacional; tecnocrática, pues se apoyaba en una supuesta base científica “elaborada al margen de la sociedad civil por técnicos orientados a partir de visiones desarrolladas en la academia, casi siempre dictadas desde el exterior”³⁵. Y cortoplacista en tanto su horizonte era de corto o máximo de mediano plazo, sin preocuparse por pensar más allá.

La nueva visión de la planeación la concibe descentralizada, democrática y de largo plazo. Es, en primer lugar, una planeación realizada desde la periferia hacia el centro y desde abajo hacia arriba. Es lo que el Consejo de Planeación denomina la “planeación al derecho”. Democrática, por cuanto se pretende “recoger las aspiraciones, los sueños, los anhelos de la población” mediante un proceso de concertación social a nivel local, regional y nacional. En fin, de largo plazo en el sentido de que construye visión de futuro en forma colectiva.

La planeación participativa es a la vez proceso y escenario. Como proceso comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción.

La Constitución de 1991 creó el Sistema Nacional de Planeación y, como parte de él, los consejos Nacional y territoriales de Planeación, instancias de participación ciudadana en la planeación del desarrollo. A diferencia de otras instancias, de carácter sectorial, ésta supone de parte de sus integrantes contar con visiones integrales de futuro sobre la realidad local, regional y nacional que sirvan de soporte a la valoración que deben hacer de las propuestas de plan que les presentan las distintas autoridades públicas. Es de interés de este estudio examinar precisamente qué tanto existe esa mirada integral de territorio y nación en el sistema y qué tanto cuenta en el momento de formular, valorar y adoptar los planes de desarrollo.

³⁴ PARRA, Ernesto, “La trocha ciudadana”, en CNP, *Diez años de planeación al derecho*, Memorias del VI Congreso Nacional 2001, Bogotá, 2001, p. 63.

³⁵ *Ibid.*, p. 64.

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

En varios países de América Latina, incluido Colombia, la institucionalización de la participación tuvo lugar en el contexto de la descentralización del Estado en la década del 80³⁶. La descentralización emergió en el horizonte político de América Latina como alternativa al centralismo estatal con un doble propósito: garantizar una mejor prestación de los servicios y democratizar las decisiones públicas en el ámbito local. Constituyó una salida a la crisis del Estado desarrollista que entre los años 40 y 70 del siglo pasado tuvo un papel de primer orden en América Latina. Este fue un Estado altamente centralizado, en el que los niveles intermedios y locales de la administración pública tuvieron un perfil bajo en la toma de decisiones y una mínima capacidad para atender las demandas ciudadanas. Las políticas eran formuladas en el nivel central y las inversiones territoriales ejecutadas en un alto porcentaje por entes de carácter nacional. Se suponía que bajo ese esquema el Estado podría cumplir sus funciones de fomento de la producción, atención de las demandas ciudadanas y mantenimiento del equilibrio político.

La propia dinámica de este modelo fue configurando su crisis. El Estado fue mostrando una progresiva incapacidad para actuar de manera eficaz en el ordenamiento de la economía y en la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población y de mantener el clima de consenso necesario para avanzar en la ruta de la modernización. La brecha fiscal se fue ampliando y no pudo ser aliviada por el crédito externo. Por el contrario, a finales de la década del 70 algunas economías latinoamericanas se fueron convirtiendo en exportadoras netas de capital vía pago de la deuda externa. Esto limitó en forma severa las posibilidades de crecimiento económico. A esa crisis fiscal se sumó una de orden social y político: los canales de representación dejaron de cumplir su función y se produjo un divorcio entre electores y elegidos. El clientelismo y la corrupción invadieron las esferas de la administración pública y el centralismo se convirtió en una talanquera asfixiante que le restó al Estado agilidad de respuesta. Ello derivó en una crisis de representación y credibilidad que generó expresiones de protesta y de rebeldía contra el sistema político, muchas de las cuales fueron acalladas con la implantación de regímenes dictatoriales.

Desde comienzos de la década del ochenta comenzaron a aplicarse en varios países medidas de ajuste orientadas a disminuir el déficit fiscal. Se redujo el gasto público, especialmente el social, se incrementaron las cargas tributarias, fueron liberados los precios y desregulados los mercados, se propició la apertura de las economías al mercado externo y

³⁶ VELÁSQUEZ, Fabio, "Descentralización y gestión local en América Latina", en VARIOS, *América Latina: entre el desencanto y la esperanza*, Bogotá, EZE-Viva la Ciudadanía, 1997, pp. 26-45.

se adoptaron políticas laborales de libre contratación y de incremento salarial por debajo de las tasas de inflación. La idea era ‘apretarse el cinturón’ para generar ahorro, aumentar la inversión y equilibrar las arcas del Estado.

La descentralización surgió entonces como una estrategia de reforma estatal en época de crisis orientada a devolver a los municipios y regiones, en especial a los primeros, un protagonismo que habían perdido hacía mucho tiempo. Pero esas reformas no fueron todas diseñadas con el mismo molde. Dos modelos parecen signar su orientación: según el primero de ellos, el Estado debe reducir su protagonismo en los procesos de desarrollo y dejar que las fuerzas del mercado y la iniciativa autogestionaria de los agentes sociales aseguren una óptima asignación de recursos y un funcionamiento más eficiente de la economía. Para tal efecto se busca reducir o eliminar las trabas políticas al libre desenvolvimiento de las fuerzas económicas y dejar que el mercado asuma el papel rector del cambio político y social. Ello implica reducir el poder de la intervención del Estado en la economía y despolitizar la gestión pública.

La sociedad autogestiona su bienestar, vía mercado. Es en el escenario de la oferta y la demanda y no en el del asistencialismo estatal donde los distintos grupos sociales deben buscar la satisfacción de sus necesidades. La acción colectiva pasa a un segundo plano, aunque la participación es considerada como pieza clave del modelo, pero entendida como prestación de servicios por parte de los agentes económicos y como intervención directa de los individuos en la autogestión de sus propias necesidades (fragmentación social).

La descentralización en esta óptica se convierte en un medio para descargar al Estado central de funciones y responsabilidades a fin de volverlo más liviano en su tamaño y en su capacidad interventora. Se entrega a los entes territoriales un conjunto de competencias y atribuciones cuya ejecución debe compartir con entes privados y con agentes no gubernamentales a fin de garantizar mayor eficiencia en el uso de recursos escasos, mayor eficacia en la satisfacción de las necesidades de la población y de reducir los riesgos de corrupción y burocratización en las tareas de gobierno.

El segundo modelo parte del supuesto de que la búsqueda del desarrollo exige una acción complementaria entre el Estado, el mercado y los agentes sociales. El Estado debe responsabilizarse de la provisión de bienes públicos, infraestructuras y equipamientos sociales, de la promoción del desarrollo científico y tecnológico, del fomento de la competitividad y de la articulación de la economía nacional al escenario internacional. Debe asumir de igual manera un papel relevante en la distribución del ingreso, regular la acción de los agentes económicos y sociales y, en particular, convocarlos para concertar con ellos consensos estratégicos alrededor de las metas de desarrollo y bienestar. Representación y participación constituyen los ejes en torno a los cuales se articula el sistema democrático. Se trata de

hacer compatible la democracia sustantiva con la democracia formal y la representativa con la participativa. Ello supone el fortalecimiento del tejido social y la constitución de actores colectivos que den vida a este proyecto concertador.

El sentido y el papel de la descentralización cambian. Descentralizar significa ante todo fortalecer los entes territoriales para que sean capaces de cumplir en el ámbito local las funciones a ellos asignadas: promoción del crecimiento económico, estímulo a políticas de equidad, definición concertada de las estrategias de desarrollo local y modernización y democratización de la gestión pública.

La eficiencia y la eficacia se compatibilizan con los valores de la equidad, la democracia y la sostenibilidad. La participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio. Se propende por la densificación del tejido social y por la multiplicación de los canales de participación (de consulta, iniciativa ciudadana, fiscalización, concertación y gestión). En síntesis, la descentralización cobra sentido como estrategia para multiplicar las opciones de poder, para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones públicas y para adecuar estas últimas a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y equidad.

La experiencia colombiana ha combinado estas dos modalidades, cada una de las cuales ha tenido mayor peso específico en distintas fases del proceso. Tres momentos ha vivido este último desde su formalización legal a mediados de la década del 80³⁷. En el primero de ellos la descentralización estuvo íntimamente ligada a estrategias de fortalecimiento de los entes territoriales y de apertura de mecanismos de participación, en especial en el plano local. El gobierno central había acaparado a lo largo del siglo XX competencias y recursos en diferentes campos. Durante la década del 70 y en la primera mitad de los años 80 se multiplicaron las movilizaciones ciudadanas regionales y locales, especialmente en municipios pequeños y medianos, que poco a poco se convirtieron en factor de desestabilización institucional, lo que aceleró la aprobación de las reformas descentralistas. La descentralización se convirtió entonces en un instrumento de apertura política.

Las normas aprobadas en 1986-87 entregaron a los municipios un conjunto importante de competencias en campos como el agua potable y el saneamiento básico, la educación y la salud, el deporte, la asistencia técnica agropecuaria, la adjudicación de baldíos, el desarrollo rural integrado, la seguridad alimentaria, la adecuación de terrenos urbanos, la vivienda popular, la construcción y conservación de vías dentro del perímetro urbano, la regulación

³⁷ VELÁSQUEZ, Fabio, "La agenda de la descentralización en Colombia", en *Revista Foro*, N° 38, Bogotá, marzo de 2000, pp. 5-20.

del transporte urbano y la atención a grupos vulnerables (niños y ancianos). Así mismo fortalecieron los fiscos municipales, tanto en materia de ingresos propios como de transferencias. Introdujeron de igual manera una serie de mecanismos e instancias de participación política y ciudadana creando de esa forma un marco normativo e institucional que permitiría modificar de manera sustancial las relaciones entre gobiernos locales y ciudadanos. De esta forma, no sólo se redefinieron las relaciones entre los entes territoriales y el gobierno nacional, sino que se introdujeron instrumentos de democratización de la gestión local.

La Constitución de 1991 inauguró una nueva fase de la descentralización en Colombia. La coyuntura era bien diferente a la de un lustro atrás: el contexto internacional mostraba nuevos rasgos (globalización, cambio tecnológico, transformación de los procesos productivos, transnacionalización del capital, etc). En el ámbito interno el modelo de sustitución de importaciones se había agotado, lo que hacía necesario reorientar la actividad económica, en especial la productiva, y colocarla a tono con las nuevas exigencias del mercado internacional. El país vivía una creciente y multiforme ola de violencia y un paradójico contraste entre el ritmo aceptable de crecimiento de la economía y el aumento también notable de los niveles de pobreza. Se trataba entonces de modificar la arquitectura del Estado buscando que éste fuera más ágil, menos interventor y regulador, menos centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado como un asignador de recursos abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública. En lo que respecta a la descentralización ya no se pretendía tanto responder a una situación de conflicto regional o de recuperar legitimidades perdidas, como a mediados de la década del ochenta, sino más bien adecuar la estructura del Estado y de la administración pública a las exigencias de la apertura económica y la globalización.

La descentralización adquirió un nuevo perfil: contribuir a la reducción del tamaño del sector público y crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado. De una estrategia basada en la relegitimación del sistema político mediante la apertura política se hizo el tránsito hacia una estrategia de apoyo a la apertura económica.

El énfasis de la descentralización varió de manera sensible: en lugar de fortalecer los gobiernos locales para que prestaran mejores servicios y se comunicaran en forma más fluida con la población, se buscó privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública bajo el lema de la eficiencia y la eficacia y controlar el proceso desde el nivel central. Sobre este último punto, el gobierno de César Gaviria intentó a través de las iniciativas legislativas presentadas al Congreso ejercer un control “desde arriba” de la descentralización. La Ley de competencias y recursos (Ley 60 de 1993) y la de servicios públicos (Ley 142 de 1994) son ejemplo del grado de injerencia del gobierno central en el manejo de los asuntos locales.

En 2003 la descentralización pasa por una tercera fase, de transición, cuyo rasgo principal es la tensión entre el gobierno central, que ha ‘metido en cintura’ a departamentos y municipios a fin de lograr las metas del ajuste fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional, y los entes territoriales, que no aceptan ceder ni un milímetro de la autonomía que les fue conferida por la Constitución de 1991. La tensión se centra en la cuestión de las finanzas municipales y, en concreto, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación. Lo que está en juego en esta fase no es sólo el presente de la descentralización, sino su futuro en el mediano plazo. No es sólo un problema financiero, aunque éste tiene un peso significativo en la actual coyuntura, sino el tema mismo de la autonomía, o mejor, de las relaciones entre el gobierno nacional y los alcaldes y gobernadores. Lo que está de por medio es una discusión sobre la estructura del Estado y sobre la responsabilidad de cada uno de sus niveles en la promoción del bienestar de los colombianos.

Se trata de un debate de fondo en el que hasta ahora el gobierno nacional ha impuesto su punto de vista y su poder a través del Acto legislativo 01 de 2001 y de las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001. El gobierno ha hecho una lectura fiscalista de la descentralización culpándola del déficit fiscal nacional y ha procedido en consecuencia recortando las transferencias territoriales y limitando la libertad de gasto de los gobiernos municipales y departamentales. Poco pudieron estos últimos para contrarrestar la estrategia del gobierno central.

En todo este trayecto la participación, en su forma más institucionalizada, ha tenido momentos de auge y caída. Generó una gran expectativa y una importante movilización ciudadana en la década del 80, las que se incrementaron con la aprobación de la Carta Política en 1991. Los desarrollos legislativos de esta última introdujeron un número considerable de espacios de participación, que abrieron nuevas posibilidades de movilización de la población. Actualmente el tema no tiene ninguna prioridad para el gobierno nacional. Como se verá en los próximos capítulos, los resultados no muestran una tendencia definida de éxito o fracaso. Hay señales en ambas direcciones. Lo que sí queda claro es que la participación ha sido una importante aliada de ciertas transformaciones políticas locales y un instrumento clave para mantener vivas algunas fortalezas del proceso descentralista.

LO GLOBAL Y LO LOCAL

Un referente clave para la comprensión de la evolución de la descentralización y la participación es el peso determinante de la globalización en la configuración del territorio local y regional. Desde finales de la década del 80 lo local ha adquirido nuevo significado en el

contexto de la globalización³⁸. La globalización es, en esencia, una intensificación de las relaciones sociales universales, de manera que los acontecimientos que ocurren en un lugar afectan la vida en otro ubicado a distancia. En tal sentido constituye una nueva forma de articulación de relaciones en diferentes ámbitos (económico, político, ecológico, cultural), que crea interdependencia económica y transforma el tiempo y el espacio en nuestras vidas³⁹. Las fronteras que separan a las sociedades nacionales se debilitan y aumenta el significado de las actividades transfronterizas de todo orden, de tal manera que “cada vez son más los sucesos que se perciben simultáneamente en todo el mundo y que pueden influir con menor demora en lugares diferentes del planeta”⁴⁰. Desde una perspectiva política la globalización identifica aquellos “procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”⁴¹. Lo singular de ese proceso radica en la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales-globales y en la configuración de un “horizonte mundial” caracterizado por la multiplicidad y la ausencia de integración. Se está conformando una sociedad mundial sin Estado ni gobierno mundial, lo que favorece la “subpolítica”, es decir, las oportunidades de acción y de poder suplementarias que operan más allá del sistema político y que están reservadas a las empresas que fluyen en la sociedad planetaria. En consecuencia, los estados nacionales pierden capacidad de decisión y de influencia sobre los procesos económicos, tecnológicos y culturales que ocurren dentro de su territorio. Estos se configuran más a partir de decisiones de agentes supranacionales interesados en ejercer cada vez mayor control sobre aquellas variables relacionadas con su desempeño.

Los motores de la globalización son la dinámica de los mercados, las nuevas tecnologías que garantizan el funcionamiento de redes globales de producción y de los mercados, y la revolución de las comunicaciones que activa la transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento y la información y facilita la movilidad global de los factores de producción. Según Borja y Castells, “las nuevas tecnologías de la información permiten la articulación de procesos sociales a distancia, ya sea en las áreas metropolitanas (tele-trabajo, tele-compra, tele-información, tele-diversión), entre las regiones o entre los continen-

³⁸ VELÁSQUEZ, Fabio, “Desarrollo local y globalización. Una reflexión sobre América Latina”, en *Sociedad y Economía*, N° 1, Cali, septiembre de 2001, pp. 9-26.

³⁹ GIDDENS, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Taurus, 1999.

⁴⁰ MESSNER, Dirk, “La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización”, en *Nueva Sociedad*, N° 163, septiembre-octubre de 1999, pp. 72.

⁴¹ BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires: Paidós, 1998, p. 29

tes. La globalización de la economía hace depender la riqueza de las naciones, empresas e individuos de movimientos de capital, de cadenas de producción y distribución y de unidades-gestión que se interrelacionan en el conjunto del planeta”⁴².

Lo global se articula a lo local y le asigna un nuevo significado en un doble sentido: rompe la singularidad de lo local y lo coloca al servicio de intereses ajenos a la dinámica del territorio. Pero, al mismo tiempo, la globalización redefine lo local: las culturas locales ya no pueden justificarse contra el mundo, sino que se “translocalizan” y en ese marco se renuevan.

La globalización socava la especificidad del territorio como unidad de producción y consumo. La nueva economía informacional/global ha modificado profundamente las relaciones de trabajo y la estructura del empleo en todas las sociedades: los sectores abiertos a la competencia mundial tienden a localizarse en zonas de menores costos y de regulación flexible o débil. Es visible en tal sentido la tendencia hacia la individualización de las tareas y la fragmentación del proceso de trabajo, lo que favorece formas de subcontratación, descentralización productiva, trabajo a tiempo parcial o empleo por cuenta propia. Como señala Robert Castel, se produce un fenómeno de desalarización y precarización del empleo que tiene graves consecuencias sobre el nivel de vida de las personas y sus familias y sobre el papel de los sindicatos en la defensa de los intereses de los trabajadores. En los países de menor desarrollo a esas tendencias se suman la proliferación de la informalidad y la sobreexplotación del trabajo femenino e infantil, lo que hace más dramático el cuadro de transformaciones del mercado laboral y más visibles las consecuencias sociales del desempleo y la flexibilización del trabajo.

Lo local también se desarticula en su aspecto cultural y comunicacional⁴³. En el mundo globalizado la comunicación y la cultura se organizan en torno al sistema audiovisual. Se ha pasado de los medios de comunicación de masas a los medios de comunicación segmentados, al tiempo que el desarrollo de la Internet multiplica el intercambio horizontal y tiende a absorber las diversas expresiones culturales en un universo simbólico electrónicamente difundido. En consecuencia, “el espacio político ha sido capturado, en lo esencial, en el espacio de los medios de comunicación”⁴⁴, reforzando lo que Sartori⁴⁵ llama la videopolítica (predominio de la imagen sobre los contenidos de la política).

■
⁴² BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 1997, pp. 11-12.

⁴³ Ibid., pp. 28 y ss.

⁴⁴ Ibid., p. 29.

⁴⁵ SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus, 1998.

Esto perfila una “sociedad de flujos” en la que “la base material de todos los procesos está hecha de flujos, en la que el poder y la riqueza están organizados en redes globales por las que circulan flujos de información. Dichos flujos son asimétricos y expresan relaciones de poder”⁴⁶. En contraposición a esa tendencia y como una muestra de resistencia a la universalización de los flujos, en la sociedad globalizada se aprecian síntomas de afirmación de identidades (nacionales, territoriales, étnicas, de género) que en su versión extrema aparecen como posturas fundamentalistas no negociables.

Así, pues, la globalización tiene efectos económicos, sociales, culturales y políticos que tienden a desestabilizar lo local y a generar crisis en las dinámicas que de manera tradicional han articulado el territorio en el espacio del Estado-nación. Pero, según Borja y Castells, existe otra dimensión de esa relación en el sentido de sinergia social y económica. Lo local puede ser mirado como un centro de gestión de lo global en tres ámbitos principales. En primer lugar, en el campo de la productividad y la competitividad económicas. El territorio sigue siendo clave para la producción pues las empresas dependen de su entorno para ser competitivas. Los gobiernos locales pueden entonces contribuir a mejorar las condiciones de producción y competitividad de estas últimas. Los procesos de descentralización le han asignado a los gobiernos locales competencias en materia de infraestructuras, servicios sociales, sistemas de comunicación, servicios públicos o generación de capital social, lo que los convierte en actores estratégicos de la productividad y la competitividad. A través de la gestión es posible impulsar acciones que beneficien por igual a las empresas y a las comunidades locales, en el marco de regulaciones precisas a nivel nacional e internacional.

En segundo lugar, lo local puede contribuir a la integración cultural de sociedades cada vez más diversas. Frente a la hegemonía de valores universalistas lo local “protege” los particularismos de base territorial, crea sentidos de pertenencia y propicia formas incluyentes de integración sociocultural, es decir, que respetan la diversidad. En el plano local, las solidaridades y la tolerancia son más factibles, así como la posibilidad de construir códigos de comunicación entre las diversas culturas.

Finalmente, lo local es un escenario de representación y gestión políticas. Los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar los flujos globales de poder y demasiado grandes para representar la diversidad de intereses sociales y de identidades culturales. Por eso, entre otras cosas, ha perdido legitimidad como institución representativa. En cambio, el nivel local tiene una mayor capacidad de representación y de legitimidad a ojos de la población y posee mayor flexibilidad y adaptabilidad a las exigencias de la globalización.

⁴⁶ BORJA y CASTELLS, op. cit., p. 30.

En otras palabras, está mejor dotado políticamente para negociar con los actores transnacionales las políticas relacionadas con el territorio. La potencial sinergia entre lo global y lo local y el rol asignado a los gobiernos locales en dicha relación le otorga un papel central a la participación ciudadana, en tanto la gestión pública implica la construcción de acuerdos colectivos sobre el manejo del territorio y la organización de la sociedad y la economía, acuerdos que sólo pueden perfilarse con la participación de los distintos sectores de la población a través, por ejemplo, de ejercicios de planeación estratégica participativa⁴⁷.

En América Latina las relaciones entre lo local y lo global tienden a producir más efectos desestabilizadores que sinérgicos: “Las ciudades en América Latina se han convertido en el escenario de una desgarradora tensión entre las presiones globalizadoras del capital internacional y la necesidad de responder a las demandas internas de una población que padece los efectos de las políticas de ajuste estructural, de la apertura económica y de múltiples formas de exclusión social y política. Se trata de una tensión real, no aparente (...) lo global y lo local en vez de crear sinergias productoras de bienestar han desarticulado por dentro la vida de las ciudades y las han convertido en escenarios de exclusión y de lucha por la supervivencia”⁴⁸.

La transición de las economías latinoamericanas a un modelo de apertura a los mercados internacionales no ha sido fácil. La reconversión productiva y laboral implicada en esa transición ha creado traumas en la estructura del empleo y de los ingresos. Los mercados laborales se han fragmentado: frente a una demanda de trabajadores altamente especializados crece una oferta de mano de obra no calificada, que busca ingresos de supervivencia, estabilidad y garantías laborales que ni los mercados ni las políticas públicas quieren ofrecer. A ello hay que sumar el incremento de las tasas de participación laboral, producto de la mayor inserción al mercado de trabajo de las mujeres y los jóvenes –incluso, de los niños– y de la necesidad que tienen los hogares, especialmente los más pobres, de aumentar el número de contribuyentes al ingreso familiar. Estas tendencias han producido un aumento de las tasas de desempleo, la proliferación del empleo informal⁴⁹ y el deterioro de los

⁴⁷ El libro citado de Borja y Castells se refiere en detalle a este aspecto de la construcción de acuerdos colectivos de desarrollo y relata algunas experiencias al respecto.

⁴⁸ VELÁSQUEZ, Fabio E., “Gestión local y política social. Notas para la definición de un enfoque”, en *Revista Foro*, No. 37, octubre de 1999, p. 42. Esto que se afirma de las ciudades puede ser aplicado *mutatis mutandis* a lo local.

⁴⁹ Según cálculos de la OIT, entre 1990 y 1995, de cada cien empleos creados en América Latina, 84 correspondieron al sector informal, incrementando el peso de los trabajadores informales a un 56% del total de los ocupados en la región (Ver CEPAL, “La brecha de la equidad en América Latina, el Caribe y la Cumbre Social”, Santiago de Chile, 1998).

ingresos, a lo que se suman otras formas de exclusión, entre las cuales se cuentan la segregación socioespacial, la inseguridad, la violencia y la exclusión política.

En estas circunstancias el reto del desarrollo local es más exigente para países como el nuestro y, por tanto, la posibilidad de concretar las sinergias entre lo local y lo global más compleja y difícil. Implica estrategias de largo alcance y un rol activo de los gobiernos y de la ciudadanía en su formulación y ejecución. La participación adquiere, en consecuencia, un papel relevante.

PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN LOCAL

Este estudio se interesa por los mecanismos e instancias de participación ciudadana en la gestión local. Lo dicho hasta aquí permite comprender por qué esa opción. En efecto, en Colombia la participación a través de vías institucionales nació ligada a las reformas descentralizadoras que tuvieron siempre un tinte fuertemente municipalista. Pero, más allá de esa circunstancia, ¿qué lleva a pensar que la administración pública tenga que abrirse a la participación ciudadana? La pregunta es válida en tanto la gestión pública y la democracia parecen obedecer a dos lógicas diferentes. Brugué y Gallego lo plantean de la siguiente manera: “referirse a la administración pública como un espacio de regeneración democrática puede parecer sorprendente. Durante décadas la administración pública se ha definido como el ámbito de la racionalidad, la profesionalidad, la neutralidad o la especialización; conceptos, todos ellos, referidos a la ejecución de tareas, pero nunca a la más o menos democrática determinación o priorización de las mismas. La administración pública, utilizando otros términos, es un instrumento, una máquina que debe funcionar correctamente, pero a la que es inútil preguntar qué pretende (...) La democracia, en cambio no se fija en cómo hacer las cosas sino en qué es lo que hay que hacer (...) la democracia, por tanto, se despreocupa de los medios y se concentra en los objetivos”⁵⁰.

La respuesta a esta aparente paradoja pone en juego de nuevo el tema de las relaciones entre representación y participación y, más concretamente, la hipótesis, que tiene una amplia base empírica, de las debilidades de la representación política en las democracias modernas, fenómeno al cual no escapa el caso colombiano. En otras palabras, si hoy día ha ganado una amplia aceptación la idea de que la gestión pública puede y debe ser democrática es porque la participación le genera un valor agregado y fortalece, en consecuencia, la

⁵⁰ BRUGUÉ, Joaquim y GALLEGO, Raquel, “¿Una administración pública democrática?”, en FONT, Joan (coordinador), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel, 2001, p. 43

propia democracia. Según Brugué y Gallego hay tres razones para democratizar la gestión pública a través de la participación ciudadana: ésta mejora la propia democracia, aumenta la eficiencia y la eficacia administrativa y, finalmente, mejora el rendimiento institucional a través de la potenciación del capital social⁵¹.

La participación puede enriquecer la democracia si se articula a través de mecanismos que combinan información, deliberación y capacidad de intervención de los ciudadanos en los procesos de decisión. En esas circunstancias la administración ofrece espacios para el encuentro entre actores, para la deliberación y para la confrontación de ideas e intereses, en la perspectiva de construcción de acuerdos que puedan incidir en las decisiones sobre políticas públicas. Es la participación-diálogo y se requieren dos condiciones para el logro de este objetivo: de una parte, que la administración sea capaz de traducir las grandes opciones políticas en políticas concretas en torno a las cuales se delibere y se decida. De otra, que los temas de discusión susciten el interés de un conjunto de ciudadanos y ciudadanas que se sienten interpelados por el tema y cuentan con la información mínima necesaria para discutirlo y encontrar la mejor alternativa.

La participación mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno y de lograr por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales. Algunos estudios demuestran que el rendimiento institucional depende del acervo de capital social existente en una sociedad⁵², expresado en confianza, reciprocidad generalizada y redes de compromiso. La apertura de las instituciones locales a la participación ciudadana las convierte en arenas de deliberación y negociación en las que actores interesados intervienen para determinar la trayectoria de las políticas públicas. De otra parte, la participación ciudadana fortalece la legitimidad de la gestión y, por ende, del sistema político y obliga a las autoridades públicas a la rendición de cuentas.

En esta perspectiva la participación puede asumir un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local. Esa posibilidad depende, sin embargo, de por lo menos, dos condiciones: de

⁵¹ Ibid., pp. 46 y ss.

⁵² Ver PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas, Editorial Galac, 1995.

una parte, una decidida voluntad de los gobiernos (nacional, regionales y municipales) de crear las oportunidades para el ejercicio de la participación. El análisis de ese aspecto será objeto de los próximos dos capítulos. De otra, la existencia de ciudadanos y ciudadanas, de organizaciones sociales y de agentes participativos que hagan uso de esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública. Los capítulos cuarto y quinto centrarán su atención en esa materia.

EL CONTEXTO NACIONAL: SOCIEDAD, POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD PARTICIPATIVA ■

Todo proceso social —en este caso, la participación ciudadana— requiere condiciones de posibilidad (externas e internas, individuales y colectivas) que aseguren su existencia y su permanencia en el tiempo y estimulen a los sujetos a involucrarse en él. Los procesos de participación dependen en buena medida del entorno (condiciones externas) en el cual se inscribe la acción de los distintos agentes sociales. Ese entorno genera oportunidades que reducen los costos de la participación, o amenazas que los incrementan. Si las condiciones del entorno se articulan en favor de los intereses de los agentes participantes es probable que aumente la capacidad de acción de estos últimos. Si, por el contrario, manteniendo constantes otros factores (identidad, recursos, organización, motivaciones) tales condiciones no se corresponden con los intereses de los individuos o de los grupos concernidos, éstos pueden verse desestimulados —incluso reacios— a participar⁵³.

Cualquier entorno es complejo en su configuración temporal, espacial y social, lo que obliga a hacer un recorte analítico de sus componentes a fin de delimitar de manera precisa el campo de interpretación. En el caso de la participación ciudadana, es preciso distinguir los planos nacional y local, debido a que las lógicas sociales y políticas que presiden cada uno de ellos son diferentes, y diversos los componentes que están involucrados en cada uno de ellos. En el nivel nacional cabe examinar algunos elementos que serán materia de este capítulo: en primer lugar, el contexto social y político en el que se desenvuelve la participación. Comprende las condiciones de vida de la población, las características del sistema político y

⁵³ VELÁSQUEZ, Fabio, *Gestión local y participación: el Consejo municipal de planeación de Cali*, Cali, Universidad del Valle, 1998, p. 36 (mimeo).

la cultura política asociada a él, es decir, las construcciones sociales (discursivas y prácticas) peculiares “de aquello que cuenta como ‘político’ en toda sociedad”⁵⁴. En el caso colombiano, el conflicto armado y las múltiples formas de expresión de la violencia –especialmente en el plano colectivo– constituyen un componente central de este entorno político y social.

En segundo lugar, el marco normativo e institucional de la participación, el cual delimita las reglas de juego y los nichos o escenarios en los que ella funciona. Este marco es un punto de referencia de mucho peso, tanto para el gobierno como para la sociedad –sobre todo para el primero.

Un tercer y último elemento del entorno alude a las estrategias y las políticas estatales nacionales en materia de participación. Dichas políticas, formuladas de manera discursiva, expresan orientaciones de sentido elaboradas por las autoridades públicas con base en una interpretación del bien colectivo y buscan traducirse en estrategias de acción desplegadas en los distintos escenarios de interacción con la sociedad. Las políticas públicas –y, en general, la gestión pública– pretenden eficacia práctica y una alta dosis de legitimidad a los ojos de la ciudadanía. Sin embargo, como se mostrará al final del capítulo, existe un desbalance entre el discurso, el marco institucional creado y la acción efectiva del gobierno nacional a favor de la participación ciudadana.

EL CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL

La trayectoria de la participación ciudadana no puede ser entendida por fuera de las condiciones sociales, políticas y culturales que enmarcan el comportamiento de los agentes participativos y, en general, del conjunto de la población. Dicho contexto comprende dimensiones tanto simbólicas como materiales, elementos de estructura y de acción, dimensiones subjetivas e intersubjetivas cuya combinación genera un entorno altamente complejo y, en consecuencia, de difícil análisis. Lo que se presenta a continuación es una breve mención de algunos elementos de dicho contexto que parecen ser significativos en el momento de hacer el balance de la participación, referidos a la exclusión social y económica, a la violencia y el conflicto armado y al sistema político y la cultura a él asociada.

⁵⁴ ESCOBAR, Arturo, ÁLVAREZ, Sonia E. Y DAGNINO, Evelina (Editores), *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá D.C.: Taurus-ICAN, 2001, p. 26-27. “La cultura política es el ámbito de las prácticas y las instituciones, conformadas a partir de la totalidad de la realidad social y que, históricamente, llegan a ser consideradas como apropiadamente políticas” (idem).

La exclusión económica y social

No pueden ser iguales las dinámicas de participación en sociedades en las cuales la gente ya superó el umbral de satisfacción de las necesidades básicas y cuenta con un estándar de vida que le evita preocupaciones en torno al empleo y a los ingresos, que en sociedades en las cuales la gente tiene que definir en el día a día estrategias de supervivencia y plantearse primero cómo resolver sus necesidades básicas y las de su familia y luego sí preocuparse por los escenarios públicos. No se quiere señalar con ello que la participación rinda mejores o peores frutos en contextos de pobreza o riqueza. Simplemente que estos últimos se convierten en condicionantes en por lo menos dos sentidos: en primer lugar, como factor que determina la jerarquía de preocupaciones de la gente; en segundo lugar, como elemento que puede dar contenido y otorgar sentido a la vinculación de los individuos a procesos de participación.

En Colombia los procesos de modernización implicaron importantes rupturas con formas tradicionales de vida e, incluso, produjeron avances importantes en materia económica y social. Pero no lograron reducir las distancias entre ricos y pobres, entre campesinos y ciudadanos, entre incluidos y excluidos. Por el contrario, la brecha social se amplió y hoy día, en un contexto de crisis económica y política, sigue una trayectoria de creciente exclusión y polarización social⁵⁵. Garay lo plantea de esta forma: “Colombia se caracteriza por ser una sociedad con una profunda exclusión social o, si se quiere, por mantener de manera perversa y discriminatoria a amplias capas de su población, a quienes se les impide potenciar y aprovechar sus habilidades y capacidades para el enriquecimiento de la vida, la ampliación de las libertades, la solidaridad, el sentido de pertenencia, la cooperación, la construcción participativa a través de instituciones y prácticas democráticas, el desarrollo, el bienestar económico y social.

“La profunda inequidad (sic) y la falta de oportunidades reflejan importantes problemas de exclusión social expresados, entre otros, en una alta concentración del ingreso y la riqueza, elevados niveles de pobreza e indigencia, persistencia del desempleo, precariedad en el acceso a servicios sociales, a protección social y a activos productivos que, por decir lo menos, en países como Colombia no han podido ser resueltos por el modelo de desarrollo actual”⁵⁶. Garay sintetiza en nueve puntos los rasgos más sobresalientes del fenómeno de la exclusión social en Colombia⁵⁷:

⁵⁵ Sobre el tema de la exclusión social en Colombia puede consultarse VALENCIA Alberto (editor), *Exclusión social y construcción de los públicos en Colombia*, Bogotá, CIDSE-CEREC, 2001 y GARAY SALAMANCA, Luis Jorge (director académico), *Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2002.

⁵⁶ GARAY SALAMANCA, Luis Jorge, op. cit., p. XIII.

⁵⁷ Ibid., pp. XXIV-XXVI.

- a. *La concentración del ingreso:* Colombia presenta uno de los índices más altos de concentración del ingreso en América Latina. En la segunda mitad de la década pasada las desigualdades aumentaron: el coeficiente de Gini pasó de 0.54 en 1995 a 0.57 en 2000, lo que se explica en buena parte por la caída del ritmo de crecimiento económico y el desajuste financiero y fiscal.
- b. *El nivel de pobreza:* El Cuadro 2.1 presenta la evolución de la pobreza en Colombia durante la década del 90. Durante la primera mitad de la década hasta 1997 se logró una reducción del porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza. A partir de 1998 el índice se elevó rápidamente, debido a la coyuntura de recesión económica que comenzó a experimentar el país en ese momento, hasta llegar en 2000 a cerca del 60%. La situación es dramática en el sector rural, donde prácticamente cuatro de cada cinco habitantes eran pobres en el cambio de milenio.

■ CUADRO 2.1

Niveles de pobreza en Colombia 1991-2000

	1991	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Total	53,8	51,7	52,8	50,3	51,5	56,3	59,8
Cabecera	47,3	43,6	42,8	39,1	41,8	47,2	51,0
Resto	68,4	70,7	77,4	78,9	75,8	79,6	82,6

■ Fuente: Cálculos DNP-DDS-GVC, con base en DANE, ENH. ■

- c. *La indigencia:* Las cifras del Cuadro 2.2 muestran una gran dificultad del país para reducir los niveles de indigencia. Ello fue posible hasta 1998, pero desde 1999 la proporción de población en estado de indigencia aumentó rápidamente y se colocó en 23%. Una vez más, la situación en las áreas rurales es extrema: dos de cada cinco personas se encuentran bajo la línea de indigencia.

■ CUADRO 2.2

Niveles de indigencia en Colombia 1991-2000

	1991	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Total	20,4	19,4	18,7	18,1	17,9	19,7	23,0
Cabecera	13,8	11,6	10,0	8,3	10,1	11,7	15,8
Resto	35,2	37,7	40,3	42,9	37,5	40,3	43,4

■ Fuente: Cálculos DNP-DDS-GVC, con base en DANE, ENH. ■

- d. *La desigualdad estructural:* Lo que se ganó en las décadas del 60 y 70 se perdió en las dos últimas décadas en materia de reducción de las desigualdades. Como lo señala el estudio del Banco Mundial sobre el impacto social de la crisis, la creciente desigualdad incrementó las pérdidas en materia de bienestar, especialmente en la segunda mitad de la década pasada (caída del ingreso per cápita de 2.145 a 1.798 dólares entre 1995 y 2000).
- e. *La informalidad:* aparece como la forma más común de empleo en Colombia. Actualmente, 61% de la fuerza de trabajo ocupada se ubica en el sector informal de la economía. El desempleo creció en la década del 90, especialmente a partir de 1998, llegando en 2000 a 16.6%. Las mayores tasas corresponden a la población joven y a las mujeres. La cohorte de mujeres entre 12 y 24 años presenta tasas de alrededor de 40% (Cuadro 2.3). Esto ha incrementado el volumen de oferta de fuerza laboral en el sector informal en actividades de baja productividad. En 2000 más de dos terceras partes del sector informal correspondían al sector de subsistencia, lo que significa menores márgenes de bienestar y la necesidad imperiosa de definir para cortos plazos estrategias de supervivencia, por ejemplo la vinculación de los miembros del hogar, incluidos los niños y niñas, al mercado laboral.
- f. *El acceso a activos:* Son muy pocos los que acaparan los activos del país. En materia de crédito, por ejemplo, los 50 mayores deudores absorben un 20% de la cartera comercial del sector financiero. En el mercado de acciones, las 10 empresas más importantes participan con más del 75% del movimiento. El 1.08% de los propietarios de la tierra en Colombia posee más del 53% del área.

■ CUADRO 2.3

Desempleo en Colombia por grupos de edad y sexo 1991-2000

Sexo	Edad	1991	1993	1995	1997	1999	2000
Hombres	12-17	8,60	8,70	8,90	11,80	19,20	21,60
	18-24	10,30	9,40	11,40	14,80	24,10	22,80
	25-29	5,20	5,10	5,60	8,20	13,50	11,90
Total		4,90	4,60	5,30	7,20	12,50	12,10
Mujeres	12-17	19,10	18,90	19,20	24,70	37,60	41,20
	18-24	22,90	21,10	21,10	27,40	39,50	38,40
	25-29	13,30	12,60	13,30	17,70	24,60	25,70
Total		11,50	11,30	11,40	14,20	22,00	23,00
Total país	12-17	11,70	11,70	12,00	15,80	25,20	28,40
	18-24	15,40	14,20	15,40	20,00	30,80	29,80
	25-29	8,50	8,20	8,80	12,20	18,30	18,10
Total		7,30	7,10	7,60	9,90	16,30	16,60

■ Fuente: DANE, ENH. ■

- g. *La cobertura en seguridad social*: El aumento del gasto social no se ha traducido en un incremento de la cobertura en seguridad social suficiente para los colombianos: sólo la mitad de la población está afiliada al servicio de salud, menos del 29% al sistema de pensiones y cerca de tres millones de niños y jóvenes entre 5 y 16 años están por fuera del sistema escolar.
- h. *El acceso a los servicios públicos*: las diferencias urbano-rurales son notables: la cobertura de agua potable, por ejemplo, es cercana a 90% en las cabeceras municipales, mientras sólo llega a 60% en zonas rurales. La cobertura de alcantarillado en el área rural no pasaba de 21% en promedio en 2000, mientras la cobertura urbana era superior a 85%. Los incrementos tarifarios, resultado de la aplicación de la Ley 142 de 1994 afectaron fuertemente al estrato 1 en los últimos cinco años (incremento de 238% en una muestra de nueve ciudades capitales) y se espera un efecto igual en los próximos años. Ello seguramente aumentará la cartera morosa y estimulará las conexiones ilegales⁵⁸.
- i. *La exclusión de la niñez*: una cuarta parte de la población bajo línea de pobreza es menor de diez años; 2.5 millones de niños sufren maltrato infantil; un millón son desplazados; 13.5% de los menores de cinco años padecen desnutrición crónica y 18.3% no tienen acceso al sistema educativo.

Se podría añadir más cifras a este inventario de la exclusión social en Colombia. Lo cierto es que la participación ciudadana se ha desarrollado en condiciones de creciente desigualdad social. En los últimos cinco años tales condiciones se han agudizado, lo que tiene un efecto directo en las condiciones de vida de los más pobres y en las prioridades que la población va construyendo en su trayectoria de vida. Como se verá en el Capítulo 7, la relación pobreza-participación se convierte en un referente de análisis muy importante para realizar el balance de esta última.

El sistema político y la cultura política

Como dice García, “lo político en Colombia se ha escindido bajo la forma de dos universos separados: el de la representación y el del conflicto”⁵⁹. Es la separación entre el orden formal de las normas y las instituciones democráticas (los partidos, los órganos de representación, las elecciones) de un lado, y el orden real del conflicto y la violencia, de otro. El

⁵⁸ Ibid, p. XLIII

⁵⁹ GARCÍA DUARTE, Ricardo, “Legitimación, representación y conflicto”, en GÓMEZ BUENDÍA, Hernando, *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá: Tercer Mundo Editores-Colciencias, 1999, pp. 95-103.

primero es un orden prescriptivo ideal; el segundo opera en el campo de las relaciones sociales. Cada orden se reproduce en su interior al tenor de lógicas propias, convirtiéndose cada vez más en referente de sí mismo. Así las instituciones formales permanecen y el conflicto se vuelve inagotable.

Esos dos mundos parecen no tocarse nunca: “el conflicto –dice García– ni se trasciende a sí mismo para dar lugar a un sistema político en términos de autoridad, ni se deja capturar por la lógica reguladora del sistema establecido”⁶⁰. No existe, así, un camino que lleve del conflicto a la representación, de manera que ésta lo procese y lo devuelva a su estado de latencia. Los dos permanecen el uno al lado de la otra, evitan mezclarse como el agua y el aceite y generan un deterioro de la política, en tanto la representación no logra regular la conflictividad real y esta se reproduce material y simbólicamente creando una matriz de relaciones sociales que perdura.

La representación, incapaz de penetrar las relaciones conflictivas y convertirlas en sustancia de la política se convierte –añade García– en pura práctica instrumental de cooptación popular a través de las redes clientelistas, dando prioridad a criterios de eficacia particularista y no a la definición de metas guiadas por el interés colectivo. Además, el campo de la representatividad se vuelve autosuficiente: los representantes terminan representándose a sí mismos y abandonan a la sociedad a su suerte, produciendo un retraimiento de esta última con respecto a lo público.

Los ciudadanos y ciudadanas viven en carne propia esa escisión y establecen una doble relación –por momentos contradictoria– con la política: de un lado, el apego a las formalidades de la democracia y, de otro, la insatisfacción creciente con un sistema político que no enfrenta con éxito el conflicto armado ni es prenda de garantía para la satisfacción de sus necesidades a través de los canales que la propia democracia ha creado para convertir en realidad la figura del Estado social de derecho (las políticas públicas, la planificación, el gasto público, la participación ciudadana). Esa doble relación produce tensiones que para una capa creciente de la sociedad – los pobres tradicionales y los “nuevos” pobres– excluida de los círculos de poder y cada vez más desprovista de oportunidades para el ejercicio de la ciudadanía se resuelven por la vía del clientelismo. Esta no es solamente una relación de transacción (lealtad electoral a cambio de prebendas), sino un *ethos*, una cosmovisión, una manera de interpretar el papel del Estado y el estatuto del ciudadano en su relación con él. La intermediación clientelista implica una relación asimétrica entre el intermediario y el

⁶⁰ Idem.

beneficiario, en la que este último desarrolla un sentimiento de dependencia con respecto al primero y éste una actitud paternalista y asistencialista⁶¹.

La participación ciudadana surge en Colombia precisamente en el seno de dicha tensión: con ella se pretende, en efecto, renovar las estructuras formales de la democracia para convertirlas en estructuras capaces de interpretar la voluntad y las demandas de la población, pero se desenvuelve en un marco de relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente atravesadas por el *ethos* clientelista. Su reto es, por tanto, enfrentar este último y las prácticas a las cuales da lugar y transformar las relaciones particularistas⁶² que son características de los circuitos de clientela por una relación entre el ciudadano y el Estado que opere con base en criterios de bien común. La participación implica, además, eliminar las relaciones de sumisión del ciudadano con respecto al Estado y a sus agentes políticos clientelistas y crear las condiciones para que la interlocución entre ellos sea horizontal.

El clientelismo, como factor estructurante del sistema político, crea desencantos: no sólo implica un alto costo para el Estado, en la medida en que sus recursos son privatizados restando eficacia a la inversión pública e impidiendo que ésta se realice en función del interés colectivo, sino que no logra resolver los problemas de la gente. Alivia, es un paliativo, pero no resuelve la pobreza ni la exclusión social. Si a ello se suman las conductas corruptas de algunos intermediarios en el manejo de los recursos públicos y el fracaso del Estado para enfrentar de manera satisfactoria el conflicto armado, el desencanto es aún mayor. Por eso un ingrediente de peso en la cultura política dominante en el país es la creciente desconfianza de los ciudadanos y ciudadanas en la política y en los políticos.

Ante la crisis de representación política de lo social la ciudadanía se aleja desconfiada de la política, pues termina asociándola con la ineficiencia, la ineficacia, la corrupción, el robo e incluso la violencia y la muerte. Se ha abierto así un abismo entre el ciudadano y la esfera

⁶¹ Las nuevas modalidades de clientelismo, llamadas por algunos “clientelismo de mercado” no implican una ruptura de las asimetrías. Es cierto que existe una mayor “horizontalidad” en las relaciones entre intermediario y cliente; sin embargo, ambos mantienen su lugar, reproduciendo la dependencia del segundo con respecto al poder del primero de acceder a los fondos públicos necesarios para pagar los favores electorales. Sobre la noción de “clientelismo de mercado” ver DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés y DELGADO VARELA, Natalia, “La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?”, en GUTIÉRREZ, Francisco (compilador), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Editorial Norma, 2002, pp.332 y siguientes.

⁶² Las lógicas particularistas operan en ambos lados de la relación: los ciudadanos participan en lo público si obtienen algún beneficio particular; sin incentivos concretos no hay motivos para que ellos participen. Por su parte, los intermediarios políticos atienden necesidades particulares con el ánimo de mantener sus cuotas también particulares de poder y beneficiarse del monopolio del poder político.

pública política, que de entrada constituye una poderosa barrera para la participación, pues ésta se ejerce precisamente en el escenario público. A la participación se la asocia con la política y esto es motivo suficiente para que sea estigmatizada⁶³.

A esta crisis de confianza del ciudadano en la política contribuyen las altas tasas de corrupción política y administrativa. Algunos ejemplos de una larga lista de actos indebidos ampliamente conocidos por la opinión pública dan testimonio al respecto⁶⁴: Según un estudio de la Vicepresidencia de la República y el Banco Mundial, en 50% de los contratos de compras estatales se contiene algún elemento de soborno que en promedio puede llegar a 19% de su monto. Tales contratos presentan, además, fallas en su manejo, por ejemplo la imprecisión en los términos de referencia, la tendencia a soslayar los procesos de licitación pública, la deficiente gestión de los interventores, la preferencia por determinados proveedores o contratistas. En 2000 la Oficina de quejas y reclamos de la Contraloría General de la República recibió 4.061 denuncias, de las cuales 38% correspondió a problemas de contratación.

El índice de percepción de corrupción (IPC) de Transparencia Internacional coloca a Colombia en muy mala posición⁶⁵. El resultado de las calificaciones obtenidas por el país en el índice muestran índices muy bajos y descendientes entre 1995 y 1998 (de 3.44 a 2.2 en una escala de 1 a 10) y una tendencia a mejorar de manera importante entre 1999 y 2001, con puntajes que subieron de 2.9 hasta 3.8 (Cuadro 2.4). Sin embargo, la calificación obtenida para 2002 (3.6) refleja un cambio preocupante en la tendencia, con una disminución de 0.2 frente al año anterior.

Un estudio del Banco Mundial sobre los parlamentos en América Latina muestra que cerca de 80% de los colombianos piensan que el parlamento es corrupto. Ese porcentaje solamente es superado por el de Ecuador. El estudio de la Vicepresidencia y el Banco Mundial indica, además, que, en opinión de los colombianos, la entidad estatal más deshonestas es el Congreso de la República⁶⁶.

■
⁶³ Esta es la representación más usual de la política en Colombia. Pero no es la única. Otros sectores que ven en la participación ciudadana la única manera de enfrentar la corrupción y de transformar la política. La mayor parte de las personas entrevistadas para este estudio tienen esa opinión y demuestran haber interiorizado la participación como un valor irrenunciable y como una especie de “tabla de salvación” para enfrentar los problemas del país.

⁶⁴ GARAY, Luis Jorge (Director Académico), op. cit., cap. 15.

⁶⁵ La puntuación del Índice se construye con base en encuestas y sondeos que miden las percepciones de corrupción dentro de los países y que son realizadas a empresarios, analistas de riesgos y al público en general, tanto residentes en el país como en el exterior. La puntuación varía entre 10 y 0, mostrando 10 un alto nivel de percepción de transparencia y limpieza y 0 un nivel altamente preocupante de percepción de corrupción.

⁶⁶ GARAY, Luis Jorge, op. cit., p. 507.

■ CUADRO 2.4

Evolución histórica de Colombia en el IPC

AÑO	UBICACIÓN	PUNTAJE	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	NUMERO DE PAÍSES
1995	31	3.44	1.12	41
1996	42	2.73	0.41	54
1997	50	2.23	2.61	52
1998	79	2.20	0.80	85
1999	72	2.90	0.50	99
2000	60	3.20	0.80	90
2001	50	3.80	0.60	91
2002	57	3.60	0.70	102

■ Fuente: Cálculos DNP-DDS-GVC, con base en DANE, ENH. ■

La lucha contra este flagelo en Colombia está llena de buenas intenciones y de estatutos anti-corrupción, pero su eficacia es mínima. Los datos de la Procuraduría General de la Nación así lo indican: a pesar de que la cifra sobre quejas es alta, los resultados en términos de sanciones son insignificantes. De esa manera, se incentiva por vía indirecta la corrupción. De una tasa de 63.66 quejas por mil habitantes contra el poder ejecutivo, sólo se abrieron procesos a 9.29 por mil habitantes y pliegos a 2.9. Las sanciones en segunda instancia solamente se aplicaron a una tasa de 0.39 por mil.

La desinstitucionalización producida por el clientelismo y la corrupción, ambos inspirados en el principio del beneficio particular por encima del colectivo, y, en general, la crisis de la política en Colombia⁶⁷ han propiciado un fuerte corporativismo e, incluso, un individualismo a ultranza en el campo de las relaciones entre el ciudadano y el Estado. Ante la ausencia de referentes institucionales y de reglas de juego universales, los ciudadanos y las ciudadanas construyen prácticas de supervivencia política a través de las cuales obtienen cuotas de beneficio de la gestión pública. Se genera así una competencia por la obtención de beneficios de la acción del Estado, en la que termina reinando el más fuerte (es decir, el que tiene posibilidades de acceder a los circuitos de decisión y de transacción).

La participación, en sus diversas modalidades, puede ser presa de este juego de relaciones con el Estado y convertirse en un instrumento más al servicio de intereses fragmentados.

⁶⁷ GARAY, Luis Jorge (Coordinador general), *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, Bogotá, PNUD, 2002, pp. 80 y ss.

La cultura del atajo para la obtención de un determinado fin, así se violen las normas de convivencia, se vuelve dominante, quitándole piso y sentido al fortalecimiento de la esfera pública: “La tradicional reproducción de prácticas impuestas *de facto* por grupos poderosos en usufructo de su privilegiada posición en la estructura económica, social y política en Colombia ha impuesto valores, comportamientos y formas de proceder contrarios a la legitimación y a la institucionalización del Estado, al perfeccionamiento de un verdadero régimen de mercado, a la instauración y la representatividad de unos partidos políticos voceros de pertenencias ideológicas de sus miembros y actuantes como colectividad en procesos sociales bajo un sistema democrático”⁶⁸.

La participación se enfrenta, pues, a componentes culturales de gran monta, que no siempre están articulados en función de los objetivos que ella persigue, a saber, el fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la ciudadanía con la política como forma colectiva de definir el destino de todos y todas, la articulación entre intereses particulares e interés colectivo, la cooperación y la solidaridad para quebrar el clientelismo y la corrupción y el logro de una gestión pública que, alimentada por la participación, contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

La violencia y el conflicto armado

Un tercer componente del contexto social y político de la participación es el incremento de la violencia y del conflicto armado. Aparentemente, ninguno de los dos tiene que ver con la participación ciudadana. La violencia homicida, por ejemplo, obedecería a lógicas muy distintas a las que rigen la participación (crimen organizado, narcotráfico, cultura de la intolerancia), por lo cual correría por cauces diferentes. En cuanto al conflicto armado, se ha desenvuelto históricamente como una confrontación entre diferentes grupos insurgentes y el Estado, en torno a definiciones sociales, económicas y políticas que comprometen a las instancias centrales de este último más que a los gobiernos regionales y locales.

Sin embargo, las cosas no son tan simples. Cada vez se aprecia con mayor nitidez la estrecha relación entre la participación ciudadana en la vida local, la violencia y el conflicto armado. El aumento de las tasas de violencia en las ciudades colombianas desde comienzos de la década del 80 obligó a los gobiernos locales a definir políticas para erradicarla, que incluyeron como uno de sus principales componentes la participación ciudadana. Varios programas puestos en marcha por el gobierno nacional (el Plan Nacional de Rehabilitación, por ejemplo) y por las administraciones municipales en Medellín, Cali y otras ciuda-

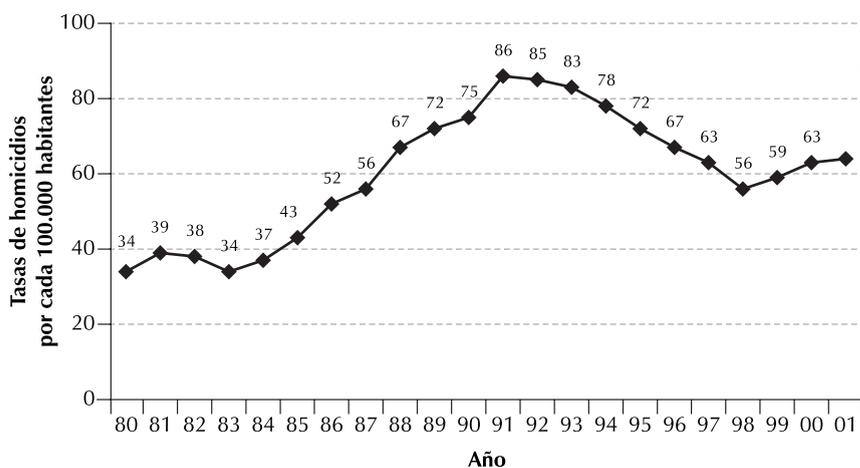
⁶⁸ Ibid., p. 81.

des del país otorgaron un lugar privilegiado a la participación ciudadana como instrumento potente para reducir los índices de violencia. En cuanto al conflicto armado su desarrollo ha comprometido progresivamente la vida local, convirtiéndola en escenario del mismo y, en consecuencia, transformando las coordenadas de la vida política local. La participación ciudadana se ha visto afectada por esta nueva circunstancia.

La violencia es un fenómeno polimórfico que tiene múltiples manifestaciones, se desarrolla en escenarios muy diversos (públicos y privados, económicos, políticos, sociales, etc.)⁶⁹ y compromete diferentes ámbitos de la vida social. Pero, sin duda, es la violencia homicida la que más impacta a la sociedad y mejor refleja su alcance. Durante la década del ochenta la tasa de homicidios se multiplicó por 2.5 pasando de 34 por cien mil habitantes en 1980 a 86 en 1991. En ese año se registraron cerca de 28.000 homicidios. Luego, comenzó una fase de estabilización y descenso de la tasa hasta llegar en 1998 a su punto más bajo (56), para iniciar un nuevo ciclo de ascenso hasta 2001, cuando se registró una tasa de 64 homicidios por cien mil habitantes (gráfico 2.1.) Las proyecciones para 2002 indican que, de no

■ GRÁFICO 2.1

Tasa de homicidios por cien mil habitantes en Colombia 1990-2001



■ Fuente: Policía Nacional - Centro de Investigaciones Criminológicas. Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH - Vicepresidencia de la República. ■

⁶⁹ Sobre la noción de escenarios de la violencia, ver CAMACHO GUIZADO, Álvaro y GUZMÁN BARNEY, Álvaro, *Colombia: ciudad y violencia*, Bogotá, Ediciones Foro, 1990, capítulo 1.

mediar otras circunstancias, la tendencia será ascendente y se llegará a una tasa superior a 68 homicidios por cada cien mil habitantes. Este último ciclo ascendente está asociado a un recrudecimiento del conflicto armado interno y sus repercusiones en otras dinámicas sociales (redes de tráfico de armas y financiación, por ejemplo).

Estas cifras se colocan bastante por encima de las registradas en otros países de América Latina. Según datos de la Organización Panamericana de la Salud, mientras en 1997 la tasa de homicidios en Colombia se acercaba a 60, en El Salvador era de 25, en México de 18, en Brasil de 16 y en Venezuela de 15.

Los homicidios se distribuyen geográficamente en una forma particular dando cuenta de las dinámicas municipales y regionales de la violencia. Así un elevado número de municipios registran tasas de homicidios superiores al promedio nacional, mientras otros muestran tasas inferiores al promedio (Cuadro 2.5). En 1996 los municipios con más alta tasa se encontraban en Antioquia, Valle del Cauca, y en los antiguos Territorios Nacionales. Cuatro años después la tendencia geográfica se mantiene, aunque aparecen nuevos focos (Barranca y Tuluá).

■ CUADRO 2.5

Tasas de homicidio en algunos municipios colombianos 1996 y 2000 (Tasas por 100.000 habitantes)

MUNICIPIO	TASA 1996	MUNICIPIO	TASA 2000
Santafé de Antioquia	827	Apartadó	289
Apartadó	705	Barranca	243
Turbo	315	Tuluá	237
Yolombó	220	Barbosa (Antioquia)	234
San José del Guaviare	210	Granada	231
Puerto Berrío	205	Puerto Berrío	226
Belén de Umbría	205	Santafé de Antioquia	212
Roldanillo	185	Chigorodó	211
Granada	180	Patía	193
Saravena	175	Roldanillo	190
Medellín	208	Medellín	167
Cali	110	Cali	102
Bogotá	62	Bogotá	38
Valledupar	83	Valledudar	73
TOTAL NACIONAL	67	TOTAL NACIONAL	63

■ Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Policía Nacional. ■

Hay que anotar que los municipios y zonas emergentes de violencia, como también las que continúan con una tasa elevada corresponden geográficamente a zonas de conflicto armado que se encuentran en disputa entre grupos guerrilleros y paramilitares. Es el caso de los límites entre la antigua zona de distensión y Putumayo, el Catatumbo y los límites de Norte de Santander con Venezuela, el oriente antioqueño y la zona de Urabá. Cabe señalar que las ciudades capitales como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, aunque concentran el mayor número de homicidios no tienen las tasas más altas⁷⁰.

Más de 90% de las víctimas son hombres. Esa es una tendencia que se ha mantenido en los últimos años en la misma proporción (93% hombres, 7% mujeres) y que implica el incremento significativo del número de hogares con mujeres como cabezas de familia⁷¹. Las cohortes más afectadas son las de jóvenes y adultos jóvenes (15 a 34 años), en las que se presenta más de 70% del total de homicidios. En 2000 esa proporción superó el 80%.

Los principales móviles de homicidio son el ajuste de cuentas (31% en 1999) y las riñas (19%). El conflicto armado es responsable aproximadamente del 10% de los homicidios en el país. Este dato indica que la violencia está ligada a la existencia de una gran red de organizaciones o de estructuras semiorganizadas ligadas a agentes como el narcotráfico, el tráfico de armas y el conflicto armado, lo que desvirtúa la hipótesis según la cual la principal causa de la violencia es la pobreza o la desigualdad económica y social, así estos factores puedan crear un ambiente con cierta proclividad a algunas formas de violencia (política, intrafamiliar).

El costo de la violencia urbana (diferente a la relacionada con el conflicto armado) alcanzó, en promedio, un 2.7% del PIB en la década del 90⁷². Los delitos contra el patrimonio⁷³ son los

⁷⁰ Las grandes ciudades, con la excepción hasta hace pocos años de Barranquilla, sufrieron el embate de los violentos, aunque en cada una de ellas los actos violentos asumieron formas distintas y obedecieron a lógicas diferentes. Cali y Medellín, cada una a su manera, vivieron la violencia asociada al narcotráfico, tanto en el plano privado (ajustes de cuentas) como público (carros bombas y asesinatos selectivos de personajes públicos). Sin embargo, cada ciudad tuvo sus particularidades: en Cali, fue importante el peso de la acción del M-19 en algunas zonas de la ciudad (Siloé, Aguablanca) durante la década del 80, mientras el fenómeno en Medellín estuvo más asociado a las bandas juveniles y, posteriormente, a las milicias urbanas. La situación de Bogotá es algo diferente. Los diagnósticos realizados insisten en “factores individuales y/o familiares” o de carácter territorial (zonas de alto riesgo). Las explicaciones apuntan más a que se trata de un fenómeno difuso, cotidiano, resultado de un proceso de intolerancia social. Recientemente, algunos homicidios han estado relacionados con la violencia terrorista (carros bombas y artefactos explosivos).

⁷¹ Garay calcula que cerca de 30% de los hogares colombianos son monocefálicos y están bajo la responsabilidad de mujeres.

⁷² GARAY, op. cit., p. 294.

⁷³ Los delitos contra el patrimonio económico definidos por la Policía Nacional son: abuso de confianza, hurto simple, hurto calificado, abigeato, extorsión, estafa, hurto agravado, emisión de cheque falso, atraco bancario, hurto automotores y piratería.

que mayor gasto representan y su tendencia es al aumento. Otros costos menos visibles son aquellos relacionados con el desempeño de la economía (riesgo para la inversión, salida de capitales) y con el clima social que crea la violencia (percepción de inseguridad, privatización de la vida colectiva o riesgos para el desarrollo de actividades públicas, por ejemplo).

El conflicto armado, por su parte, constituye un escenario global de los procesos participativos, que cada vez los afecta en forma más directa y con mayor contundencia. Se trata de un conflicto en torno al poder político, que en su prolongada existencia ha tenido facetas y grados de intensidad y de degradación diferentes. En los últimos años y de manera particular durante las negociaciones de paz realizadas en el período 1999-2002 el control territorial se convirtió en un elemento estratégico de la confrontación, máxime con la aparición de los grupos paramilitares, que comenzaron a disputarle zonas del país a la guerrilla. Los datos entregados por Cubides señalan que la presencia guerrillera global cobraba en 1985 27.1% de los municipios; en 1991, 43% y en 1994, 56%⁷⁴. Esa cifra podría ubicarse en 2002 en 70 o 75% del total de municipios del país, con presencia importante en las ciudades capitales.

El mayor número de víctimas del conflicto corresponde a la población civil⁷⁵. Entre 1995 y 2001 fueron asesinados por los grupos guerrilleros y paramilitares aproximadamente 7.200 civiles. Se destaca el período 1999-2001, en el cual murieron casi 5.000 civiles a manos de los grupos alzados en armas. Estas cifras contrastan con el número de miembros de la fuerza pública muertos en esos años (cerca de 4.500) y de los grupos al margen de la ley (5.908).

La guerra se ha recrudecido en los últimos tres años, período en el que precisamente se intentó la negociación de paz. Los grupos armados al margen de la ley realizaron en 1998 685 acciones en contra de la población civil; esa cifra se elevó en 2000 a 1.403 (incremento de 105%). En 1995 ocurrieron 23 ataques a poblaciones por parte de la guerrilla, según cifras del Ministerio de Defensa; en 1998 fueron 47 y en 1999, 106. En 2001 se redujeron a 33. Los secuestros se incrementaron de manera severa a partir de 1998: según la Fundación País Libre, en ese año fueron secuestradas 3.014 personas; en 1999, 3.334 y en 2000, 3.706. En 2001 la cifra descendió al nivel de 1998 (3.041 secuestros). Los atentados contra las torres de energía aumentaron en el mismo período: en 1998 fueron 41; al año siguiente se registraron 179 y en 2000, 281. En 2001 ocurrieron 194, pero a marzo de 2002 ya habían sido dinamitadas 143 torres.

⁷⁴ CUBIDES, Fernando, "Presencia territorial de la guerrilla colombiana: una mirada a su evolución reciente", en CUBIDES, Fernando, OLAYA, Ana Cecilia y ORTIZ, Carlos Miguel, *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Bogotá, Universidad Nacional, 1998, p. 189.

⁷⁵ GARAY, Luis Jorge, op. cit., p. 314 y siguientes.

Los costos brutos generados por el conflicto representaron entre 1991 y 2001 una cifra cercana a 1.3% del PIB; el mayor peso corresponde al exceso de gasto militar (.66% del PIB) y al secuestro, el robo y la extorsión (.41% del PIB)⁷⁶.

El impacto del enfrentamiento armado sobre los municipios se aprecia no sólo a través de la cifra de poblaciones atacadas por los grupos armados, sino también por las amenazas y los secuestros de los cuales han sido víctimas las autoridades locales (alcaldes, concejales, personeros, líderes sociales y políticos), así como por los asesinatos de unos y otros. El antecedente lejano es el asesinato de más de 1.000 dirigentes de la Unión Patriótica, asesinados en la segunda mitad de la década del 80, entre los que cayeron dos candidatos presidenciales. Más recientemente, las FARC desarrollaron una estrategia de intimidación a alcaldes y concejales para que abandonaran sus cargos, bajo amenaza de muerte para ellos y su familia. Fabián Sarria lo plantea de la siguiente manera: “La situación de violencia política que vive el país ha minimizado los efectos que se han querido lograr con los principios e iniciativas democráticas que se vienen introduciendo en las últimas décadas; imponer estas ideas como juego limpio en el libre proceso de elección de representantes de las diferentes comunidades que cohabitan el territorio colombiano no ha sido fácil y en cambio hemos tenido que pagar un alto costo humano y económico”⁷⁷.

Las cifras de la Federación Colombiana de Municipios indican que entre 1998 y 2002 fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54. La cifra de alcaldes que despachan fuera de su municipio es de 300 (noviembre de 2002). Hay departamentos como Arauca, Caquetá, La Guajira y Norte de Santander en los que los alcaldes de todos los municipios han sido amenazados. Otros departamentos en los cuales la tasa de alcaldes amenazados es alta son Santander, Nariño, Casanare y Huila. Tres departamentos se han librado de las amenazas: Córdoba, Guainía y San Andrés.

2000 fue el año que registró mayor número de alcaldes asesinados (18), seguido por 2002, en el que habían sido asesinados 12 (a noviembre), cuatro de ellos en octubre y en noviembre. Los departamentos más golpeados han sido Antioquia, Caquetá, Cesar y Meta. También han sido asesinados ex-alcaldes. En el período 1998-2002 fueron asesinados 18 de ellos, especialmente en Antioquia, Cesar, Huila, Risaralda y Valle del Cauca.

Entre julio de 1996 y octubre de 2002 la Federación Nacional de Concejos registró el asesinato de 166 concejales en 23 departamentos del país, siendo Antioquia el de mayor número

⁷⁶ Ibid., p. 322.

⁷⁷ SARRIA G., Fabián, “Urgente el cabildeo público por la supervivencia: los concejales víctimas de la violencia”, en *Acuerdo.com*, Revista Institucional de la Federación Nacional de Concejos, 2002, p. 16-17.

ro de víctimas (37). El año 2002 sobresale por el volumen de concejales asesinados: 56 hasta noviembre, cifra que no se había registrado en años anteriores.

Pero no son solamente las autoridades locales las que han sido víctimas de amenazas, secuestros y asesinatos. También la población civil, bajo el estigma de que colabora con el bando contrario (o se es informante del ejército, o simpatizante de la guerrilla o colaborador de los paramilitares). Los líderes sociales y políticos en los municipios, especialmente en las zonas más calientes del conflicto, han tenido que invisibilizarse y algunos de ellos ‘parapetarse’ en las huestes de los partidos tradicionales para evitar amenazas y otro tipo de acciones en su contra. Los estudios de caso permitieron comprobar la opinión casi unánime de líderes, académicos, funcionarios de ONG y servidores públicos en el sentido de que el liderazgo social y político se ha visto afectado seriamente por los hechos de violencia.

En Bogotá existen grupos armados en localidades como Usme, Sumapaz, Bosa y Ciudad Bolívar y ya han comenzado a multiplicarse las amenazas a líderes, alcaldes locales y ediles. La situación en Medellín es conocida por lo ocurrido a finales de 2002 en la Comuna 13. Además, la violencia ha sido una variable estructurante de la vida en la ciudad⁷⁸. Las administraciones municipales desarrollaron una política agresiva de erradicación de la violencia entre 1995 y 2000, que tuvo efectos positivos; sin embargo, de 2000 para acá el clima se ha deteriorado por la inserción de nuevos sectores que no respetaron los pactos construidos en el lustro anterior. Los efectos de esa nueva circunstancia sobre la población fueron la intimidación, el miedo, la vinculación de jóvenes a la guerra y el deterioro del clima de convivencia.

Pero, además de temor, la guerra ha obligado a los líderes a desarrollar un trabajo de bajo perfil para evitar ponerse en la mira de los grupos armados. Así la violencia ha sido un obstáculo para la participación, le ha generado altos costos y, sobre todo, ha impedido la emergencia de nuevos liderazgos. Además, ha contribuido a fragmentar la vida social: cada quien opta por llevar su propia existencia, evitando contactos que puedan comprometerlo. Es un efecto de privatización de la vida comunitaria que tiene, a su vez, como consecuencia, el debilitamiento de los espacios de encuentro entre agentes sociales y de estos con el Estado, condición indispensable para el ejercicio de la participación.

En municipios que hacen parte de zonas en disputa entre grupos armados uno de los efectos más protuberantes ha sido el desplazamiento forzado de cientos de miles de pobladores, que han tenido que abandonar sus propiedades y emigrar a la ciudad. Esto también ha

⁷⁸ Ver al respecto JARAMILLO, Ana María, CEBALLOS, Ramiro y VILLA, Marta Inés, *En la encrucijada. Conflicto y cultura política en Medellín en los noventa*, Medellín, Corporación Región, junio de 1998.

afectado los procesos participativos en los lugares de origen por sustracción de materia, es decir, por ausencia de los dirigentes que lideraban los procesos locales.

No obstante, como se verá más adelante, la violencia política ha generado también solidaridades, fortalecimiento de los lazos entre las autoridades locales y su población en algunos municipios del país. La resistencia a la ferocidad de la guerra de los pueblos indígenas en el Cauca y de la gente en algunos municipios pequeños y medianos ha consolidado en algunos casos los sentimientos de pertenencia comunitaria y las acciones cooperativas para enfrentar a los grupos armados.

LAS REGLAS DE JUEGO

Se dice que Colombia es un país santanderista, es decir, que se apega a la ley como garante de la democracia y de los derechos ciudadanos y, en consecuencia, le otorga un valor muy importante a la expedición de normas y a la creación de instituciones, bajo el supuesto de que ellas son prenda suficiente de garantía para que ‘la democracia funcione’. Paradójicamente, esta última convicción contrasta abiertamente con el clima de violencia que reina en el país como un mal endémico. Vivimos, así, en un mundo “esquizofrénico” en el que el acervo normativo crece a la par con el incremento de la violencia. Todos los días se aprueban y se discuten nuevas leyes, se reforma las existentes, se intenta cambiar a menudo la Constitución, se elaboran discursos de reingeniería institucional, pero al mismo tiempo se recrudece el conflicto armado, aumentan los hechos de violencia en el plano público y privado y aumenta la pobreza y otras formas de exclusión. El país formal tiene, en ese sentido, una lógica que no se corresponde con la del país real. Y en lugar de resolverse, esa ambigüedad parece reforzarse.

Algo de ello le ocurre a la participación: existe un amplio espectro normativo que la rige, pero esa riqueza no parece traducirse suficientemente en la movilización ciudadana en torno a lo público, en la democratización de la gestión y, sobre todo, en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas; por el contrario, parece ampliarse la brecha entre la institucionalidad participativa, las conductas de la población en el escenario público y sus resultados en términos de la modernización y democratización de la gestión. En parte, esa brecha se explica por el contenido y alcance limitados de las normas, pero también por el significado que las autoridades locales y la propia población le otorgan a las instituciones y el uso que les dan a la luz de su respectiva lectura de la realidad.

Colombia cuenta con una amplia legislación sobre participación ciudadana. El cuadro 2.6. presenta una panorámica de los espacios institucionales reglamentados mediante normas

de carácter nacional (leyes y decretos). Estas cubren ámbitos muy diversos. Ceballos y Martín⁷⁹ los clasifican en 16 categorías: Acción Comunal; comunidades indígenas y negras; control o auditoría social; cultura, deportes recreación; desarrollo rural; economía solidaria y comunitaria; educación; hogares comunitarios; jóvenes; medio ambiente; ordenamiento físico y urbanístico y planeación pública; prevención de desastres; promoción y coordinación de la participación; salud; seguridad convivencia y paz; y vivienda. Algunas de esas categorías son discutibles como instancias de participación ciudadana, por ejemplo la acción comunal o la economía solidaria y comunitaria⁸⁰. Otras, que no aparecen en el listado, deberían ser incluidas, por ejemplo las juntas administradoras locales⁸¹.

Una clasificación analíticamente más productiva es la que distingue los espacios sectoriales de los espacios globales. Estos últimos, entre los cuales cabe mencionar el Consejo Municipal de Planeación, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, algunas veedurías ciudadanas y las juntas administradoras locales se caracterizan por el hecho de que su referente es el municipio o la ciudad en su conjunto o un segmento territorial ‘meso’ (comuna o corregimiento), y no un sector (educación, salud, medio ambiente) o un grupo social en particular (jóvenes, comunidades étnicas, desplazados, etc.).

⁷⁹ CEBALLOS, Miguel y MARTIN, Gerard, *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*, Bogotá, CEJA, 2001.

⁸⁰ Según lo afirmado en el primer capítulo, la participación ciudadana alude específicamente a los espacios de intervención en el escenario público que operan en función de intereses particulares. Son instancias de intervención directa o de representación. Las juntas de acción comunal son organizaciones sociales creadas para trabajar en tareas de desarrollo comunitario, es decir, de mejoramiento de las condiciones de vida de la gente en el ámbito socioterritorial (barrio, vereda). En la clasificación de Nuria Cunill, son espacios de participación social, no ciudadana. En cuanto a la economía solidaria y comunitaria, más que un espacio de participación es un sector de la economía caracterizado por el predominio de empresas asociativas para la producción de bienes y servicios. De la misma manera, es preciso diferenciar los espacios de participación ciudadana de los programas gubernamentales de beneficio social, por ejemplo, los hogares comunitarios de bienestar o los frentes de seguridad local.

⁸¹ Hay quienes consideran a las juntas administradoras locales, JAL, como una instancia de participación política, en tanto sus miembros son elegidos por sufragio universal y su postulación debe ser respaldada por el aval de un grupo reconocido por el Consejo Nacional Electoral. En el caso de Bogotá, se añade el papel asignado a las JAL como instancias de representación política y el hecho de que los ediles reciben honorarios por sus funciones. Por su parte, hay quienes opinan que las JAL son espacios de participación ciudadana, pues representan intereses particulares, específicamente territoriales. En este estudio se entiende que las JAL son espacios de participación ciudadana.

■ CUADRO 2.6

Instancias formales de participación ciudadana en el nivel local, reglamentadas mediante normas nacionales

INSTANCIA	NORMA QUE LA RIGE	OBLIGATORIEDAD	COMPOSICIÓN	REPRESENTATIVIDAD	NIVEL DE ORGANIZACIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN
Juntas administradoras locales	Ley 136 de 1994; Ley 11 de 1986	No. Creación potestativa de las autoridades locales	5 a 9 miembros elegidos por sufragio universal	Territorial	Comunas y Corregimientos	Consulta, iniciativa, fiscalización. En Bogotá, adoptan los planes de las localidades. En Cali, aprueban el plan de desarrollo de la comuna o corregimiento
Consejos de planeación	Ley 152 de 1994	Sí. No existen sanciones para autoridades que no los convoquen.	El número de sus miembros varía según el acuerdo municipal que lo crea. Designados por el alcalde de ternas presentadas por cada sector (educación, salud, mujeres, jóvenes, JAC, sindicatos, empresarios, cooperativas, cultura, etc.).	Social global, de representación exclusiva	Nacional, departamental, municipal y local (donde haya sistemas locales de planeación)	Consulta (concepto sobre propuesta de planes de desarrollo), iniciativa (recomendaciones a las autoridades respectivas sobre contenidos del Plan) y fiscalización del Plan de Desarrollo Municipal.
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Ley 101 de 1993; Ley 160 de 1994	Sí	El número de sus miembros varía según el acuerdo municipal que lo crea.	Social global de encuentro	Municipal	Consulta, iniciativa, concertación de proyectos de desarrollo rural, fiscalización.
Veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia	Ley 134 de 1994; Ley 136 de 1994. El Congreso aprobó una nueva ley de veedurías que fue objetada por el Presidente. Se encuentra en estudio de la corte	No	El número varía según la voluntad de quienes la conforman	Social global o sectorial de representación exclusiva.	Municipal, por servicio o por obra	Iniciativa y fiscalización
Asociaciones o ligas de usuarios de salud	Decreto 1416 de 1990	No	El número de sus miembros varía según la norma municipal que las crea	Social sectorial de representación exclusiva	Municipal	Consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión (participación en juntas directivas de EPS).

Continúa

■ CUADRO 2.6

Instancias formales de participación ciudadana en el nivel local, reglamentadas mediante normas nacionales (Continuación)

INSTANCIA	NORMA QUE LA RIGE	OBLIGATORIEDAD	COMPOSICIÓN	REPRESENTATIVIDAD	NIVEL DE ORGANIZACIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN
Comité de Ética Hospitalaria	Decreto 1757 de 1994	Sí Sí	7 representantes (director de la IPS, representante de médicos, representante del personal de enfermería, dos representantes de ligas de usuarios, dos delegados de las organizaciones de la comunidad que formen parte de los Copacos.	Social/institucional sectorial de encuentro	Local (área de influencia de la IPS)	Información, iniciativa, fiscalización
Comités de participación comunitaria en salud (Copacos)	Decretos 1216 de 1989 y 1416 de 1990. Ley 10 de 1990		Alcalde o su delegado; jefe de la Dirección de salud municipal; director de la entidad pública prestataria de servicios de salud más representativa del lugar; un representante de cada organización comunitaria y de las organizaciones promovidas alrededor de programas de salud en el área del municipio.	Social sectorial de encuentro	Municipal y local	Consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión y gestión.
Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud	Ley 100 de 1993	Sí	Representantes de instituciones sectoriales de la salud. La norma es ambigua sobre la participación de los usuarios de la salud.	Institucional sectorial	Municipal	Concertación
Juntas municipales de educación	Ley 115 de 1994	Sí	Alcalde, Secretario de educación municipal, un director de núcleo, un representante del Concejo municipal o de las JAL, dos representantes de los educadores, un representante de los padres de familia, un representante de las comunidades indígenas, negras o campesinas, un representante de las instituciones educativas privadas.	Social sectorial de encuentro	Municipal	Consulta, iniciativa, fiscalización.

Continúa

■ CUADRO 2.6

Instancias formales de participación ciudadana en el nivel local, reglamentadas mediante normas nacionales (Continuación)

INSTANCIA	NORMA QUE LA RIGE	OBLIGATORIEDAD	COMPOSICIÓN	REPRESENTATIVIDAD	NIVEL DE ORGANIZACIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN
Foros educativos municipales	Ley 115 de 1994	Sí	Representantes de las autoridades municipales, de la comunidad educativa y del público en general	Social sectorial de encuentro	Municipal	Información, consulta, iniciativa.
Gobiernos escolares	Ley 115 de 1994	Sí	Representantes de la comunidad educativa y de las directivas de las instituciones de educación	Social sectorial de encuentro	Por institución	Información, consulta, iniciativa, fiscalización, decisión, gestión.
Personeros estudiantiles	Ley 115 de 1994	Sí	Alumno de último grado de los establecimientos educativos	Social sectorial	Por institución	Consulta e iniciativa
Consejo comunitario de las comunidades negras	Ley 70 de 1993	No	Pueden participar todos los miembros de las comunidades negras, quienes se inscriben ante el Incora para adelantar trámites de tierras.	Social global de representación exclusiva	Comunidades negras	Iniciativa, gestión
Consejo consultivo de planificación de Territorios Indígenas	Ley 152 de 1994	No	Autoridades indígenas tradicionales y representantes de los sectores de las comunidades, designados por el Consejo Indígena territorial de ternas presentadas por los interesados.	Social global territorial de representación exclusiva	Comunidades indígenas	Iniciativa y fiscalización (de planes locales).
Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos	Ley 142 de 1994; Decreto 2517 de 1999	Sí	Usuarios de los servicios públicos	Social sectorial de representación exclusiva	Municipal	Iniciativa y fiscalización, decisión (Juntas directivas de empresas estatales de prestación de servicios públicos)
Junta directiva de las casas de cultura	Ley 397 de 1997	No	Representantes de grupos culturales	Social sectorial de encuentro	Municipal, local	Iniciativa, decisión y gestión.
Consejo Municipal de Cultura	Ley 397 de 1997	Sí	Representantes de la administración municipal, grupos culturales y artísticos, educativos, juveniles, estudiantiles y del sector privado	Social sectorial de encuentro	Municipal	Iniciativa, vigilancia, concertación, gestión.

Continúa

■ CUADRO 2.6

Instancias formales de participación ciudadana en el nivel local, reglamentadas mediante normas nacionales (Continuación)

INSTANCIA	NORMA QUE LA RIGE	OBLIGATORIEDAD	COMPOSICIÓN	REPRESENTATIVIDAD	NIVEL DE ORGANIZACIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN
Junta Municipal de Deportes	Ley 49 de 1983; Ley 181 de 1995	Sí	Varía según las normas locales que la reglamenten	Social sectorial de encuentro	Municipal	Iniciativa, vigilancia, concertación y gestión.
Consejo Municipal de Juventud	Ley 375 de 1997	Sí	Jóvenes elegidos en un 60% por voto directo y en un 40% por organizaciones juveniles.	Social sectorial de representación exclusiva	Municipal	Iniciativa, vigilancia
Audiencia pública para el otorgamiento de licencias ambientales	Ley 99 de 1993	No	Ciudadanos y/u organizaciones que la soliciten y que asistan a la sesión, autoridades públicas concernidas en el proyecto en cuestión.	Social global de encuentro	Según proyecto u obra	Información, decisión.
Consejo Municipal Ambiental	Ley 99 de 1993	Sí	Varía según reglamentación en cada municipio. Incluye representantes de las autoridades locales y de la población	Social sectorial de encuentro	Municipal	Iniciativa, concertación y gestión
Consejo Consultivo de Ordenamiento	Ley 388 de 1997	Sí, en municipios con más de 30.000 habitantes	Funcionarios de la administración municipal y representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas al desarrollo urbano. También hacen parte los curadores urbanos en las ciudades en las que exista esa figura	Social global de encuentro	Municipal	Consulta y fiscalización
Comité Local de Prevención de Desastres	Decreto 93 de 1998	Sí	Alcalde, jefe de planeación municipal, personero, un delegado del hospital y representantes de la comunidad	Social global de encuentro	Municipal	Información, gestión (atención y prevención de desastres)
Comité Municipal de Integración y Desarrollo de la Comunidad	Decreto 0646 de 1992	Sí	Entidades e instituciones públicas relacionadas con el desarrollo de la comunidad y un representante de cada sector social, según previo acuerdo con el alcalde.	Institucional global de encuentro	Municipal	Iniciativa, fiscalización, concertación, gestión

Continúa

■ CUADRO 2.6

Instancias formales de participación ciudadana en el nivel local, reglamentadas mediante normas nacionales (Continuación)

INSTANCIA	NORMA QUE LA RIGE	OBLIGATORIEDAD	COMPOSICIÓN	REPRESENTATIVIDAD	NIVEL DE ORGANIZACIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN
Comisión municipal de Policía y participación ciudadana	Ley 62 de 1993	No	Alcalde y otros miembros designados por el alcalde, previo concepto de las autoridades politicoadministrativas.	Social/institucional sectorial de encuentro	Municipal	Iniciativa
Comité de veeduría comunitaria	Decreto 356 de 1994	Sí, en municipios con más de 30.000 habitantes	Personas naturales o jurídicas residentes en el área de operación de los servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada.	Social sectorial de representación exclusiva	Por servicio	Decisión
Consejo Municipal de Paz	Ley 434 de 1998	No	Ciudadanos(as) e instituciones que trabajan por la paz y la convivencia	Social/institucional global de encuentro	Municipal	Iniciativa, fiscalización, concertación, gestión.
Consejo Municipal de Política Social	Decreto Ley 1137 de 1999	Sí	Representantes de todos los sectores sociales: vivienda, educación, salud, ICBF, agua potable y saneamiento básico, finanzas públicas, territoriales, organizaciones de la comunidad, no gubernamentales, privadas y entidades de control, como la Defensoría del Pueblo, Procuraduría y redes	Social/institucional global de encuentro	Municipal	Iniciativa, concertación, decisión.
Comité Municipal de Desplazados	Ley 387 de 1997	No	Representantes de la Administración Municipal, de instituciones no gubernamentales, de organizaciones sociales y de los desplazados	Social/institucional sectorial de encuentro	Municipal	Iniciativa, concertación.

■ Fuente: CEBALLOS Miguel y MARTIN, Gerard, op. cit., complementado por el equipo e investigación de Foro Nacional por Colombia. ■

Como se verá luego, esa distinción es significativa desde el punto de vista de la orientación que los agentes participativos le dan a su desempeño (visión holística o sectorial/funcional del territorio) y de la incidencia que pueden tener en las decisiones municipales (efectos sobre políticas macro o sobre políticas micro). Precisamente, algunos análisis han mostrado que la oferta participativa en Colombia, al ser más sectorial que global, ha fragmentado a los actores sociales, impidiendo su actuación a partir de miradas de conjunto de la ciudad y de su territorio⁸². Otros, por el contrario, resaltan las virtudes de los espacios sectoriales, entre ellas la de crear agentes especializados, que cada vez conocen más su sector, la salud por ejemplo, y, por tanto, pueden hacer aportes más calificados a las políticas públicas y al manejo del respectivo sector⁸³.

Las 29 instancias que aparecen en el Cuadro 2.6 fueron reglamentadas por un número igual de leyes y decretos reglamentarios⁸⁴. Hubo en la década del 90 dos oleadas normativas: 1993-1994 y 1997-1999. En la primera fueron expedidas 13 de las 29 normas (44.8%); fue un período legislativo bastante prolífico, derivado de la expedición de la Carta Política de 1991. En la segunda oleada fueron expedidas ocho (27.6%). Seis de las restantes (20.7%) nacieron antes de la Constitución de 1991, una en 1995 y la última en 2002 (Ley de veedurías, en estudio por parte de la Corte Constitucional).

Un rasgo importante de los canales formales de participación es que no todos son obligatorios. Nueve de ellos son potestativos de las autoridades públicas o de la iniciativa de la población: las juntas administradoras locales, las veedurías ciudadanas, las ligas de usuarios en la salud, los consejos comunitarios de comunidades negras, el Consejo consultivo de planificación de territorios indígenas, las audiencias públicas para el otorgamiento de licencias ambientales, la Comisión municipal de Policía y participación ciudadana, el Consejo Municipal de Paz y el Comité Municipal de Desplazados. Los restantes son obligatorios; sin embargo, un análisis detenido de la letra de tales normas deja en claro que no existen sanciones de ninguna índole para las autoridades locales que, teniendo la obligación de conformar esos canales, no lo hacen. Es el caso de los consejos territoriales de planeación que en mayo de 2001 estaban conformados solo en un poco más de 70% de los municipios colom-

⁸² CUNILL GRAU, Nuria, FORTES, Alexander, PEDRAZA LÓPEZ, Beatriz y RESTREPO BOTERO, Darío I., "Perspectivas de la participación", en VARIOS, *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*, Bogotá, Diakonía-Parcomún, 2002, pp. 23-54.

⁸³ Es la opinión expresada por el Alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, en la entrevista realizada para este estudio.

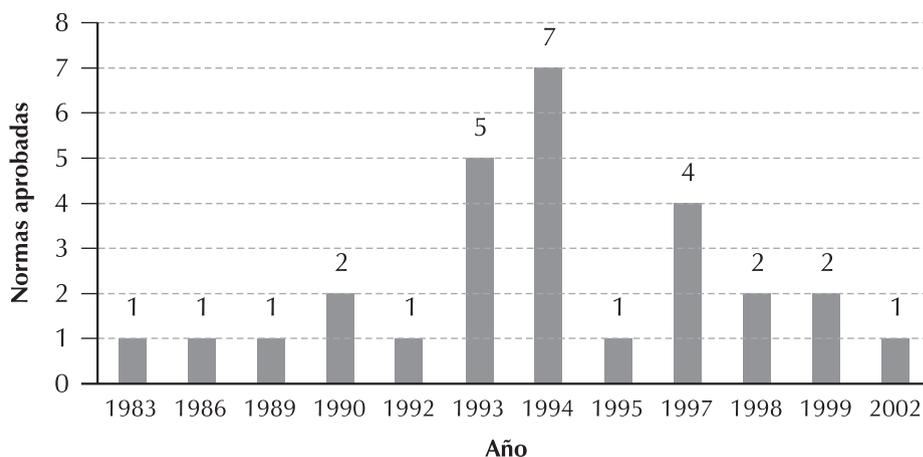
⁸⁴ La coincidencia en la cifra es casual. Varias instancias fueron reglamentadas por una misma norma; a su vez, un mismo canal ha sido reglamentado por varias normas.

bianos⁸⁵: la Ley 152 de 1994 nada dice acerca de eventuales sanciones a los alcaldes que no hayan hecho la convocatoria pública para la conformación del CTP. Lo mismo ocurre con las normas que rigen otras instancias de participación ciudadana de obligatoria conformación. Al no existir ninguna coerción jurídica para que los mecanismos de carácter obligatorio sean, por lo menos, creados, las autoridades locales los vuelven potestativos o simplemente los crean pero no les brindan los insumos necesarios para que operen.

Los espacios de participación son bien distintos desde el punto de vista de su representatividad y de los niveles territoriales en los cuales operan. En lo que respecta a la representatividad puede hablarse de tres tipos diferentes: territorial, institucional y social. La primera toma como referente el territorio: los agentes participativos intervienen en representación de un segmento sociogeográfico del municipio y su designación o elección se hace con ese criterio. Es el caso de las juntas administradoras locales, elegidas por circunscripción terri-

■ GRÁFICO 2.2

Expedición de normas de carácter nacional sobre participación ciudadana en la gestión local 1986-2002



■ Fuente: CEBALLOS Miguel y MARTIN, Gerard, op. cit., complementado por el equipo e investigación de Foro Nacional por Colombia. ■

⁸⁵ Defensoría del Pueblo, *Informe de la primera Encuesta nacional de Consejos Territoriales de Planeación 2001*, Bogotá, ASDI, 2002.

torial. Pertenecen también a esta categoría todos los órganos elegidos por localidades en Bogotá (consejos de juventud y ligas de usuarios de la salud, por ejemplo). En la segunda categoría, el espacio de participación es conformado en lo fundamental –aunque no de manera exclusiva– por personas que representan a instituciones (entidades no gubernamentales, universidades, corporaciones, cooperativas, sector privado) y no a conjuntos poblacionales o a organizaciones sociales de base. Los consejos de paz, de atención a los desplazados, los comités interinstitucionales de discapacitados y otros similares, son ejemplos de esta categoría.

Finalmente, el grupo más amplio está conformado por los órganos de representación social. Su naturaleza está ligada a la expresión de intereses sociales particulares en la escena pública. Es una categoría altamente heterogénea que puede ser desagregada según criterios muy diferentes. Por ejemplo, pueden distinguirse, de un lado, canales de representación global, como el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial o las audiencias públicas, en los que intervienen agentes de origen social y territorial muy diverso para la discusión de temas que generalmente abarcan el conjunto de facetas de la vida municipal, y, de otro, canales de representación sectorial o funcional (consejo de juventud, instancias en los ámbitos de educación y salud, medio ambiente, etc.) en los que el referente es un ámbito particular de la vida de la ciudad o un grupo social específico. Las instancias sectoriales, según se aprecia en el Cuadro 2.6, son las que tienen mayor peso cuantitativo en el conjunto.

Otra clasificación de las instancias de representación social es la que distingue las de representación exclusiva de la población de aquellas que se definen como espacios de encuentro entre la administración municipal y la ciudadanía, en forma directa o a través de representantes de sus organizaciones. Las veedurías ciudadanas, el consejo de juventud, las ligas de usuarios de salud corresponden a la primera categoría; el consejo consultivo de ordenamiento territorial, la comisión municipal de política social, la Junta municipal de educación, los comités de participación comunitaria en salud, para citar solamente algunos ejemplos, forman parte de la segunda. Llama la atención que del total de instancias incluidas en el cuadro nueve son de representación exclusiva de sectores sociales, mientras 18 son espacios de encuentro entre la administración municipal y los ciudadanos y las ciudadanas, en los cuales participan representantes de la administración municipal. Esto les otorga a las primeras, como rasgo tendencial pero no exclusivo, un carácter de escenarios de deliberación, iniciativa y fiscalización, mientras que las segundas pueden aparecer más frecuentemente como escenarios de concertación e, incluso, de decisión y gestión de políticas públicas. De todos ellos, 14 (77.8%) son de obligatoria conformación. En el caso de las instancias de representación exclusiva cuatro son obligatorias y cinco no. Por último, la oferta parti-

cipativa está orientada más a la participación colectiva que a la individual. La conformación de los distintos canales privilegia la representación de organizaciones e instituciones (65.5%) sobre la representación individual (34.5%).

En lo que respecta a los niveles territoriales en los que opera la participación ciudadana el ámbito municipal es dominante: más del 70% de las instancias vigentes operan en ese nivel. Las restantes se mueven con referentes distintos: comunas/corregimientos, tipo de obra, establecimiento educativo, área de influencia de instituciones de salud, etc. Las primeras atienden asuntos de alcance macro (global, sectorial o territorial); las segundas generalmente se ocupan de cuestiones de carácter micro.

Un último rasgo de los canales reglamentados por normas nacionales –quizá el que ha generado mayor polémica– es su limitado alcance decisorio. En efecto, la lectura de las funciones de cada uno de ellos indica que su trabajo gira principalmente en torno a actividades de iniciativa y fiscalización y, en menor grado, de consulta, concertación y gestión (Cuadro 2.7).

Este análisis permite precisar algunas afirmaciones que se escuchan a diario sobre las instancias de participación, según las cuales éstas serían inocuas pues no logran incidir en las decisiones finales de política pública. Esto es cierto, pero es una verdad a medias: en efecto, sólo una cuarta parte de los canales de participación tienen funciones decisorias; son ellos las juntas directivas de las empresas de salud en las que participan representantes de las

ligas de usuarios; las juntas directivas de las empresas municipales de servicios públicos, en las que participan voceros de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos; las juntas directivas de las casas de la cultura, en las que participan representantes de los grupos culturales, las audiencias públicas para el otorgamiento de licencias ambientales, los comités de participación comunitaria en salud, los gobiernos escolares y los comités de veeduría comunitaria de los servicios de vigilancia y seguridad privada. No son la mayoría, pero existen, están ahí a la espera de que la ciudadanía haga uso de ellos y los aproveche al máxi-

■ CUADRO 2.7

Alcance de las instancias de participación ciudadana (%)

TIPO DE TAREAS	%
Información	17.2
Consulta	34.5
Iniciativa	82.8
Fiscalización	58.6
Concertación	34.5
Decisión	27.6
Gestión	34.5

■ Fuente: CEBALLOS Miguel y MARTIN, Gerard, op. cit., complementado por el equipo e investigación de Foro Nacional por Colombia

mo en su beneficio y el del conjunto de la población. Otra cosa es que no sean utilizados para esos efectos por quienes hacen parte de ellos, sea por debilidad técnica o por falta de argumentos políticos que permitan contrarrestar las fuerzas que intentan manipular estos espacios para que sean inoperantes o para imponer sus puntos de vista sin consideración de las opiniones minoritarias.

Es lo que ocurrió hace varios años con algunos representantes de los usuarios de los servicios públicos en las juntas directivas de las empresas municipales⁸⁶. Un estudio realizado en tres ciudades intermedias de Colombia a comienzos de la década del 90 mostró que dichos representantes, principalmente cuando provenían de organizaciones de base popular, ejercían muy poca influencia en las decisiones que allí se tomaban. Eran convidados de piedra por ignorancia o falta de iniciativa, o se convertían en fichas manipuladas por el alcalde, los concejales o el gerente de la empresa, que no tenían autonomía en las votaciones y terminaban representando más a la dirigencia política que a sus propias bases sociales⁸⁷.

De otra parte, no es despreciable el hecho de que diez de las instancias analizadas tengan funciones de concertación de políticas, así no sean decisorias, y que igual número sean de gestión (planificación, ejecución de proyectos, seguimiento y evaluación). En otras palabras, la oferta participativa estatal ha instituido una serie de escenarios en los que, si bien prevalecen las tareas de iniciativa y de fiscalización, también abren en algunos casos posibilidades para establecer un diálogo horizontal con la administración municipal y para construir consensos en torno a la gestión del desarrollo local. La cuestión parece ser más bien la de cómo los agentes participativos hacen uso de estos canales y qué posibilidades reales tienen de influir, a través de ellos, en las decisiones municipales. Así mismo, es preciso examinar la instrumentalización de que pueden ser objeto las distintas instancias por parte de aquellos sectores que ven con temor en dichos espacios la posibilidad de que emerjan poderes alternativos a los que ellos han monopolizado secularmente. En los próximos capítulos se hará referencia a esos temas.

Un perfil de la oferta participativa reglamentada a nivel nacional podría ser el siguiente: se trata de un número importante de instancias de participación, creadas en su gran mayoría en la década del noventa, la mayor parte de ellas de obligatoria conformación, instituidas

⁸⁶ Se trata del mecanismo que creó la Ley 11 de 1986 y que fue reglamentado posteriormente por los Decretos 3446 de 1986 y 700 de 1987. La ley 142 de 1994 derogó esas normas y modificó el sistema de representación de los usuarios en las Juntas Directivas de las empresas municipales de servicios públicos.

⁸⁷ Ver VELÁSQUEZ, Fabio, "La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander", en RODRÍGUEZ, Alfredo y VELÁSQUEZ, Fabio (editores), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 1994, pp. 103-148. El estudio incluyó también a Armenia.

en buena proporción como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, y a las que se han asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y en menor medida de consulta, concertación y gestión.

Esta oferta participativa ha sido de iniciativa estatal, con una característica bien precisa: sus contenidos, en términos de agentes, funciones y alcance, fueron definidos por los agentes políticos tradicionales, afincados en los gobiernos de turno y en el Congreso de la República, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sociales. Fue una legislación autorreferida que, si bien respondió en parte a la presión ciudadana desarrollada durante finales de la década del 70 y comienzos de la década del 80 del siglo pasado, no respondió a las verdaderas expectativas de amplios sectores de la población que a través de las protestas locales y regionales demandaba una apertura democrática de amplio alcance. Como dicen Cunill y otros “el reclamo de participación desde el campo social no se compadece plenamente con las ofertas estatales y los nuevos actores sociales no poseen todavía la fuerza para orientar sus demandas hacia la construcción de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad”⁸⁸.

De esta manera puede hablarse de una asimetría en el origen de la institucionalidad participativa en Colombia. Ella fue el producto de una iniciativa política de modernización del Estado y de apertura democrática forzada por las circunstancias, que interpretó más el interés de un sistema político que había perdido credibilidad y legitimidad a los ojos de los ciudadanos, que las aspiraciones de una población sometida secularmente a la lógica de las clientelas políticas.

Tal asimetría permite comprender el perfil de las instancias arriba señalado, así como otros rasgos que las caracterizan: en primer lugar, la dispersión de los espacios de participación. Tal parece que el entusiasmo generado por el nuevo marco constitucional llevó a los legisladores en la década del 90 a actuar con base en el principio de que “no hay ley que se respete que no introduzca un nuevo canal de participación”. Así fueron creadas más de treinta instancias⁸⁹, cada una con su lógica y sin ninguna articulación con las restantes. En algunos casos, fueron los concejales municipales, encargados de reglamentar en los municipios su funcionamiento, los que intentaron darle coherencia a algunas de ellas. Pero, en general, la tónica que prevaleció, incluso en el nivel municipal, fue la de la dispersión. De esa manera es factible pensar que la interlocución de los agentes participativos y de la

⁸⁸ CUNILL, Nuria y otros, op. cit., p. 25.

⁸⁹ Hablamos de más de treinta pues algunos creados a finales de la década del ochenta del siglo pasado fueron derogados por normas posteriores, por ejemplo, la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales prestadoras de servicios públicos.

ciudadanía con las autoridades municipales se desarrolla en forma atomizada y atiende los intereses particulares antes que el bien colectivo. Esta circunstancia se relaciona igualmente, como se verá en el capítulo siguiente, con la profesionalización de los agentes participativos, de los líderes sociales, y con la dificultad de estos últimos para construir apuestas generales de relación con las autoridades locales.

En segundo lugar, como lo señalan Cunill y otros, la oferta estatal de participación “crea al sujeto participante”⁹⁰, es decir, obliga a las estructuras de liderazgo social a adecuarse a las exigencias de la norma (ésta define para cada espacio quiénes pueden intervenir, quiénes no y cómo), en lugar de que sea esta última la que reconozca a los actores ya constituidos. Algo parecido, aunque en proporción diferente, a lo sucedido en Bolivia con la creación de las organizaciones territoriales de base (Otb) como actor de la descentralización y la participación local. Era un nuevo actor, creado por la Ley de Participación Popular, que entraba a competir y a quitarle espacio político a los sindicatos campesinos y obreros que en Bolivia tienen una larga tradición de organización y de lucha social. Esa decisión suscitó una fuerte polémica a mediados de la década pasada y generó la oposición de las organizaciones sociales de mayor tradición.

En Colombia no ocurrió lo mismo, entre otras cosas porque aquí las organizaciones obreras y campesinas nunca lograron el perfil de las bolivianas; además, en el caso colombiano no se entregó la responsabilidad de la participación a un actor en especial. Pero, de todos modos, sin decirlo, las normas fueron perfilando nuevos actores, en el sentido de que los espacios de participación deberían ser copados por líderes diferentes a los que tradicionalmente habían estado en cabeza de la movilización social⁹¹. Este punto es relevante en un doble sentido: uno, la emergencia de nuevos actores en la escena pública, lo que pluraliza los escenarios de la participación y crea oportunidades para que nuevos sujetos, antes poco visibles para la opinión pública, intervengan en la arena de la deliberación colectiva y de la toma de decisiones; otro, la posibilidad de que esos nuevos actores sean fácilmente cooptados por el Estado, imprimiendo un sello determinado en su identidad como líderes y restándoles autonomía en su acción. La tensión entre estos dos efectos de la acción estatal será un punto central en la discusión sobre los actores de la participación en Colombia.

En tercer lugar, la reglamentación de la participación ciudadana restringió de manera significativa el alcance y el potencial que podrían tener las instancias de participación, al menos en comparación con la expectativa que suscitó su creación legal, primero (Reforma muni-

⁹⁰ CUNILL, Nuria y otros, op. cit., p. 26.

⁹¹ Se reafirma así el papel del Estado en Colombia como constructor de sociedad.

cipal de 1986), y constitucional, después (Constitución de 1991). Puede mencionarse el caso de la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales prestadoras de servicios públicos como un ejemplo muy ilustrativo de esa situación. Ese mecanismo fue creado por la Ley 11 de 1986 y fue reglamentado algunos meses después por el Decreto 3446 del mismo año. La expectativa era grande, no sólo porque fue uno de los primeros instrumentos de apertura democrática en el nivel local (junto con las juntas administradoras locales y la contratación comunitaria), sino porque las empresas de servicios, que tenían una cierta autonomía administrativa y financiera con respecto al nivel central de los municipios (se les llamaba empresas “descentralizadas”), eran exitosas en su gestión, manejaban importantes recursos financieros y, en consecuencia, ganaban poder de decisión sobre los asuntos locales. Hacer parte de la junta directiva de las empresas de servicios equivalía a participar en decisiones que tenían gran impacto sobre la ciudad.

Pues bien, el decreto que reglamentó la ley en ese aspecto introdujo varias talanqueras a la libre participación de los usuarios. En primer lugar, obligó a éstos a organizarse en ligas, lo que implicaba para algunos (usuarios individuales) un esfuerzo adicional y para otros (jefes políticos locales) una ventaja pues podían construir con facilidad organizaciones “de bolsillo”. En segundo lugar, se exigía como condición para postular candidatos que éstos fueran respaldados por la presentación de recibos de pago de los servicios cuyo monto debía ser equivalente a un 5% del valor promedio de la facturación total de la ciudad en los últimos seis meses⁹². Ese era un requisito casi inalcanzable para la mayor parte de las ligas constituidas, mientras que para los jefes de clientelas políticas o para sectores con poder económico era una norma fácil de cumplir; finalmente, una vez postulados los candidatos, era el alcalde quien escogía a los representantes a la junta directiva. Por supuesto, la cercanía al alcalde y las influencias partidistas operaban más eficazmente que los otros dos requisitos impuestos por la norma. Así, para un usuario de estratos bajos, no ligado a redes políticas tradicionales, conformar una liga y conseguir recibos equivalentes al porcentaje exigido por la norma ya eran de por sí procedimientos muy costosos, para que, al final, el alcalde de la ciudad, como sucedió en muchos lugares, escogiera a otras personas –la gente de su confianza– como miembros de las juntas.

Fue precisamente este tipo de decisiones el que ocasionó la caída de la norma. En Medellín, luego de un esfuerzo muy grande, una liga de usuarios creada por fuera de las redes controladas por los jefes de los partidos tradicionales postuló en 1993 sus candidatos a la junta

⁹² Posteriormente, el Decreto 700 de 1987 redujo ese porcentaje al 1%, incrementándolo en los años siguientes hasta llegar de nuevo al 5%.

directiva de las Empresas Públicas respaldándolos con el mayor volumen de facturación. Sin embargo el alcalde de aquel entonces designó a otros candidatos a la junta, lo que motivó una demanda del decreto vigente por parte de la liga mencionada y la posterior derogación del mismo.

Algo parecido sucedió con otras instancias creadas por la reforma municipal de 1986 y, posteriormente, por la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos. Las funciones de las juntas administradoras locales, por ejemplo, fueron definidas únicamente en términos de iniciativa y fiscalización, cuando se esperaba que ellas se convirtieran en un instrumento poderoso de representación territorial (concertación, decisión, gestión) en el nivel municipal. Por su parte, a los consejos territoriales de planeación se les asignó funciones meramente consultivas, lo que contrastaba con las experiencias de planeación participativa desarrolladas en varias ciudades del país durante la década del ochenta, en las que la población había participado en forma directa en la formulación de los planes de desarrollo municipal. Como se verá luego, ello ha impedido que los consejos se conviertan en un actor importante en las discusiones y en las decisiones relacionadas con el desarrollo local.

Una cuarta característica de la reglamentación es su “universalidad”: las normas que rigen los espacios de participación son uniformes para todos los municipios, independientemente de su diversa condición (tamaño, ubicación, base económica, composición social, historia). Solamente Bogotá posee reglamentación propia, en el sentido de adaptación de la norma nacional a su condición de gran ciudad, de capital del país y a su complejidad territorial, política y administrativa. De resto, son muy pocos los resquicios que deja la reglamentación para flexibilizarla y acomodarla a las circunstancias de tiempo y espacio de cada municipio. Esa rigidez ha provocado la creación de otros mecanismos más adaptados a cada realidad municipal (lo que se verá a continuación) y, en ocasiones, la vuelta a la protesta ciudadana como forma de relación de la ciudadanía con el Estado.

Un último rasgo de la oferta participativa nacional es el peso significativo del Estado en su promoción y desarrollo. Este es un punto que será materia de las páginas siguientes, pero se señala con el objeto de indicar que las asimetrías que acompañaron la creación de estas instancias también han sido propias de su funcionamiento. No resulta fácil generalizar, pero, como se mostrará en los próximos capítulos, la iniciativa ciudadana frente a las distintas instancias ha sido muy irregular y con tendencia a ser de bajo calibre. La correlación de fuerzas ha estado siempre, y con muy pocas excepciones, del lado del Estado, lo que le permite asignar sentidos, orientar el desarrollo de cada una de ellas, dosificarlas y definir en la realidad, no sólo en la norma, su real alcance y eficacia o, cuando no, desestimarlas para que mueran por “sustracción de materia”.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL

La posibilidad de poner en funcionamiento la infraestructura participativa creada nacionalmente requería como una de sus condiciones un diseño institucional que sirviera de soporte a las políticas de promoción de la participación y de referente a los agentes participativos. Por eso, a través de algunas de las normas expedidas y de políticas gubernamentales se fue creando un andamiaje institucional (dependencias, direcciones, programas) encargado del fomento de la participación ciudadana en la gestión pública.

En 1960, a través del Decreto 1634, el Programa de Desarrollo Comunal pasó a ser dependencia del Ministerio de Gobierno, con la responsabilidad de organizar, dirigir, coordinar, estimular y superar todas las actividades de organización y desarrollo de la comunidad. Posteriormente la reforma administrativa del ministerio elevó el programa a categoría de Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad (Digidec), dirección que desde ese momento en adelante velaría porque las juntas de acción comunal cumplieran sus objetivos.

Con la promulgación de la Ley 99 de 1995, por la cual se establece la estructura interna del Ministerio del Interior, se le confirieron a este funciones relacionadas con la promoción de la participación, tales como la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para su ejercicio y el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario; también se le asignó la tarea de contribuir a la formación de lo público, como el espacio natural de la democracia participativa, en el que habrá de realizarse la identidad de la nación y promoverse la búsqueda de todos los elementos que unen a los colombianos, en torno a propósitos de progreso económico, político y social. De igual forma se le encargó velar por la coherencia de los sistemas de participación ciudadana y comunitaria; y promover la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública⁹³.

Así mismo, se redefinió el objetivo de la Digidec en términos de la promoción y consolidación de los mecanismos de participación ciudadana para que la democracia se fortalezca y la población se involucre activamente en la toma de decisiones que afectan la vida en comunidad. En 1997 el Decreto 1684 fusionó la Dirección General de Participación a la Dirección General para el Desarrollo de la Comunal, lo que se constituiría en la Dirección General para el Desarrollo de Acción Comunal y la Participación (Digidacp), como se conoce actualmente.

⁹³ Ley 199 de 1995 por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el gobierno nacional modificará su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones.

Además de la Digidacp, el Ministerio del Interior desarrolla sus funciones a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático y la Dirección General de Asuntos Indígenas.

Un caso relevante por su trayectoria y las transformaciones de las que ha sido objeto es el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático, que tiene su origen en el Fondo de Desarrollo Comunal a través del Decreto 3159 de 1968, el cual tenía como propósito hacer más eficaz y coordinada la ayuda técnica y económica a las juntas comunales, cuyas funciones entre otras eran la de otorgar auxilios en dinero o en especie a los organismos comunales; conceder préstamos para las obras y campañas de desarrollo de la comunidad con los plazos y condiciones determinados por el gobierno; prestar o suministrar, a cualquier título, equipos y materiales para adelantar las obras y campañas de desarrollo de la comunidad; y suministrar asistencia técnica a los organismos comunales.

El Decreto 2629 de 1994 creó el Fondo para la Participación Ciudadana y su fusión con el Fondo de Desarrollo Comunal del Ministerio del Gobierno fue ordenada por el Decreto 1685 de 1997, norma que dispuso la creación del Fondo para el Desarrollo Comunal y la Participación, como se denominaría hasta la reestructuración del Ministerio del Interior en 1999, donde pasaría a denominarse Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático. El Documento Conpes sobre Participación le otorga una gran responsabilidad al Fondo, pues se le asigna la difusión del conocimiento de los ámbitos de participación en la ciudadanía y en sus organizaciones y el desarrollo de capacidades para participar en dichos ámbitos.

Al Ministerio del Interior también se encuentra adscrito el Comité Interinstitucional de Participación (CIP)⁹⁴, que no ha operado ni desempeñado un papel importante en la coordinación y adopción de políticas conducentes al desarrollo de la sociedad civil y de la democracia participativa, principal objeto para el cual fue creado.

De otro lado, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, fue creado por la Ley 19 de 1958, convirtiéndose en un organismo asesor del gobierno nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, por lo que asume un papel crucial en la definición de las políticas de Estado. Así mismo, los programas presidenciales y el sistema nacional de cofinanciación son supuestos aliados en la promoción de la participación ciudadana y en la creación de condiciones para la ejecución de programas y proyectos en la que se vincule a la comunidad en la formulación e implementación de proyectos.

⁹⁴ El Comité Interinstitucional de Participación (CIP) fue creado por el Decreto 2231 de 1995.

LAS ESTRATEGIAS DE FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN

¿Qué estrategias, qué políticas y qué programas ha formulado y puesto en marcha el Estado colombiano en el nivel nacional para impulsar la participación y ampliar su cobertura y su impacto? Todo parece indicar que más allá de los enunciados de buenas intenciones es poco lo que puede rescatarse como realizaciones concretas. Sigue dominando una retórica participativa que en muchos casos no se refleja en ejecutorias concretas.

El término participación, en el sentido en que se emplea actualmente, apareció por primera vez en el Plan de Desarrollo del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). Desde entonces, los presidentes incluyen el tema en sus propuestas de gobierno y en los planes que las concretan. El *Plan de Economía Social*, del presidente Barco recogió la herencia del gobierno anterior, particularmente en lo relacionado con la descentralización y la apertura de canales de participación en el plano local. La participación fue entendida como instrumento estratégico de cambio social y como un ingrediente central de la modernización de la administración pública. En la práctica, el gobierno del Virgilio Barco impulsó el plan de erradicación de la pobreza absoluta, con instrumentos como el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, para las zonas más pobres del país, el cual incorporó dentro de su estructura la creación de instancias de participación ciudadana para el manejo del programa. A través del PNR se desarrollaron conceptos y experiencias valiosas de participación en zonas campesinas y urbanas, que sirvieron de semillero de líderes y de procesos de gestión democrática de acciones encaminadas al mejoramiento del nivel de vida de la población.

Posteriormente la propuesta de “revolución pacífica”, hecha por el presidente Gaviria reivindicó la participación como un elemento clave de la organización del Estado, en especial en el nivel territorial. La iniciativa que tuvo ese gobierno en la redacción de la nueva Constitución y de sus desarrollos legislativos da testimonio del lugar que ocupó la participación dentro del discurso modernizante y aperturista, así las ejecuciones reales durante el cuatrienio no hayan dado un lugar privilegiado a las políticas de participación. No fue esa una prioridad de la administración Gaviria, aunque hay que reconocer que los desarrollos legislativos que fueron de su iniciativa contribuyeron a la creación de la actual infraestructura participativa en Colombia.

El gobierno de Ernesto Samper dio continuidad al discurso estatal de la participación. Desde las primeras páginas del plan de desarrollo *El Salto Social* se lee esa intencionalidad; su meta era “formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y, por tanto, más pacífico en sus relaciones con sus semejantes...”. Y añade renglones después: “El fortalecimiento de la sociedad civil, la definición de reales espacios de-

mocráticos para su participación y el desarrollo de una cultura de paz, basada en la tolerancia y en el respeto por la diferencia, así como una justicia moderna y eficiente que disminuya los altos índices de impunidad, son complementos necesarios de las estrategias económicas y sociales en el objetivo esencial de construir una nueva sociedad en la que podamos convivir de manera pacífica”⁹⁵. El plan propone una política de participación como parte de la estrategia de “buen gobierno”. Dicha política comprende acciones orientadas al desarrollo de la sociedad civil a través del conocimiento de los ámbitos de participación, la difusión de la información y el desarrollo de las capacidades para la participación; a la consolidación de una estructura institucional de la sociedad civil (ampliación de la capacidad de gestión de las organizaciones sociales, fomento de las veedurías ciudadanas y promoción de mecanismos de defensa de derechos como los de petición e información y las acciones populares); así como acciones que fortalecieran la participación política, a través del uso de mecanismos consagrados en normas que acababan de ser expedidas como el Estatuto de los partidos, el voto programático y los mecanismos consagrados en la Ley 134 de 1994.

El gobierno de Samper fue el único de la generación post-constitucional que dio un paso más allá de la retórica de los planes de desarrollo, mediante la formulación de una política de participación, consignada en el Documento Conpes N° 2779 de mayo de 1995. El propósito de esa política era concretar los lineamientos del Plan de Desarrollo en esa materia y articular una serie de acciones encaminadas a “desarrollar los postulados de la democracia participativa plasmados en la Constitución de 1991 y en sus desarrollos legales”⁹⁶. Sus objetivos fueron consolidar la democracia participativa, dar integralidad y coherencia a las acciones del gobierno encaminadas a fomentar la participación en la perspectiva del ejercicio de los derechos, propiciar el aprovechamiento de los espacios de participación ciudadana, democratizar las relaciones entre la ciudadanía y el Estado y, finalmente, propiciar una cultura nacional de la participación.

El documento definió siete componentes de la estrategia para conseguir los anteriores objetivos:

- “La difusión del conocimiento de los ámbitos de participación en la ciudadanía y sus organizaciones.

■

⁹⁵ *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998*, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1995, p. 2-3.

⁹⁶ “Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva”, Documento Conpes N° 2779, Bogotá, mayo de 1995, en *Las Políticas de El Salto Social. Documentos Conpes agosto de 1994-junio de 1995*, Tomo II, Bogotá, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, (s.f.), p. 493.

- “La oferta pública de información analítica y comparativa que permita una participación efectiva del ciudadano y de sus organizaciones.
- “El desarrollo de capacidades para intervenir en los ámbitos de participación.
- “La oferta de programas específicos a cargo de los ministerios y entidades para consolidar sus respectivos ámbitos de participación sectorial.
- “El fortalecimiento de las organizaciones civiles.
- “La promoción y desarrollo del control social como componente de la gestión pública.
- “La consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana y del desarrollo de la sociedad civil a través del Comité Interinstitucional de Participación, CIP”⁹⁷.

Entre los programas diseñados para poner en marcha estas estrategias se destacan, por ejemplo, la creación y puesta en funcionamiento del Fondo de Participación Ciudadana, adscrito al Ministerio de Gobierno (hoy Ministerio del Interior), las campañas masivas de información y difusión sobre los ámbitos de participación existentes, el diseño de un sistema de información para la participación, la cofinanciación, a través del Fondo de Participación Ciudadana, de programas de promoción de la participación y de fomento de la sociedad civil, el desarrollo de la investigación, la formación, capacitación y educación sindical, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación, el apoyo a la contratación comunitaria, el fomento de la veeduría ciudadana y su coordinación con los organismos de control público y la creación del Comité Interinstitucional de Participación, encargado de coordinar y hacer seguimiento a las acciones definidas en la política.

Los recursos destinados a poner en marcha la política sumaban en ese momento más de \$43.400 millones (pesos de 1994⁹⁸), a los cuales se suman aportes sectoriales desde los distintos ministerios. El documento trae un extenso anexo con el detalle de los programas y de las entidades responsables y un compendio de ámbitos de participación ciudadana, programas sectoriales y entidades responsables.

Según Luis Alberto Restrepo⁹⁹, esta propuesta de política adolece de tres fallas: en primer lugar, parte de un diagnóstico insuficiente que lleva a soluciones abstractas e inadecuadas. Predomina en el documento un formalismo jurídico que se traza metas ideales sin tomar

⁹⁷ Ibid., pp. 502-503.

⁹⁸ Un poco menos de \$19.000 millones a precios de 2002.

⁹⁹ RESTREPO, Luis Alberto, “La participación ciudadana: ¿participación tutelada o participación abierta?”, en VARIOS, *Sociedad civil, control social y democracia participativa*, Bogotá, Fescol, 1997.

en cuenta los obstáculos concretos que es preciso superar. En particular, dice Restrepo, hace falta un diagnóstico sobre la no participación en Colombia y sobre sus factores determinantes: la exclusión política, la permanente cooptación de las organizaciones sociales y de las dinámicas participativas ejercida por el sistema político, la represión y la protesta como forma no institucional de expresión de la población.

En segundo lugar, en el documento está ausente “un contexto estructural que le dé sentido a la participación”¹⁰⁰, referido de manera particular a los procesos de globalización de las economías y a la presión de los organismos multilaterales sobre el Estado nacional. Esto puede traer como consecuencia, señala Restrepo, el uso de la participación como medio para disimular los verdaderos compromisos de los órganos representativos del poder.

Finalmente, el documento Conpes se apoya en una concepción de la participación que no es la más adecuada. Se trata de un proyecto que afirma el papel del Estado en el tutelaje de la participación al servicio del sistema político y no de los intereses del conjunto de la sociedad. La sociedad aparece como un ente pasivo, que necesita ser construido y sostenido por el Estado; este aparece como el polo activo de la relación y el marco regulador de la sociedad.

Si algo debe caracterizar la acción del Estado en materia de participación –argumenta Restrepo– es el esfuerzo por remover los obstáculos que se oponen a ella, respetar la autonomía de los ciudadanos y sus organizaciones y esforzarse por dar respuestas transparentes a las demandas de la sociedad. De lo contrario, la participación “tutelada” deja de ser un instrumento de cambio del régimen político y se convierte en un “velo tendido sobre los peores vicios de la democracia representativa”¹⁰¹.

El comentario de Restrepo acierta en varias de las valoraciones que hace del documento Conpes. Sin duda hay en él omisiones graves, particularmente en el análisis de las condiciones en las cuales se desenvuelve la experiencia participativa en Colombia, y también un fetichismo jurídico al cual se hizo referencia en páginas anteriores. De igual manera, tiene razón Restrepo al señalar que hay un concepto de participación tutelada que da forma a la propuesta del gobierno. Sin embargo, en la propuesta también hay elementos positivos que vale la pena rescatar: en primer lugar, la intención de formular una política coherente para el manejo de un universo normativo e institucional que, como ya se indicó, es bastante disperso, atomizado y por momentos caótico. En segundo lugar, la creación de mecanismos institucionales y financieros (el Fondo de Participación, la asignación de recursos para el desarrollo de programas) que le den soporte a la participación y le impidan convertirse

¹⁰⁰ Ibid., p. 32.

¹⁰¹ Ibid., p. 38.

en “letra muerta”. Finalmente, el intento de asignar responsabilidades a las instituciones estatales del orden nacional en la promoción y el desarrollo de la participación.

Quizá la mayor crítica que puede hacerse al documento es que no incluyó directrices concretas para su ejecución, más allá del enunciado de los instrumentos. Las entidades nacionales en su gran mayoría lo desconocieron y cada una siguió trabajando por su propia cuenta, sin atenerse a las orientaciones de la política. Así, las ejecutorias fueron pocas. El Fondo de Participación se creó, pero nadie sabe hasta ahora cuál ha sido su tarea y cuáles sus logros¹⁰²; el Comité Interinstitucional es un fantasma: nadie conoce su composición y mucho menos sus políticas de promoción de la participación. Las campañas sobre difusión de la participación, si tuvieron lugar, fueron clandestinas. Quizás lo único visible sea el esfuerzo aislado de la Contraloría General de la República y de otras instituciones por promover las veedurías ciudadanas.

Más importante fue, durante el cuatrienio de Samper, el impulso a la participación a través del programa Red de Solidaridad Social. Dicho programa fue el componente principal de su política social. Su objetivo era el “mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobre y vulnerable”¹⁰³. El programa operó como un fondo financiero y como ente ejecutor. Incluía catorce frentes de acción, cada uno de ellos con un comité técnico nacional, una gerencia departamental y, en cada municipio, una gerencia o delegación municipal, en cabeza de alguna entidad local. Para el manejo de los proyectos la delegación municipal convocaba las mesas locales de solidaridad, en las que participaban representantes de distintos sectores sociales, en particular de las juntas de acción comunal, de diferentes organizaciones barriales, ONG y beneficiarios del programa. Con la participación se buscaba fortalecer la legitimidad del Estado y la gobernabilidad, construir ciudadanía en contextos de atomización social y fomentar el control social de la gestión pública¹⁰⁴.

¹⁰² Se indagó en el Ministerio del Interior con las personas responsables acerca de los proyectos que había manejado el Fondo de Participación y del presupuesto destinado a tales proyectos. No fue posible obtener ninguna información al respecto.

¹⁰³ *Red de Solidaridad Social*, Documento Conpes N° 2722, de agosto de 1994, versión revisada de acuerdo con la Ley 188 de 1995.

¹⁰⁴ Dado el volumen de recursos, la población objetivo y el carácter de los programas incluidos, la Red se convirtió en uno de los “programas bandera” del gobierno nacional y generó otros efectos indirectos de participación, como la Red Universitaria Reunirse, cuyo objetivo fue fomentar el control de la Red de Solidaridad por parte de los ciudadanos y promover la formación de una ética pública entre funcionarios y ciudadanos. Las evaluaciones de Reunirse fueron acogidas por la Red para mejorar su desempeño. Ver una reseña de la experiencia en CEBALLOS, Miguel y MARTÍN, Gerard, op. cit., pp. 285 y ss. Se puede consultar igualmente el libro *Pobreza, gobiernos locales y Red de Solidaridad Social*, publicado por la Red Universitaria Reunirse (Bogotá, Universidad de los Andes, 1998).

La administración de Andrés Pastrana dio un giro a la Red de Solidaridad en cuanto a su misión y objetivos, asignándole como encargo principal la atención a la población desplazada. El componente participativo se perdió por completo, asumiendo un carácter fundamentalmente asistencial. Esa es una muestra del tratamiento que el gobierno encabezado por Andrés Pastrana le dio a la participación aunque, por supuesto, la retórica participativa se mantuvo. Más aún, adquirió un tono radical.

En el Plan de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz* la primera estrategia se denominó Hacia un Estado Participativo y parte del postulado según el cual “la única forma de romper el nudo gordiano en el que parece haber caído el país en virtud del cual la violencia obstaculiza el desarrollo y la falta de éste impide la superación de aquélla es resolver ambos de manera participativa por medio de un proceso que fortalezca la democracia”¹⁰⁵. En consecuencia, fortalecer la democracia participativa constituye una tarea central del gobierno y la sociedad para llevar a Colombia por una senda de prosperidad, paz y equidad. Ello implica una reforma política que asegure el retorno a la gobernabilidad, la modernización de la administración pública y la profundización de la descentralización. Implica igualmente fortalecer el capital humano y el capital social y promover la participación para que la ciudadanía se haga responsable de la satisfacción de sus propias necesidades.

En términos concretos el Plan encomendó al Ministerio del Interior (por “enésima vez”) promover la participación activa de la sociedad en la gestión pública. El gobierno asumió el encargo (¡de nuevo!) de llevar a cabo una labor de divulgación y promoción de los mecanismos e instancias de participación, y de entregar a los ciudadanos la información necesaria, pertinente y oportuna sobre las acciones del gobierno; igualmente, se le encomendó realizar (¡una vez más!) las investigaciones necesarias que midan el capital cívico e institucional y los avances de la participación ciudadana en la gestión pública. Se incentivó la rendición de cuentas y el uso de los espacios existentes de participación, en especial las audiencias públicas, la planeación participativa y el control social¹⁰⁶.

En últimas, a pesar del discurso radical empleado, las propuestas son más de lo mismo, para que poco o nada se cumpla, tal y como volvió a ocurrir. Solo se aprecia un giro discursivo, que no deja de ser importante: todo el planteamiento apunta a que la participación convierta a la gente en responsable de la solución de sus necesidades. Menos Estado y más autogestión. Ese parece ser el mensaje que está detrás de la insistencia del plan en la forma-

¹⁰⁵ *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para Construir la Paz*, Tomo 1, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 28.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 217-221.

ción de capital social y en la asunción de responsabilidades por parte de la gente para que diseñe sus propias estrategias de vida y se haga cargo de sus problemas. El Estado traslada esa responsabilidad a la sociedad y se limita a ofrecer a los más pobres subsidios a la demanda. Por primera vez aparece de manera nítida en Colombia una propuesta de participación inspirada en los postulados del neoliberalismo. Ese fue quizás el aporte mayor del gobierno de Andrés Pastrana al discurso oficial de la participación¹⁰⁷.

Pero más allá del discurso las realizaciones fueron pocas. Lo que se hizo en ese cuatrienio en materia de fomento a la participación hay que abonárselo a la voluntad de algunos funcionarios que desde sus posiciones en distintas entidades siguieron trabajando en favor de la participación. No fue ello el producto de una estrategia orgánica del gobierno, preocupado por otras prioridades (la paz, el déficit fiscal, el freno a la descentralización, las reformas económicas para atender las exigencias del Fondo Monetario Internacional, entre las más importantes), sino del trabajo voluntarioso de algunas personas e instituciones.

Un caso que vale la pena destacar es el programa de impulso al control social de la gestión pública, agenciado por la Contraloría General de la República¹⁰⁸. Esta creó en 1995 la División de Participación Ciudadana, la que en un comienzo no mostró demasiados resultados debido a la poca comprensión de la importancia de la participación en el ejercicio del control fiscal y a la precariedad de las herramientas administrativas con las que contó para realizar su encargo y tener un impacto real en todo el territorio nacional.

En noviembre de 1998 se replanteó por completo la situación. Se hizo un cuestionamiento a fondo de la misión de la División y se llevó a cabo una revisión de su ubicación y su papel en la Contraloría. Se hicieron algunos cambios administrativos para darle mayor realce a la dependencia y se dio una nueva dimensión a su trabajo a partir de un novedoso concepto del papel de la participación en el ejercicio del control fiscal. Desde el año 2000, la División de Participación asumió funciones de canalización de inquietudes de la comunidad, recepción, estudio y evaluación de las denuncias ciudadanas, seguimiento a quejas y denuncias, definición de estrategias de promoción de la participación ciudadana en el control fiscal y apoyo a las veedurías ciudadanas.

¹⁰⁷ El Congreso de la República discute actualmente la propuesta de Plan de Desarrollo del Presidente Álvaro Uribe "Hacia un Estado Comunitario". Una vez más, el documento le da cierta centralidad al tema de la participación, pero no incluye herramientas para su aplicación.

¹⁰⁸ VELÁSQUEZ L., Luis Fernando, "Modernización institucional y gerencia pública: Apuntes sobre la experiencia de participación ciudadana en el control fiscal en Colombia, Bogotá, 2002 (mimeo).

La Contraloría comenzó entonces a impulsar una serie de estrategias de concientización de la población en torno a la importancia del control social de lo público y de organización en torno a los comités de vigilancia ciudadana, espacios de materialización del control ciudadano de los proyectos de inversión pública. Son instancias autónomas de participación, en las que individuos y organizaciones se unen para desarrollar tareas preventivas y correctivas con respecto a la ejecución de proyectos de inversión pública. Se creó igualmente el Sistema Nacional de Recepción de Quejas y Denuncias (Sired), se decidió promover el mecanismo de las audiencias públicas para acercar la Contraloría a la ciudadanía, así como los foros de interés ciudadano para construir las agendas ciudadanas de participación en el control fiscal. Finalmente, se puso en marcha una estrategia de divulgación y capacitación para la formación de una cultura del control ciudadano.

Lo significativo de esta apuesta es que no se quedó en la formulación de una política, sino que se puso en marcha. Para ello asignó recursos propios y gestionó financiamiento proveniente de préstamos al gobierno nacional. Del proyecto MAFP (de apoyo a la función pública) se pudo canalizar entre 1999 y diciembre de 2001 \$1.274.231.000 y del proyecto BID 2001-2004 se canalizaron 1.6 millones de dólares para el período 2001-2004, destinados a la promoción de la participación ciudadana y al fortalecimiento de soportes informáticos.

Los resultados de ese trabajo se pueden medir cualitativa y cuantitativamente¹⁰⁹: aumento sistemático de las denuncias ciudadanas, creación de comités de vigilancia a los proyectos de inversión más importantes del país, participación creciente de las organizaciones sociales en las auditorías gubernamentales, aumento de las solicitudes de capacitación por parte de la ciudadanía, impacto de las audiencias públicas sobre el proceso auditor y establecimiento de convenios con organizaciones sociales de reconocida idoneidad.

En lo cuantitativo, se suscribieron 72 convenios de cooperación con cámaras de comercio para la promoción del control ciudadano; treinta convenios interadministrativos con universidades y otros organismos de control; 142 comités de vigilancia ciudadana; 216 auditorías articuladas a las que se vincularon 308 organizaciones sociales. Se pasó de 1.609 denuncias en 1999, de las cuales más de mil no eran de competencia de la entidad, a 6.176 en 2001, de las cuales 4.146 hacían referencia al manejo fiscal; más de 14.000 ciudadanos capacitados en mecanismos de participación ciudadana; 556 multiplicadores capacitados en cinco regiones del país y 27 redes departamentales de control ciudadano; tres audiencias públicas nacionales, realizadas simultáneamente en todas las capitales de los departamentos y 27.677

¹⁰⁹Ibid, p. 9.

ciudadanos y miembros de organizaciones sociales inscritos en la Red Activa de Participación Ciudadana.

La experiencia ha enfrentado dificultades relacionadas con la debilidad del tejido social, la persistencia de culturas institucionales de corte tradicional que consideran la participación ciudadana como algo ajeno a la labor de auditoría, el rezago tecnológico, la resistencia de los entes nacionales a ser fiscalizados y la limitación de recursos, entre otras. Sin embargo, esta experiencia de la Contraloría es una muestra de que con pensamiento estratégico, organización, recursos y voluntad política es posible sacar adelante programas de promoción de la participación que sean eficaces en la consecución de metas. Infortunadamente, como se señaló antes, esta es una iniciativa aislada, que ha dependido más de la voluntad de ciertos funcionarios de rango medio y alto y que no encuentra en el conjunto del gobierno y del Estado un apoyo orgánico que permita la obtención de mejores resultados. Las entrevistas realizadas a algunos funcionarios del gobierno nacional concuerdan con esta apreciación y señalan que si algo ha hecho falta al gobierno nacional es claridad de pensamiento y voluntad política para diseñar una estrategia orgánica de promoción y apoyo a la participación que la convierta en un ingrediente importante de la gestión pública.

Esa estrategia sería un instrumento vital para poner en marcha la amplia infraestructura participativa que existe en el país, tal y como queda demostrado en este capítulo. Existe –es cierto– un diseño institucional y unos espacios de participación ya reglamentados, pero falta un camino largo por andar pues, a falta de estrategias y acciones del gobierno nacional, tales espacios van perdiendo vida y pueden perder legitimidad y atractivo para la gente.

EL CONTEXTO MUNICIPAL:

INSTITUCIONALIDAD Y ESTRATEGIAS ■



Cómo se expresa el marco normativo nacional en las realidades municipales y cómo han actuado las autoridades locales con respecto a la participación ciudadana? No es fácil responder este interrogante, dadas las muy diversas circunstancias que rodean la vida local. Lo primero que habría que decir es que resulta difícil y equivocado generalizar. Son 1.100 escenarios particulares, casi únicos. Es verdad, por ejemplo, que las grandes ciudades colombianas han compartido características desde su emergencia como polos de concentración de la población en la segunda mitad del siglo pasado. Igual afirmación puede hacerse de las ciudades intermedias y de los municipios pequeños de perfil más rural que urbano. Se pueden descubrir en cada categoría semejanzas y factores regionales, nacionales e, incluso, internacionales que han marcado de manera uniforme su existencia. Pero, de todos modos, la vida de cada uno de ellos obedece a una combinación particular de circunstancias económicas, territoriales, culturales y políticas que han definido históricamente su propia identidad. Medellín y Cali tienen una población parecida, han vivido procesos similares de crecimiento urbano e, incluso, en años recientes, sufrieron por igual el embate de la violencia asociada al narcotráfico. Pero, ¿quién puede afirmar, más allá de esos rasgos comunes, que se trata de dos ciudades siquiera parecidas? Cada una tiene su propia biografía y su propia configuración histórica, urbana, política y cultural.

Así la reglamentación de los espacios de participación ciudadana en cada municipio y el trabajo de las autoridades locales para darles solidez y efectividad presentan perfiles propios que resultan de la combinación de las reglas de juego nacionales con la singularidad de las dinámicas políticas y sociales de cada uno de ellos. Por eso, además de los espacios reglamentados por las leyes y los decretos nacionales, aparecen en ellos instancias surgidas de necesidades y de coordinadas sociopolíticas propias. Las experiencias individuales y

colectivas, las orientaciones de sentido de los sujetos y las propias necesidades surgidas sobre la marcha llevan a flexibilizar el marco institucional nacional (interpretación de la norma, adaptación de las instituciones) o a salirse de él para crear otras reglas de juego, más adaptadas a las circunstancias locales o, incluso, para darle paso a una cierta espontaneidad e informalidad en la relación gobierno-sociedad. Surgen así mecanismos e instancias de participación por fuera de la norma, buena parte de ellos de carácter transitorio y algunos creados para fines muy específicos (mecanismos e instancias *ad hoc*).

Lo que cabe señalar desde ya es que en el plano municipal operan lógicas políticas y sociales particulares que lo diferencian del nivel nacional. Al fin y al cabo, como señala Castells¹¹⁰, el municipio es la instancia de gobierno más cercana al ciudadano y, por tanto, más susceptible de ser influida por sus intereses y su acción. Esa es la razón por la cual es posible encontrar en los municipios una gran diversidad de normas e instituciones, así como de estrategias desarrolladas por los gobiernos locales de cara a la participación ciudadana. De igual manera, es en el escenario local donde se puede leer con mayor precisión el rol de las entidades no gubernamentales en el desarrollo de la participación. El sentido que inspira su acción y los procedimientos empleados para poner en marcha sus propósitos no son necesariamente los mismos, lo que vuelve sumamente complejo el ejercicio de la participación.

LA INFRAESTRUCTURA DE LA PARTICIPACIÓN

Tomando como marco general la reglamentación nacional los municipios cuentan con un variado menú de oferta de instancias de participación ciudadana. El Cuadro 3.1 presenta el listado de los espacios de participación que han sido creados en los casos estudiados (Bogotá, Medellín, Cali, Valledupar y Tarso). Se advierte una relación directa entre tamaño del municipio y número de espacios reglamentados localmente: en Bogotá han sido creados hasta la fecha 26 de los 29 canales formales¹¹¹. Solamente faltan los comités de veeduría del servicio de vigilancia privada, la Comisión municipal de política social y el Comité de atención a la población desplazada. En Medellín han sido creados 17 y en Cali 20. En esas dos ciudades aún no han sido reglamentados algunos espacios como las comisiones municipales de Policía y participación ciudadana y los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, para señalar algunos de los más conocidos.

¹¹⁰CASTELLS, Manuel, Crisis urbana y cambio social, Tercera Edición, México, Siglo XXI, 1985, Capítulo 5.

¹¹¹Hay que señalar que varias de estas instancias existen tanto en el nivel distrital, como en las distintas localidades, por ejemplo las asociaciones de usuarios de la salud, los comités de participación comunitaria en salud, los consejos de cultura y los consejos de juventud.

■ CUADRO 3.1

Instancias formales de participación reglamentadas nacionalmente que existen en los municipios estudiados

INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN	EXISTENCIA Y NORMAS REGLAMENTARIAS				
	Bogotá	Medellín	Cali	Valledupar	Tarso
Juntas administradoras locales	Sí. Decreto 1421/93	Sí. Acuerdo 25 de 1991	Sí. Acuerdo 04 de 1989	Sí. Sin información	No
Consejos de planeación	Sí. Acuerdo 12 de 1994 y Acuerdo 13 de 2000	Sí. Acuerdo 043/96	Sí. Acuerdo 01 de 1995	Sí. Sin información	Sí. Acuerdos 002/95 y 04 de 1998
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Sí. Norma nacional	No.	Sí. Acuerdo 98 de 2002	Sin información	Sí. Sin Información
Veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia	Sí. Sin norma	Sí. Sin norma	Sí. Sin norma	Sí. Sin norma	Sí. Sin norma
Asociaciones o ligas de usuarios de salud	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	No
Comité de Ética Hospitalaria	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sin información	No
Comités de participación comunitaria en salud (Copacos)	Sí. Norma nacional	Sí. Decretos 175/01 y 243/2002	Sí. Norma nacional	No	Sí. Sin información
Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud	Sí. Norma nacional	Sí. Decretos 1676/96 y 1186/97	Sí. Sin información	No	No
Juntas municipales de educación	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Decreto 0626/96	No	Sí. Sin información
Foros educativos municipales	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	No	No
Gobiernos escolares	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sin información
Personeros estudiantiles	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sin información
Consejo Comunitario de las Comunidades Negras	Sí. Norma nacional	No	Sí. Creado en 1997	No	No
Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas	Sí. Norma nacional	No	No	Sí. Norma nacional	No
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos	Sí. Acuerdo 21 de 2001	No	No	Sí. Reglamentados en 1998	No
Junta Directiva de las Casas de Cultura	Sí. Norma nacional	No	No	No	No
Consejo Municipal de Cultura	Sí. Decreto 854/2000	Sí. Decreto 753 de 2000	Sí. Norma nacional	Sí. Creado en 1992	No

Continúa

■ CUADRO 3.1

Instancias formales de participación reglamentadas nacionalmente que existen en los municipios estudiados (Continuación)

INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN	EXISTENCIA Y NORMAS REGLAMENTARIAS				
	Bogotá	Medellín	Cali	Valledupar	Tarso
Junta Municipal de Deportes	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sí. Norma nacional	Sin información	Sin información
Consejo Municipal de Juventud	Sí. Decreto 89 de 2000	Sí. Creado en 1995	Sí. Acuerdo 58 de 2000	No	Sin información
Audiencia para el otorgamiento de licencias ambientales	Sí. Norma nacional	No	Sin información	Sin información	Sin información
Consejo Municipal Ambiental	Sí. Norma nacional	Sí. Sin información	No	No	No
Consejo Consultivo de Ordenamiento	Sí. Decreto 1021/00	Sí. Acuerdo 62/99	Sí. Decreto 1757/00	No	No
Comité Local de Prevención de Desastres	Sí. Sin información	Sí. Sin información	Sí. Norma nacional	Sí. Decreto 93 de 1998	No
Comité Municipal de Integración y Desarrollo de la Comunidad	Sí. Decreto 0646/92	No	No	No	No
Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana	Sí. Norma nacional	No	No	No	No
Comité de Veeduría Comunitaria	No	No	No	No	No
Consejo Municipal de Paz	Sí. Norma nacional	Sí. Acuerdo 34/98 y Decreto 154/99	Sí. Acuerdo 12 de 1998	Sí. Creado en 1996	Sí. Es uno de los frentes de trabajo de la Asamblea Constituyente
Consejo Municipal de Política Social	Sí. Decreto 679 /01	Sí. Sin información	No	No	No
Comité Municipal de Atención a los Desplazados	No.	Sí. Decreto 760 de 1998	Sí. Creado en 2000	No	No

■ Fuente: Balance de la Participación Ciudadana en Colombia, Foro Nacional por Colombia, 2002. ■

En Valledupar solamente están vigentes 11 de los 29 espacios de participación de origen nacional y en Tarso, 6. Este último municipio tiene una dinámica particular, por lo menos en los dos últimos años, pues por iniciativa ciudadana se inició un proceso de Asamblea Constituyente Municipal que poco a poco ha ido subsumiendo las instancias formales

existentes, articulándolas a su lógica, a sus modalidades de trabajo y a sus prioridades. Formalmente, las instancias mencionadas existen, pero su sentido, composición y funcionamiento dependen directamente del proceso constituyente municipal.

En Cali, algunos canales creados en años anteriores ya no tienen vigencia. Es el caso de los comités de participación comunitaria en salud que se integraron a las asociaciones de usuarios de la salud. Tampoco funciona actualmente el Comité Municipal de Seguridad Social en Salud. Los consejos municipales de juventud y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural fueron reglamentados, pero aún no han sido conformados.

En general, puede decirse que gran parte de los mecanismos de origen nacional han sido reglamentados localmente, especialmente en las grandes ciudades. Su composición varía en cada municipio. Por ejemplo, en el caso de las juntas administradoras locales, el número de ediles que las integran en Bogotá varía según la localidad. En Medellín las integran siete miembros, mientras en Cali nueve y, en Valledupar, seis en la zona urbana y cinco en los corregimientos. Lo mismo ocurre con los consejos municipales de planeación: en Bogotá lo integran 37 personas, en Medellín, 24; en Cali, 19 y en Valledupar y Tarso, 14. Además, la representación de sectores sociales en los consejos obedece a circunstancias locales y por ello varía de un municipio a otro.

Lo que se quiere señalar, para no extenderse en el detalle de cada instancia, es que existe en esas ciudades y, probablemente, en la mayoría de los municipios del país una importante infraestructura participativa que sirve de soporte institucional a la intervención de la ciudadanía. La forma como han sido concebidos los distintos espacios varía de un municipio a otro y su lógica de funcionamiento obedece a las circunstancias de tiempo y espacio en las que operan. Hay que ver si esa capacidad instalada para la participación es empleada al ciento por ciento o, más bien, subutilizada. Ese será tema de los próximos capítulos.

Ahora bien, los mecanismos formales de origen nacional son apenas una parte de la infraestructura institucional municipal para la participación. Los gobiernos locales han ido creando, según sus necesidades e intereses y, en algunos casos, al tenor de las demandas de la población, un conjunto de instancias, también formales, reglamentadas localmente, que constituyen un aporte a la institucionalidad democrática local. Tales iniciativas existen en muchos lugares del país, unas más conocidas, otras menos. El Cuadro 3.2. recoge las más importantes de las que han sido creadas en los cinco casos estudiados¹¹².

¹¹²No es ésta una lista exhaustiva. En verdad, la información disponible sobre estos espacios es fragmentaria. No obstante, la lista recoge un panorama bastante indicativo de las instancias creadas localmente.

■ CUADRO 3.2

Instancias formales de participación creadas localmente

INSTANCIA	NORMA QUE LOS CREÓ	VIGENCIA	CARÁCTER
BOGOTÁ			
Encuentros ciudadanos	Acuerdo 13 de 2000	Sí	Espacio abierto para las personas interesadas en definir los planes y programas de desarrollo de las localidades del Distrito
Consejo de Planeación Local	Acuerdo 13 de 2000	Sí	Instancia representativa de las organizaciones de cada localidad, que participa en el proceso de diseño, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Local.
MEDELLÍN			
Consejos de convivencia ciudadana	Decreto 199 de 1995	No	Instancia creada para la elaboración de propuestas de paz y convivencia para la ciudad.
Comité Operativo Metropolitano de Emergencias - COME	Decreto 1353 de 1994	Sí	Instancia operativa para enfrentar emergencias en el área metropolitana. Perfil técnico y de solidaridad.
Comités comunitarios de desarrollo integral	Acuerdo 43 de 1996	Sí	Espacio de encuentro entre la administración municipal y representantes de organizaciones sociales y JAL en el nivel zonal, para el diseño de planes y proyectos
Consejo Consultivo Comunal o de Corregimiento	Acuerdo 43 de 1996	Sí	Espacio de encuentro entre la administración municipal y representantes de organizaciones sociales y JAL en comunas y corregimientos, para el diseño de planes y proyectos.
Comité de Estratificación Socioeconómica	Decreto 391 de 1998	Sí	Comité encargado de velar por el cumplimiento de normas y la solución de problemas en materia de estratificación socioeconómica de la ciudad.
Comité Interinstitucional de Discapacitados	Acuerdo 45 de 1997 Decreto 618 de 1998	Sí	Espacio de participación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan con la población discapacitada. Espacio de iniciativa para la generación de proyectos.
Mesas de educación	Creadas en 1993	Sí	Espacio de encuentro entre organismos gubernamentales, no gubernamentales y organizaciones comunitarias, para promover el debate sobre la discusión como asunto público y construir iniciativas.
CALI			
Sistema Local de Planeación	Acuerdo 01 de 1996	Sí	Comprende el conjunto de instancias, autoridades y actores encargados del diseño y seguimiento de los planes de desarrollo de las comunas y corregimientos.
Consejos de planeación de comunas y corregimientos	Acuerdo 01 de 1996	Sí	Instancias de representación de las organizaciones sociales que trabajan en la identificación de proyectos y en el diseño de planes y programas de desarrollo para las comunas y corregimientos. Tienen una composición análoga al Consejo Municipal de Planeación, aunque en número menor.

■ Fuente: Foro Nacional por Colombia, Balance de la participación ciudadana en Colombia, 2002.■

Lo primero que salta a la vista es que estas instancias formales de origen local solamente existen en las grandes ciudades. No quiere ello decir que no puedan tener vida en otras categorías de municipios. De hecho, es muy probable que en ciudades intermedias y en municipios pequeños los gobiernos municipales hayan dado vida a iniciativas análogas. Sin embargo, la probabilidad de que ello ocurra parece ser menor que en las grandes ciudades. Y la razón no es muy difícil de comprender: en las grandes ciudades las formas de relación entre la ciudadanía y las autoridades locales son más complejas, por ser socialmente más intrincada la vida local. En consecuencia, la institucionalidad participativa que da cuenta de dichas relaciones no puede ser simple. Surge la necesidad de multiplicar los canales, adaptándolos a las circunstancias locales y dándoles una cierta formalidad para asegurar su permanencia.

Pero existe un segundo elemento que llama la atención. Buena parte de esta infraestructura participativa se refiere a los sistemas locales de planeación. Salvo las mesas de juventud, el Comité de Estratificación Socioeconómica y el Comité Interinstitucional de Discapacitados en Medellín, las instancias formales nacidas en los municipios estudiados tienen que ver con los procesos de planeación en el nivel local (comunas, corregimientos, localidades). Este es un aspecto relevante que será examinado en detalle en el capítulo 7. Basta señalar por el momento que la iniciativa local en materia de institucionalidad participativa tiene mucho que ver con la formulación de planes “micro” y con la identificación y gestión de proyectos de desarrollo local. Se reconoce así por parte de las autoridades municipales, impulsoras de estas instancias, su importancia como medio para concitar voluntades en torno al desarrollo local.

Finalmente, uno de los elementos más destacados de la infraestructura participativa local en Colombia, que expresa una cierta imaginación en el diseño de formas de relación entre las autoridades locales y la población en los municipios, es la existencia de espacios informales¹¹³ de participación, menos sujetos a normas y restricciones, más flexibles y adaptables a las circunstancias, algunos transitorios, otros creados simplemente para responder a circunstancias muy particulares y, en consecuencia, efímeros. El Cuadro 3.3 presenta aquellos que pudieron ser registrados en los casos estudiados.

¹¹³ Por espacios informales se entiende aquellos que responden a iniciativas más espontáneas de la población o de las autoridades municipales, que tienen un soporte normativo mínimo –o no lo tienen– y que no pretenden ser permanentes como las instancias formales. Además, no necesariamente tienen un soporte legal de orden nacional. Se emplea el término “informal” a falta de uno mejor.

■ CUADRO 3.3

Instancias informales de participación ciudadana

INSTANCIA	FUENTE DE LA INICIATIVA	COMPOSICIÓN
BOGOTÁ		
Comité de seguimiento al SISBEN	Secretaría Distrital de Salud y Comunidad	Representantes gubernamentales, institucionales y sociales.
Consejos de áreas artísticas	Instituto Distrital de Cultura y Turismo y grupos artísticos	Representantes gubernamentales, sectores socioeconómicos, representantes de grupos artísticos.
Comités locales de la Red de Solidaridad	DABS, IDR D y comunidad	Representantes de la Administración Distrital y de sectores de bajos ingresos de la población.
Mesas locales y distritales de juventud	Organizaciones juveniles y funcionarios distritales	Jóvenes que trabajan en la concertación del Consejo Distrital de Juventud.
Mesas para la formulación de políticas sociales sectoriales	DABS	Ciudadanos y ciudadanas, organizaciones e instituciones no gubernamentales vinculadas a programas y proyectos para grupos específicos de la ciudad (adultos mayores, jóvenes, niños, discapacitados, etc.)
Comités temáticos (comunicaciones, ecología, cultura) Proyecto Bogotá Cómo Vamos	Administración Distrital Organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, gremios empresariales	Representación de administración distrital y de sectores interesados en los diferentes temas.
Semilleros de convivencia	Secretaría de Gobierno	Representantes de las entidades que tuvieron esta iniciativa para hacer seguimiento a la gestión de la alcaldía de Bogotá.
MEDELLÍN		
Foro Hablemos de Medellín	Comfenalco	Sector público, sector privado, organizaciones sociales, cajas de compensación familiar.
Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo	Organizaciones no gubernamentales y gremios empresariales	Instituciones universitarias, organizaciones no gubernamentales, gremios empresariales, Consejo de Planeación. Participan en el seguimiento al Plan de Desarrollo.
Veeduría ciudadana al Concejo Municipal	Gremios empresariales	Instituciones universitarias, gremios empresariales y entidades que participan en el seguimiento a la labor del Concejo Municipal.
Mesas de participación para la elaboración del plan decenal de Cultura	Administración municipal	Organizaciones culturales de la ciudad.
Mesas barriales de convivencia	Administración municipal	Ciudadanos y ciudadanas en general, líderes y organizaciones sociales de diversa índole.

Continúa

■ CUADRO 3.3

Instancias informales de participación ciudadana (Continuación)

INSTANCIA	FUENTE DE LA INICIATIVA	COMPOSICIÓN
CALI		
Ecodes (Equipos de concertación para el desarrollo)	Administración municipal. No vigentes	Ciudadanos expertos en diversos temas, invitados por la administración municipal para sugerir ideas y propuestas sectoriales.
Mesa de concertación de la Comuna 20	Administración municipal y organizaciones sociales de la Comuna	Representantes de la administración municipal y de las organizaciones sociales de la Comuna, interesados en generar proyectos de desarrollo local.
Comisión Asesora de Política Social	Administración municipal, organizaciones no gubernamentales y universidades. No vigente	Un representante de la alcaldía y once miembros designados "ad hoc", procedentes de ONG, universidades y fundaciones.
Mesas de concertación afrocolombianas	Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar social	Representantes de la administración municipal y de la Red de organizaciones de comunidades negras. Espacio para la discusión de políticas municipales para esas comunidades.
Mesas de concertación de grupos indígenas	Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar social	Representantes de la administración municipal y de tres cabildos urbanos indígenas. Espacio de encuentro para la discusión de políticas municipales para los grupos indígenas.
Comité Consultivo de la tercera edad	Alcalde	Representantes de varias secretarías de la alcaldía, del Comité interinstitucional que desarrollaban el programa de subsidios al anciano indigente, cuatro representantes por Comuna de los grupos de la tercera edad y cuatro por corregimiento.
Comité Interinstitucional de Prevención del Trabajo Infantil	Alcaldía e instituciones vinculadas al trabajo con niños y niñas.	Representantes de la alcaldía y de la gobernación, la Arquidiócesis de Cali, la Asociación cristiana de jóvenes, ONG, el Ministerio del Trabajo y la OIT.
Mesas de concertación de la juventud	Secretaría de Desarrollo Territorial	Alcaldía, Gobernación del Valle y ONG que trabajan con jóvenes en la ciudad.
Mesas de concertación de discapacitados	Alcalde	Director de la Oficina de atención al discapacitado, asociaciones, clubes, fundaciones y cooperativas de personas con discapacidad.
Consejos de gobierno en las comunas y corregimientos	Alcaldes en varias administraciones municipales	Alcaldes, secretarios de despacho, director del C.A.L.I., organizaciones comunitarias, JAL, líderes sociales, ciudadanos y ciudadanas.
Agendas ambientales por comuna	Departamento de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA)	Veedurías ciudadanas, comisionados para la elaboración del plan local ambiental, veedurías ambientales y organizaciones comunitarias. El espacio fue creado para promover la participación ciudadana en la gestión ambiental.
Mesas de concertación sobre las políticas de seguridad ciudadana	Secretaría de Gobierno	Alcaldía, directores de los C.A.L.I., organizaciones comunitarias y ciudadanía en general. Se busca concertar acciones y responsabilidades compartidas en materia de seguridad ciudadana.

Continúa

■ CUADRO 3.3

Instancias informales de participación ciudadana (Continuación)

INSTANCIA	FUENTE DE LA INICIATIVA	COMPOSICIÓN
CALI		
Comités intersectoriales por comuna	Secretaría de Salud. No vigentes	Espacio de concertación de proyectos por comuna, conformados por representantes de la alcaldía y de las organizaciones sociales, ONG e instituciones que trabajan en la comuna.
Mesas de concertación de la Red de Solidaridad	Alcaldía y gobierno nacional. No vigentes	Representantes de la alcaldía y de las organizaciones sociales y beneficiarios de los programas de la Red de Solidaridad Social.
VALLEDUPAR		
Consulta ciudadana para la formulación del Plan estratégico Valledupar siglo XXI	Alcaldía	Representantes de la administración municipal y de la ciudadanía.
Consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal	Oficina de Planeación	Representantes de organizaciones sectoriales (educación, salud, cultura, desarrollo rural, recreación y deportes, entre otros).
Alcalde en su Comuna	Alcalde	JAL, organizaciones sociales y alcaldía.
TARSO		
Asamblea Municipal Constituyente	Líderes locales	Líderes sociales y políticos del municipio. Funcionarios, voceros ciudadanos.

■ **Fuente:** Foro Nacional por Colombia, Balance de la participación ciudadana en Colombia, 2002. ■

El Cuadro 3.3 contiene la descripción de treinta canales informales de participación ciudadana en los cinco municipios. Es probable que existan otros y que en años anteriores hayan operado algunos más que no pudieron ser incluidos por falta de registros de información. Pero la muestra es significativa para resaltar algunas características de este campo de la institucionalidad no formal. En efecto, son más los canales informales que los formales de origen local. Como ya se dijo, responden a necesidades, acuerdos o estrategias de gestión pública referidas de manera directa a situaciones concretas en el tiempo y en el espacio, a personas y grupos específicos y a objetivos perseguidos en plazos definidos. En otras palabras, no son instancias en abstracto, creadas por una normatividad ajena a la gente, sino producto de un esfuerzo, bien sea estatal, bien sea comunitario o ciudadano, fruto de circunstancias que los propios agentes están viviendo.

Por ejemplo, la actual administración municipal en Cali ha venido adelantando una estrategia de mesas de concertación sectorial. La asesora del alcalde en esa materia, anterior

Secretaría de Desarrollo Comunitario de la alcaldía e impulsora de dicha estrategia, ha señalado que la decisión del gobierno fue crear esas mesas bajo la doble convicción de que los canales formales eran muy rígidos para recoger todas las iniciativas y demandas ciudadanas y que la participación debe ser lo más directa posible. En esas mesas, señaló, no hay representación de organizaciones sino personas que desean hacer aportes, solicitudes, exigencias o que simplemente quieren opinar sobre los problemas de su entorno inmediato. Las mesas pretenden, entonces, llenar un vacío de comunicación que los canales formales han dejado y que pueden en el mediano plazo legitimar las prácticas participativas en sentidos diferentes a los que ha construido la ciudadanía en torno a los espacios más institucionalizados.

Esta estrategia pone sin embargo, en tela de juicio el criterio de representatividad social como referente para la conformación de espacios de participación y para la toma de decisiones y se apoya en una idea de democracia directa que abre las puertas a todos los ciudadanos para que intervengan en la discusión de los asuntos colectivos, en este caso, delimitados territorial, sectorial o funcionalmente. La ventaja de este diseño es que los ciudadanos y las ciudadanas, sin excepción, pueden participar en estas instancias, abriéndolas casi *ad infinitum* a cualquier persona que desee intervenir en ellas. La desventaja consiste en la dificultad para que estos espacios sean decisivos y faciliten la construcción de acuerdos que puedan ser representativos de una unidad territorial, sectorial o funcional específica. Como espacios de consulta y deliberación pueden ser muy productivos. Como espacios de toma de decisiones muestran debilidades y vacíos que crean la oportunidad para que personas o grupos ajenos a las dinámicas de participación ‘pesquen en río revuelto’ y los manipulen en favor de intereses particulares.

Cabe resaltar igualmente el volumen de escenarios creados en Cali con respecto al resto de municipios estudiados; casi la mitad de los registros corresponden a esa ciudad. Desde hace varios años, la capital de Valle del Cauca se ha ganado una imagen de ciudad cívica, promovida de manera intencional por el sector privado y por las autoridades locales durante las décadas del 70 y del 80 del siglo pasado. Fue esa una marca de identidad de la ciudad que la diferenció de otros centros urbanos del país. El civismo aludido se refiere más a la voluntad ciudadana de colaborar en tareas colectivas y a las conductas individuales que el alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, llama hoy de “cumplimiento de normas”. Es un concepto cercano al de capital social, en la vertiente de análisis desarrollada por Robert Putnam¹¹⁴. Pero esas conductas tienen su correlato en el discurso participativo de las élites económicas y

¹¹⁴PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas, Galac, 1994.

políticas locales¹¹⁵ y en las políticas y acciones de promoción de la participación ciudadana a través de la creación de instancias formales e informales de participación.

Eso explica que haya una cierta tradición de participación en la ciudad, que se concretó, en el terreno de los asuntos públicos a finales de los años setenta en la formulación participativa del Plan Integral de Desarrollo de Cali (Pideca), una de las primeras experiencias –si no la primera– de planeación participativa en el país. Posteriormente, esas prácticas se multiplicaron, apoyadas por ofertas participativas de las autoridades locales. El primer alcalde elegido popularmente, Carlos Holmes Trujillo, hizo girar todo su programa de gobierno en torno a la idea de la participación y abrió la puerta a la creación de los canales institucionales aprobados hasta ese momento por la ley (juntas administradoras locales y representación de los usuarios en la junta directiva de Emcali). Posteriormente, cada alcalde fue creando su propio escenario de participación, (los convenios sociales firmados por Germán Villegas y Ricardo Cobo, el Programa Desepaz, de Rodrigo Guerrero, los Ecodes, promovidos por la administración de Mauricio Guzmán, las mesas de concertación, impulsadas por el actual alcalde), multiplicando así los espacios formales e informales. El sector privado también ha actuado en esa dirección a través de la promoción de programas (por ejemplo *El Cali que Queremos*, en la década del ochenta), campañas (la reciente promovida por la Cámara de Comercio para ejercer un voto inteligente en la elección del alcalde y los concejales de la ciudad) y plataformas de acción como la que opera para todo el Valle del Cauca bajo la denominación de *Planeta Valle*¹¹⁶.

No resulta extraño, en consecuencia, comprobar que Cali muestre un alto volumen de instancias informales de participación ciudadana. Pero ello no le puede restar importancia a los canales creados en otras ciudades. Por ejemplo, la veeduría al Plan de Desarrollo de

¹¹⁵Velásquez interpreta esa oferta discursiva como el esfuerzo por crear y mantener un mito, “el mito del civismo”, el cual, independientemente de la condición social de los caleños, sería un importante motor de sus conductas solidarias y participativas. Como mito comporta una dimensión de ficción y otra de realidad. La de ficción alude a la construcción de una interpretación de la vida colectiva que no corresponde necesariamente a la realidad que la propia gente vive a diario. Ese lado ficticio se reveló desde comienzos de la década del 80 a través del incremento de los hechos de violencia (política y del narcotráfico), que cambiaron por completo el rostro de la ciudad. La dimensión de realidad tiene que ver con la eficacia práctica del discurso, es decir, con el efecto que logra tener en el imaginario de la población y que la lleva, en medio de una realidad adversa, a aceptarlo como representación legítima de su condición de vida y a actuar en función de él. (Ver VELÁSQUEZ, Fabio E., *Ciudad y Participación*, Cali, Universidad del Valle, 1996).

¹¹⁶En Medellín también ha habido una actitud proactiva de los gremios empresariales de cara al desarrollo de la ciudad, especialmente para enfrentar el flagelo de la violencia en las dos últimas décadas. Hoy día los empresarios participan en diversos espacios formales, mantienen una relación directa con los alcaldes de la ciudad y han creado instituciones, como Proantioquia, cuya filosofía es el impulso a programas de desarrollo para la ciudad y la región.

Medellín es una experiencia que no puede quedar por fuera del análisis. Varias instituciones de Medellín (universidades, organizaciones no gubernamentales, gremios empresariales) se aliaron para hacer seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo de la ciudad y producir una serie de informes periódicos sobre aspectos de la gestión pública. La veeduría cuenta con un equipo de expertos que estudian el comportamiento de los distintos sectores de la vida local y producen informes evaluativos de la ejecución del plan de desarrollo por parte de la administración municipal. El interés de este ejercicio y de otros similares realizados en otras ciudades¹¹⁷ es múltiple: de un lado, se trata de instituciones que por propia iniciativa, con total autonomía, adelantan esta labor de interés público; de otro, brindan a la ciudadanía una información muy útil que las propias administraciones municipales no logran producir ni sistematizar; finalmente, el ejercicio produce una visión crítica de la gestión de las autoridades locales que las obliga a mejorar su desempeño y a ser más transparentes en sus decisiones y en su actuación en general.

Otras dos características de los canales informales locales deben ser mencionadas: en primer lugar, la mayoría de ellos (dos de cada tres) han sido fruto de la iniciativa de los respectivos gobiernos en cada ciudad, pero, a diferencia de las instancias formales, un porcentaje importante de ellos han nacido de iniciativas en las que participaron distintos segmentos de la población organizada: una quinta parte de los mecanismos que aparecen en el Cuadro 3.3 fueron fruto de acuerdos entre la comunidad y el gobierno municipal, mientras que un poco más del 10% fueron iniciativas netamente ciudadanas que los propios sectores que las crearon se han encargado de sostener.

La segunda característica se refiere a la naturaleza de estos espacios. Son en su gran mayoría escenarios de encuentro para la concertación de políticas y de acciones en beneficio de los sectores participantes o del conjunto de la ciudad. En ese sentido, comparten la orientación de la mayoría de los canales formales de origen local. Más que instancias de representación social, son puentes tendidos entre la administración municipal y la ciudadanía para que ésta ponga de presente sus demandas e iniciativas, para que el gobierno haga públicos sus planes y programas y, de esa manera, se llegue a acuerdos sobre prioridades, proyectos e inversiones, por ejemplo, que pueden satisfacer necesidades de la población y mejorar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos y ciudadanas. Desde la pers-

¹¹⁷En Cali, Foro Nacional por Colombia adelanta el seguimiento a la gestión del alcalde de la ciudad desde hace siete años a través de su Laboratorio de Observación de la Gestión Urbana (LOGU). Un equipo de expertos elabora informes cada seis meses, los cuales son publicados como separata en *El Tiempo*. Los informes incluyen una encuesta de opinión ciudadana sobre la gestión del burgomaestre y sus colaboradores. Recientemente se inició el seguimiento al Concejo Municipal. En Bogotá, La Fundación Corona y otras instituciones hacen seguimiento a la gestión de la ciudad a través del proyecto Bogotá Cómo Vamos.

pectiva de la participación democrática, son entonces instrumentos más potentes que los mecanismos formales, tanto de origen nacional como local.

Dos experiencias documentadas para este estudio, representativas de otras similares en el país, permiten valorar el alcance de las instancias informales, especialmente de aquellas que han sido fruto de la iniciativa de la ciudadanía. Se trata de la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso (Antioquia)¹¹⁸ y del Proyecto Nasa y el Plan de Vida del municipio indígena de Toribío (Cauca)¹¹⁹.

En 1999, se realizó en Tarso¹²⁰ el foro *Tarso hacia el nuevo milenio*, una de cuyas conclusiones fue la necesidad de establecer un mecanismo de participación ciudadana que brindara propuestas a los difíciles problemas que vivía el municipio, respaldadas por los distintos sectores sociales y políticos de la localidad. La idea de una Asamblea Municipal Constituyente fue la respuesta a dicha inquietud, pues resumía el ideario de los tarseños en materia de participación ciudadana.

El 28 de enero de 2001 se instaló formalmente la Asamblea Municipal Constituyente con la asistencia del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, y del alcalde recién posesionado, Oscar Hurtado, quien durante la campaña electoral se había comprometido a apoyar el proceso. Asistieron también representantes de instituciones no gubernamentales, organizaciones sociales y políticas y un grupo numeroso de ciudadanos y ciudadanas del departamento de Antioquia, quienes vieron en esta experiencia una propuesta alternativa a los procesos de participación en la región y en el país.

La estructura de la asamblea contempla cinco instancias: el constituyente primario, es decir, todos los habitantes de Tarso; la asamblea general de voceros (150 personas en total), la junta directiva, la presidencia colegiada y las mesas de trabajo. La asamblea está conformada por hacendados, comerciantes, campesinos, estudiantes, representantes de la iglesia, educadores, grupos políticos, funcionarios públicos, jóvenes y adultos mayores. La apoyan Redepaz, la Corporación Nuevo Arco Iris, la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, y la gobernación de Antioquia, así como cuenta con la simpatía de varias organizaciones no gubernamentales.

¹¹⁸JARAMILLO, Jesús Alonso, "Asamblea Municipal Constituyente, Municipio de Tarso, Departamento de Antioquia", Medellín, Corporación Región, 2002 (mimeo).

¹¹⁹BELTRÁN, Mauricio, "Participación. Caso Toribío", Toribío, Fundación Colombia Multicolor, 2002.

¹²⁰Tarso es un municipio ubicado en el suroccidente antioqueño, que alberga aproximadamente a 7.000 habitantes, 40% de ellos asentados en la cabecera municipal. La mayor parte de su población depende de actividades agrícolas y ganaderas para su sustento y tiene una cierta tradición de lucha social en la recuperación de tierras.

La junta directiva de la asamblea señaló como objetivo “mantener a la comunidad unida y organizada de manera permanente, para participar e influir en la toma de las grandes decisiones que comprometen o afectan los intereses económicos, políticos, sociales y culturales de nuestro pueblo y buscar soluciones concertadas y pacíficas que nos permitan construir entre todos el bien común”. Así mismo declararon que “son la máxima expresión de la comunidad organizada del municipio establecida para discutir y decidir de común acuerdo el qué hacer frente al desarrollo económico, social y político, en un espacio abierto de participación democrática, basados en la Constitución Nacional, lo cual nos permite unirnos para buscar salidas a la enorme crisis que hoy vivimos y así generar un modelo de desarrollo local en beneficio de la construcción humana y la paz”. También se declararon comunidad, territorio y municipio de paz. La Asamblea definió un plan de trabajo en dos áreas estratégicas: desarrollo sostenible y convivencia ciudadana. Cada área fue trabajada en una mesa temática y sus resultados incorporados al plan de desarrollo del municipio.

La asamblea fue poco a poco absorbiendo las instancias formales de participación ciudadana que existían en el municipio, redefiniendo su sentido y articulándolas en forma orgánica a sus propósitos. De esa manera, los espacios de participación han ido ganando legitimidad y eficacia y han propiciado una movilización de los ciudadanos en torno a metas muy concretas, por ejemplo la formulación del plan de desarrollo municipal y la superación de la crisis económica y financiera del municipio¹²¹. Así, recurriendo a la figura del constituyente primario, la asamblea se convirtió en el espacio por excelencia de participación en el municipio e inició un proceso nuevo y diferente a las modalidades tradicionales de participación ejercidas en Colombia.

El eslogan de “Un cambio de actitud para el desarrollo y la paz” constituye un emblema significativo. La alusión tiene que ver con la potenciación de la democracia en la que está inspirada la asamblea: “un espacio abierto de organización social de la comunidad para ejercer el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones del municipio. Expresión auténtica de su soberanía popular en ejercicio de la democracia para la planeación y la búsqueda de salidas concertadas y pacíficas y lograr el bien común de todos sus habitantes”. Lo que pretenden sus creadores es “convertir a Tarso en 10 años en un municipio referente y ejemplo de desarrollo democrático, convivencia pacífica y polo de cultura para Colombia y el mundo”.

¹²¹ Aunque con otra lógica y otros objetivos, esta experiencia se acerca bastante a la del municipio de Versalles, en el Valle del Cauca, donde la ciudadanía se ha ido organizando para intervenir en una gran cantidad de ámbitos de la vida local (proyectos productivos, cultura, salud, educación), gracias a la iniciativa y el empuje del director del hospital local.

Su visión está en “hacer de la planeación y la proyección municipal un ejercicio participativo, plural y colectivo, en la búsqueda de alternativas y soluciones, mediante la concreción de objetivos, estrategias, metas y gestión de recursos, en el marco del plan de desarrollo municipal, así como en la ejecución y evaluación de las acciones que colectivamente se emprendan; propiciando una educación integral y contextualizada a nuestra sociedad, generando un cambio de actitud frente a la participación, las relaciones humanas, la convivencia y el respeto por las diferencias y el medio ambiente”.

Más que una reacción a los grupos armados, o una declaración de resistencia, la propuesta constituye –según sus propios gestores– una resistencia a las formas tradicionales de gobernar, las cuales han llevado a situaciones de crisis e ingobernabilidad que hacen poco viable social y financieramente a los municipios. Al respecto, el alcalde de Tarso afirma que la asamblea “es una transformación total de modelo político y del modelo de gobierno que se ha venido implementando en Tarso. Lo que queremos ahora es hacer todo lo contrario a lo que se hacía anteriormente, que el alcalde ordenaba el gasto y definía en qué se invertían los recursos. Ahora lo que queremos es que el pueblo se vincule, que el pueblo participe, que el pueblo genere los proyectos de desarrollo que necesitan y que ellos mismos ejerzan la veeduría sobre la actuación del gobierno municipal”.

La asamblea es una experiencia joven y seguramente muestra aún muchas debilidades y pesan sobre ella muchas amenazas, entre otras la que representan los actores armados en la zona. Sin embargo, ha sido un instrumento para comenzar a superar la crisis financiera del municipio, para hacer un mejor uso de los recursos públicos y para ampliar coberturas de servicios, por ejemplo en educación y salud¹²². La asamblea, de otra parte, ha recibido el apoyo de los concejales del municipio, quienes la consideran un órgano tan importante –o más– que el propio Concejo Municipal, así como el reconocimiento de organismos nacionales e internacionales, que han contribuido de diversa forma a fortalecer este espacio, de manera que pueda enfrentar las amenazas de su entorno.

La experiencia de Toribío¹²³ va más allá de la de Tarso, en el sentido de que la participación no ha sido solamente una iniciativa nacida en la población, que cautivó a las autoridades locales comprometiéndolas, como en Tarso, a trabajar por la Asamblea Constituyente, sino un ingrediente central de una tradición de vida ancestral, de una cultura compartida por mucho tiempo y que se transmite a través de los distintos nichos de socialización desde la infancia.

¹²²JARAMILLO, Jesús A., art. cit.

¹²³Toribío está ubicado en la cordillera central, al norte del departamento del Cauca. Está conformado por tres cabildos y 63 veredas; allí se mezcla la organización indígena heredada de la Colonia con la estructura política republicana. Su población hace parte del pueblo paez o nasa.

La historia de los nasas ha sido de guerra, sometimiento, expropiación de sus tierras y negación de su identidad. En 1970 se creó el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, cuya tarea se resumió en tres principios: unidad, tierra y cultura. Desde entonces, las luchas por el territorio (tierra y cultura) marcaron una nueva época. En treinta años recuperaron cerca de 50.000 hectáreas, empeño en el que fueron asesinados por lo menos 300 indígenas, entre ellos el sacerdote Alvaro Ulcué, uno de los más importantes líderes locales en años recientes. En 1980, con el liderazgo del sacerdote, fue creado el Proyecto Nasa, el plan de vida paez, una propuesta civil de participación que ha tenido que enfrentar la acción de distintos grupos armados asentados en la zona desde tiempo atrás.

El instrumento básico de deliberación y decisión es la asamblea. Esta se convoca cada vez que es necesario y la asistencia suele ser abrumadora. Una asamblea puede congregarse entre tres y cuatro mil personas. Cada familia o persona es convocada de manera directa, puerta a puerta. Los alguaciles del Cabildo son los encargados de recorrer las veredas para hablar con cada comunero y comunera. En esas asambleas se discute de manera profunda para confrontar las posiciones divergentes hasta construir grandes consensos, no importa el tiempo que ello lleve. Quien expone una idea la somete a la prueba del examen público, a la duda, incluso a su reducción al absurdo. Al final, la conclusión es colectiva, deja de pertenecer al orador y se vuelve patrimonio común. Beltrán describe así el proceso: “El consenso suele ser el resultado. Para ello, los nasas suelen tener gran paciencia y acostumbran a volver sobre las ideas una y otra vez. Cuando parece que avanzan, han dado una vuelta completa, cuando parece que llegan a conclusiones están otra vez en el inicio (...) Una vez logrado el consenso hay una votación que tiene por objeto ratificar su identidad y sentido de pertenencia. Niños y adultos por igual depositan sus votos y desde allí hacen público un compromiso que llevarán hasta sus últimas consecuencias”¹²⁴.

Las asambleas son, pues, incluyentes y dan, por esa razón, fuerza popular a las decisiones allí tomadas. Así se votaron las recuperaciones de tierras o la decisión de exigirle a las FARC que se retiraran de su territorio y permitieran la libre circulación de sus habitantes. La asamblea es un espacio de participación directa, con reglas de juego establecidas, que permite construir consensos y tomar decisiones. No es un órgano de representación social como en Tarso, donde está compuesta por más de cien voceros de la población. Es un escenario abierto en la que niños y adultos, hombres y mujeres, inciden en la toma de decisiones. No existe intermediación, menos política: “No nos sentimos representados por ningún partido político –afirma un líder comunitario– organizaciones llámense de la derecha o de la izquierda, instituciones o personas que dicen ser nuestros voceros, porque no lo son”¹²⁵.

¹²⁴BELTRÁN, Mauricio, op. cit., p. 8.

¹²⁵Citado por BELTRÁN, op. cit., p. 8.

El alcalde responde ante su pueblo, es decir, ante la Asamblea. Ser alcalde no es un poder especial o una posición de dominio. Es más un delegado que un fiduciario. Es la asamblea quien lo escoge y la comunidad quien lo elige. Tiene un compromiso ante ella y debe defender sus intereses orientando la gestión pública hacia las prioridades de inversión que la propia asamblea define.

En lo que hace a la administración pública, las asambleas son anuales y en ellas se evalúan los resultados de la gestión. Las primeras asambleas son de planeación, allí se definen las prioridades y se distribuye el presupuesto. Ha sido la forma de romper estilos tradicionales de gestión que asignaban presupuestos en función del color político de los cabildos y de las veredas. Eso es ya cuestión del pasado. Los recursos se asignan según prioridades definidas colectivamente, según un proceso de planeación orientado a la formulación del “plan de vida”, que tiene diversos momentos: en primer lugar, un análisis de la realidad; luego, la declaración de los sueños más sentidos. Posteriormente, se construyen los compromisos, tanto de la comunidad (mingas) como de la administración (gestión de recursos); finalmente, se define la inversión y su asignación social y territorial.

Así pues, la participación en Toribío puede ser catalogada como un proceso de concertación y acción comunitaria, en el que se acuerdan compromisos que deben ser cumplidos por la administración municipal y por los asociados. No existen, como tales, las instancias formales creadas por la ley. Sus funciones son asumidas por la asamblea y por la acción colectiva. La excepción son las veedurías que se han comenzado a organizar por iniciativa de la personería municipal, pero no tienen mucha fuerza debido al papel que tiene la asamblea de pedir cuentas a las autoridades municipales y evaluar su desempeño, como parte del ciclo de planeación.

Tienen un papel más importante los cabildos sectoriales. La integración de la administración municipal con la comunidad se ha logrado a través de la creación de cabildos sectoriales (de gobierno, salud, medio ambiente, mujer y familia) que acompañan a las secretarías de la alcaldía en el ejercicio de sus funciones. Es una estructura para que la gente se apropie de lo público y, al mismo tiempo, aprenda a conocer y fiscalizar los procedimientos dentro del esquema oficial.

La participación en Toribío no es, pues, algo ajeno o exterior a la vida de sus habitantes. Hace parte de su vida cotidiana y no requiere infraestructuras altamente institucionalizadas para que opere. Por el contrario, los formalismos, las reglas de juego, se definen al tenor de las circunstancias y siempre al servicio de lo sustantivo: la construcción de consensos. La vida de la gente se enmarca en un imaginario de cooperación (la minga), de responsabilidad colectiva (el plan de vida) y de intervención activa en los asuntos públicos (la asam-

blea). La participación no es algo funcional, creado para tramitar ciertas dimensiones de la vida colectiva, sino un componente inherente a la cultura y a las conductas individuales y colectivas de la población. No es una cuestión administrativa, sino cultural. No es un aparato, es un estilo de vida. En eso se diferencia de muchas otras experiencias parecidas, incluida la de Tarso.

LO QUE LA GENTE CONOCE

Existe, pues, una amplia y variopinta institucionalidad de la participación, respaldada por una legislación nacional y local compleja y dispersa y, en lo que respecta a los mecanismos informales, especialmente los surgidos desde abajo, por el apoyo y el compromiso de diferentes segmentos de la población. Sin embargo, el uso social de dicha “infraestructura” participativa y, en consecuencia, la eficacia que pueda tener para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y de la modernización y democratización de la gestión pública municipal depende, entre otros aspectos, del grado de conocimiento que los ciudadanos y las ciudadanas tengan de ella. La encuesta nacional de opinión sobre la participación ciudadana arroja algunos resultados al respecto que miden qué tanto la gente conoce esas instancias y si ha hecho uso de ellas.

El Gráfico 3.1 muestra las respuestas de los encuestados a la pregunta de si saben que existen en su municipio algunas instancias formales de participación. El resultado no es muy prometedor. Existe un nivel de conocimiento que puede ser calificado entre medio y bajo: sólo cuatro de los diez canales mencionados son conocidos por más del 40% de los informantes, mientras los restantes seis son conocidos solamente por una proporción que oscila entre el 27% y el 37%.

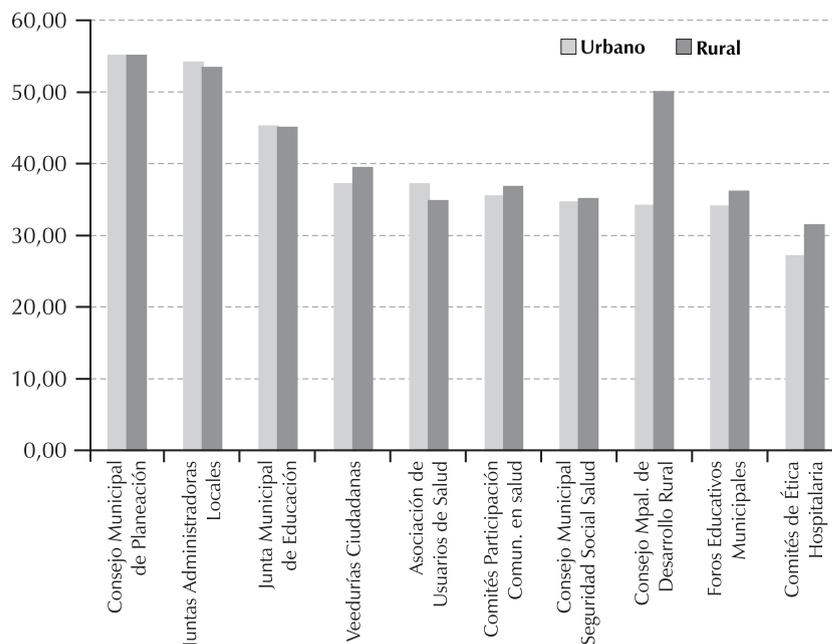
Se elaboró un índice sumatorio con las respuestas sobre cada una de las instancias, el cual da una idea global del grado de conocimiento que tiene la población sobre los canales de participación. Un 44.5% de quienes respondieron la pregunta (1.644 personas) tiene un conocimiento bajo; el 29.7% tiene conocimiento medio, mientras que el 25.8% tiene alto conocimiento de las instancias.

No existen diferencias muy significativas entre las áreas urbanas y el sector rural¹²⁶, salvo en lo que respecta a los consejos municipales de desarrollo rural, los cuales, por obvias

¹²⁶Recuérdese que esta comparación se hace de manera indicativa y para mostrar una tendencia que, en el caso, del sector rural no es estadísticamente representativa, pues la selección de la muestra en las áreas rurales no fue aleatoria. Los datos correspondientes a la zona urbana sí son generalizables.

■ GRÁFICO 3.1

Porcentaje de encuestados que saben que existen instancias de participación ciudadana en su municipio



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002 ■

razones, son más conocidos en el segundo que en las primeras. De resto, la jerarquía de niveles de conocimiento es bastante similar. Es importante señalar los porcentajes mayores correspondientes a los consejos municipales de planeación y las juntas administradoras locales. Son los canales sobre los cuales la gente cuenta con mayor información, aunque no hay que omitir el peso de las veedurías ciudadanas y de los foros educativos municipales. Estos últimos constituyen el único espacio sectorial de los cuatro más conocidos. El porcentaje de conocimiento a su favor (45%) es relativamente alto, si se tiene en cuenta que se trata de un escenario especializado, en el que participan las personas, las organizaciones y las instituciones relacionadas en forma exclusiva con el manejo de la educación. Su peso, además, contrasta con el bajo nivel de conocimiento que la gente tiene de los mecanismos

del sector salud que, al igual que la educación, constituye una necesidad básica de la población y que históricamente han tenido un reconocido desarrollo.

El perfil de quienes saben de la existencia de las instancias formales más conocidas en su municipio es relativamente homogéneo, en especial en lo que respecta al tipo de ciudad donde viven los encuestados y a su nivel socioeconómico. Salvo el caso de las juntas administradoras locales, más conocidas en Bogotá (75%) que en el resto de municipios, quienes saben más de la existencia de los otros tres canales de participación son los habitantes de ciudades intermedias o pequeñas y pertenecen a los estratos medios (medio-bajo y medio-medio). En materia de edad, no existen diferencias significativas, salvo en el caso de las JAL y de los consejos de planeación, más conocidos por las cohortes intermedias de la pirámide de la población. Los estratos bajos y la población joven ignoran en una buena proporción los canales existentes en sus municipios.

En Bogotá, las juntas administradoras locales parecen ser dominantes en el imaginario de participación de la gente, lo que resulta explicable por el carácter de las mismas como instancia de representación política más que social, lo que las diferencia de las JAL en el resto de municipios del país¹²⁷. En la capital, los restantes espacios de participación ciudadana presentan un bajo nivel de conocimiento, que contrasta con el del resto del país.

En cuanto al uso que las personas hacen de las instancias formales e informales de participación, los resultados son aún menos halagadores: solamente 8% de la población encuestada ha pertenecido o pertenece a alguna de las instancias de participación mencionadas en la encuesta y 22.2% ha asistido a eventos como foros ciudadanos, mesas de concertación, encuentros informales, diálogo directo con las autoridades locales, cabildos abiertos u otros similares. Las instancias que han logrado una mayor vinculación de ese 8% de los ciudadanos son las juntas administradoras locales (33%), especialmente en Bogotá y en las ciudades capitales de departamento, y los foros educativos municipales (18.7%); con porcentajes menores, pero superiores al promedio, se encuentran las veedurías ciudadanas (14%), las juntas municipales de educación (13.4%) y los comités de participación comunitaria en salud (12.7%).

En las áreas rurales la situación es parecida: solamente un 9.2% de los encuestados declararon haber participado en algunas de las instancias formales y un 23.3% asistieron a foros, encuentros, mesas de concertación, etc. Las instancias formales más frecuentadas son las

¹²⁷ Esta diferencia se explica en parte por la especificidad de la legislación en Bogotá, diferente a la del resto de municipios del país, según mandato constitucional. El estatuto orgánico de Bogotá entrega a las Juntas una serie de atribuciones que no tienen en el resto del país, especialmente en materia de asignación de presupuestos y aprobación de los planes de desarrollo de las Localidades. Además, son definidas más como instancias de representación política territorial que como espacios de participación ciudadana.

■ CUADRO 3.4

Perfil de quienes saben que existen instancias de participación ciudadana en su municipio (*)

INSTANCIA	TIPO DE CIUDAD	NIVEL SOCIOECONÓMICO	EDAD
Consejo Municipal de Planeación	Intermedias y pequeñas	Medio-bajo y Medio-medio	26 a 55 años
Juntas Administradoras Locales	Bogotá	Medio-bajo y Medio-medio	26-45 y mayores de 55
Junta Municipal de Educación	Intermedias y pequeñas	Medio-bajo	
Foros Educativos Municipales	Pequeñas	Medio-bajo y Medio-medio	

(*) Las casillas vacías significan que no hubo diferencias significativas entre las categorías.

■ Fuente: Encuesta de Opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

juntas administradoras locales (54.6%), los consejos municipales de desarrollo rural (27.3%) y los comités de participación comunitaria en salud (27.3%).

Estas cifras sugieren dos cosas: en primer lugar, aunque los niveles de conocimiento sobre las instancias formales de participación ciudadana y de pertenencia a ellas son bajos, quienes establecen contacto con el mundo de la participación en el nivel local lo hacen más a través de las instancias informales que de las formales. Esto plantea una cierta dicotomía (lo institucional – lo no institucional) sobre la cual habrá que volver posteriormente en el momento de analizar los resultados de la participación (Capítulo 7).

En segundo lugar, como lo han señalado algunos analistas en Colombia¹²⁸, la oferta participativa no corresponde exactamente a la demanda de participación. Cada una de ellas parece transitar por cauces diferentes: la oferta estatal define unas reglas de juego y unos límites a la participación, mientras que la gente parece optar por vías informales que de alguna manera “eluden” la institucionalidad existente. Esto pone de presente un rasgo de la oferta participativa: el fetichismo jurídico. Existe, como se ha mostrado en las páginas anteriores, un importante desarrollo normativo y un amplio marco institucional de la participación ciudadana en el nivel local. La reglamentación vigente cubre un amplio espectro de aspectos de la vida local y crea oportunidades de diverso alcance, aunque también introduce límites a la acción participativa. Esto constituye un logro político, en la medida en que se ha tendido un puente, inexistente hace dos décadas, entre los gobiernos municipales y la

¹²⁸ Ver CUNILL et. al., op.cit.

ciudadanía que, como se verá luego, ha producido resultados concretos. Sin embargo, se cree que la sola expedición de la norma es suficiente para desatar procesos participativos. Se le otorga a las leyes una eficacia social que no poseen por sí mismas. La norma crea oportunidades y potencialidades, pero éstas no se convierten en realidad hasta tanto haya agentes participativos que pongan en marcha los espacios creados, les den vida, les otorguen un significado y les asignen una razón de ser. Frecuentemente, las autoridades y, en menor medida, los líderes sociales caen en la trampa de creer que la participación está muy bien porque han sido reglamentadas unas instancias. Ello se traduce a veces, de parte de la ciudadanía, en una demanda por más espacios de participación, cuando lo que demuestra la realidad es que hay muchos –incluso demasiados– y que lo que hay que hacer es ponerlos a funcionar.

El fetichismo jurídico, propio del talante ‘santanderista’ de los colombianos, se rompe justo cuando se unen voluntades –la voluntad política del gobernante y la iniciativa ciudadana– y se ponen de acuerdo para que los espacios creados no se conviertan en instancias formales y tengan algún grado de eficacia. Ha sido esa falta de voluntad política, en unos casos, y de iniciativa ciudadana en otros, la que ha llevado a algunos sectores de la población a ignorar, así sea de amañera parcial, las instancias formales y a crear otros mecanismos y espacios que dependen más de su iniciativa y que son lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las circunstancias de espacio, tiempo y actores de cada localidad.

LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El concepto y las estrategias de acción

Los gobiernos locales han tenido que asumir un papel importante en la reglamentación y en la promoción de la participación ciudadana en la gestión municipal¹²⁹. Una revisión de los programas de gobierno que los alcaldes presentan a la población durante sus campañas electorales y de los planes de desarrollo aprobados en el transcurso de su respectivo mandato deja en claro que el lenguaje de la participación se impuso y constituye hoy día parte de

¹²⁹El artículo 142 de la Ley 136 de 1994 obliga a los municipios a cumplir esa función: “Los alcaldes, los concejales, los ediles, los personeros, los contralores, las instituciones de educación, los medios de comunicación, los partidos políticos y las organizaciones sociales deberán establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, institucionales, cívicos y especialmente el de la solidaridad social de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, sociales y culturales; y los colectivos y del medio ambiente. El desconocimiento por parte de las autoridades locales de la participación ciudadana y de la obligación establecida en este artículo será causal de mala conducta”.

la jerga política. Si recién aprobadas las reformas descentralistas e institucionalizados los primeros mecanismos de participación a finales de la década del 80 todavía se oían voces de resistencia a la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones¹³⁰, hoy esas resistencias casi han desaparecido por completo y tanto los líderes sociales como los dirigentes políticos incorporaron a su léxico el discurso participativo, así como a sus planes y programas de desarrollo.

Sin embargo, el discurso no es uniforme y depende de quien lo emita. La polisemia se impone, de manera que, aún pronunciando las mismas palabras¹³¹, los significados son muy diferentes, incluso opuestos. En efecto, pueden distinguirse dos grandes categorías de nociones sobre el tema: la participación-argumentación y la participación-acción.

La participación-argumentación coloca el acento en el componente racional comunicativo de toda relación social, incluida la relación entre el gobernante y el gobernado. Lo racional de la relación reside en la capacidad argumentativa que tiene todo ser humano, en su posibilidad e intención de comunicarse con otros no sólo para transmitir un mensaje, sino para iniciar un proceso de diálogo y deliberación cuyo saldo neto debe ser el acuerdo sobre los argumentos expuestos. Participar es, pues, ante todo dialogar con otro para exponer argumentos sobre un determinado tema y convencerlo de que mis argumentos son más válidos que los suyos. El consenso que surge de este tipo de interlocución es fruto no de la negociación en el que cada parte cede a la otra para llegar a un punto intermedio, sino de la validez de los argumentos de uno de los interlocutores para convencer al otro de que su punto de vista es el correcto. Participar es comunicar, argumentar, deliberar y convencer. Crear escenarios de participación es crear arenas de deliberación; en consecuencia, la correlación de fuerzas se mide, no por el peso de las voluntades y de los intereses, sino por el calibre de los argumentos. O, por lo menos, estos tienen mayor fuerza que la voluntad de las mayorías.

¹³⁰ Un análisis de las primeras reacciones de la clase política a la reglamentación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública puede verse en VELÁSQUEZ Fabio, "Los Movimientos Populares y la Reforma Municipal. Comentarios a la Ponencia de Pedro Santana 'Movimientos sociales, democracia y poder local'", en SEGURA, Nora (compiladora), *Colombia: Democracia y Sociedad*, Bogotá, CIDSE-Fescol, 1988.

¹³¹ "La participación ciudadana es condición inseparable de una gestión gerencial del municipio con transparencia, eficiencia y rentabilidad" (Artículo 3º del Plan de Desarrollo Económico y social de Cali 1998-2010, propuesto por el alcalde Ricardo Cobo, Acuerdo 05 de 1998). "Acciones orientadas a garantizar que la ciudadanía tenga un conocimiento suficiente de las distintas opciones de participación en la gestión de los asuntos públicos y sus derechos políticos y ciudadanos" ... "Fortalecimiento de los canales de discusión pública y las instancias de participación democrática" (Artículo 10º del Plan de Desarrollo de Bogotá "Para vivir todos del mismo lado"). "Gobernar buscando que haya participación de todas las comunidades hace la tarea un poco más difícil, pero la hace mucho más efectiva, más perfecta y se alcanzan los objetivos con mayor facilidad" (Respuesta del alcalde de Medellín al cuestionario sobre participación que le fue remitido, octubre de 2002).

El alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, lo plantea de la siguiente manera: “Para una gran cantidad de personas participar es decidir; lo interesante es que para otros es ‘participo si puedo expresarme’, y para otros ‘participo si puedo argumentar’, y si pueden argumentar se hace una apuesta más fuerte porque a veces un buen argumento expuesto de manera correcta por una persona puede cambiar la opinión de todo el grupo. Para mí la discusión racional es muy interesante, yo soy alérgico a partir diferencias, eso de sentarse a negociar o concertar y que se diga ‘usted dice seis, yo digo ocho, entonces dejémoslo en siete’, porque eso es como si existieran procesos argumentativos vagos, pero pienso que se debe clarificar los argumentos lo suficiente. Algunos temas salen y, de pronto, por coincidencia la argumentación rigurosa lleva también al punto intermedio. Lo que me gusta de la argumentación es que uno perfectamente puede terminar totalmente convencido del punto de vista del otro; eso no es un regateo”. Y, más adelante añade: “Uno tiene que arriesgarse a ser convencido y lograr que el otro haga lo mismo. Por ejemplo, el conflicto con los polvoreros me impactó mucho, porque puedo decir el momento exacto en que vi que les cayó la peseta, en el sentido de que vieron la fuerza de mis argumentos y que yo tenía auténtica preocupación por el problema social generado por la prohibición”¹⁵².

En esta noción el poder de la palabra es dominante; en consecuencia, quienes la poseen y dominan cuentan con una gran ventaja en el momento de decidir. No son muchos, generalmente se trata de aquellos que han tenido acceso a la educación, que poseen altas capacidades de verbalización y que conocen los secretos de la lógica argumentativa. De esta manera la participación puede adquirir un cierto tono elitista, de “sabios”. Pero no siempre es así. Las asambleas de los indígenas en Toribío también proceden en forma argumentativa. En dichas asambleas, los participantes exponen sus puntos de vista, los discuten, los ponen en tela de juicio, incluso los reducen al absurdo para probar si son consistentes y correctos. Sobre esa base se construyen consensos que han sido argumentados de manera exhaustiva y luego se los vota. Los participantes en la asamblea pueden durar días enteros en la discusión, pero hasta que no quedan listos los consensos no se toma la decisión.

La otra categoría es la de la participación-acción. En este caso, los componentes dialógicos y retóricos ceden su lugar de privilegio a los elementos prácticos, a la acción. Participar es interactuar con otros para definir cursos de acción. Por supuesto, es necesario argumentar, exponer puntos de vista, deliberar, pero la clave de la decisión no está necesariamente en el peso del argumento, sino en la capacidad de imponer, a veces sin razonamientos válidos, a veces sin la deliberación suficiente, un punto de vista y desarrollar las acciones que se

¹⁵² Entrevista al alcalde de Bogotá (septiembre de 2002).

derivan de él. La imposición de ese punto de vista se efectúa por otras vías, unas democráticas (la decisión de las mayorías), otras no (la imposición a la fuerza, la manipulación). La participación es, en consecuencia, menos racional y más pragmática.

Estas dos categorías, sin embargo, no dan cuenta suficiente de la complejidad de la participación, tal y como se despliega en las estrategias que suelen poner en marcha los gobiernos locales. Por eso es necesario mirar otras dimensiones del concepto de participación, relacionadas con el alcance que se le otorga en el contexto de la gestión pública. En otras palabras, es bueno preguntarse hasta dónde creen las autoridades municipales que puede llegar la participación. A ese respecto, pueden distinguirse cinco categorías en las experiencias analizadas:

- a. *La participación-formalidad*: Es la participación entendida únicamente como un requisito de ley que es preciso llenar para cumplir con los parámetros de la gestión pública. Es una participación formal que no recibe el estímulo de las autoridades locales. Incluso en ocasiones éstas buscan que los canales no funcionen y se vuelvan inocuos, de manera que pierdan legitimidad y mueran por falta de apoyo ciudadano. Este concepto parece ser dominante en la administración municipal de Valledupar. La participación es concebida como el cumplimiento de las exigencias de la norma. Han sido creados varios espacios de participación, pero no existe evidencia de que incidan en las políticas públicas.
- b. *La participación "sin alas"*: es aquella que las autoridades locales promueven siempre y cuando no ponga en cuestión las lógicas y las estructuras de poder vigentes en el municipio. Se habla de ella, se la pondera, se la respalda, incluso con fondos municipales, pero al mismo tiempo se la 'ataja' para que no se convierta en un instrumento de construcción de contra-poderes en favor de sectores tradicionalmente alejados o, mejor, excluidos, de los circuitos de toma de decisiones. Lo que ocurre en Medellín en el período 2000 – 2003 es una buena muestra de este concepto de participación. Argumenta el gobierno del alcalde Luis Pérez que la participación ha ido muy lejos y ha creado una cierta "paraestatalidad" al otorgar a los ciudadanos, por ejemplo a través de la planeación participativa, atribuciones que no les corresponden constitucional ni legalmente¹³³. A través de los planes zonales, se dice, la gente comenzó a tomar decisiones, cuando éstas corresponden a otros actores y a otras instancias (los concejales, la clase política, el alcalde elegido) que cuentan con una legitimidad como autoridades elegidas que no puede ser ni puesta en tela de juicio ni, mucho menos, arrebatada a favor de los gobernados. Por tal razón, si bien es importante que la gente hable, exponga sus opiniones y dé a conocer sus

¹³³ Entrevista a alto funcionario de la alcaldía de Medellín. Podría objetarse la afirmación según la cual no existe una base ni constitucional ni legal que sustente la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación.

inquietudes y sugerencias a través de las instancias de participación que la ley ha creado, lo es también que esa intervención no sobrepase ciertos límites, por supuesto definidos por las propias autoridades locales. Por eso se privilegian los niveles de consulta, iniciativa y fiscalización, pues la concertación y la decisión son atribución exclusiva de los agentes políticos. Podría pensarse que esta fue también la lógica del alcalde Enrique Peñalosa en Bogotá, quien redujo el poder a las JAL en la asignación de recursos (contratación) con el argumento de que se estaban convirtiendo en nichos del clientelismo y la corrupción, lo que obligaba, según él, a reducir fuertemente las cuotas de participación de las localidades en las decisiones de planificación e inversión.

- c. *La participación-integración-cooptación*: Es aquella que las autoridades locales promueven para evitar corrientes de pensamiento y de movilización ciudadana que actúen en contra de la lógica dominante del sistema político local. Uno de los instrumentos más importantes para el logro de ese propósito, aunque no el único, es la cooptación de viejos y nuevos liderazgos por parte de las autoridades locales y sus organizaciones políticas para que actúen en beneficio de los intereses políticos hegemónicos en la vida local, antes que a favor de las necesidades y aspiraciones de la población a la que –se supone– representan. La cooptación se realiza ofreciéndoles prebendas y pequeñas cuotas de poder para que se conviertan en agentes de un directorio o de un jefe político local.

La experiencia de Cali es la que mejor muestra este segundo tipo de participación. A través del discurso del civismo (cooptación simbólica) o de la entrega de prebendas (concejales que pagan un sueldo mensual a los miembros de las JAL y de las JAC para que los mantengan caudas electorales en los barrios)¹³⁴ o de contratos a las organizaciones sociales para la ejecución de obras, los jefes políticos tradicionales logran mantener el control político sobre la población y su poder electoral en la ciudad. Las autoridades locales promueven en forma efectiva la participación, crean nuevas instancias de intervención ciudadana y manejan permanentemente el discurso de la participación no tanto para que la gente gane autonomía y capacidad de interlocución con el Estado, sino, por el contrario, para que se acoja cada vez más a las orientaciones de los grupos políticos dominantes y contribuyan a su reproducción político-electoral. Esta noción de participación se mezcla fácilmente con las prácticas clientelistas, en las cuales encuentra un adecuado complemento, pero implica también fortalecer el componente simbólico para crear referentes comunes, en el sentido de que se trata de vender la idea de que un fuerte sentido de pertenencia al territorio y la voluntad de contribuir a una causa común, así la gente no haya participado en su definición, constituyen requisitos básicos para el logro

¹³⁴ Entrevista a funcionario de ONG en Cali

del bienestar. En consecuencia, no se trata de empoderar a la gente para que construya su propio destino, sino buscar los medios para que se sume a un proyecto de ciudad construido por una minoría y, por tanto, ajeno a los intereses de la mayoría.

- d. *La participación-concertación:* Este concepto coloca el acento en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos. Dos ideas son centrales en esta noción: el pluralismo y la intervención directa de la ciudadanía en el análisis de su entorno y en la toma de decisiones acerca de cómo actuar para conseguir objetivos compartidos. Los sistemas locales de planeación de Bogotá, Medellín y Cali, tal y como han sido diseñados, caben en esta categoría. Parten del supuesto de que la planeación debe acoger las iniciativas ciudadanas y habilitar los medios para construir acuerdos sobre el destino de la inversión pública. Las mesas de concertación que funcionan en Cali, o los viejos comités intersectoriales de finales de la década del 80 y comienzos de los 90, también en Cali, operan con esa misma lógica: cualquier persona puede participar en ellas para plantear sus inquietudes y proponer ideas y, además, se busca llegar a consensos sobre cómo debe actuar el gobierno local frente a los temas que definen el propósito de la mesa. De igual manera puede ubicarse en este concepto la experiencia de Asamblea Municipal Constituyente de Tarso. La ciudadanía y las autoridades locales crean un espacio común para examinar los problemas del municipio y definir en conjunto qué hacer. El presupuesto participativo de Pasto también ha sido concebido bajo esta noción.
- e. *La participación-modo de vida:* Aquí la participación no es concebida como una actividad adicional a la rutina diaria de la gente, como algo que exige esfuerzos adicionales y costos (de tiempo, de recursos, etc.) sino como un valor y una norma social interiorizados desde la infancia, que llevan a la gente a involucrarse en dinámicas colectivas no tanto para la obtención de un beneficio específico, aunque ese aliciente puede existir, sino principalmente porque es bueno hacerlo y de esa forma el colectivo social se beneficia y fortalece. Como ya se mencionó, la experiencia de Toribío se acomoda a esta noción. Lo que garantiza que la gente participe no es tanto que haya instancias formales y normas que las regulen, sino la convicción, culturalmente generada e individualmente interiorizada, de que la cooperación y la acción colectiva tienen un carácter vital.

Esta tipología es útil para entender no sólo el imaginario de la participación que se impone en determinados espacios y tiempos, sino también las estrategias que las autoridades locales ponen en marcha para promoverla. Dichas estrategias pueden apoyarse bien sea en uno de esos conceptos, bien en una combinación de algunos de ellos. Los casos examinados en este estudio dejan entrever varias de ellas: hay gobiernos locales que definitivamente no están interesados en promover la participación. Siguen pensando que es un riesgo político

entregar protagonismo a distintos sectores sociales pues pueden convertirse en alternativa política local, máxime teniendo en cuenta la proliferación de movimientos “independientes” y “anti-políticos” que surgieron a raíz del fortalecimiento político y administrativo de los municipios. Dicha estrategia puede contemplar la posibilidad de crear los mecanismos, conformarlos, pero para que se conviertan en cascarones vacíos y para que sus miembros no se conviertan en actores de la vida local. En el estudio sobre gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia¹³⁵ pudo comprobarse este tipo de estrategia. Un dirigente del partido conservador en Armenia declaró en una entrevista que su consigna con respecto a las juntas administradoras locales era colocar fichas de su directorio político para paralizarlas, desmovilizarlas e impedir que asumieran el papel que les había encomendado la ley. De esa manera, perderían legitimidad a ojos de la ciudadanía¹³⁶.

Otra estrategia ha sido la de promover la participación, pero asignándole un alcance limitado en el conjunto de la gestión local, generalmente consultivo y de fiscalización, y limitando el suministro de recursos (información, mejoramiento de capacidades de los agentes participativos) para su ejercicio. La propia concepción de la norma que reglamenta los consejos municipales de planeación obedece a ese espíritu. En esta perspectiva se ubica igualmente la estrategia del alcalde de Medellín, Luis Pérez. La propuesta que él hizo de reforma del Acuerdo 43 de 1996, que reglamenta el sistema municipal de planeación, se inspira en la idea de que es preciso devolverle a las autoridades políticas el poder de decisión sobre el gasto público y asignarle a la ciudadanía protagonismo en la generación de opiniones e iniciativas y, luego, en la vigilancia de la gestión pública, mas no en la toma de decisiones.

Una tercera estrategia es la que busca estimular el protagonismo de los ciudadanos y la concertación entre el gobierno local y la ciudadanía bajo el supuesto de que es la única manera de enfrentar con éxito los problemas de la colectividad. Los encuentros ciudadanos en Bogotá, los planes locales de comunas y corregimientos en Cali, los planes zonales en Medellín, las múltiples experiencias de planeación participativa (Pasto, Magdalena Medio, Cúcuta y un buen número de planes de ordenamiento territorial en varias regiones del país), las experiencias de municipio saludable con participación ciudadana, como en el caso de Versalles (Valle del Cauca), las iniciativas de paz en municipios como Aguachica y Mogotes, las mesas de concertación sobre temas múltiples desarrolladas en muchas ciudades y municipios del país, son algunos ejemplos que reflejan este tipo de estrategia.

¹³⁵ Ver RODRÍGUEZ, Alfredo y VELÁSQUEZ, Fabio (editores), op. cit.

¹³⁶ La historia posterior demostró lo equivocado que estaba este dirigente conservador. Las JAL no se acabaron y, por el contrario, la gente tomó conciencia de la importancia de la participación en la gestión municipal.

Pero también hay estrategias encaminadas a instrumentalizar la participación y volverla funcional a los intereses del gobierno de turno, especialmente para fortalecer las redes de clientela política locales. En general, los jefes políticos tradicionales, que siguen operando con la lógica transaccional de intercambios de lealtades por favores, tienden a desarrollar esa conducta frente a los procesos de participación ciudadana. Sucedió con algunos planes zonales de Medellín: una vez desarrollado el proceso con la gente y cuando llegó el momento decisivo de asignar recursos a las propuestas de la gente, los líderes políticos intentaron copar los espacios de participación para canalizar los recursos públicos y orientarlos hacia sus clientelas políticas. En Cali se han visto conductas similares en escenarios como las juntas administradoras locales y el sistema local de planeación. Los testimonios recogidos en Valledupar dan cuenta de esta orientación en la actual administración municipal. En este caso, la tensión potencial entre participación y clientelismo se resuelve en favor de este último.

Por último, hay que mencionar el caso de la no-estrategia o, por lo menos, de la ausencia de una orientación coherente y orgánica de promoción de la participación. Es posible que, en ese caso, las autoridades locales estén convencidas de la importancia de la participación y que tengan toda la voluntad de apoyarla, pero no logran concebir una directriz única que logre articular la gran dispersión creada por la legislación nacional y local en materia de participación. Es lo que ocurre en Bogotá: los dos grupos de discusión realizados para este estudio, tanto el de funcionarios distritales, como el de líderes locales, llegaron a la misma conclusión: en la ciudad existe la voluntad y el interés del alcalde, de su equipo de gobierno y de los funcionarios distritales, de promover la participación como un factor importante de la gestión pública, pero no existe claridad acerca de cuáles son los propósitos específicos y los resultados concretos que se quieren obtener y cuáles los medios para alcanzarlos. El saldo neto es una acción dispersa, desarticulada en cada sector, que deja vacíos importantes en el ejercicio de la participación y en sus frutos. Por citar un ejemplo, ¿cómo entender la desarticulación entre la experiencia de los encuentros ciudadanos en las localidades de Bogotá y el funcionamiento del Consejo Distrital de Planeación? El estudio realizado por la Fundación Corona al respecto muestra como uno de los grandes vacíos de la aplicación del Acuerdo 13 de 2000 la ausencia del Consejo Distrital en todo el proceso de planeación local¹⁵⁷.

En el desarrollo de estas distintas estrategias aparece un rasgo común: la discontinuidad en la formulación y aplicación de políticas de participación. Cada alcalde hace ‘borrón y cuenta nueva’ e introduce su propia propuesta para darle un cierto tono de originalidad a su

¹⁵⁷ FAJARDO, Octavio, LUGO, Nelson, SÁNCHEZ, María Dolores, “Formulación Participativa de los planes de desarrollo de las Localidades de Bogotá 2002-2004”, Informe Final de Investigación, Fundación Corona, Bogotá, 2002.

mandato. Eso rompe procesos, desaprovecha dinámicas sociales existentes y genera una cierta desorientación de la ciudadanía en la práctica de la participación. Comenzar de cero implica, además, volver a programar, a asignar recursos y socializar a la población en la nueva estrategia creada por el nuevo mandatario.

Es lo que pasó, por ejemplo, con el sistema municipal de planeación de Cali. Creado durante la administración de Mauricio Guzmán, en 1996, operó por primera vez en el año siguiente, mediante la aplicación de una metodología diseñada al detalle, y con el apoyo financiero del Departamento de Planeación Municipal. El esfuerzo en cuanto a recursos humanos, pedagógicos y económicos fue grande y se obtuvieron productos concretos: los planes de comunas y corregimientos, más una metodología estandarizada que podía ser replicada posteriormente. El proceso movilizó un número importante de personas y generó expectativas sobre la inversión pública¹³⁸. Sin embargo, la segunda experiencia (segundo semestre de 2000) pasó desapercibida y, quizá por problemas de orden financiero, pero también por la poca importancia que la administración del alcalde Ricardo Cobo le dio al proceso, tuvo escasa relevancia en la vida local.

Esa falta de continuidad se explica sobre todo por el papel discrecional que siguen teniendo los alcaldes en la promoción de la participación. A pesar de las normas y las instituciones existentes, los alcaldes siguen teniendo en sus manos la decisión sobre qué tanto peso se le asigna a la participación ciudadana en la gestión local, así haya una fuerte tradición en esa materia, como ocurrió en Medellín a propósito de los planes zonales, o en Valledupar, una ciudad en la que a mediados de la década del 90 los alcaldes se interesaron mucho en incentivar la participación ciudadana¹³⁹ y en la que hoy la participación ocupa un lugar secundario en las preocupaciones de la administración municipal.

La conducta de la población también tiene que ver con la continuidad/discontinuidad de las políticas a favor de la participación. El estudio del Banco Mundial mostró que el desempeño de las administraciones municipales depende en parte de la presión que ejerce la ciudadanía en términos de respuesta a sus demandas. Si no existe la movilización ciudadana en torno a los asuntos públicos, los alcaldes tendrán aún más libertad para imponer su

¹³⁸ Sobre esta primera experiencia de funcionamiento del sistema local de planeación en Cali puede consultarse CUÉLLAR, Ruby, *El sistema local de planificación en el municipio de Santiago de Cali*, Cali, 2001, y VELÁSQUEZ, Fabio, "Participación y gobernabilidad: la experiencia de planeación participativa en Cali", en VARIOS, *Planeación, Participación y Desarrollo*, Medellín, Corporación Región, Universidad Nacional y Fundación Social, 2002, pp. 141-168.

¹³⁹ Ver, por ejemplo, el análisis que hizo el Banco Mundial sobre la experiencia de participación en Valledupar en su estudio sobre capacidad de gestión local. BANCO MUNDIAL, Colombia. *Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe 14085-CO, Washington, 1995.

discrecionalidad. Por el contrario, si existe esa puja desde la sociedad, las autoridades se ven obligadas a fortalecer las instituciones participativas. La discusión en Medellín sobre la reforma del Acuerdo 043, que reglamenta el sistema de planeación municipal, es un buen ejemplo al respecto. El actual alcalde, a tono con su concepto de la participación sin alas y en desarrollo de la correspondiente estrategia de redefinición del sistema local de planeación para que la gente tuviera atribuciones solamente en los niveles de consulta, iniciativa y fiscalización (y no en los de concertación y decisión), propuso un nuevo acuerdo (el proyecto 053 de 2000), el cual suscitó una fuerte reacción de distintos sectores sociales (algunos representantes de la academia, las ONG, un buen número de organizaciones sociales y algunos gremios empresariales), los cuales se movilizaron para plantear un debate sobre el nuevo proyecto, que fue intenso y tuvo repercusión en la discusión que el Concejo Municipal adelantaba sobre la materia. Al final, la administración municipal, como consecuencia de ese debate, decidió retirar su propuesta y dejar vigente el Acuerdo 43 de 1996.

La información fragmentaria de la cual se dispone acerca de las estrategias puestas en marcha por las autoridades locales en las cinco ciudades estudiadas permite identificar en la década pasada dos grandes tendencias de promoción de la participación: una primera puede ser denominada “auge y caída de la participación”. La segunda, “participación *in crescendo*”. La primera se observa en Medellín, Cali y Valledupar. La segunda en Tarso y, en parte, en Bogotá. Las experiencias de planeación participativa en Pasto y en Toribío, así como la del Magdalena Medio, también pueden ser incluidas en esta segunda tendencia. En las tres primeras ciudades, la década del 90 se inició de manera prometedora para la participación, en especial después de que fue promulgada la Constitución en 1991 y realizados sus desarrollos legislativos en los años subsiguientes. Hubo en esas ciudades alcaldes interesados en promover la participación y lo hicieron a través de los canales formales, pero también a través de espacios menos institucionalizados y de programas de muy diversa índole (con mujeres, jóvenes y adultos mayores, con sectores pobres de la población y con reinsertados de los grupos armados que regresaron a la vida civil).

Finalizando la década ese entusiasmo se redujo significativamente y, si bien se siguió reconociendo la importancia de la participación, el apoyo fue menor. Hoy día (2003) los esfuerzos por consolidar las dinámicas de participación son menores y muestran una tendencia descendente. En Cali, la estrategia de mesas de concertación puede indicar una nueva actitud del equipo de gobierno frente a la participación, pero no se aprecia que constituya una estrategia de primera línea del actual alcalde. En Medellín, como se dijo, se sigue hablando de participación, pero para ‘ponerla en su sitio’ y restarle fuerza y alcance.

La segunda tendencia expresa una voluntad creciente de las autoridades locales por promover la participación ciudadana en los asuntos locales, hecha explícita no sólo en el dis-

curso, sino también en la práctica. La aplicación del Acuerdo 13 de 2000 en el Distrito Capital, el compromiso del alcalde de Tarso con la Asamblea Municipal Constituyente; la decisión del alcalde de Pasto de implantar el presupuesto participativo; la sinergia existente entre las autoridades municipales y la población en Toribío para la ejecución del plan de vida y el esfuerzo de autoridades y población del Magdalena Medio son muestra de una voluntad firme de fortalecer la organización de la población y propiciar su intervención en las decisiones locales.

El gasto local en participación

Sin recursos económicos la participación no llega muy lejos. Ella no es solamente una cuestión de convicción ideológica o política, o de necesidades sentidas, sino un proceso que requiere financiación para asegurar su operación y su permanencia en el tiempo. La pregunta es qué tanto los gobiernos se preocupan por asignar fondos del presupuesto para la promoción de la participación. Es una pregunta que por lo pronto no tiene respuesta, pues lamentablemente no existe información suficiente y confiable al respecto. Fueron inútiles los esfuerzos realizados para obtenerla. Dicha información no existe o se la guarda con exceso de celo. Además, no existe ninguna norma que obligue a los municipios a destinar partidas específicas del presupuesto para la promoción de la participación. Este es otro punto que hace parte de la discrecionalidad de alcaldes y concejales.

Solamente se cuenta con información fragmentaria sobre Bogotá y Cali, la cual permite sugerir, así sea a modo de hipótesis, algunas tendencias. En Bogotá, el gasto dedicado a apoyar programas de participación ciudadana muestra un comportamiento volátil como proporción de los ingresos totales ejecutados (Cuadro 3.5). Además, es una proporción mínima del presupuesto del Distrito, pues nunca sobrepasó 0.3% del total de ingresos ejecutados por el Distrito en los años para los cuales se pudo obtener información. Incluso en los tres últimos años se aprecia una tendencia descendente del gasto en participación, a pesar de que en términos absolutos el monto haya aumentado (en pesos corrientes).

Las cifras sobre gasto en Bogotá corresponden a funcionamiento e inversión. La proporción dedicada a inversión muestra también un comportamiento muy volátil: a comienzos de la década pasada fue de 68.7%; cuatro años más tarde, había descendido a 23.4%. En 2000 ascendió de nuevo a 61.5%, para descender de nuevo al año siguiente a 34.5%, y recuperarse parcialmente en 2000 (46.2%).

En Cali, la información obtenida tiene dos limitaciones: en primer lugar, el sistema de contabilidad cambió a partir de 1999, de manera que resulta imposible comparar la información anterior y posterior a esa fecha. En segundo lugar, los datos correspondientes al

■ CUADRO 3.5
BOGOTÁ – Participación del gasto en participación ciudadana en el total de ingresos ejecutados del distrito 1991-2002

(Miles de pesos corrientes)

AÑO	INGRESOS EJECUTADOS	GASTO EN PARTICIPACIÓN	%
1991	1.193.669.414	3.910.414	0.33
1995	2.945.607.794	6.838.227	0.23
2000	7.720.555.416	26.444.215	0.34
2001	7.699.779.358	13.970.707	0.18
2002*	9.664.806.000	28.569.819	0.30

* Presupuestado

período 1999-2002 mezclan fondos destinados a programas de fortalecimiento de la participación con otros para seguridad y convivencia. En consecuencia, resulta imposible identificar el neto que corresponde a participación ciudadana. No obstante, es posible señalar por lo menos dos rasgos (Cuadro 3.6. y Cuadro 3.7.): en primer lugar, la tendencia creciente en el período 1995-1997, en el cual la administración municipal dispuso de considerables recursos por vía de endeudamiento, se frenó de manera drástica a partir de 1998: el monto del gasto en participación ciudadana en pesos constantes de 1988, correspondiente a 1998, fue la séptima parte del monto del año anterior. En segundo lugar, en el período 1999-2002 la tendencia al descenso continuó: el gasto en 2002 fue la cuarta parte (en pesos corrientes) del correspondiente a 1999.

Una tercera característica ha sido el peso creciente del componente de inversión en el gasto total en el período 1999-2002. En los primeros años, el peso de los gastos de funcionamiento era bastante alto. Puede decirse que las actividades de apoyo a la participación y la convivencia ciudadana eran “mano de obra intensivos”. Sin embargo, ese fenómeno se explica también por el tamaño de la burocracia en el municipio de Cali, uno de los más altos del país en proporción a la población, según los cálculos del Ministerio de Hacienda. A partir de 2001, los gastos de funcionamiento comenzaron a descender, como consecuencia del retiro de personal decretado por la Ley 617 de 2000, y en 2002 fueron solo de 27%.

Podría decirse, con base en esta información fragmentaria, que en estas dos ciudades el gasto municipal en participación ciudadana es bajo y, en el caso de Cali tiende a descender en términos relativos y absolutos. En contraste, en Bogotá, ciudad que no experimentó la crisis financiera que vivió Cali a finales de la década pasada, el monto en pesos corrientes ha aumentado, aunque la participación en el conjunto del presupuesto distrital sigue sien-

■ CUADRO 3.6

CALI – Gasto en programas de participación ciudadana 1995-1998
(Pesos constantes de 1988)

AÑO	GASTO	% CON RESPECTO A PRESUPUESTO TOTAL DE INVERSIÓN DEL MUNICIPIO
1995	485.110.109	1.681
1996	663.588.527	1.578
1997	956.820.902	2.228
1998	117.832.635	0.483

■ Fuente: Ejecuciones presupuestales, Planeación Municipal, Cali.■

■ CUADRO 3.7

CALI – Participación del gasto en participación ciudadana en el total de ingresos ejecutados del distrito 1991-2002
(Millones de pesos corrientes)

AÑO	GASTO TOTAL	INVERSIÓN	%
1999	3.662.1	1.070.1	29.2
2000	2.999.9	361.9	12.1
2001	2.195.2	1.179.9	53.7
2002*	993.3	727.2	73.2

* Proyectado

■ Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Cali.■

do muy baja. Así, sea por efecto del déficit fiscal o de la lógica misma del gasto público, la participación ciudadana no ha recibido en estas dos ciudades todo el apoyo financiero que requiere para su fortalecimiento. Y no existen indicios que lleven a pensar que en el resto del país ocurre algo distinto¹⁴⁰.

¹⁴⁰Lo que indican algunas experiencias exitosas de participación, por ejemplo Versalles (Valle del Cauca) o los municipios que han iniciado procesos constituyentes locales, es que logran canalizar recursos internacionales, como una forma de reconocimiento a los esfuerzos locales por democratizar la vida local y de apoyar su permanencia. En esos casos, los recursos llegan después de que se ha iniciado un proceso y ha logrado cierto arraigo, y no antes.

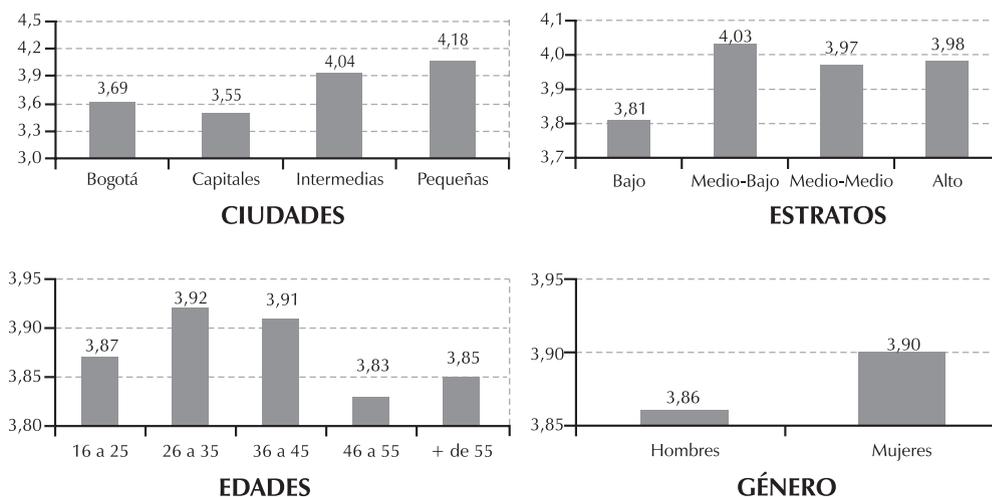
LO QUE PIENSA LA GENTE

Los colombianos piensan que las administraciones municipales no apoyan de manera suficiente la participación. Los datos de la encuesta de opinión ciudadana señalan un cierto desencanto de la gente con sus gobiernos locales en lo referente al papel que éstos han tenido en el fortalecimiento de la participación en la vida municipal. Un 14.9% de los encuestados afirmaron que no la apoyan, y un 18.3% no saben si la apoyan. Los estratos bajos de la población son los más descreídos, lo mismo que los adultos y las mujeres.

Se les solicitó a los informantes que calificaran de 1 a 7 el respaldo brindado por la administración municipal a la participación ciudadana. La calificación promedio asignada fue 3.88, lo que equivale a 2.8 en una escala de 1 a 5. La opinión mejora a medida que se reduce el tamaño del municipio: es menor en Bogotá y mayor en los municipios pequeños. En éstos, las administraciones salen mejor libradas (Gráfico 3.2.). De nuevo, los estratos bajos son más severos en la calificación otorgada a las administraciones municipales; la nota asignada por los restantes estratos, aunque se encuentra por encima del promedio general, sigue siendo baja. No existen diferencias significativas entre grupos de edad ni por género¹⁴¹.

■ GRÁFICO 3.2

Calificación del apoyo que las administraciones municipales dan a la participación ciudadana (rango de 1 a 7)



¹⁴¹La población en áreas rurales tiene una imagen más negativa aún. La calificación promedio otorgada a las administraciones municipales fue de 3.45 en la escala de 1 a 7.

En esa valoración incide el hecho de que los encuestados hayan participado o no en algún organismo de participación ciudadana o asistido a eventos públicos de participación. En efecto, la calificación promedio otorgada por quienes hicieron o hacen parte de alguna instancia formal de participación es mayor que la de quienes nunca lo han hecho (4.39 y 3.83, respectivamente). Igual cosa ocurre con quienes han asistido a eventos tales como mesas de concertación, foros, encuentros, etc., en comparación con quienes no (calificaciones promedio de 4.06 y 3.84, respectivamente). (Cuadro 3.8. y Cuadro 3.9.).

Solamente 28.6% de los encuestados en las áreas urbanas opinan que los partidos y los dirigentes políticos sí respaldan la participación, mientras que un 54% creen que no lo hacen. Ese porcentaje es mucho mayor en Bogotá (67.8%) y tiende a descender a medida que se reduce el tamaño de la población (53.2% en ciudades capitales, 58% en ciudades intermedias y 41.3% en pequeños municipios). Esto puede reflejar una relación inversa entre la opinión con respecto al papel de los agentes políticos y el control político-electoral. En los municipios pequeños la opinión más favorable hacia el gobierno local puede estar relacionada con un mayor control político, relaciones más cercanas entre los líderes políticos y sus bases y elementos de tradición ligada a una socialización política determinada

■ CUADRO 3.8

Calificación del apoyo de las administraciones municipales a la participación ciudadana, según pertenencia a una instancia de participación (% verticales)¹⁴²

CALIFICACIÓN*	HA PERTENECIDO		NO HA PERTENECIDO		TOTAL	
Baja	18	11.7%	299	17.6%	317	17.1%
Media	100	64.9%	1.203	71.0%	1.303	70.5%
Alta	36	23.4%	193	11.4%	229	12.4%
Total	154	100.0%	1.695	100.0%	1.849	100.0%

* La calificación de 1 a 7 fue agrupada en tres categorías para facilitar su análisis: calificación baja, 1 y 2; calificación media: 3, 4 y 5; calificación alta: 6 y 7.

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

¹⁴² Variables relacionadas. El chi cuadrado indica una alta dependencia entre las dos variables, con un nivel de significación del 100%.

■ CUADRO 3.9

Calificación del apoyo de las administraciones municipales a la participación ciudadana, según asistencia a eventos públicos de participación (% verticales)¹⁴³

CALIFICACIÓN*	HA PERTENECIDO		NO HA PERTENECIDO		TOTAL	
Baja	18	11.7%	299	17.6%	317	17.1%
Baja	62	14.8%	255	17.9%	317	17.2%
Media	288	68.6%	1014	71.1%	1302	70.5%
Alta	70	16.7%	158	11.1%	228	12.3%
Total	420	100.0%	1427	100.0%	100.0%	

* La calificación de 1 a 7 fue agrupada en tres categorías para facilitar su análisis: calificación baja, 1 y 2; calificación media: 3, 4 y 5; calificación alta: 6 y 7.

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

por el peso de los partidos tradicionales. Lo contrario estaría sucediendo en Bogotá y, parcialmente, en las ciudades intermedias. Esto se relaciona de manera directa con la opinión según el estrato. El desencanto con los agentes políticos es mayor en los estratos altos de la población que en los bajos, lo que puede estar ligado a la llamada ‘franja de opinión’, más amplia en los estratos altos y de mayor peso en las grandes ciudades.

La razón que aduce la gente para asignar una nota baja a las autoridades locales y a los líderes políticos es que a ellos no les interesa la participación (Cuadro 3.10), en tanto puede significar interferencias en los procedimientos tradicionales de toma de decisiones en el municipio (transacciones entre agentes políticos y entre estos y las clientelas políticas en función de intereses particulares). Otras razones aducidas son la falta de recursos y la incompreensión, por parte de las autoridades locales, acerca de la importancia de la participación en la gestión pública. El perfil de quienes afirman que a las administraciones municipales no les interesa la participación es de hombres y mujeres de edad adulta (mayores de 45 años) de todos los estratos, que residen en ciudades intermedias del país.

Quienes creen que la administración de su respectivo municipio sí apoya la participación ciudadana opinan que los principales medios utilizados para ello son las campañas masivas de educación e información (25.7%), el apoyo a las organizaciones populares a través de proyectos (23.7%), la información a los ciudadanos (22.1%), la capacitación de líderes (21.3%) y, en menor medida, la creación de espacios de encuentro (17%). El porcentaje de

¹⁴³ Variables relacionadas. El chi cuadrado indica una alta dependencia entre las dos variables, con un nivel de significación cercano al 100%.

■ CUADRO 3.10

Opinión sobre las razones por las cuales las administraciones municipales no apoyan la participación ciudadana (%)

RAZÓN	%	TAMAÑO DE CIUDAD				EDAD				
		Bogotá	Capital	Inter-media	Pequeña	16-25	26-35	36-45	46-55	> 55
A los políticos no les interesa	47.1	35.4	47.6	63.7	42.1	39.6	49.6	39.0	61.7	55.1
No hay dinero o se lo robaron	24.6	26.1	26.6	7.7	31.1	27.5	18.2	35.9	19.6	20.9
No se entiende la importancia de la participación	24.6	27.1	23.2	26.7	24.9	30.0	29.8	17.4	16.3	19.8
Otra	3.8	11.4	2.6	1.9	1.9	2.9	2.4	7.7	2.4	4.2
Total	100.0 (280)	100.0 (43)	100.0 (150)	100.0 (40)	100.0 (45)	100.0 (77)	00.0 (78)	100.0 (51)	100.0 (32)	100.0 (40)

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

respuestas correspondiente a otros medios, concretamente apoyo económico y logístico y proyectos de desarrollo social, es muy bajo (menos de 1%).

La información es, pues, el medio que los ciudadanos perciben como principal recurso de las administraciones municipales para promover la participación en los municipios, lo que encaja bastante bien con el análisis realizado en las páginas anteriores sobre el peso significativo que tienen las estrategias de información y consulta a la ciudadanía en el conjunto de las prácticas participativas en el nivel local.

¿PARTICIPACIÓN CIUDADANA VS. REPRESENTACIÓN POLÍTICA?

Una cuestión de fondo, sin embargo, comienza a plantearse en medio de esta compleja realidad a propósito de la participación ciudadana: su relación con las instancias y los mecanismos de representación política. En el capítulo 1 se hizo referencia al libro de Jacques Godbout *¿La participación contra la democracia?*, en el que se planteaba de lleno esta cuestión para el caso del Canadá. Ese debate ha ganado fuerza y presencia en el caso colombiano y de su resultado depende en buena parte cuáles serán en el futuro las estrategias que habrán de poner en marcha las autoridades locales. En síntesis, la cuestión que se plantea es hasta dónde puede llegar la participación ciudadana en términos de la representación de

intereses y de la toma de decisiones y cuál es el umbral que la separa de las instancias y procedimientos de la democracia representativa.

Es preciso mencionar de nuevo el planteamiento del equipo de gobierno de Medellín (2000 – 2003), pues contiene los elementos claves del problema. Para uno de los funcionarios de alto rango, la participación ciudadana le está causando daño a la política: “la participación ciudadana ha empobrecido la vida política de la ciudad, pues hemos bajado nuestras aspiraciones a lo que la comunidad nos pidiera. Hemos deteriorado totalmente nuestras posibilidades como políticos (...) ¿De qué terminaron hablando los políticos? De lo que la gente quiere oír. Y la gente no quiere oír nada. Ahí estamos en un escenario muy triste”¹⁴⁴.

En otras palabras, la participación ciudadana ha nivelado la acción de los políticos por lo bajo. Estos se olvidaron de hacer ofertas audaces y se plegaron a lo que la gente estaba demandando a través de los espacios de participación. Y lo que la gente pide es poco, es que le resuelvan su problema, sin tener un proyecto colectivo, de ciudad, de territorio, de Estado que trascienda sus intereses particulares. Esta situación, continúa el argumento, pone en peligro la política en cuanto apuesta estratégica para el desarrollo y el bienestar.

La planeación participativa es una de las mejores expresiones de dicho problema. En opinión de los miembros de la administración del alcalde Pérez, la experiencia de los planes zonales le dio un gran poder a las organizaciones y a los líderes sociales, pues terminaron definiendo la orientación del gasto público y dejaron maniatados a los políticos, quienes terminaron aprobando lo que ya estaba decidido por la ciudadanía. Se generó así una contradicción entre el voto programático y la participación ciudadana, en el sentido de que la segunda terminó negando al primero. Un alcalde, indicó el mismo funcionario, es elegido a partir de un programa de gobierno. Si ganó las elecciones es porque la gente estuvo de acuerdo con su propuesta. Su misión, por tanto, es realizarla. Pero, se encuentra con una gran muralla, pues desde las instancias de participación, estimulados por las ONG y la academia, los líderes sociales impulsan propuestas que generalmente van en contra del programa de gobierno legitimado en las elecciones. Se plantea así una contradicción entre lo que la gente quiere y manifiesta a través de las instancias de participación, y lo que el alcalde y su equipo de gobierno piensan realizar, lo cual no necesariamente se corresponde con lo que se plantea desde las instancias participativas. Es la contradicción entre el voto programático y la participación ciudadana, que, según los políticos consultados, ha minado las bases de la representación política y ello puede ser perjudicial para la democracia.

¹⁴⁴Entrevista a un alto funcionario de la Alcaldía de Medellín.

La solución, para los representantes de la administración municipal, es más o menos sencilla: hay que delimitar el ámbito de la participación ciudadana, su alcance y la injerencia que pueda tener en las decisiones. Para que no haya una tensión entre participación ciudadana y representación política es necesario definir la primera como la posibilidad que tienen los ciudadanos y ciudadanas, los líderes y sus organizaciones de ser consultados y de sugerir iniciativas a la administración municipal. Esta debe procesar esa información como un insumo entre otros para la formulación de políticas públicas. El alcalde, su equipo de gobierno y el Concejo municipal deben tomar las decisiones. Posteriormente, la ciudadanía podrá participar en la ejecución de algunos proyectos y en la fiscalización de la gestión pública. De esa manera se delimitan claramente los campos de cada uno de los actores de la vida local: la gente debe ser consultada y debe fiscalizar la gestión pública; los agentes políticos deben tomar las decisiones, pues para eso fueron elegidos. Y lo fueron con un programa de gobierno que la gente debió conocer y por el cual votó¹⁴⁵.

Este planteamiento, que constituye una defensa a ultranza del papel de los agentes políticos en la gestión local¹⁴⁶, también se ha visto reflejado recientemente en el debate sobre el Acuerdo 13 de 2000 que regula la planeación local en Bogotá. Existen varias propuestas de reforma, una de las cuales toca este aspecto central de la participación. Para el concejal que la presentó existe una tensión entre los consejos de planeación local, instancias de representación ciudadana en cada una de las localidades, que tienen como tarea formular el plan de la localidad, y los ediles de las juntas administradoras locales, quienes lo aprueban. Las JAL se sintieron discriminadas del proceso de planeación pues en ocasiones se les impidió participar en el trabajo de los consejos de planeación¹⁴⁷. Se sienten aprobando algo que otros ya decidieron, cuando ellos son los representantes por excelencia de la localidad, pues fueron elegidos por sufragio universal. Algunos concejales tienen una sensación parecida; uno de ellos planteó la cuestión de la siguiente manera: “Aquí hay un gran debate alrededor de la planeación y es si se está creando un paralelismo entre la sociedad civil y las instituciones

¹⁴⁵ Se podría contra-argumentar que los programas de gobierno suelen ser poco precisos y que la participación ciudadana podría enriquecerlos en el momento de elaborar el plan de desarrollo municipal y los planes locales.

¹⁴⁶ Un alto funcionario de la alcaldía decía: “Hay un primer asunto y es recuperar la autoridad, legitimarla, recuperar para la ciudad la autoridad de la planeación en manos del alcalde. La clase política de Medellín perdió todo su vigor y cayó en un gran desprestigio, acusada de corrupción y clientelismo. Esto es injusto para una clase política que ha hecho una ciudad como la que tenemos, la segunda o tercera en importancia en el país; tenemos servicios públicos, tenemos carreteras pavimentadas hasta el último rincón de la ciudad, tenemos equipamiento de todo tipo, escuelas, colegios, parques, hospitales”.

¹⁴⁷ En algunas localidades los consejos y las JAL trabajaron de la mano y ello evitó tensiones posteriores. Pero no fue ese el caso en la mayoría de ellas.

y si se les está entregando a las entidades no gubernamentales la posibilidad de definir los procesos de participación en detrimento de las corporaciones que tienen la representatividad o la representación política electoral popular (...) Yo particularmente pienso que, como está diseñado el tema, se ha permitido un nivel de enfrentamiento que está deslegitimando los procesos de participación e, incluso, los resultados del proceso. Los encuentros ciudadanos funcionan muy bien en algunos sectores de la ciudad, pero en otros se han vuelto ‘reuniones de gritería’, las comunidades llegan al encuentro cada una con un proyecto y una ficha llena y sobre la base del apoyo que tenga allí el proyecto se empieza a priorizar; entonces, el que lleve más barrio y el que grite más duro termina imponiéndose por encima de otros proyectos, que podrían ser mucho más urgentes, que desde algún punto de vista tenga urgencia social real. Las personas que están participando no lo están haciendo en representación de unas comunidades bien organizadas, con procesos de elección transparentes, nítidos, en donde la participación tenga un componente de representación. Si la participación se da sin representación y se enfrenta a una instancia política de elección popular esto explota; y lo que estamos observando en todas las localidades de Bogotá es ese enfrentamiento que termina siendo muy nocivo. Los ediles intentaron influir en forma legítima, por demás, porque fueron elegidos para hacer el Plan de Desarrollo, elegidos por comunidades locales, y organizaciones no gubernamentales, o civiles en general, que también tienen una legitimidad en la participación ciudadana, que desconocen el escenario de lo político, y que buscan influir mucho más allá de lo que influye la corporación”¹⁴⁸.

Los términos de esta extensa cita son similares a los del alto funcionario de la Alcaldía de Medellín. La cuestión es el alcance de la participación ciudadana y la división de tareas entre los distintos agentes sociales y políticos en la toma de decisiones en materia de políticas públicas y de asignación del gasto. Lo que se observa es un esfuerzo de los agentes políticos por recuperar un poder supuestamente perdido¹⁴⁹, que habían venido ganando las organizaciones sociales y las entidades no gubernamentales, especialmente a través de los procesos de planeación participativa. Eso se logra, según el concejal de Bogotá entrevistado, organizando la planeación como un proceso de tres etapas: una primera en la que la gente puede tener un alto protagonismo, que es una etapa de consulta; esa fase prelegislativa aportaría los insumos para la decisión. Esta debe quedar en manos de los órganos de representación política (las JAL y el Concejo municipal). Posteriormente, en una tercera etapa, se fortalecería el control ciudadano sobre la ejecución de las decisiones. Sería un momento de empoderamiento de la gente: “Si uno tiene las tres etapas claras podría pensarse que si

¹⁴⁸Entrevista a Concejal de Bogotá.

¹⁴⁹Se trata de una noción de “poder suma cero”, en el sentido de que el poder que gana un sujeto lo pierde otro.

se profundiza la democracia, como lo estamos planteando en Bogotá, no sería necesario entregarle a la gente la decisión directa –aquí hay una instancia política que toma la decisión– pero a la gente se la fortalece mucho en la etapa de control¹⁵⁰.

Está, pues, el debate planteado. Los capítulos siguientes permitirán acopiar más elementos de juicio, sobre todo desde el punto de vista de los agentes participativos y de sus motivaciones, para examinar con mayor profundidad este que es uno de los temas centrales hoy día en el análisis de la participación en Colombia. Por ahora vale la pena señalar que la discusión ha sido puesta sobre el tapete por sectores políticos que durante la década pasada permanecieron mudos en la discusión sobre estos temas. Los partidos políticos tradicionales y los de izquierda o independientes poco aportaron a ese debate. Además, poco tenían que decir, comenzando porque esas organizaciones no practicaban internamente la democracia. Su actitud fue otra: convocar a la gente para que se vinculara a sus microempresas electorales y a sus redes clientelistas. Los sectores que animaron el debate fueron las ONG, las universidades, algunos gremios empresariales y, en menor medida, algunos grupos de izquierda. El debate planteado en Bogotá y Medellín –y quizá en otros lugares del país– es por ello promisorio en el sentido de que ha llevado a ciertos sectores de los partidos tradicionales a formularse preguntas sobre la participación –así sea en forma reactiva– y a sugerir respuestas no solo en el campo conceptual sino también en el práctico-político.

EL PAPEL DE LOS ENTES NO GUBERNAMENTALES

Entre las condiciones externas de la participación ciudadana cuenta el papel que tienen las entidades no estatales (universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, Iglesias, gremios empresariales, colegios profesionales, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, entidades internacionales) en el aumento o la reducción de los costos de la participación. El papel de estos organismos se ha fortalecido desde mediados de la década del 80, cuando fueron aprobadas las reformas descentralistas y las normas que institucionalizaron la participación ciudadana en la gestión local.

Desde entonces, los entes no gubernamentales han hecho presencia en el escenario público a través de dos tipos de acciones: de un lado, aquellas destinadas a brindar a distintos agentes sociales condiciones propicias para que se conviertan en protagonistas de la vida local. En ese caso, han asumido el papel de promotores de la participación. De otro, la intervención de dichos organismos directamente en espacios de participación, lo que los convierte en actores de la vida pública.

¹⁵⁰ Entrevista a concejal de Bogotá.

El mundo de las entidades no gubernamentales es largo y ancho y, por tanto, heterogéneo. La historia de cada una de ellas obedece a circunstancias muy particulares y a la misión institucional que les define su propia identidad. Las universidades tienen un encargo muy preciso en el terreno de la formación de profesionales y de la producción de conocimientos. Los gremios empresariales, por su parte, apuntan en dirección distinta pues representan otra clase de intereses, los de la actividad económica, así se proyecten en la esfera pública. Sobre las Iglesias, los medios de comunicación y las ONG puede decirse algo parecido: cada uno persigue sus propios fines. Es muy posible, entonces, que sean más los elementos que los separan que aquellos que los unen. Sin embargo, los procesos participativos los han interpelado a todos ellos en torno a objetivos compartidos, lo que explica su presencia creciente en la discusión de los asuntos colectivos y, más concretamente, su papel en el fortalecimiento de las prácticas participativas en Colombia.

Es probable que algunos tengan mayor tradición que otros en ese campo. La Iglesia ha desarrollado a lo largo de su historia en el país una labor pastoral que la mantiene en contacto con la gente; los medios de comunicación tienen una influencia creciente sobre la gente en la creación de universos de sentido y en la definición de los temas de debate público, entre ellos la participación y la democracia. Las ONG también han mantenido un vínculo más o menos constante con la población, a través de programas de muy diversa índole, algunos de ellos de corte asistencialista, otros de carácter más promocional. En cambio, los colegios profesionales, las universidades y otros segmentos del llamado Tercer Sector¹⁵¹ pueden tener menor tradición de interacción con la sociedad y de proyección en los espacios de deliberación y de toma de decisiones colectivas. Pero ello no ha sido óbice para que hayan encontrado puntos de contacto, definido intereses compartidos y construido alianzas para llevar a cabo iniciativas conjuntas.

Tradicionalmente, las entidades no gubernamentales trabajaron en el terreno de la promoción de la participación. A algunas de ellas, especialmente las Iglesias y las ONG, se las consideró como intermediarias entre la población, en particular sus sectores más pobres, y el Estado, por su labor de apoyo a esos sectores en la satisfacción de las necesidades básicas y en su fortalecimiento organizativo. Un factor facilitador de ese tipo de relación fue la debilidad del sistema político para atender las demandas de la población. El Estado era cada vez más incapaz de luchar eficazmente contra la pobreza y los partidos y movimientos políticos estaban solo interesados en fortalecer sus redes de clientela y, posteriormente,

■

¹⁵¹ El debate sobre la naturaleza y orientaciones del llamado “tercer sector” es bastante amplio, tanto en Colombia como en América Latina. No interesa aquí involucrarse en él. Los lectores interesados pueden consultar las memorias de los Encuentros Iberoamericanos del Tercer Sector y el libro de Nuria Cunill y Luis Carlos Bresser, *Lo Público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD-Paidós, 1998.

■

sus microempresas electorales. Ello dejó un vacío que las ONG y las iglesias llenaron de manera parcial.

Poco a poco otras instituciones fueron sumándose a esa labor: las universidades, a través de programas de investigación y extensión; los gremios empresariales a través de la creación en su seno de unidades dedicadas al trabajo social y a la promoción de la participación. Ese trabajo se ha venido realizando en las dos últimas décadas¹⁵² y sigue siendo uno de los frentes de acción de este tipo de organismos: a través de programas de capacitación, acompañamiento, asesoría e investigación han contribuido a la creación de condiciones propicias para el ejercicio de la participación por parte de distintos grupos sociales.

Los estudios de caso indican el importante papel que han tenido las ONG en la promoción de la participación ciudadana en la gestión municipal. Incluso, hay quienes señalan que han asumido un papel más importante que los gobiernos locales en la promoción de la participación, especialmente cuando estos últimos han perdido interés por el asunto. Basta echar un vistazo a la documentación sobre experiencias participativas en el nivel local para comprobar que, efectivamente, el papel de estas instituciones –muy desigual entre ellas– ha sido de primer orden desde la década pasada.

Las ONG han hecho varias contribuciones a los procesos de participación ciudadana. En primer lugar, han brindado apoyo técnico a los líderes y a sus organizaciones (formulación y gestión de proyectos, actualización legislativa sobre gestión municipal, elaboración de planes corporativos y de programas de trabajo, metodologías para la elaboración de diagnósticos participativos y para la formulación de planes locales, manejo de conflictos, lectura de presupuestos, seguimiento y evaluación de la gestión pública, etc.). En todos los casos estudiados las iniciativas de diferentes organizaciones no gubernamentales se ocuparon de apoyar a distintos sectores sociales en este tipo de actividades. En Medellín, por ejemplo, las ONG fueron fundamentales en la formulación de los planes zonales. Fueron ellas las que pusieron en marcha el espíritu del Acuerdo 043 de 1996.

En Cali han desarrollado una gran cantidad de actividades de apoyo a líderes y organizaciones sociales a través de talleres y procesos de formación y acompañamiento de mediano y largo plazo. Uno de los trabajos pioneros en ese sentido fue el realizado por Cedecur en el Barrio El Diamante, donde se llevó a cabo un proceso de formación de tejido social (creación de organizaciones sociales, de cooperativas, de pequeñas empresas asociativas para la generación de empleo e ingresos) y de capacitación para la autogestión económica y social. La Fundación Social dio un apoyo decisivo al Consejo Municipal de Planeación. Otras

¹⁵² En 2002 varias ONG cumplieron veinte años de labores en el país: la Escuela Nacional Sindical, la Casa de la Mujer, el Instituto Popular de Capacitación y Foro Nacional por Colombia.

instituciones como Foro Nacional por Colombia, la Corporación Juan Bosco, la Corporación Caminos, el CAMI y Ciudad Abierta han hecho un trabajo importante con organizaciones de pobladores, de jóvenes, de mujeres y con líderes sociales de la ciudad y de municipios pequeños de la región. En Bogotá, las ONG también han llevado a cabo procesos de formación y cualificación de líderes y de apoyo a agentes participativos en diferentes instancias. En todas las ciudades han producido manuales, cartillas, guías y metodologías de trabajo y una amplia documentación al servicio de la participación.

En segundo lugar, las ONG han brindado orientación política a través de la formación y cualificación de líderes en temas relacionados con la Constitución Política y sus desarrollos legislativos en materia de gestión local y participación, la promoción de la participación, la paz y la convivencia, la equidad de género, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, su proyección pública, etc. Igualmente, han acompañado a líderes y organizaciones en una gran cantidad de proyectos orientados a fortalecer la sociedad en sus demandas al Estado y en su capacidad de negociación con este último. El proceso constituyente de Tarso ha tenido un gran respaldo de parte de ONG locales y de Medellín, así como de organismos internacionales.

En tercer lugar, las ONG han desarrollado un trabajo de investigación significativo, que combina el rigor académico con la orientación práctico-política de las instituciones que las realizan. Las investigaciones sobre gestión local, participación ciudadana y política, organizaciones y movimientos sociales, finanzas municipales, desarrollo institucional o servicios públicos por ejemplo, han hecho un importante aporte al conocimiento del país y de sus regiones y a la definición de líneas de acción para el fortalecimiento de la participación.

Las universidades también se han ido vinculando en forma progresiva a la labor de promoción de la participación. En Bogotá aportaron a mediados de la década del 90 estudios y análisis sobre la participación¹⁵³; actualmente, tienen un papel activo en la ejecución de proyectos de la Alcaldía Mayor de Bogotá en temas como la formulación de políticas públicas sectoriales con componente participativo y la definición de estrategias participativas sectoriales y globales. En Cali, la Secretaría de Desarrollo Territorial ha venido trabajando conjuntamente con las universidades locales en la definición de una visión compartida de ciudad y en el desarrollo de diplomados dirigidos a líderes de base. En Medellín las universidades estatales y no estatales se han ido vinculando al trabajo comunitario a través de programas de formación y de acompañamiento a organizaciones sociales. El Departamen-

¹⁵³ Ver en Bogotá los aportes de Darío Restrepo, Alejo Vargas y Clemente Forero; en Medellín, de Beatriz López de Mesa, Analida Rincón, María Clara Echavarría y los profesores del CEHAP y del posgrado en Planeación Urbana de la Universidad Nacional. Igualmente, los trabajos de María Teresa Uribe y Clara Inés García. En Cali, los trabajos de Fabio Velásquez, Esperanza González, Javier Duque y del Departamento de Trabajo Social de la Universidad del Valle. Más recientemente, la ESAP ha hecho contribuciones a la reflexión sobre la participación.

to de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia tiene una larga tradición en la organización de cursos, prácticas estudiantiles, en el patrocinio a investigaciones de profesores y en el apoyo a proyectos de intervención social. Han adquirido un papel relevante en el impulso de la participación en el sector salud a través de sus medios de difusión.

Los gremios y las fundaciones empresariales también han orientado parte de su esfuerzo en esa dirección. Papel importante han tenido en todo el país las cámaras de comercio, especialmente en la última década. En Bogotá, por ejemplo, la entidad ha contribuido al diagnóstico y elaboración de propuestas sobre problemas de la ciudad y ha promovido el ejercicio de la planeación participativa en la ciudad. Junto a otras organizaciones promovió el Plan Estratégico Bogotá 2000; ha promovido las veedurías ciudadanas y elaborado documentos sobre un amplio menú de temas. En Cali también ha tenido un lugar relevante en la promoción de programas de desarrollo social y de participación ciudadana. Desde la década del 80, cuando patrocinó el ejercicio de planeación *La Cali que queremos*, ha fortalecido los programas y proyectos de apoyo a entidades y organizaciones sociales interesadas en participar en los asuntos locales. Ha desarrollado diversas campañas, entre ellas la llamada *Si yo elijo bien*, encaminada a brindar información y criterios a la ciudadanía para ejercer un voto responsable en las últimas elecciones locales. En Medellín y en muchas otras ciudades del país, las cámaras de comercio han orientado parte de su trabajo social a la ejecución de proyectos participativos.

Otros gremios empresariales han apoyado experiencias participativas en muchos rincones del país. Un ejemplo entre otros es su participación y el apoyo dado a los consejos municipales y departamentales de planeación. La Andi, Fenalco, el sector financiero y algunos gremios ligados a la actividad agropecuaria han aportado fondos, instalaciones y otros recursos para el desarrollo de actividades de diversa naturaleza: foros, ciudadanos para la discusión de los planes, apoyo logístico a los consejos de planeación, campañas cívicas y otras actividades. Es probable que su presencia no haya sido de tanta tradición y fuerza como la de la Iglesia y las ONG, pero hay que señalar que en los últimos años han ganado protagonismo en el apoyo a la participación ciudadana¹⁵⁴.

¹⁵⁴ En el caso de Cali, la acción empresarial tiene una connotación propia, de carácter filantrópico. Varias fundaciones empresariales, entre las que se destaca la Fundación Carvajal, tienen una trayectoria de más de dos décadas de trabajo con los sectores de bajos ingresos en la ciudad. Se destaca el trabajo en el Distrito de Aguablanca, a través del impulso de programas productivos, de apoyo a la vivienda popular y, en general, de capacitación para el empleo. Este perfil filantrópico de las fundaciones empresariales en Cali, reproducido en otras ciudades del país, no es, por supuesto, neutro, pues lo que busca es reducir los factores de tensión social y atender a las poblaciones pobres a fin de prevenir movimientos anti-establecimiento y evitar la influencia de fuerzas ideológicas y políticas de izquierda sobre los sectores más pobres de la ciudad. Además, es un instrumento muy fuerte de legitimación social de las élites locales. Sobre la filantropía en Cali, ver el libro de Álvaro Camacho y Álvaro Guzmán, *Colombia: ciudad y violencia* (Bogotá, Ediciones Foro, 1991) y el de Fabio Velásquez, *Ciudad y Participación*, (Cali, Universidad del Valle, 1996).

Hay que mencionar también el papel de organismos internacionales que han decidido apoyar procesos locales en los cuales la participación ciudadana es su columna vertebral. Naciones Unidas, la OIM, la GTZ, el Banco Mundial, el BID y una gran cantidad de agencias privadas de cooperación internacional se han hecho presentes en muchas partes del país aportando fondos para asegurar la sostenibilidad de procesos participativos, de manera especial –pero no exclusivamente– en municipios medianos y pequeños en los cuales la ausencia de recursos es un obstáculo importante para el ejercicio de la participación. Es también de destacar el apoyo dado a experiencias de planeación participativa y a iniciativas locales de paz.

Las entidades no gubernamentales no se han limitado a asumir el papel de promotoras de la participación ciudadana. Cada vez más tienen ellas mismas un papel activo en el escenario público. Se han convertido en agentes participativos visibles. Para las ONG ese ha sido un giro significativo, que se comenzó a dar desde mediados de la década pasada cuando se abrieron espacios de participación en los cuales ellas y, en general, los entes gubernamentales podían intervenir. Desde entonces, las ONG, los gremios empresariales, la academia, los colegios y asociaciones profesionales participan en espacios como los Consejos de Planeación, los Consejos municipales de paz, los Consejos Municipales de desarrollo rural, de medio ambiente, en los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial y en una gran cantidad de instancias formales e informales de participación municipal. En esos escenarios, los entes no gubernamentales han sido portadores de intereses propios y han tenido iniciativas que responden a su respectiva filosofía y a su misión y visión institucionales.

Pero la participación en dichas instancias no ha sido el único frente de trabajo. Los entes no gubernamentales, en algunos casos por iniciativa propia, especialmente las ONG, en otros mediante alianzas y trabajo en plataforma, han orientado su trabajo hacia la formulación de propuestas de muy diferente naturaleza, con el objeto de incidir en las políticas públicas, animar la deliberación ciudadana y contribuir a la fiscalización de la gestión pública. En Cali, por ejemplo, varias organizaciones, entre ellas la Universidad Javeriana, la Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, Cedecur, La Corporación Juan Bosco y Procali trabajaron en equipo para producir el documento “Agenda Social para Cali”, en el que le proponían a la administración entrante de Ricardo Cobo una serie de pautas para enfrentar la crisis social del municipio. De allí surgió posteriormente la conformación de la Comisión Asesora de Política Social y la formulación de una propuesta de Política Social para la ciudad¹⁵⁵. Posteriormente, se han desarrollado iniciativas como la conformación de la Mesa Ciudadana de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial, la organi-

¹⁵⁵ *En busca de la Equidad. Propuesta de política social para Cali*, Foro Nacional por Colombia, Cali, 1999.

zación de eventos con candidatos a la alcaldía, la realización de foros sobre la gestión del alcalde y de otros eventos para la discusión de temas de opinión pública.

En Bogotá, se ha desarrollado un trabajo similar por parte de las universidades, ONG y fundaciones, en alianza con gremios empresariales, especialmente en el campo de la planeación estratégica. La Corporación Viva la Ciudadanía ha desarrollado una gran cantidad de iniciativas relacionadas con diversos temas que interesan a la ciudad y al país. Fundaciones empresariales como la Fundación Corona también han sido muy activas en el desarrollo de estas iniciativas. Igual ha sucedido en Medellín, especialmente en la época en la cual arreció la violencia y la urbe se convirtió en una de las ciudades del mundo con mayores tasas de homicidio. Hubo iniciativas, alianzas entre entidades para sacar adelante a la ciudad y crear un clima interno y una imagen menos negativa.

Un tercer frente de acción ha sido el seguimiento a la gestión pública. En las tres grandes ciudades existen iniciativas en esa dirección. En Bogotá, La Fundación Corona y otras entidades patrocinan el programa Bogotá cómo vamos a través del cual hacen seguimiento y evaluación periódica de la gestión del alcalde mayor y de su equipo de gobierno; en 2002 iniciaron la misma tarea con respecto al Concejo de Bogotá. En Medellín un grupo aproximadamente de 19 entes no gubernamentales hace seguimiento a la ejecución del Plan de Desarrollo y publican informes sectoriales y un libro al final de cada administración municipal. En Cali, Foro Nacional por Colombia desarrolla desde hace ocho años el Laboratorio de Observación de la Gestión Urbana (LOGU), a través del cual se hace seguimiento periódico a la gestión de la administración municipal, se publican separatas cada seis meses con los resultados de dicho análisis, se organizan foros ciudadanos para discutir públicamente los resultados de la gestión y se hacen publicaciones con balances globales de la gestión.

Finalmente, las entidades no gubernamentales se han convertido en contratistas de las administraciones municipales para la ejecución de proyectos de desarrollo local y de fomento y fortalecimiento de la participación ciudadana. Según Restrepo¹⁵⁶, tres son las razones que tiene el Estado para relacionarse con las ONG¹⁵⁷: en primer lugar, el Estado ya no quiere ser ejecutor de proyectos pues está empeñado en reducir su tamaño y los costos de la gestión pública. Por ello convoca a entes no gubernamentales para que los realicen, teniendo en cuenta su perfil profesional y su vinculación con problemáticas sociales y terri-

¹⁵⁶ RESTREPO, Darío, "Dilemas de la planeación participativa: relaciones entre el Estado, las ONG y las comunidades", en Varios, *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*, Bogotá, Diakonía-Parcomún, 2002, pp. 55 y siguientes.

¹⁵⁷ Restrepo se refiere a las ONG, pero, *mutatis mutandis*, el argumento es válido para otros entes no gubernamentales.

toriales específicas. En segundo lugar el Estado busca a través de las ONG apoyo a las políticas estatales y a la gestión pública. Finalmente, las ONG ambientan las políticas estatales en los distintos niveles territoriales y prestan servicios de asesoría, acompañamiento en aspectos legales, metodológicos y de manejo de proyectos sociales que les vienen muy bien a los alcaldes.

De parte de las ONG y de otros entes estatales existe también un creciente interés por ejecutar proyectos estatales y, en general, por convertirse en un actor importante en la escena pública. Hasta finales de la década del 80, las ONG se financiaron en lo fundamental con aportes privados nacionales e internacionales. Mantuvieron una casi total autonomía con respecto al Estado¹⁵⁸ y, en algunos casos, trabajaron del lado de las organizaciones populares en la mira de fortalecer su capacidad de movilización y reivindicación ante el Estado.

En los últimos años, sobre todo luego de la aprobación de la Constitución de 1991 y de sus desarrollos legislativos, y como consecuencia de la convocatoria hecha por el Estado desde comienzos de esa década¹⁵⁹, un buen número de entes no gubernamentales volvieron su mirada hacia el Estado y comenzaron a firmar contratos para la ejecución de proyectos de desarrollo social, entre ellos algunos de promoción participativa y de fortalecimiento del tejido social local. Había un interés específico de estas entidades: incidir en las políticas públicas, tanto en su diseño como en su ejecución, aprovechando el espacio que se abría y las herramientas legales que la nueva Carta Política había creado.

Esa relación contractual abrió otro campo de acción de las ONG y de los entes no gubernamentales como asesores del Estado para el diseño de políticas y proyectos de desarrollo local y de promoción de la participación ciudadana. Incluso, comienza a ser más fluido el paso de personas desde las ONG hacia la administración pública, lo que generó una cierta afinidad entre las administraciones municipales y los organismos no gubernamentales, especialmente en las grandes ciudades, lo que facilitó el acercamiento entre ellos.

Esta nueva relación contractual ha tenido efectos de signo contrario. Ha permitido, en efecto, que las políticas públicas se abran a la influencia de personas y de instituciones que abogan por los intereses de los sectores más desfavorecidos de la población, propiciando de

¹⁵⁸ Hubo excepciones que vale la pena mencionar. En Cali, por ejemplo, desde mediados de la década del 70 se inició una experiencia *sui generis* de creación de corporaciones mixtas (alianzas entre el sector privado y la alcaldía) encargadas de desarrollar proyectos de apoyo a las comunidades más pobres de la ciudad. Así surgieron Procali, Cedecur y la Corporación para la Recreación Popular, esta última una experiencia bastante promovida fuera de Cali y del país.

¹⁵⁹ Una de las primeras convocatorias hechas por el gobierno a las ONG y a otros entes no gubernamentales fue la que se les hizo para que trabajaran en el Programa de Desarrollo Institucional, aprobado por el gobierno del presidente Gaviria en 1992.

esta manera un giro “democrático” en las políticas públicas y un contenido de estas últimas más afín a los intereses de los sectores excluidos. Además, la contratación ha permitido a las ONG, a las universidades y a las organizaciones empresariales entre otras, ganar un protagonismo público que hace tres décadas no tenían, protagonismo que ha sido puesto en tela de juicio por los líderes políticos, temerosos de que esa influencia desplace a los partidos políticos de los circuitos de toma de decisiones¹⁶⁰.

Finalmente, ha garantizado la sostenibilidad económica de algunos entes no gubernamentales y ha generado una fuente de ingresos para las universidades, que no es despreciable. En el caso de las ONG, este punto ha sido de vital importancia, debido a la reducción drástica de los fondos de la cooperación internacional para el país en la última década. En el caso de las fundaciones empresariales este aspecto no es demasiado relevante, toda vez que ellas se financian con aportes de las empresas. Ello no obsta para que también canalicen recursos del Estado y de la cooperación internacional.

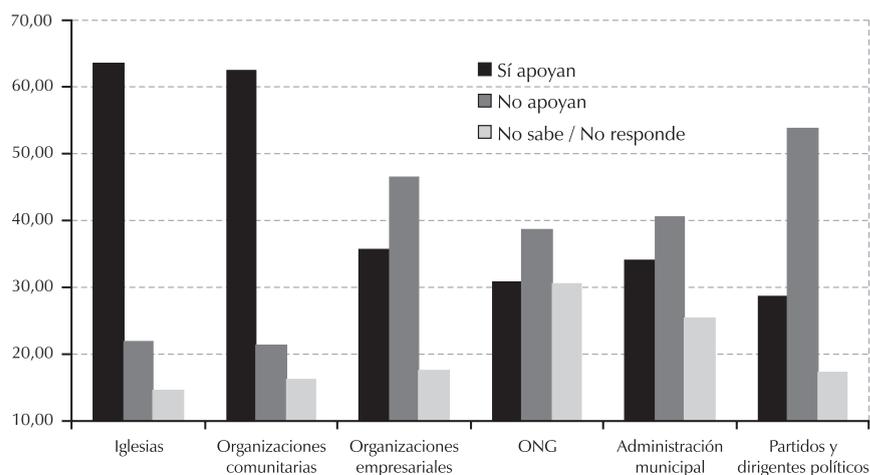
Pero, de otra parte, la contratación con el Estado ha transformado parcialmente la identidad de los entes no gubernamentales, especialmente de las ONG: como dice Restrepo, de organizaciones contestatarias de las políticas estatales han pasado a ser colaboradoras del gobierno. Además, han entrado a competir en un mercado de proyectos que las obliga a ser cada vez más profesionales, pero que se presta también para generar rencillas, celos institucionales y distancias que antes no existían. De igual manera, la contratación con el Estado puede crear limitaciones e inhabilidades que restan autonomía de movimiento y de pensamiento a los entes no gubernamentales. Por esa razón, algunas ONG se han negado a participar en el mercado de contratos y han optado por mantener una independencia total con respecto al Estado y continuar con un trabajo de base e, incluso, contestatario de las políticas gubernamentales.

La población es consciente del nuevo papel que asumen estas entidades. El Gráfico 3.3, cuya información fue extraída de la encuesta de opinión sobre participación, lo confirma. Las Iglesias y las organizaciones comunitarias son los entes no gubernamentales que, según los encuestados, apoyan más la participación. Las organizaciones empresariales y las ONG también son reconocidas, aunque es menor el porcentaje de informantes que opinan que ellas apoyan la participación ciudadana, en comparación con las categorías anteriores.

¹⁶⁰ Esa preocupación se hizo explícita cuando se discutió en 1993 la que es hoy la Ley 134 de 1994, ley estatutaria de mecanismos e instituciones de participación ciudadana. Varios congresistas, especialmente del Partido Conservador, plantearon el debate sobre las ONG y el efecto negativo que estaban produciendo sobre los partidos políticos, desplazándolos de su lugar en el sistema político. Incluso, este sector impidió que en la ley se introdujera una serie de normas que definían el estatuto de las ONG y de las organizaciones sociales, aduciendo que se requería otra ley para reglamentar ese tema.

■ GRÁFICO 3.3

Percepción de los colombianos acerca de las entidades que apoyan la participación ciudadana en sus municipios (%)



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002 ■

En el cuadro se ha colocado el dato correspondiente a las administraciones municipales y a los partidos políticos y sus dirigentes con el fin de establecer un parangón entre las entidades gubernamentales y las no gubernamentales. El resultado es claro: las personas encuestadas otorgan mayor credibilidad a las segundas en cuanto al apoyo que brindan a la participación, con la sola excepción de las ONG. Esto confirma lo dicho en páginas anteriores: los colombianos perciben que los agentes políticos poco interés tienen en respaldar los procesos participativos, tarea de la que se han hecho responsables los entes no gubernamentales, llenando el vacío dejado por los gobiernos locales y por la dirigencia política y sus organizaciones partidistas.

Sobre las ONG cabe destacar el alto porcentaje de no respuestas (30.6% de los informantes), prácticamente igual al de respuestas afirmativas¹⁶¹. De igual manera, resulta interesante definir el perfil de quienes menos creen en las ONG como promotoras de la partici-

¹⁶¹ Es probable que el bajo reconocimiento de la gente a las ONG como entes de apoyo a la participación tenga algo que ver con su acercamiento al Estado a través de la contratación. Pero esta afirmación no pasa de ser una hipótesis que sería necesario contrastar con la realidad.

pación: se trata de mujeres de estratos bajos¹⁶², de distintos grupos de edad, que viven principalmente en Bogotá¹⁶³. Este perfil contrasta con el de quienes tienen una imagen positiva de las Iglesias como promotoras de la participación: se trata, en efecto, de hombres y mujeres ubicados en los extremos de la pirámide de edad (menores de 26 y mayores de 55), de estratos bajos, especialmente de estrato medio-bajo, que viven en pequeños municipios y, parcialmente en Bogotá.

La percepción en las zonas rurales es un poco diferente: la credibilidad en la administración municipal y en los partidos políticos es mayor que en las áreas urbanas (41.7% y 35.8%, respectivamente), mientras que la percepción sobre las ONG y los gremios empresariales es más negativa aún (29.2% y 21.7%, respectivamente). Las Iglesias y las organizaciones comunitarias tienen buena imagen, aunque los porcentajes son menores que en los hogares urbanos (54.8% y 58.3%). Además, las organizaciones comunitarias superan a las Iglesias en imagen positiva.

Estas cifras delatan un distanciamiento de la población con respecto al mundo de la política, de las ONG y de los grupos empresariales, al tiempo que una empatía con instituciones como la Iglesia y sus propias organizaciones de base. Estas últimas forman parte de la identidad de los colombianos, mientras que las otras, incluidas las ONG, son vistas como agentes externos que cada vez más operan en función de sus propios intereses institucionales, antes que en función de las necesidades de la población, sobre todo de la más pobre.

Así, pues, el mundo de la participación en el plano local no sólo es complejo sino que presenta una gran riqueza: una amplia infraestructura de participación, una gama variada de nociones de participación que sustentan las políticas de los gobiernos municipales, estrategias muy diversas de promoción de la participación ciudadana por parte de los entes gubernamentales y un apoyo de larga data de los entes no gubernamentales. La población reconoce más el esfuerzo de entidades no gubernamentales que el de las administraciones municipales o de los partidos políticos en el impulso a la participación. Lo que falta por ver es si esa infraestructura y, en general, la oferta participativa estatal han tenido correlato en la iniciativa de la población para hacer uso de estos espacios. Esa es la materia del próximo capítulo.

¹⁶² A medida que aumenta el estrato aumenta el reconocimiento a las ONG como entidades que apoyan procesos participativos. Este dato concuerda con los resultados del estudio del Banco Mundial “Las voces de los pobres”, según el cual quienes más desconfían de las ONG son los más pobres.

¹⁶³ En Bogotá, más de la mitad de los encuestados respondieron que las ONG no respaldan la participación, aunque el porcentaje de los que respondieron que sí fue mayor en Bogotá que en el resto de ciudades. Esto demuestra que en la capital hay posiciones tomadas frente a las ONG, razón por la cual el porcentaje de no respuesta es el más bajo (menos del 15%).

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Y SUS PROTAGONISTAS ■

En los dos capítulos anteriores se ha mostrado que en Colombia existe una amplia y variada infraestructura institucional para la participación ciudadana en la gestión local. El Estado tuvo en la década pasada un importante papel en su creación y reglamentación y muy diversos sectores sociales (ONG, universidades, fundaciones empresariales, iglesias) y, en algunos casos, políticos (especialmente servidores públicos en el nivel nacional y, sobre todo, en el municipal) se encargaron de promover su uso y de crear algunas condiciones para que cumplieran su función de democratización y modernización de la gestión pública en los municipios. Pero ni su creación ni su promoción garantizan que tal institucionalidad tenga vida. Ello sólo es posible en la medida en que existan personas, grupos, entidades y colectividades interesadas en hacer uso de las instancias existentes. ¿Cuáles son, pues, los agentes que han dado vida en Colombia a las instituciones de participación ciudadana en la gestión municipal? Este capítulo pretende sugerir algunas respuestas a esa pregunta.

A propósito de la experiencia participativa española, Jordi Borja¹⁶⁴ señalaba hace ya un buen tiempo que la participación, particularmente en el nivel municipal, constituía un mecanismo mediante el cual se reconocían los intereses específicos de grupos que tradicionalmente no han tenido la posibilidad de plantearlos y hacerlos valer en las decisiones colectivas. Hoy por hoy tal concepción cobra vigencia más que nunca. ¿En qué sentido? La experiencia colombiana de más de una década de incidencia de ciudadanos y ciudadanas en la esfera de lo público da cuenta de las posibilidades, con limitaciones por supuesto, que existen para articular sus intereses en torno a la democratización de la gestión pública y a

¹⁶⁴BORJA, Jordi, "Participación ¿Para qué?", en *Revista Foro*, No. 1. Bogotá. 1986.

la formulación de políticas públicas en la perspectiva de los derechos, a través de una multiplicidad de canales de participación ciudadana de diversa índole: de información, de consulta e iniciativa, de fiscalización, de decisión, concertación y gestión. Aquí se parte de ese supuesto, es decir, de la existencia de posibilidades reales de la gente para incidir en lo público, como punto de partida para comprender quiénes han sido y quiénes son los protagonistas de los procesos de participación ciudadana, cuál es su representatividad y su compromiso y, finalmente, qué recursos movilizan en el ejercicio de la participación.

Los procesos de participación ciudadana se han venido consolidando desde mediados de la década del 80 en el país y se han nutrido en particular del proceso de descentralización política experimentado a partir de 1986, cuyo impacto en la construcción de nuevos sujetos sociales y políticos no puede dejar de desconocerse para entender que la cultura política colombiana se está transformando en diversos sentidos, uno de los cuales es precisamente la aparición de nuevas organizaciones sociales, nuevas reivindicaciones y nuevos protagonistas de la escena política local.

La construcción de nuevos sujetos sociales y políticos ha sido examinada desde diversas perspectivas. Algunos autores la han interpretado como un reflujó de los movimientos sociales y de los actores populares, cuya consecuencia más evidente ha sido la pérdida de protagonismo del movimiento sindical, para citar un caso simplemente, y “el inicio de una nueva fase de transición caracterizada por el despliegue de nuevos actores que buscan nuevas formas de representatividad y que asumen nuevos retos”¹⁶⁵.

Otra perspectiva de análisis alude a la emergencia de nuevas subjetividades políticas¹⁶⁶ potencialmente emancipadoras, esto es, ligadas al reclamo de los derechos (desde el derecho a la salud y al trabajo, pasando por el derecho al libre desarrollo de la personalidad hasta el derecho a un ambiente sano), rompiendo así viejas identidades políticas para dar paso a nuevas reivindicaciones económicas, sociales y culturales, proceso que ha sido calificado por algunos teóricos, entre ellos Alain Touraine, como una pérdida de importancia de la esfera política. En uno y otro caso el común denominador es la aparición de nuevos sujetos sociales en las prácticas participativas.

Alain Touraine, quien ha dedicado una buena parte de su obra a América Latina, ha afirmado que “vivimos en un mundo en el que los problemas más generales ya no se ven, ni se

¹⁶⁵TORANZO, Carlos. “La pluralidad y diversidad de la participación”, en *Las Paradojas de la Participación. ¿Más Estado o más sociedad?*, La Paz, OXFAM – DIAKONIA, 1999.

¹⁶⁶Ver RESTREPO, Darío, “Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas”, en *Enlaces y Rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*, Bogotá, DIAKONIA – PARCOMUN, 2002.

entienden, ni se sienten en términos de tendencias históricas, sino en términos de derechos del hombre, de historias de vida, de afirmación o negación del sujeto¹⁶⁷. Se atribuye entonces a la subjetividad un lugar importante, pues sería el punto medio entre el individuo y el actor social. Para Touraine un sujeto se construye en la medida en que concreta su voluntad de obrar en tanto individuo para ser reconocido como actor¹⁶⁸.

La noción de sujeto es clave para abordar la de agente participativo, la cual será empleada a lo largo de este capítulo. Alude esta última a individuos o colectividades que, a partir de sus identidades y a través de una conducta cooperativa, intervienen en la esfera pública en función de intereses específicos, particulares globales, en busca de objetivos concretos (por ejemplo, la obtención de bienes y servicios públicos). Una dimensión clave de la conducta de los agentes participativos –aunque no única– es la subjetiva, aquella que se ubica en el terreno de las percepciones, las motivaciones y la interacción con otros individuos (intersubjetividad). Esa dimensión tiene un peso importante en el análisis de la participación ciudadana en tanto identifica la manera como los sujetos (individuales y colectivos) procesan las condiciones del entorno y las convierten en insumos para su desempeño en la esfera pública, dándole a este último un tono particular, una especificidad que es preciso tener en cuenta en el momento de construir una lectura de conjunto de los procesos participativos.

Lo que demuestra la experiencia de participación ciudadana en Colombia es la emergencia de nuevos agentes que intervienen en la escena pública y la puja por encontrar un sitio en ella para hacer valer sus intereses. En dicha puja los viejos actores sociales, muchos de ellos vinculados estrechamente al mundo de la política local, intentan mantener su lugar, dando pie a tensiones en el ejercicio del liderazgo y a nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado en el plano local. Ello plantea, además, nuevas dimensiones desde el punto de vista de la representatividad y de los recursos que movilizan los sujetos de la participación para el logro de sus objetivos.

¿QUIÉNES PARTICIPAN?

Colombia experimentó durante la década del 90 un proceso de expansión relativa del tejido social que ha hecho posible la emergencia de nuevos agentes participativos. Si bien el uni-

¹⁶⁷TOURAINÉ, Alain y KHOSROKHAVAR, Fharad, *A la búsqueda de sí mismo. Diálogo sobre el sujeto*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 116.

¹⁶⁸Son esencialmente tres temas en los que Touraine ha reflexionado en los últimos años: la modernidad, el sujeto social y la democracia.

verso de las organizaciones sociales y comunitarias en la primera mitad del siglo XX estaba configurado por organizaciones campesinas, de artesanos, de viviendistas, sindicatos, movimientos de estudiantes, entre otros, hoy este universo se ha diversificado pues se han rescatado aspectos de la vida a los cuales se les había otorgado una casi nula importancia, por ejemplo, la diversidad cultural, las orientaciones sexuales, el medio ambiente, el desarrollo local, la juventud, la niñez, la tercera edad, las mujeres, el territorio. Tales temas han ido poco a poco ganando visibilidad a través de una multiplicidad de prácticas participativas, así como del funcionamiento de las instancias de participación ciudadana en las cuales los nuevos sujetos sociales se proyectan y logran un lugar en el espacio público.

El análisis de los agentes de la participación ciudadana en Colombia puede hacerse desde dos ópticas diferentes: de un lado, desde la oferta participativa misma. Ya se mostró que uno de los rasgos de la nueva institucionalidad de la participación en Colombia es la definición no solo de las reglas de juego, sino del perfil de quienes pueden intervenir en cada uno de los espacios reglamentados. De otro, desde lo que podría llamarse la demanda de participación, es decir, de los sujetos que efectivamente intervienen en dichos espacios. En la primera perspectiva, se habla de un modelo ideal, teórico, de agente participativo definido por la ley; en la segunda, que es la que interesa en el presente capítulo, de los agentes reales que se vinculan a dichas instancias, definidos por la estructura misma del tejido social.

El Cuadro 4.1. muestra el tipo de agentes participativos que la norma ha definido para algunas de las instancias más relevantes de participación ciudadana en Colombia. La norma perfila dos categorías de agentes participativos: de un lado los que actúan como representantes de sectores específicos (sociales, territoriales, grupos de población, colectividades, etc.). Son la mayoría de los que aparecen en el cuadro y configuran lo que puede denominarse el universo de la representación social. Esta categoría incluye dos subgrupos: la representación individual (por ejemplo, las juntas administradoras locales, elegidas por sufragio universal) y la representación colectiva (de grupos sociales o de sectores; por ejemplo, el Consejo Municipal de Planeación o los consejos municipales de desarrollo rural). Aquí se plantea de lleno el tema de la representatividad, de un lado, y del liderazgo, de otro, lo cual implica la existencia de instancias diferentes de organización de las conductas participativas: de una parte, las conductas orientadas a seleccionar, elegir o designar a los representantes. De otra, las conductas de los representantes en los escenarios de participación. Finalmente, las formas de relación entre la base social y sus delegados, en el sentido de consulta de opiniones e iniciativas y de rendición de cuentas.

■ CUADRO 4.1

Tipo de agente participativo según instancia

SECTOR	ALCANCE	TIPO DE AGENTE PARTICIPATIVO
Juntas administradoras locales	Consulta, iniciativa, fiscalización y gestión	Ediles o comuneros. Representantes de sectores sociales que actúan como "puentes" entre el gobierno y la sociedad.
Servicios públicos domiciliarios (Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, Juntas directivas de las empresas)	Información, consulta, iniciativa, fiscalización y gestión	Representantes de usuarios de los servicios públicos para velar por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
Salud (Asociaciones o ligas de usuarios de salud, Comité de Ética Hospitalaria, comités de participación comunitaria en salud - Copacos)	Consulta, iniciativa, fiscalización y gestión	Representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la salud y la prestación del mismo.
Educación (Juntas municipales de educación, Foros educativos municipales)	Consulta, iniciativa y fiscalización	Ciudadanos, ciudadanas y representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la educación y la prestación del mismo.
Desarrollo Rural (Consejo Municipal de Desarrollo Rural)	Concertación, decisión y fiscalización	Representantes de organizaciones del sector rural que proponen y acuerdan políticas dirigidas al sector y vigilan su ejecución.
Control Social (Veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia)	Fiscalización	Personas a título individual y organizaciones sociales que deciden por voluntad propia iniciar procesos de vigilancia y control en el uso de los recursos públicos.
Planeación (Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas, Consejo Municipal de Cultura, Consejo Municipal de Juventud, Consejo Municipal de Paz, Consejo Municipal de Política Social, Comité Municipal de Desplazados)	Información y consulta	Representantes de sectores sociales encargados de emitir concepto sobre propuestas de planes locales (globales, sectoriales, territoriales) y de hacer seguimiento a su ejecución. También promueven la consideración de problemáticas específicas en el marco del diseño de políticas públicas.

■ Fuente: Foro Nacional por Colombia, Balance de la Participación Ciudadana en Colombia, 2002.■

La segunda categoría es la de ciudadanos y ciudadanas que directamente intervienen en escenarios públicos para informarse, opinar, presentar iniciativas, fiscalizar la gestión pública o tomar decisiones. En este caso no se habla de representación social, sino de participación directa. Es el caso de algunas veedurías ciudadanas, de los foros educativos municipales, las audiencias públicas, de las asociaciones o ligas de usuarios de la salud y de varios canales informales de participación. Las cuestiones concernidas en esta segunda categoría son las motivaciones para la participación (Capítulo 5) y el interés de los ciudadanos para intervenir directamente en la esfera pública, sin intermediación ni social ni política.

Interesa mirar cuáles son los agentes que realmente intervienen en esos escenarios y qué tanto encajan en la definición “ideal” consignada en su reglamentación. La encuesta de opinión ciudadana proporciona una información útil para ponderar el uso que la población da a los espacios de participación existentes. En efecto, se preguntó a las personas encuestadas si han pertenecido o pertenecen a una o varias instancias de participación de un listado de diez que les fue presentado, y, en caso afirmativo, a cuál(es) de ellas. Igualmente, se les preguntó si han asistido alguna vez a eventos participativos tales como mesas de concertación, encuentros, foros de debate y otras instancias menos formales. El 8% de los encuestados en las áreas urbanas y el 9% en las zonas rurales han pertenecido o pertenecen a alguna instancia formal de participación ciudadana en su municipio. Es un porcentaje bajo, aunque hay que tener en cuenta que la mayoría de los espacios formales son espacios de representación social que, por su naturaleza, impiden la participación masiva directa de la población. En cuanto a los espacios más informales, que por su carácter son más abiertos y, en consecuencia propician más que los formales la participación directa, los porcentajes son mayores: 22.2% en zonas urbanas y 23.3% en el área rural.

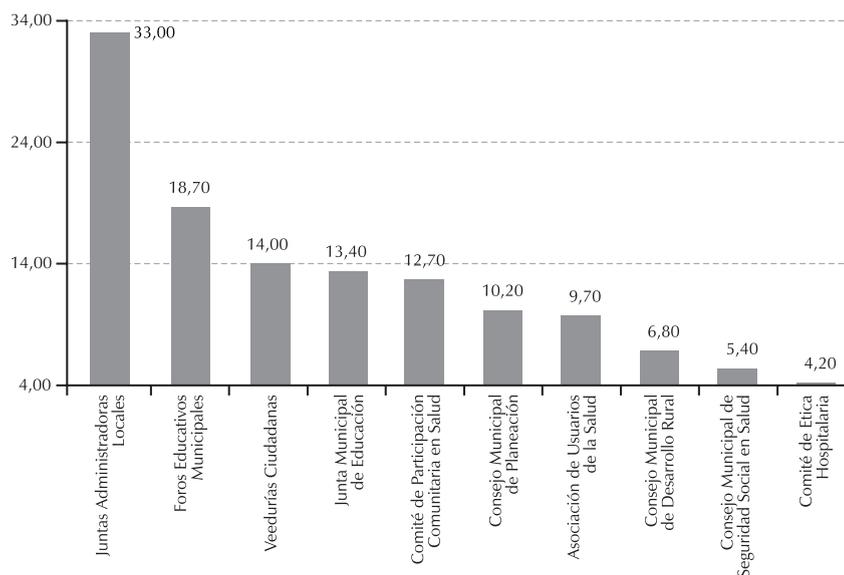
El Gráfico 4.1. muestra las instancias formales a las que pertenecen o han pertenecido las personas encuestadas. Se observa el peso importante de las juntas administradoras locales, cuyo porcentaje es mucho mayor al de los restantes canales. Le siguen en importancia los foros educativos municipales, las veedurías ciudadanas, la Junta Municipal de Educación, los comités de participación comunitaria en salud (Copacos) y los consejos municipales de planeación. En las áreas rurales, los consejos municipales de desarrollo rural ocupan un lugar destacado (27.3%), después de las Juntas Administradoras Locales.

El caso de las juntas administradoras locales como espacio en el que se registra la mayor participación de las personas encuestadas (33%) no deja de ser llamativo, sobre todo en lo que tiene que ver con su carácter como instancia de participación ciudadana que ha incorporado progresivamente elementos de representación política (elección mediante sufragio universal, candidaturas avaladas por organizaciones políticas, elección en el mismo día en que se eligen concejales y alcaldes). Su objetivo básico es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el territorio de su jurisdicción y el establecimiento de canales de comunicación entre los ciudadanos y ciudadanas y la administración municipal, en una concepción horizontal de la gestión local.

La encuesta arroja una información importante sobre el perfil de quienes pertenecen o han pertenecido a una junta administradora local: se trata de personas que viven en ciudades grandes (Bogotá y capitales de departamento) más que en pequeñas localidades, y que pertenecen a estratos medio-medio y bajo de la población. En las JAL participan más los

■ GRÁFICO 4.1

Participación en instancias formales en las zonas urbanas



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002 ■

hombres que las mujeres y una población adulta intermedia (entre los 26 y los 55 años)¹⁶⁹. Este perfil corresponde en cierta forma al carácter de las juntas: una instancia de representación territorial que en las grandes ciudades implica amplias coberturas de población (en Bogotá existen localidades con más de 500.000 habitantes) y que se nutre principalmente de liderazgos de corte tradicional (hombres adultos de estratos bajos que provienen en

¹⁶⁹ Los datos arrojados por el estudio de Jaramillo sobre las Juntas Administradoras Locales en tres comunas de Cali, pertenecientes a los estratos bajo, medio y alto, respectivamente, contrastan parcialmente con el perfil anterior. En efecto, de los 27 comuneros, 15 son mujeres (55.5%) y 12 son hombres, lo que confirma una mayor presencia de las mujeres en los espacios de participación en esa ciudad en los últimos años. Además, participan en mayor proporción las personas que están en las cohortes de 40 y más años, las cuales cuentan con mayor experiencia y, quizás, con tiempo para dedicar a estas actividades. La educación es otro factor para tener en cuenta: el 30% de los comuneros entrevistados son profesionales y el 10.7% están cursando actualmente una carrera universitaria. Esto significa que el 40.7% de los comuneros tienen formación profesional, recurso valioso, como se señalará más adelante, para el ejercicio de su función y el logro de mayor efectividad en sus actividades. En términos de sus condiciones económicas, los datos señalan que los comuneros de las tres Juntas estudiadas son en su mayoría de estrato bajo y medio (41.0% y 26%, respectivamente).

buena medida de organizaciones como las juntas de acción comunal o directamente de directorios políticos).

Las JAL tienen un papel central en la deliberación pública y en la definición de programas y proyectos en favor de la población. Muy probablemente, su popularidad está ligada a su naturaleza cada vez más política y a su cercanía a los problemas cotidianos de la gente. Hoy día, los concejos municipales, en especial en las grandes ciudades, se han alejado de la ciudadanía y se han relacionado en forma más directa con el mundo de la alta política (alcalde, gobernador, parlamentarios) y no con las necesidades cotidianas del ciudadano. Estas últimas son cada vez más objeto de la gestión de los miembros de las JAL, lo que define un cierto vínculo entre ellos y la población. Sin embargo, a pesar de esa cercanía, la conversión de los ediles y comuneros en agentes más políticos que ciudadanos produce al mismo tiempo cierta distancia entre ellos y sus bases sociales por la mirada negativa que estas últimas tienen de la política como el mundo de las transacciones, de los privilegios, incluso de la corrupción.

Le siguen a las JAL con un 18.7% los foros educativos municipales, con una diferencia de más de 14 puntos porcentuales. Según los datos de la encuesta de opinión, las personas que dicen haber asistido a los foros son en mayor proporción mujeres de todas las edades, pertenecientes a distintos estratos sociales, que residen principalmente en ciudades intermedias y pequeñas. Este es un perfil bastante compatible con el carácter abierto de estas instancias, sobre todo en lo que respecta a la edad y al nivel socioeconómico de los participantes.

Los foros educativos giran en torno a una reflexión sobre el estado de la educación en el municipio, que podría eventualmente generar procesos de largo aliento con una buena dosis de participación ciudadana. Sin embargo, no parece que sea ese el caso en la mayoría de los municipios colombianos. Al respecto, en el estudio sobre participación y fortalecimiento institucional a nivel local se afirma que los foros “han sido realizados en muchos municipios del país, (pero) muchas veces se trata de convocatorias sin metodologías participativas explícitas”¹⁷⁰. Además, como se señaló en el Capítulo 3, los foros interpelan a un universo relativamente especializado de personas, grupos e instituciones, aquellas relacionadas con la gestión educativa. Si bien es cierto que la educación es una necesidad básica que en el caso colombiano presenta altos déficit en cobertura y calidad, y por esa razón debería constituir un factor de convocatoria importante para la gente, no es menos cierto que los foros han sido diseñados para el tratamiento de problemas muy especializados que terminan interesando principalmente a grupos reducidos de la población relacio-

¹⁷⁰ CEBALLOS, Miguel y MARTIN, Gerard, op. cit., p. 108.

nados en forma directa con el gobierno escolar (los docentes, los directivos, las autoridades locales y, en parte, las asociaciones de padres de familia).

Las veedurías ciudadanas, señaladas en tercer lugar por un 14% de las personas que pertenecen o han pertenecido a alguna de las instancias, constituyen otro espacio que ha ganado importancia en el contexto de la gestión local. Los agentes participativos en el área de control social pueden ser individuos, organizaciones o colectividades más amplias que por voluntad propia o por misión institucional desarrollan una tarea de fiscalización de la gestión pública, bien sea de proyectos específicos o de programas y políticas de carácter más global.

En las veedurías participan proporcionalmente más mujeres que hombres, de todas las edades, aunque con cierto peso de los adultos mayores tanto en Bogotá como en las ciudades pequeñas. De nuevo, como en el caso de los foros educativos municipales, este perfil corresponde bastante al carácter abierto de esta instancia de participación.

Las veedurías ciudadanas se han multiplicado a lo largo y ancho del país y constituyen hoy por hoy uno de los nichos más importantes de construcción de agentes participativos¹⁷¹. Además, son un espacio relativamente flexible y adaptable a circunstancias diversas. Pueden ser permanentes o transitorias. La participación en ellas es voluntaria y obedece más a la iniciativa de los propios individuos u organizaciones que a las reglas de juego creadas por la propia oferta participativa. En tal sentido, puede ser un espacio más atractivo que otros para la población. Además, en general la motivación que tienen los agentes participativos para vincularse a ellas es la vigilancia sobre el empleo de los recursos públicos por parte de los agentes públicos y privados encargados de su manejo, a cuyo recaudo seguramente han contribuido.

Las juntas municipales de educación son la cuarta instancia mencionada por las personas encuestadas. Esta es una instancia más formal cuyas funciones más importantes, según la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), son verificar si las políticas y planes nacionales y departamentales se cumplen en el municipio, evaluar y controlar el servicio educativo municipal, coordinar a las instituciones educativas para la elaboración y desarrollo del currículo, proponer al departamento la planta de personal docente, emitir concepto sobre el traslado de personal docente y administrativo dentro del municipio, contribuir a la vigilancia de las instituciones educativas del municipio y recomendar la construcción, dota-

¹⁷¹ En un estudio sobre la descentralización en el suroccidente colombiano se pudo comprobar, a partir de una muestra de 18 municipios de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño, que las veedurías ciudadanas eran la instancia que aparecía prácticamente en todos los municipios, por encima del Consejo de Planeación y de otros espacios supuestamente más conocidos. Ver VELASQUEZ, Fabio y otros, "Evaluación de la descentralización en el suroccidente colombiano", Foro Nacional por Colombia, Cali, 1999.

ción y mantenimiento de los centros escolares. Están conformadas por el alcalde del municipio, el Secretario de Educación, un Director de núcleo, un representante del Consejo Municipal o de las JAL, dos representantes de los educadores, uno de los padres de familia, uno de las comunidades indígenas, negras o campesinas y un representante de las instituciones educativas privadas del municipio.

Las personas que han sido miembros de estas juntas o lo son actualmente son hombres y mujeres mayores de 55 años, residentes en ciudades grandes e intermedias (en las pequeñas el porcentaje es menor), pertenecientes al estrato alto de la población. Es una instancia formal que ha operado en casi todos los municipios del país (es de conformación obligatoria) y que realiza un trabajo altamente especializado de carácter sectorial. Tienen importancia en la medida en que intervienen representantes de la comunidad educativa local y constituye una mesa de concertación de políticas y de vigilancia del sector educativo en el municipio. Como señalan Ceballos y Martin, “su operatividad depende esencialmente de las relaciones entre la Jume y la administración municipal”¹⁷².

En cuanto a los comités comunitarios de participación en salud (Copacos), instancias formales de participación de larga tradición (fueron creados en 1989), el perfil de quienes declararon haber pertenecido a ellos es el de mujeres de todas las edades en mayor proporción que hombres, de los estratos bajos de la población, que residen en grandes ciudades. A diferencia de los canales anteriores, este es no sólo de carácter sectorial, sino también territorial y se ocupa del manejo y la administración del servicio de salud en grandes ciudades en las cuales existe una división administrativa para el manejo del servicio¹⁷³. Tienen como antecedentes las experiencias de participación en el sector, promovidas por los organismos internacionales (OMS y OPS), que en el caso colombiano se reflejaron en una gran cantidad de programas que incorporaron tempranamente la participación de los ciudadanos. En tal sentido, han tenido un papel no sólo desde el punto de vista de la atención en salud, sino también como herramientas de pedagogía participativa, en especial para los sectores más pobres de la población.

Finalmente, el sexto canal de participación mencionado por los encuestados fue el Consejo Municipal de Planeación. Es una instancia relativamente diferente a las anteriores: en primer lugar, en él están representados sectores sociales y no individuos; en segundo lugar, la designación de sus miembros es hecha por el alcalde del municipio a partir de ternas presentadas por cada uno de los sectores; finalmente, es una instancia que se ocupa del con-

¹⁷² CEBALLOS, Miguel y MARTIN, Gerard, op. cit., p. 111.

¹⁷³ Llámense distritos de salud o Silos.

junto de los problemas del municipio y de los planes que la administración municipal formula para enfrentarlos y resolverlos. Así pues, se supone que trabaja con miradas globales del territorio, su economía y su población.

Se podría decir que el perfil de las personas que han pertenecido a esta instancia, según los datos de la encuesta, corresponde a una idea de renovación de liderazgos, que encaja bastante dentro de la naturaleza de los consejos y su composición. En efecto, se trata de personas (más mujeres que hombres), que residen en mayor proporción en ciudades capitales y pequeños municipios, relativamente jóvenes (26-35 años de edad) y procedentes de estratos medios y altos de la población.

Un estudio de la Defensoría del Pueblo, realizado en 2001, señala un perfil parecido de los consejeros, aunque no totalmente igual, en especial en cuanto a la variable género¹⁷⁴. Vale la pena rescatar algunos datos de ese estudio para conocer en detalle algunas características de los consejos¹⁷⁵. La mayoría de los consejeros son hombres (68.2%); sólo tres de cada diez son mujeres. 60.1% de los consejero(a)s tienen edades que oscilan entre los 31 y los 50 años, siendo la edad promedio de 41.5 años. Esto significa que las personas que conforman los consejos son relativamente jóvenes y con capacidades de trabajo para hacer mucho más eficiente su labor. (Gráfico 4.2).

31.2% ha cursado secundaria y 38.3% tiene estudios universitarios, cifras no despreciables en términos del nivel educativo de los consejeros y del potencial que ellos pueden representar para el ejercicio de sus funciones, especialmente la discusión y presentación de recomendaciones técnicas y políticas para los planes de desarrollo municipal (Cuadro 4.2).

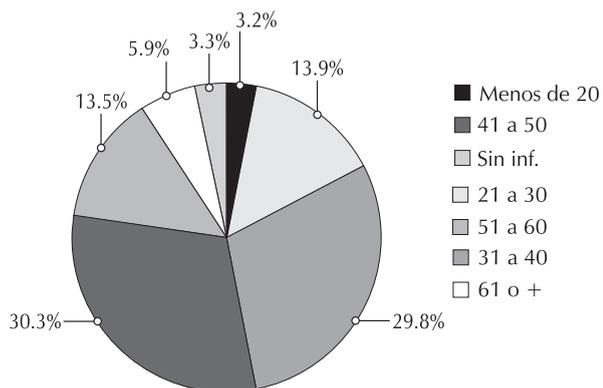
Desde el punto de vista de la representación de sectores sociales, el sector educativo es el que más consejero(a)s tiene en los CTP del país. Cuentan con 15.5% del total de consejeros de la muestra, por encima del sector comunal (11.5%). Les siguen en su orden los comerciantes (8,4%), el sector cultural (6.1%), el sector rural (5.9%), las mujeres (5.3%) y los

¹⁷⁴ *Informe Primera Encuesta Nacional de Consejeros Territoriales de Planeación*, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2001.

¹⁷⁵ La Defensoría del Pueblo, en el año 2001 realizó una encuesta dirigida a los consejos de planeación territorial con el objeto de indagar sobre las características de los consejero(a)s, su papel, el conocimiento sobre los planes de desarrollo y la gestión pública, su incidencia en la planeación territorial, sus percepciones y su motivaciones. El estudio se realizó con base en varias encuestas dirigidas a los consejos municipales y departamentales de planeación, a los propios consejeros y a los personeros municipales en aquellos municipios en los cuales no existe el Consejo de Planeación. Se reportó información de 677 de los 1.092 municipios del país. De ellos, 487 (71.94%) tenían Consejo. En esos 487 municipios fueron contabilizados más de 7.000 consejeros, lo cual permite pensar que en el país hay cerca de 12.000. Los datos examinados en este apartado toman como base las encuestas aplicadas a 2.223 consejeros y consejeras del país.

■ GRÁFICO 4.2

Rangos de edad de los consejeros



■ Fuente: Defensoría del Pueblo, Primera Encuesta Nacional de Consejos Territoriales de Planeación 2001. ■

■ CUADRO 4.2

Nivel educativo de los consejeros municipales de planeación

NIVEL EDUCATIVO	NÚMERO	%
Básica primaria	364	16.4
Secundaria	693	31.2
Técnica	188	8.5
Tecnológica	104	4.7
Universitaria	531	23.9
Posgrado	321	14.4
Sin información	22	1.0
Total	2.223	100.0

■ Fuente: Defensoría del Pueblo, Primera Encuesta Nacional de Consejos Territoriales de Planeación 2001. ■

representantes del sector ambiental (4.9%)¹⁷⁶. Tomando como indicador el porcentaje de consejeros con estudios superiores (universitarios y posgrado), se puede decir que los sectores con mayor potencial educativo en los consejos son en su orden las asociaciones profesionales, la Iglesia, el sector educativo, las ONG, los representantes de los sectores privado y público, los del sector salud y los representantes de los sindicatos (Cuadro 4.3). Por su parte, los sectores con menor proporción de profesionales en sus filas son los comuneros (JAL), los representantes del sector rural, de los adultos mayores y de los jóvenes.

Dos de cada tres consejeros son docentes, trabajadores independientes, agricultores o comerciantes. Llama la atención que 7.8% sean empleados o directivos en cargos públicos¹⁷⁷. De lo(a)s consejero(a)s encuestados el 58.0% llevan menos de 6 meses en su labor como consejeros y solo 19.1% ha estado en dicho oficio por más de dos años. Esto puede significar dos cosas : o bien que los CTP han sido creados recientemente o que la renovación, por

■ CUADRO 4.3

Sectores de los consejos de planeación según su potencial educativo (%)

SECTORES CON % POR ENCIMA DEL PROMEDIO*		SECTORES CON % POR DEBAJO DEL PROMEDIO	
Asociaciones profesionales	98.7	Sector cultural	34.7
Iglesia	87.5	Sector social	32.9
Sector educativo	73.5	Sector agropecuario	26.6
Organizaciones no gubernamentales	58.3	Indígenas	25.7
Sector privado	57.1	Comerciantes	18.7
Sector público	55.0	Transportadores	18.2
Sector salud	50.5	Independientes	17.9
Sindicatos	50.0	Comunales (JAC)	17.7
Otros	50.0	Mujeres	16.1
Sector ambiental	48.1	Jóvenes	12.5
Industriales	41.8	Adultos mayores	11.8
		Sector rural	10.7
		Comuneros (JAL)	10.0

* Promedio de profesionales en la muestra: 38.3%.

■ Fuente: Defensoría del Pueblo. Primera Encuesta Nacional de Consejos Territoriales de Planeación. ■

¹⁷⁶Desafortunadamente, la encuesta no indagó sobre la representatividad de esto(a)s consejero(a)s.

¹⁷⁷La encuesta permitió comprobar que en algunos municipios, las autoridades públicas forman parte del Consejo de Planeación, lo que contradice en cierta forma la norma que definió a los consejos como instancias de representación social y desvirtúa en parte su funcionamiento, en la medida en que las autoridades públicas se vuelven juez y parte.

■ CUADRO 4.4

**Tiempo de vinculación
de los consejeros a los CTP**

TIEMPO DE PERMANENCIA EN LOS CTP	NÚMERO	%
Básica primaria	364	16.4
Menos de 6 meses	1.289	58.0
De 6 meses a 1 año	245	11.0
De 1 a 2 años	142	6.4
Más de 2 años	425	19.1
Sin información	122	5.5
Total	2.223	100.0

■ **Fuente:** Defensoría del Pueblo. Primera Encuesta Nacional de Consejos Territoriales de Planeación, 2001. ■

ley, se ha hecho efectiva en la mayoría de ellos. El hecho de llevar cierto tiempo en el Consejo es importante en la medida en que lo(s) consejero(a)s pueden ejercer con mayor propiedad su labor y, de esta manera, garantizar propuestas y alternativas que comprendan las iniciativas ciudadanas.

El Cuadro 4.5. resume los perfiles de cada instancia obtenidos a partir de la encuesta de opinión sobre participación ciudadana. Una mirada de conjunto sobre esos perfiles deja en evidencia ciertas tendencias: en primer lugar, el peso significativo de Bogotá y de las ciudades más grandes. La participación se ha desarrollado más en este tipo de ciudades que en los pequeños municipios; en ellas existe una infraestructura participativa más compleja y variada. En los pequeños municipios no tendría mucho sentido multiplicar las instancias, aunque esto puede ocurrir¹⁷⁸.

¹⁷⁸ El estudio de evaluación de la descentralización en el suroccidente colombiano mostró que aún en municipios pequeños existe una gama relativamente amplia de instancias de participación. En municipios como Iles y Puerres, en Nariño, Mercaderes, en Cauca, o Versalles, en el Valle, existe un buen número de instancias formales de participación. Versalles es un caso extremo, pues además de las instancias formales, se han creado otros espacios de organización ciudadana y de participación en los asuntos públicos. Ver VELÁSQUEZ, Fabio y otros, *Evaluación de la descentralización en el suroccidente colombiano*, Foro Nacional por Colombia, Cali, 1999., p. 89 y ss.

■ CUADRO 4.5

Perfiles de personas que han pertenecido a instancias formales de participación ciudadana

INSTANCIA	% DE PERSONAS que pertenecen o han pertenecido	TIPO DE CIUDAD	ESTRATO	EDAD	SEXO
Junta Administradora Local	33.0	Bogotá (43.9)	Medio-medio (50.5)	26-35 (50.1) 46-55 (45.8)	Hombres (38.7) Mujeres (26.7)
Foro Educativo Municipal	18.7	Intermedia (34.8)	Todos **	Todas las edades ***	Mujeres (25.5) Hombres (12.7)
Veedurías ciudadanas	14.0	Pequeña (18.6) Bogotá (15.0)	Medio-medio (25.4)	Mayores de 55 (16.0) 36-45 (15.1)	Hombres (18.0) Mujeres (9.4)
Junta Municipal de Educación (Jume)	13.4	Todas, excepto pequeña (8.5)	Alto (32.4)	Mayores de 55 (26.0)	Hombres (14.3) Mujeres (12.4)
Comité de Participación Comunitaria en Salud	12.7	Bogotá (18.1)	Medio-bajo (16.7) Bajo (11.7)	Todas las edades ***	Mujeres (15.5) Hombres (10.2)
Consejo Municipal de Planeación	10.2	Capital (12.8)	Medio-medio (17.1)	26-35 años (13.2)	Mujeres (13.8) Hombres (7.0)

* Los porcentajes dentro de cada casilla indican el % de personas de esa categoría que declararon pertenecer o haber pertenecido a una instancia formal de participación. Puede compararse con el promedio ponderado en la segunda columna del cuadro.

** No existen diferencias significativas entre los estratos.

*** No existen diferencias significativas entre los grupos de edad.

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002 ■

En segundo lugar, son los estratos medios y altos de la población, más que los bajos, los que más intervienen en estas instancias. Solamente los comités de participación comunitaria en salud acogen en mayor proporción representantes de los estratos bajos. Este dato es importante, pues se pensó en un momento, en particular a mediados de la década del 80 del siglo pasado, que la participación ciudadana estaba diseñada principalmente para los sectores más pobres de la población, hasta entonces excluidos de los circuitos de toma de decisiones. Es posible que esa haya sido la intención, pero los resultados parecen ser otros: los segmentos más pobres de la población (los llamados estratos 0 y 1 en las grandes ciudades) brillan por su ausencia en los espacios de participación y parecen haber sido los menos beneficiados con su creación. Como se verá luego, estos sectores se vinculan más fácilmente a las redes clientelistas para resolver sus problemas o acuden a intermediarios políticos y

sociales que hacen parte de las instancias participativas¹⁷⁹. Estas parecen exigir un perfil social que incluye niveles educativos medios o altos (secundaria o universitaria), como se demuestra en el caso de los consejos de planeación, ciertos niveles de organización y una mínima capacidad de convocatoria y de movilización de recursos en sus respectivas colectividades de origen, lo que encaja mejor en las características de los estratos medios y altos¹⁸⁰.

Finalmente, es mayor la proporción de mujeres y de personas adultas que de hombres y jóvenes en los seis espacios examinados. Con la excepción de los consejos de planeación y, en parte, de las juntas administradoras locales, en los que las cohortes más jóvenes tienen una mayor representatividad, en los demás espacios es la gente adulta la que participa, más precisamente la de las cohortes de más de 55 años. Su peso es notorio en la mayoría de los espacios existentes, pero en especial en el sector salud¹⁸¹. Dos condiciones parecen favorecer esa tendencia: de una parte su edad implica mayores riesgos de salud y, en consecuencia, un mayor interés de su parte para que el servicio los tenga en cuenta y logre llenar sus demandas. De otra, muchos de ellos son jubilados, tienen el tiempo para asistir a reuniones y participar en actividades y cuentan en una buena proporción con una mínima seguridad económica que les permite dedicarse al activismo social. El predominio de población adulta

¹⁷⁹Ello no quiere decir que los sectores pobres, incluso los de estratos más bajos, no participen. Lo hacen, aunque enfrentando grandes dificultades. Las entrevistas permitieron recoger el testimonio de líderes, y de funcionarios municipales o de ONG, según los cuales los líderes de estratos bajos de la población enfrentan dificultades económicas y de tiempo. En Medellín, por ejemplo, una funcionaria del sector salud señalaba que varios miembros de la Liga de Usuarios de la Salud ni siquiera tienen los medios para desplazarse en la ciudad para asistir a una reunión fuera de su barrio. En el grupo focal de Valledupar, se pudo comprobar que un buen número de líderes comprometidos con la participación son personas desempleadas que, por tanto, deben resolver en primera instancia el problema del empleo y de los ingresos suyos y de su familia. Sin embargo, estos sectores son los que más compromiso muestran con las cuestiones públicas una vez que se convierten en miembros de alguna de las instancias de participación.

¹⁸⁰El caso de los estratos altos como agentes participativos es interesante, pues han tomado la decisión de involucrarse en estas instancias para incidir en los resultados de la gestión pública y poner de presente sus intereses. Sin embargo, no es la única vía que emplean para acceder a los círculos de decisión en los municipios. En particular, los grupos empresariales emplean la “vía directa” para relacionarse con las autoridades locales, especialmente con los alcaldes. En las grandes ciudades esa es una práctica común. Un alto funcionario de Proantioquia entrevistado para este estudio lo decía claramente: los empresarios tienen “acceso directo” a las altas esferas políticas y, sin despreciar los espacios formales que la ley les otorga, de esa forma tratan de influir en las políticas públicas, a sabiendas de que son escuchados. Igual cosa puede decirse de Bogotá y Cali. En esta última es conocido el vínculo estrecho entre las élites económicas y el poder político local. Incluso, Cali es una de las ciudades en las que durante muchas décadas el tránsito desde cargos del sector privado a cargos del sector público era muy fluido. Hasta finales de la década del 80 del siglo pasado la mayoría de los alcaldes provenían de las familias más pudientes de la ciudad. Ver al respecto los trabajos ya citados de Alvaro Camacho y Alvaro Guzmán (Ciudad y violencia en Colombia) y el de Fabio Velásquez (Ciudad y participación).

¹⁸¹Se dice incluso que en algunos sectores la participación en Colombia es gerontocrática.

en las instancias participativas puede ser síntoma de liderazgos tradicionales en la mayoría de las instancias y de que las viejas generaciones se resisten a dar paso a las nuevas¹⁸².

Las mujeres también tienen un peso relevante en los espacios de participación, salvo en las JAL y en las veedurías ciudadanas, donde el liderazgo masculino sigue siendo dominante. El caso de las mujeres ha sido reconocido desde hace varios años como una de las características sobresalientes de los procesos participativos en Colombia, que han permitido la renovación de la dirigencia social y ha dado nuevos aires al debate en la esfera pública. Sin embargo, hay que reconocer que su acceso a cargos directivos y de responsabilidad sigue siendo limitado. La cultura patriarcal sigue dominando en los ámbitos de la organización y la participación. Como señalaba una de las personas entrevistadas en Medellín: “Las mujeres participan más, en un 70% u 80%, pero los hombres tienen los cargos”.

En cambio, los jóvenes parecen estar aún alejados de la institucionalidad participativa. En Cali, varias de las personas entrevistadas hablaron de la apatía de los jóvenes, a pesar de que la administración municipal ha venido desarrollando varios programas en su beneficio, que incorporan la participación activa de los jóvenes en su desarrollo. Sin embargo, el mundo de la participación sólo seduce a unos pocos. Igual cosa ocurre en Valledupar. Allí, como se ha visto, las condiciones para el ejercicio de la participación son mínimas, lo que reduce el interés de la población por los asuntos colectivos, en particular de los jóvenes, que han mantenido una imagen muy negativa del mundo de la política¹⁸³.

Si se toma el perfil no ya de estas seis instancias, sino de las diez que fueron mencionadas en la encuesta, el resultado es parecido, aunque se modifica ligeramente: El perfil es el de hombres de 46 a 55 años que viven en mayor proporción en ciudades pequeñas, pertenecen a estratos medios y en buena medida pueden ser considerados como población económicamente inactiva (pensionados, rentistas,) o sencillamente desempleados.

De todos modos, la participación ciudadana ha convocado a un abanico extenso de sectores sociales (líderes comunitarios, representantes de organizaciones sociales, miembros de juntas de acción comunal, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, representantes de la academia y de grupos empresariales, grupos específicos de la población –mujeres, disca-

¹⁸² En los grupos focales de cuatro de los cinco municipios estudiados se oyó la queja permanente de los líderes jóvenes de que los “viejos”, “los líderes de siempre” no los dejaban figurar ni ocupar cargos de importancia en las instancias de participación.

¹⁸³ Poco a poco se han ido creando los consejos municipales de juventud. En Bogotá fueron conformados hace pocos meses. En Cali, ya fue aprobado el acuerdo municipal que los crea. En Medellín existe desde 1995. Sin embargo, no hay evidencias que permitan hacer un balance del papel que han tenido en la incorporación de los jóvenes al “mundo” de la participación ciudadana.

pacitados, minorías étnicas)¹⁸⁴. Quizás lo interesante es que comienza a aparecer en el universo de agentes participativos un conjunto de líderes nuevos (mujeres, algunos jóvenes, minorías étnicas, adultos mayores que nunca se habían proyectado en el escenario público) que pretenden renovar las estructuras tradicionales de liderazgo¹⁸⁵. Están en los consejos de planeación y en las veedurías ciudadanas, en los consejos de juventud, en los consejos de cultura y en otras instancias sectoriales que han creado la oportunidad para que estos grupos, que hasta hace poco permanecían en el anonimato, intervengan en las deliberaciones colectivas y contribuyan a generar iniciativas, a fiscalizar la gestión pública y a movilizar población y recursos para el beneficio de todos. Además, es gente que está dispuesta a colaborar con sus vecinos en la solución de los problemas de su barrio o vereda. Más aún, podría decirse que esa actitud cooperativa tiene mucho que ver en el hecho de que participen o hayan participado en alguna de las instancias mencionadas (Cuadro 4.6.).

■ CUADRO 4.6

Pertenencia a instancias formales de participación según disposición a trabajar con los vecinos (% verticales y horizontales)

Pertenece o ha pertenecido a Instancias formales de participación ciudadana	Dispuesto a trabajar con sus vecinos	No dispuesto a trabajar con sus vecinos	Dispuesto a trabajar, dependiendo para qué	TOTAL
Sí	9.1 * 85.1 **	5.2 11.7	5.1 3.2 (154)	8.2 100.0
No	90.8 75.6	94.8 19.0	94.9 5.4 (1731)	91.8 100.0
TOTAL	100.0 76.3 (1439)	100.0 18.4 (347)	100.0 5.3 (99)	100.0 100.0 (1885)

*Porcentaje vertical; ** Porcentaje horizontal; Chi cuadrado: 7,071, dos grados de libertad. Significación del 97.1%.

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002.■

¹⁸⁴ Los consejos municipales de planeación, así como los consejos municipales de desarrollo rural, son un buen ejemplo de esta pluralidad de actores.

¹⁸⁵ Refiriéndose a la experiencia de los encuentros ciudadanos en Bogotá, una funcionaria de la Secretaría de Gobierno Distrital afirmó: “a los consejos de planeación local ha llegado gente nueva, gente interesada y comprometida con los procesos, que llega a cuestionar el porqué de las cosas, la problemáticas de la ciudad, de la localidad. Hay politólogos, abogados, economistas, contadores o sencillamente el líder con una amplia trayectoria que quiere que las cosas cambien”.

LIDERAZGO Y REPRESENTATIVIDAD

Viejos y nuevos liderazgos

La mayor parte de las instancias formales de participación, sean de origen nacional o local, y también las informales, operan con base en mecanismos de representación social, es decir, mediante la designación de una o más personas en calidad de representantes de intereses específicos ligados a identidades sociales, territoriales y políticas. Se supone que las personas seleccionadas para desempeñar cargos de representación poseen una serie de características que los convierten en líderes, es decir, en personas reconocidas por la base social, en quienes esta última deposita su confianza como agentes de sus intereses.

En Colombia, desde finales de la década del 50 del siglo pasado esa representación social ha estado prácticamente monopolizada por las juntas de acción comunal. Estas fueron concebidas por el Estado como organizaciones sociales dedicadas a trabajar por el bienestar de las comunidades locales (barrios y veredas) a través de proyectos de infraestructura, equipamientos y servicios sociales. La idea era que las comunidades organizadas a través de las juntas colaboraran con el Estado en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Las JAC recibieron desde su creación un fuerte apoyo del Estado, tanto institucional como económico, y de los partidos tradicionales, a cambio de lealtades electorales y de subordinación a las orientaciones de la política pública.

Aunque no existen estadísticas que permitan cuantificar el peso de las juntas de acción comunal en los espacios de participación ciudadana, es claro que siguen siendo uno de los sectores de mayor peso cuantitativo (hay cerca de 50.000 juntas de acción comunal con cobertura prácticamente en todo el territorio nacional) y cualitativo (se trata del sector social con mayor tradición, mayor organización –de segundo y tercer grado– y mayor experiencia en la relación con los agentes políticos y con el Estado). En las cinco ciudades estudiadas, las JAC siempre fueron mencionadas por las personas entrevistadas y por quienes participaron en los grupos focales como uno de los sectores más visibles en el ejercicio de la participación.

Sin embargo, se las ve como agentes de un liderazgo tradicional, cuyas principales características son el manejo antidemocrático de la organización, la subordinación a redes de clientela y a liderazgos políticos tradicionales, el personalismo y caudillismo de sus dirigentes, la poca transparencia en las decisiones, el predominio de hombres adultos (mayores de 50 años) en las juntas directivas y, en ocasiones, el mal manejo de los recursos económicos. Y, aunque en un comienzo entraron en contradicción con los miembros de las juntas

administradoras locales, se los clasifica hoy a unos y otros en la misma categoría, como agentes de la ‘politiquería’, es decir, de un estilo en el ejercicio de la política que coloca los intereses particulares por encima del bien común. Un concejal entrevistado en Cali describió a las JAC y a las JAL y a la actividad que desarrollan en los barrios como “los mismos con las mismas”¹⁸⁶. No obstante, se los ve como personas con experiencia, curtidos en el arte de relacionarse con las autoridades locales y con la burocracia municipal, con una desarrollada capacidad de negociación y de convocatoria en sus respectivas comunidades.

La reglamentación de las juntas administradoras locales en 1986 y, posteriormente, la creación de canales de participación ciudadana en la gestión local crearon las condiciones para romper el monopolio de representación social que tenían las JAC y diversificar los liderazgos sociales y políticos. Se generó así una tensión entre viejos y nuevos líderes, que aún no se ha resuelto y que ha marcado en parte la trayectoria de la participación ciudadana en el país. En efecto, a medida que fueron reglamentados nacional y localmente nuevos espacios de participación ciudadana, tanto formales como informales, se fue diversificando el universo de agentes participativos. Primero fueron las juntas administradoras locales; luego, los usuarios de los servicios públicos; posteriormente fueron creados los comités de participación comunitaria en salud.

En la década del 90, las mujeres, las minorías étnicas, las organizaciones ambientalistas, los empresarios, los sindicalistas, los discapacitados y otros representantes sociales fueron incorporados paulatinamente a la discusión de asuntos públicos, lo que equilibró la balanza que desde hacía tres décadas se inclinaba del lado de las juntas de acción comunal. Es probable que las juntas sigan siendo el sector más organizado y con mayor cobertura. Pero tienen a su lado una gran cantidad de líderes nacidos en otros escenarios, que desean renovar los estilos de la acción política a la luz de las nuevas posibilidades brindadas por la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos, es decir, a la luz de un imaginario participativo basado en principios de solidaridad, servicio a la comunidad y respeto por la diferencia.

La renovación del liderazgo es un hecho incontestable, así el forcejeo entre viejos y nuevos líderes continúe. De esa manera lo perciben los colombianos. La información de la encuesta sobre participación ciudadana señala que la gente es más optimista que escéptica en cuanto a la renovación del liderazgo social (Gráfico 4.3), piensa que ella se ha dado, así la opinión no sea del todo contundente. Los sectores de estrato alto, las personas entre 36 y

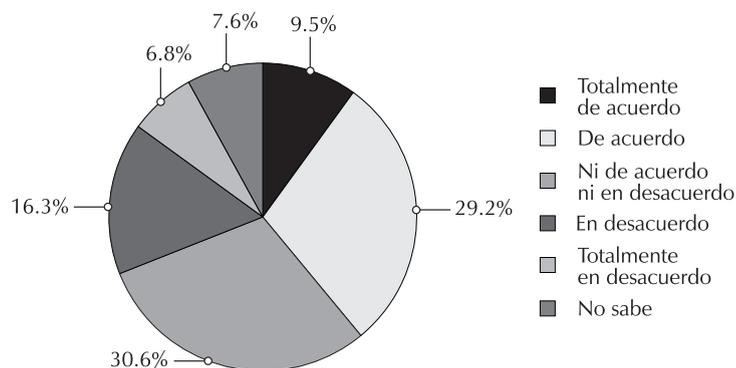
■

¹⁸⁶Esta es una caracterización “negativa” hecha por los mismos agentes participativos diferentes a los representantes de las JAC, que muestra una imagen que estas últimas se han ido ganando con el paso del tiempo. Ello no significa que no haya líderes renovadores entre los comunales. Sin embargo, o no son la mayoría o no han logrado cambiar la imagen que muy diversos sectores sociales se han hecho de las juntas de acción comunal.

■ GRÁFICO 4.3

Percepción sobre renovación del liderazgo participativo

¿Qué tan de acuerdo está con la siguiente frase:
“El funcionamiento de los organismos de participación ciudadana ha permitido que aparezcan, en este municipio, nuevos líderes sociales que han sustituido a los viejos líderes”?



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2001. ■

55 años y las mujeres son más afirmativas sobre el tema, mientras los hombres, especialmente los más jóvenes y los más viejos y la población de bajos ingresos declaran mayores niveles de incertidumbre sobre la renovación del liderazgo social. La ubicación de esos segmentos de la sociedad con respecto a las instancias participativas puede explicar en parte esa percepción de que poco o nada ha cambiado. Salvo los adultos mayores, las demás categorías, según se ha visto, están más lejos que cerca de las experiencias participativas.

Concentración vs. dispersión

A la tensión entre nuevos y viejos liderazgos se suma aquella entre concentración y dispersión del liderazgo. La puja entre nuevos y viejos líderes no es solamente una cuestión generacional, sino también política, en el sentido de que, para la nueva generación de diri-

gentes sociales, los cargos de representación no pueden concentrarse en pocas manos, sino que debe ser un proceso cada vez más democrático, es decir, que permita a muchas personas acceder a las instancias de participación. Existe una relación estrecha entre estas dos tensiones: el intento de nuevos líderes por acceder a la esfera pública es una manera de romper el monopolio de los líderes tradicionales y lograr que los espacios de participación sean más abiertos.

Esto ocurre como respuesta a la tendencia, visible en algunas instancias de participación, de los líderes que las conforman a ejercer la representación en varios escenarios al mismo tiempo (las JAL, el Consejo de Planeación, los Copacos, las asociaciones de usuarios, las veedurías ciudadanas), gracias a su experiencia (por ejemplo de los comunales) o a las relaciones que guardan con dirigentes políticos, o a su capacidad de manejo de la gente¹⁸⁷. Ello configuró una especie de élite profesional de la participación que, a medida que se afianza, genera intereses propios y comienza a actuar en función de objetivos particulares, antes que del conjunto de la población a la cual representan.

Las juntas de acción comunal son, de nuevo, el sector más referenciado en las entrevistas cuando se discute este asunto. Se las mira como una élite de la participación que no sólo ha acaparado cargos de representación, impidiendo la emergencia de nuevos liderazgos, sino que ha comenzado a actuar en función de intereses que no necesariamente se compaginan con las aspiraciones de la población que dicen representar. Dada la influencia que tienen las juntas en los estratos medio-bajo y bajo, es en esas áreas donde el fenómeno del monopolio de la representación aparece con mayor fuerza, en especial en las grandes ciudades. Las entrevistas realizadas en Bogotá, Medellín, Cali y Valledupar coinciden en este punto¹⁸⁸. No sólo dirigentes sociales, sino funcionarios públicos y sectores de la academia llegan a la misma conclusión: el ejercicio de la participación ha profesionalizado los cargos de representación social y ha dado lugar a un cuerpo de dirigentes sociales que, al crear su propia esfera de intereses, se alejan de la base social. Este es un punto reconocido por los propios líderes: el presidente del Consejo de Planeación de Medellín, por ejemplo, opina que en ese

¹⁸⁷ Quienes practican esta estrategia de “acaparamiento de la representación social” la justifican de la siguiente manera: “si los líderes son los mismos en distintas instancias es precisamente porque son líderes, pues un líder es aquel que convoca, el que tiene poder de convicción. El liderazgo es el ejercicio de un poder que se ha conseguido. Donde se pueda ejercer se ejerce, no importa si es en varios lugares a la vez” (Entrevista a un líder de base de Medellín).

¹⁸⁸ Uno de los “males” de los cuales se acusa a los miembros de las JAC es precisamente el de querer acaparar, amparados en su experiencia y en las posibilidades que les otorga la ley, todos los cargos de representación social y aprovecharlos para obtener beneficios personales o de grupo. Un comunero de Cali decía gráficamente que los miembros de las JAC “tienen más puestos que un bus”, señalando el afán de protagonismo de los comunales y su esfuerzo por copar el mayor número de espacios posibles.

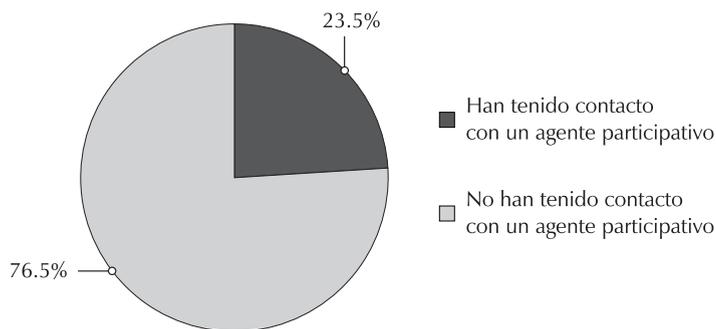
espacio hay gente muy calificada, pero desarticulada de sus bases sociales. Los consejeros no suelen consultarlas acerca de los asuntos que se discuten en el Consejo y andan como ruedas sueltas.

Es este un fenómeno parecido al que ocurrió tiempo atrás con los concejales municipales y que ha venido ocurriendo con las JAL y con algunos dirigentes sociales: poco a poco van construyendo un espacio propio que genera identidades (como concejal, como comunero, como edil), diferentes a las de las bases que lo eligieron. Comienzan a auto-representarse, a auto-referenciarse y progresivamente a perder legitimidad a los ojos de la población. A esto se añade una circunstancia particular que se ha generalizado en algunos sectores de líderes sociales, en especial en las JAC y en las JAL, a saber: el ejercicio de cargos de representación como un peldaño para hacer carrera política. Aunque no existen cifras para mostrar el número exacto de dirigentes sociales, de comuneros y ediles que han aspirado a cargos de representación política, son numerosos los casos en que esto ha ocurrido. El estudio sobre los consejos de planeación da una cifra aproximada al respecto: de 2.223 consejeros encuestados, 414 (18.6%) han aspirado a cargos de elección popular. De ellos, el 81.4% han aspirado a ser concejales. No necesariamente todos ellos ven los consejos de planeación como un escalón para hacer política, pero es muy posible que haya una relación entre esas dos conductas. Tampoco se quiere significar que aspirar a cargos de elección popular sea criticable. Por el contrario, es un derecho constitucional. Solamente se señala que para algún sector de la dirigencia social, la llegada a una instancia de participación es entendida más como una forma de iniciar o continuar una carrera política que como una manera de prestar un servicio a la sociedad y a la gente que los respalda.

Una forma de mirar el alejamiento de los líderes con respecto a sus bases es a través del contacto que tienen entre sí y de las consultas que los representantes suelen llevar a cabo acerca de las decisiones que deben tomar. La encuesta de opinión ciudadana arroja algunas cifras al respecto. El Gráfico 4.4 muestra que menos de una cuarta parte (23.5%) de la población encuestada ha tenido “contacto” con un agente participativo, cifra que evidencia la carencia de uno de los elementos básicos en los que se sostiene la relación entre los agentes participativos y la comunidad: la permanente información y la rendición de cuentas.

El contacto es más frecuente en ciudades intermedias y pequeñas, lo que se entiende por la mayor cercanía entre líderes y bases sociales, en estratos bajo y medio-bajo de la población y entre adultos jóvenes (población de 26 a 35 años). En contraste, en Bogotá, en las grandes ciudades y en capitales de departamento se aprecian porcentajes menores de contacto, lo que da una imagen de liderazgo autorreferenciado, es decir, de un liderazgo que toma como referentes los intereses de los dirigentes, antes que los de la población que representan, y de

■ GRÁFICO 4.4

Contacto con agentes participativos

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

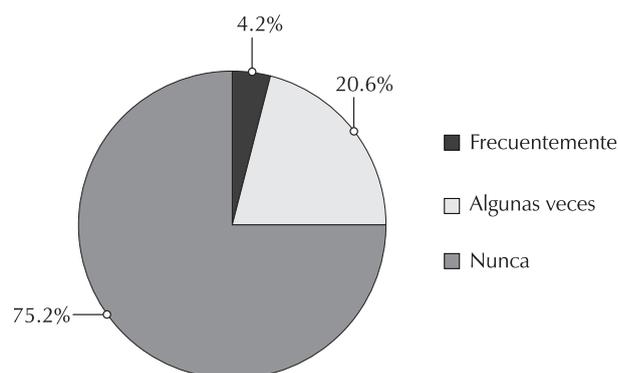
una política más profesionalizada (personas que se dedican al oficio, que lo aprenden, que adquieren habilidades y destrezas para el ejercicio de la representación, que saben “cómo hacer las cosas” y, en consecuencia, no sienten que tengan que tomar contacto permanente con la gente para consultar las decisiones).

Cifras parecidas muestra el Gráfico 4.5 sobre la convocatoria que hacen los agentes participativos a la población para informarle sobre las decisiones que han tomado o para consultarle algunas de ellas. Tres de cada cuatro personas encuestadas declararon que nunca habían sido convocados y sólo un 4% lo ha sido de manera frecuente.

No obstante el bajo nivel de contacto entre los agentes participativos y la ciudadanía, ésta se siente representada por aquellos (Cuadro 4.7). Solamente el 22.4% de los encuestados no se sienten representados por los agentes que intervienen en los espacios de participación. Esa percepción es mucho más fuerte en la población de ciudades intermedias y pequeñas (en éstas últimas, 82% de la población ve a los agentes participativos como sus legítimos representantes), en los estratos más bajos, en la población de mayor edad y entre las mujeres. Este es un perfil bastante tradicional en términos de representación, en el sentido de sectores ligados a la vieja política: más los adultos que los jóvenes, más los estratos bajos que los medios y los altos, más los municipios pequeños que las ciudades grandes; en otras palabras, segmentos de la población más vinculados al control político de los partidos tradicionales y sus redes de clientela. También puede pensarse en términos de lealtades y de identidades partidistas, especialmente en la población de mayor edad.

■ GRÁFICO 4.5

Frecuencia de convocatoria de agentes participativos a la población



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

■ CUADRO 4.7

Percepción sobre representatividad de los agentes participativos

LA GENTE SE SIENTE	%
Totalmente representada	39.8
Parcialmente representada	37.8
No representada	22.4
TOTAL	100.0

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

Estos resultados son bien importantes pues ponen al desnudo una de las características del ejercicio de la participación en Colombia: ésta se acoge más a los parámetros de la democracia representativa que a los de la democracia participativa. La primera implica, según Bobbio¹⁸⁹, que el elegido es fiduciario, no delegado, y, por tanto, sus decisiones no son vinculantes. En otras palabras, los electores depositan su confianza en él, a sabiendas de que tomará las mejores decisiones en su nombre. Por tanto, esta últimas no necesariamente deben ser consultadas con los electores. La participación en Colombia parece ceñirse a esos principios: la gente sabe que tiene representantes en las instancias participativas y presume que es de ellos la responsabilidad de tomar las buenas decisiones y de resolver sus problemas. Pero no siente que debe ser consultada frecuentemente para examinar los problemas, recoger sus inquietudes e informar acerca de su gestión. La ciudadanía elige a sus agentes participativos y se desentiende luego de ellos, pues parte del supuesto de que, una vez elegidos, los agentes participativos deben cumplir con unas funciones específicas. Si no las cumple, pues se les critica y, si es el caso, se les reemplaza.

La democracia participativa parte de principios diferentes, no sólo en el sentido de que se crean nuevos espacios para que la gente intervenga directamente en la toma de decisiones (referendos, plebiscitos, consultas ciudadanas, iniciativa legislativa), sino que supone que la ciudadanía tiene un papel activo en el debate público sobre los problemas y sus soluciones, y en el acompañamiento a los líderes que desempeñan cargos de representación social en los espacios de participación. En una democracia participativa, los representantes funcionan más como delegados que como fiduciarios y, en consecuencia, deben mantener un contacto permanente con su base social para recoger iniciativas, consultar su opinión e informar acerca de las decisiones tomadas. No parece ser ese el caso de la participación en el país, por lo menos en lo que respecta a las instancias que implican algún tipo de representación social.

Es muy probable que, por ese sesgo que asimila los procesos participativos a las lógicas de la representación política tradicional, los líderes sociales adopten conductas parecidas a las de los agentes políticos y tiendan a alejarse, así sea de manera parcial, de los intereses de su base electoral, como suele ocurrir con estos últimos, o se acerquen a ella para convertir sus necesidades en medios para el logro de objetivos particulares de carácter utilitario (beneficios económicos, reproducción en cargos de elección popular, mantenimiento de redes clientelares). El caso de las JAL en Bogotá es ejemplar: en razón de la reglamentación que las rige¹⁹⁰, los ediles se comportan más como agentes políticos que como líderes sociales.

¹⁸⁹ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

¹⁹⁰ Por ejemplo, reciben honorarios por su labor, cosa que no ocurre con los comuneros en el resto del país.

Incluso, en entrevistas con funcionarios y con algunos líderes de la ciudad, aparece la idea de que los ediles son autoridades locales más que representantes de la población ante la respectiva alcaldía menor y ante la propia Alcaldía Mayor de Bogotá.

De otra parte, cargos de representación como las JAL se vuelven apetecibles, pues desde ellos se accede a los círculos de decisión y al manejo de recursos y, por esa vía, de potenciales clientelas electorales. Como lo señala García a propósito de Bogotá, “[los sujetos que acceden a las JAL] al entrar en una relación directa con el electorado, logran desplazar al concejal que hasta los años ochenta era quien se relacionaba de manera directa con los ciudadanos. Ese vínculo ‘privilegiado’ entre edil y ciudadanía ha hecho que las JAL se conviertan en un espacio no sólo de altísima competencia (...) sino también en el primer escalón para quienes aspiran a desarrollar una carrera política y a construir un capital electoral en la capital de la República”¹⁹¹. García presenta una información sobre la multiplicación de listas para las JAL en las elecciones locales desde 1992. En ese año se presentaron en promedio 7.2 listas por curul, siendo las localidades de Kennedy y Engativá las que presentaron el promedio más alto (10.3 y 10.7 listas por curul, respectivamente). Dos años más tarde, el número promedio de listas por curules aumentó a 8.4, siendo esta vez la localidad de Santa Fe la de mayor promedio (11.3). En 1997, el promedio se incrementó a 12.6 (Engativá y Suba tuvieron los más altos promedios, 20.9 y 19.5, respectivamente). En 2000 el promedio bajó a 9.8. La proliferación de listas no solo refleja una táctica electoral (la ‘operación avispa’), sino una transformación de la política local en el sentido de la multiplicación de liderazgos personales que tratan de mantenerse vigentes a toda costa en escenarios como el Concejo Municipal o las juntas administradoras locales.

Visión de ciudad vs. visión sectorial

Una tercera tensión que puede apreciarse en el ejercicio de la participación ciudadana en Colombia es la que se da entre la especialización de los líderes en el ejercicio de la participación y la necesidad de una visión holística, de conjunto, de la ciudad y del municipio, que otorgue sentido a su acción en una instancia específica de participación. Aparentemente, es una tensión que se resuelve de manera fácil en la medida en que los agentes participativos van construyendo, a través de la experiencia misma, esa visión de conjunto. El asunto, sin embargo, no es tan sencillo. En primer lugar, como ya se señaló, la norma es taxativa en la

¹⁹¹ GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel, “La política bogotana, un espacio en recomposición”, en GUTIÉRREZ, Francisco (compilador), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Editorial Norma, 2002, p. 191.

definición de los actores que pueden intervenir en cada espacio de participación y, dado que muchos de ellos son de carácter sectorial o se relacionan con intereses específicos de grupos sociales, lo que ha producido la norma es una fuerte tendencia a la sectorialización de la participación y a la fragmentación del liderazgo.

En segundo lugar, y como consecuencia de ese rasgo de la oferta participativa, la experiencia muestra que efectivamente los líderes se van especializando, en particular en las instancias sectoriales, y llegan a perder visión de conjunto. Es el caso de la salud. A pesar de los nuevos enfoques que inspiran las políticas públicas en ese campo, que parten de una noción integral de salud, como un elemento relacionado con todas las dimensiones de la vida social (económica, cultural, política, social), los líderes que se han articulado a los procesos de participación en ese sector tienden a “encerrarse” en él y a construir miradas sectoriales que pueden ser muy eficaces en el análisis y la definición de políticas sanitarias, pero que les impiden ver otros órdenes de problemas. En otras palabras, como decía una de las personas entrevistadas en Cali¹⁹², “no hay intersectorialidad, cada quien funciona por su lado; se conoce la salud, pero no el contexto”. Esto es aplicable a otros sectores (la educación, el medio ambiente y la cultura, entre otros).

Incluso en algunas instancias, como los consejos de planeación, que se pretende que trabajen a partir de miradas de conjunto del municipio y su territorio, el tema de la fragmentación se reproduce. Los consejos, por norma, acogen a representantes de distintos sectores económicos y sociales de cada municipio. Su misión es elaborar un concepto sobre la propuesta de plan de desarrollo municipal que presenta el alcalde y, posteriormente, hacer seguimiento a la ejecución del plan. Ambas funciones suponen una visión articulada, orgánica de la ciudad, sus problemas y sus potencialidades e, incluso, una visión de mediano y largo plazos que permita identificar estrategias de acción. Lo que demuestran los casos estudiados es que los representantes de cada uno de los sectores que integran el Consejo actúan en función de “su” sector, lo que convierte al Consejo, como señalaba el presidente del Consejo de Planeación de Medellín, en “una mesa de negociación de intereses”, que difícilmente logra construir un espíritu de cuerpo. Ese mismo resultado se observó en Cali, como lo demuestra un estudio sobre el Consejo de Planeación de esa ciudad¹⁹³. Domina una mentalidad según la cual cada quien busca obtener una ganancia para su sector, sin importar el funcionamiento colectivo ni mucho menos el comportamiento de los representantes de otros sectores.

¹⁹² Entrevista a profesional de una ONG.

¹⁹³ VELÁSQUEZ, Fabio, “Gestión local y participación: el Consejo Municipal de Planeación en Cali”, Informe final de investigación, Universidad del Valle, Cali, 1998 (mimeo).

Como consecuencia de esta mirada sectorial y fragmentada que agencian distintos líderes, la participación se queda muchas veces en lo pequeño, en lo micro, en la satisfacción de una necesidad específica o en la solución de un problema muy localizado, y se pierden de vista las soluciones grandes, las soluciones de ciudad, las miradas de largo plazo, la lectura intersectorial de la realidad municipal. Esto va de la mano con el alcance que los propios agentes participativos y la ciudadanía le dan a la participación: se la ve como un recurso para resolver problemas inmediatos, no tanto como una posibilidad de construir un bien colectivo a través de la creación de sinergias entre sectores diferentes.

De otra parte, la fragmentación de las demandas ciudadanas, derivada de la atomización de la oferta participativa, termina generando, desde la ciudadanía y sus representantes, una ardua competencia por los recursos públicos –cada quien pelea por su proyecto para que sea financiado¹⁹⁴– y desde las administraciones municipales una atomización del gasto que lo vuelve improductivo¹⁹⁵.

Sin embargo, no existe una opinión unánime sobre este asunto. En otras palabras, no todos piensan que la especialización sectorial sea un rasgo negativo de la participación ciudadana. El alcalde de Bogotá opina que la especialización es útil por varias razones: en primer lugar, porque los líderes, al concentrarse en un determinado sector, lo conocen, lo manejan, se capacitan y adquieren un *know how* que les facilita el ejercicio de sus funciones en cada una de las instancias de participación. En segundo lugar, la especialización crea interlocutores del Estado. Así las autoridades locales saben con quién entenderse para el tratamiento de temas sectoriales, y pueden encontrar en esas personas apoyo importante para la generación de iniciativas o la construcción de acuerdos. Para terminar, esos líderes, a medida que se especializan ganan reconocimiento de su base social. Este último aspecto fue resaltado por algunos líderes que asistieron al grupo focal en Medellín. Después de varios años de trajín en el campo de la salud, sienten que han ganado el reconocimiento de la gente y de las autoridades locales y que eso, además de ser gratificante en lo personal, puede ser aliciente para adquirir un mayor compromiso social y político con la gente y un

¹⁹⁴ Hoy se habla de la cultura del proyecto como uno de los rasgos principales de la gestión pública. Algunos se refieren a ella como la ‘proyectitis’.

¹⁹⁵ No se cuenta con información para sustentar debidamente esta última afirmación, por lo menos para los casos estudiados, lo que la convierte en una hipótesis de trabajo que deberá ser puesta a prueba en otros estudios. Cabe, sin embargo, señalar, que en el estudio sobre gestión local de servicios en ciudades intermedias de Colombia, se mostró, a propósito de la gestión municipal en Armenia, la forma como los concejales repartían milimétricamente el presupuesto municipal para atender los compromisos adquiridos en campaña con su respectiva cauda electoral. Ver VELÁSQUEZ, Fabio, “La gestión local en ciudades intermedias de Colombia”, en RODRÍGUEZ, Alfredo y VELÁSQUEZ Fabio (editores), op. cit.

medio para fortalecer la presencia de la ciudadanía en la definición de las políticas del sector, en la medida en que estos líderes ganen influencia ante las autoridades locales.

En realidad, esta tensión entre especialización sectorial y visión de conjunto no debería ser entendida como tal; cada elemento tiene su razón de ser y cada uno puede hacer importantes aportes al desarrollo de la participación ciudadana.

La clave parece estar en la posibilidad de fortalecer al mismo tiempo esos dos elementos, de manera que la especialización no se convierta en obstáculo para la construcción de visiones de conjunto, ni éstas impidan desarrollar la particularidad de lo sectorial. En las entrevistas realizadas en las ciudades estudiadas varias personas, entre ellas funcionarios municipales, algunos líderes, profesores universitarios y funcionarios de entes no gubernamentales concluían en esa dirección: la visión de conjunto es necesaria. Se requieren líderes que piensen y actúen desde esa óptica, pues sólo de esa forma es posible fortalecer el trabajo en cada sector y definir los vínculos con el trabajo en otros sectores.

Algunas experiencias, entre ellas la de Tarso y la de Versalles (Valle del Cauca) son significativas al respecto. En Tarso la Asamblea Municipal Constituyente ha ido absorbiendo las distintas instancias formales, sin que pierdan su existencia propia, y les ha redefinido su significado, su alcance y su función dentro del proceso. La asamblea ha definido un norte, unos propósitos generales, una estructura y una modalidad de funcionamiento y son esos parámetros los que dan sentido a las distintas instancias de participación. La característica de este proceso es la confluencia de diversos agentes y sus niveles altos de compromiso y la capacidad de deponer intereses particulares en aras del bienestar común. Así, por ejemplo, el Consejo de Planeación existe aún como espacio formal reglamentado por un acuerdo Municipal, pero sus funciones se adaptan ahora a los propósitos de la Asamblea Constituyente. Para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal se logró la representación de la totalidad de las organizaciones sociales asentadas en el territorio, además de otras instancias de participación ciudadana como veedurías, Consejo Municipal de Desarrollo Rural, juntas municipales de educación y el Consejo Territorial de Planeación. De esa forma, se han creado sinergias entre las instancias y sus miembros, que hacen mucho más productivo el trabajo en cada una de ellas y, a la vez, permiten la obtención de más y mejores resultados. Agentes muy diversos (sociales, políticos¹⁹⁶, económicos e institucionales) han unido esfuerzos para sacar adelante propuestas como la del Plan de Desarrollo o las de saneamiento de las finanzas locales.

¹⁹⁶ Algunos concejales y uno de los candidatos a la alcaldía, que no quiso comprometerse con el proceso, han mostrado un cierto grado de resistencia al proceso en Tarso. Pero son la excepción a la regla.

La experiencia del municipio de Versalles “Municipio Saludable para la Paz”¹⁹⁷, desarrollada desde 1989, refleja un esfuerzo mancomunado para poner en marcha una estrategia de desarrollo integral “desde abajo”, es decir, con un fuerte componente de participación comunitaria, cuyos resultados ya comienzan a verse: disminución de la mortalidad materna, infantil y perinatal; ampliación de la cobertura de salud a 80% de los sectores pobres; disminución de la violencia homicida; reducción de la emigración y estabilización de la población local en 12.000 habitantes y la despolarización del ambiente político local¹⁹⁸.

El proceso tuvo sus orígenes en la conformación del Comité de Participación Comunitaria en Salud para fiscalizar la prestación de servicios; alrededor del comité y de la actividad del hospital local se tejió un proceso de participación ciudadana. El Comité tuvo un liderazgo importante en la creación de una red social que integró a distintas organizaciones de base y a diferentes instancias de participación ciudadana, logrando adaptarlas a las necesidades locales del municipio y propiciando la apropiación por parte de los agentes participativos locales de los instrumentos adecuados para la promoción del desarrollo municipal.

El comité contó con diferentes grupos, los cuales fueron generando una estructura cada vez más compleja, pero integrada en torno a un sueño común: el de sacar a Versalles de la crisis y darle a sus habitantes mejores condiciones de vida y de desarrollo personal. Se integraron desde comienzos de la década del 90 el subcomité de educación, el cual ha venido desarrollando proyectos de televisión comunitaria, CPC infantil, grupos culturales y actividades deportivas; el subcomité de salud, encargado de llevar adelante iniciativas como

¹⁹⁷ Sobre la experiencia de Versalles puede consultarse CEBALLOS, Miguel y MARTIN Gerard, op. cit., pp. 236 y ss., y LUNDY, Mark, “Bienestar y participación, una construcción local. Versalles, Valle del Cauca”, en *Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, N° 1, Bogotá, agosto de 1998-enero de 1999, pp. 139 y ss.

¹⁹⁸ Lundy describe así la situación del municipio a finales de la década del ochenta: “Versalles estaba en crisis. Por un lado, la economía local se fue a pique, a raíz de la llegada de la antracnosis, que implicó la desaparición de cultivos como el tomate de árbol y el lulo (...). Se había logrado conformar la Cooperativa Grupo Asociativo de Servicios Múltiples, compuesta por doce líderes comunitarios. Esta entidad comercializó la mayor parte de la producción de estos dos cultivos y la de otros productos agrícolas de la región (...). La caída de esta entidad, ocasionada por el mal manejo de fondos, tuvo lugar durante la época en la cual llegó la antracnosis al municipio, y dejó a los productores sin canales alternativos de mercadeo y sin un liderazgo confiable y definido.

“En el campo social, tanto la violencia política como la ‘común’ habían llegado a niveles tan altos que la población local no tenía otra opción que encerrarse en sus casas por las noches (...). La combinación de una economía debilitada y una creciente violencia dejaba pocas opciones a la población local: entre 1974 y 1992, la población de Versalles se redujo a la mitad: de 24.000 habitantes en el primer año, pasó a 12.000 en el segundo (Dane). De ser un municipio pujante, productivo y exportador de alimentos, Versalles se convirtió en un municipio con muchas dificultades por resolver (sic), importador de alimentos, sin futuro y con serios problemas de emigración”. Ibid., p. 142.

la Casa Hogar, la atención a niños en situaciones difíciles, las boticas comunitarias, el grupo de la tercera edad, el grupo de hipertensos; el subcomité de desarrollo agropecuario, que desarrolla proyectos de producción social de alimentos, proyectos ecológicos y de mejoramiento ambiental; y el subcomité de desarrollo social, que ha trabajado en proyectos de infraestructura y vías, vivienda y empleo. Hoy día se han sumado otros comités a esa estructura, como el de gestión empresarial y el de infraestructura y servicios públicos. Se creó la Corporación para el Desarrollo de Versalles, Corpoversalles y luego la Cooperativa Solidaria de Salud de Versalles (Coopsaver).

La experiencia que, como ya se dijo, muestra importantes resultados tangibles, ha tenido efectos sobresalientes en otros dos sentidos: en primer lugar, integró y dio nuevo significado a la actividad de las distintas instancias de participación definidas en la ley que habían sido creadas en el municipio. En segundo lugar, propició la multiplicación de organizaciones y el fortalecimiento cualitativo del tejido social, al establecer redes de confianza y cooperación. Eso ha hecho posible que la gente no sólo encuentre medios para satisfacer sus necesidades básicas, sino que comience a construir una mirada integral, no ya de la salud, sino del desarrollo local, con visión más holística y estratégica de futuro¹⁹⁹. Los distintos subcomités desarrollan su trabajo en torno a proyectos específicos y se ha logrado una cierta especialización funcional, pero sin perder de vista que lo que está en juego es el desarrollo local, el bienestar de todos y la garantía de que Versalles sea un municipio viable económica y socialmente.

Lo social vs. lo político

Por último, una cuarta tensión propia del ejercicio del liderazgo participativo es la que se da entre la afirmación de identidades sociales y la relación con el mundo de la política. La participación ciudadana transcurre en la esfera pública y es un lugar de encuentro entre la sociedad civil y la sociedad política, entre el mundo de las identidades y los intereses particulares y el mundo de los agentes políticos, encargados –se supone– de interpretar tales intereses y transformarlos en propuestas de acción política con perspectiva de bien común. Así los líderes sociales mantienen un contacto ineludible con la esfera política y se mueven en ese umbral indefinido de las acciones públicas en el que la distinción neta entre la representación social y las definiciones políticas es muy difícil de demarcar. Esto crea una ambigüedad, por no decir una tensión, entre la identidad de los líderes como agentes sociales, representantes de intereses particulares, y su papel como voceros de una comunidad en las instancias políticas de toma de decisiones.

¹⁹⁹Ibid., pp. 147-152.

¿Cómo se tejen las relaciones entre las dinámicas sociales de participación y el mundo de la política? Esta pregunta, en el contexto colombiano, alude a las relaciones entre las instancias y los agentes participativos con la política clientelista. No sobra recordar que la institucionalización de la participación ciudadana se propuso como una de sus metas romper las formas tradicionales del ejercicio de la política y sentar las bases para la configuración de nuevas formas de relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía.

En general, puede decirse que esa tensión se ha resuelto hasta ahora en favor de las conductas clientelistas, aunque ha habido experiencias muy importantes en las que la relación de los líderes y de sus organizaciones con el mundo de la política se da por vías democráticas. Un primer elemento que cabe señalar es la estrecha relación que existe en los estratos bajos de la población entre formas de organización, ejercicio del liderazgo, conductas participativas y predominio del clientelismo. La población más pobre define su identidad principalmente a partir de las carencias que experimenta. Tiene que dedicar buena parte de su tiempo a garantizar sus ingresos, en muchos casos de supervivencia, en un país que desde hace un lustro vive una severa crisis económica. La necesidad de resolver a diario necesidades básicas marca su condición social, su imaginario político y sus formas de relación con el mundo de lo público, incluido el Estado. Así la participación es concebida por la mayoría de estos sectores como un instrumento utilitario para resolver sus carencias. Es una óptica utilitaria, pragmática y “desideologizada”. En otras palabras, más que una conducta política, es tenida como una oportunidad para demandar al Estado y a los agentes políticos bienes y servicios que satisfagan sus necesidades. No existen consideraciones de bien común, de solidaridad, sino de supervivencia personal y del grupo familiar.

Ese es, precisamente, el caldo de cultivo del clientelismo. Los sectores más pobres de la población son presa fácil de la intermediación clientelista pues muy rápido ceden a la pretensión de los intermediarios políticos con tal de ver resueltas, así sea de manera parcial, sus necesidades. Además, valoran positivamente la eficacia relativa de los agentes clientelistas en la satisfacción de sus necesidades y la contrastan con la ineficacia relativa de las instancias de participación, las cuales, entre otras cosas, no han sido diseñadas para resolver en forma directa los problemas de cada ciudadano, sino para incidir en las políticas públicas y en la inversión municipal. Es sólo por esa vía indirecta como las instancias de participación ciudadana pueden contribuir a enfrentar las necesidades de la población.

No es, por tanto, extraño escuchar testimonios como el siguiente, en boca de uno de los líderes entrevistados para este estudio: “Hemos llegado a un punto en que los líderes y la gente creen que la única participación eficaz es el clientelismo. ¿Qué se gana con ir a mesas de trabajo si lo único que opera es el concejal o el funcionario amigo? La participación

resulta ser romanticismo inútil²⁰⁰. Una profesora universitaria llegaba, a partir de sus estudios sobre la Acción Comunal, a una conclusión parecida. Según ella muchos líderes comunitarios prefieren la vía fácil de tener un concejal amigo, pues por esa vía consiguen recursos sin mucha dificultad y se evitan los largos trayectos involucrados en algunos procesos participativos.

Ese vínculo no es solamente el resultado de las urgencias económicas de la población, sino de estrategias que los propios grupos políticos diseñan para aprovechar los procesos locales en su propio beneficio. En todas las ciudades estudiadas, incluso en Tarso antes de que se pusiera en marcha la estrategia de la Asamblea Municipal Constituyente, los jefes políticos están al tanto del desenvolvimiento de los procesos participativos para articularse a ellos y sacar el mayor provecho. Fue lo que ocurrió en algunas experiencias de planeación zonal durante la administración de Juan Gómez en Medellín: cuando llegó el momento de asignar recursos a los proyectos los distintos dirigentes políticos movieron sus fichas en los barrios y comunas para desplazar a los otros líderes y apropiarse del proceso y de los recursos.

Esa misma intención puede leerse en los procesos de planeación local en Bogotá, particularmente en la pugna entre los consejos locales de planeación y las JAL. Estas últimas tienen la función de aprobar los planes locales, pero no de formularlos. La formulación está a cargo de los consejos locales de planeación. Así, cuando llega el momento de la aprobación, las JAL, especialmente en los casos en los cuales no hayan participado en la formulación del plan, buscan la forma de modificar las prioridades recibidas de los consejos locales, a fin de orientar el gasto hacia sectores que hacen parte de su caudal electoral. Esto significó en no pocos casos un cambio de prioridades, acordadas previamente en los consejos locales por representantes de distintos sectores de la población, y una apropiación de los resultados del procesos participativo por las JAL, en función de intereses particulares.

Cuando esa estrategia no da resultados, los grupos políticos se insertan en el proceso para entorpecerlo y deslegitimarlo. Su objetivo es desbaratar los procesos por dentro cuando ven que estos han ganado autonomía y le hacen contrapeso al jefe político. Para ello patrocinan líderes inexpertos, sin capacidad de cumplir con sus responsabilidades, o bien dirigentes avezados que se toman el espacio y lo orientan en función de las necesidades políticas de su jefe local. Una asesora del Alcalde de Cali se refería al papel negativo de los políticos en los procesos de participación ciudadana diciendo que “los directorios políticos los envían para que entorpezcan los procesos de participación”.

²⁰⁰ Opinión de un líder que participó en el grupo focal de Medellín.

De esa manera, las lógicas clientelistas se imponen y terminan desvirtuando y poniendo en tela de juicio la validez y la eficacia de la participación ciudadana para enfrentar las necesidades cotidianas, urgentes, de la población, al tiempo que “legitiman” a ojos de los beneficiarios la intermediación de los jefes políticos. El mundo de la iniciativa y la organización social queda así subordinado al mundo de la iniciativa y la intermediación política clientelista.

Una segunda vía de relación entre lo social y lo político en los procesos de participación es la politización creciente de algunas instancias, en el sentido de la inserción de esta últimas en la lógica político-partidista y la asunción de comportamientos propios de los agentes políticos. Es, concretamente, el caso de las juntas administradoras locales. Las experiencias de Bogotá y Cali, sobre las cuales se dispone de algunos estudios, ponen en evidencia la manera como las juntas se han subordinado a dicha lógica.

En Bogotá, a diferencia de otros municipios del país, la elección de las JAL es de obligatorio cumplimiento (Decreto Ley 1421 de 1993). Estas instancias fueron creadas para ampliar los canales de participación de la ciudadanía y establecer puentes más estrechos entre el Estado y la población. Sin embargo, las JAL se han convertido progresivamente en espacios propicios para la reproducción de los canales del clientelismo y como escalones para avanzar en la carrera política. Como ya se señaló en este capítulo, las JAL se han convertido en un escenario llamativo, en especial para quienes están interesados en escalar posiciones políticas y ocupar cargos de representación. En 1998, por ejemplo, cinco ediles de diferentes localidades de Bogotá lograron obtener la votación para convertirse en concejales, lo que demuestra la existencia de un nexo muy estrecho entre ambas instancias y la posibilidad de hacer carrera política.

Algo parecido ocurre en Cali. Allí las JAL son concebidas también como instrumento de ascenso político de los comuneros y para dirigentes de otras organizaciones, como las juntas de acción comunal. Jaramillo muestra para las tres juntas estudiadas que el 67% de los ediles han sido miembros de juntas de acción comunal²⁰¹ y varios han aspirado a una curul en el concejo de la ciudad. Algunos de ellos lo lograron.

Pero las JAL no han sido solamente espacios de ascenso de poder político sino también escenarios de fortalecimiento de las redes clientelistas existentes en el Distrito Capital. Cada vez más se advierte la articulación entre los ediles y los concejales para las contiendas electorales. Un caso muy significativo es el del Partido Popular Colombiano que dirige Hipólito Moreno, quien tuvo el apoyo de varios candidatos a ediles²⁰². Este partido se lanzó

²⁰¹JARAMILLO, Liliana, op. cit.

²⁰²Citado por GARCÍA, Miguel, art. cit.

a la contienda electoral por primera vez en 1997 en Bogotá. Moreno consiguió 16.538 votos y los candidatos a JAL del Partido Popular Colombiano obtuvieron la cifra no despreciable de 24.776 votos.

La votación de los ediles ha crecido considerablemente en el caso de Bogotá, convirtiéndose en la segunda votación después de la alcaldía. En 1991 fueron elegidos con una votación de 554.056 votos. En 1993 la votación aumentó a 711.991 y en 1997 a 1.232.363 votos²⁰³. Como puede apreciarse, esta instancia ha ganado cierta legitimidad expresada en el número de votantes, en especial por la cercanía de las JAL a las necesidades y problemas de la ciudadanía en cada localidad, aunque también como consecuencia de la ley electoral que exige a los candidatos a las JAL un aval político.

Otra característica que diferencia a los ediles de Bogotá de los de otros municipios es que reciben honorarios por su asistencia a las reuniones. Esta circunstancia motiva a muchos líderes a lanzarse como candidatos en las localidades, lo que en parte explica el fenómeno ya citado de proliferación de listas en las diferentes elecciones. En 1994 el promedio de listas por localidad fue de 4.27, en 1997 disminuyó a 2.9, en 2000 volvió a aumentar a 4.13 listas. El promedio de listas en estos años en todas las localidades es de 3.7. Examinando el origen político de los ediles se advierte que la mayoría está asociado a los partidos liberal y conservador, 66.8% en el año 1997 y 51.6% en el año 2000 (Cuadro 4.8). Sin embargo, el porcentaje de ediles de los dos partidos tradicionales ha ido descendiendo a favor de listas de coaliciones y movimientos independientes. En 2000 las terceras fuerzas aumentaron su porcentaje en un 8.7%. El partido liberal y el conservador disminuyeron el número de ediles en 6% y en 9.2%, respectivamente. Por su parte, las coaliciones aumentaron su participación en 6.5%.

■ CUADRO 4.8

Conformación de las JAL de Bogotá según tendencia política 1994 - 2000 (%)

PARTIDO O MOVIMIENTO	1997	2000
Liberal	45.1	39.1
Conservador	21.7	12.5
Terceras fuerzas	32.1	40.8
Coaliciones	1.1	7.6
Total	100.0	100.0

■ Fuente: GARCÍA, Miguel, art. cit., p. 209.■

²⁰³ De todos modos, es una votación baja con respecto al censo electoral.

Algunas de las razones que explican estos resultados son el nivel de competencia tan alto que se ha presentado y la creciente fragmentación de los partidos, expresada en la proliferación de grupos o movimientos encabezados por un líder comunitario o político. Sin embargo, la denominación genérica de terceras fuerzas no permite establecer con seguridad si en ella se encuentran solo movimientos desligados completamente de los partidos tradicionales o si, por el contrario, algunas listas corresponden a candidaturas “disfrazadas” de los partidos tradicionales.

Según García, es probable que a las JAL de Bogotá estén llegando nuevos líderes, no necesariamente ligados a los cacicazgos tradicionales. Sin embargo, sus prácticas no están muy alejadas a las utilizadas por los políticos tradicionales: “esta política de plebeyos aunque más cercana al ciudadano, no propone un esquema de construcción de la representación distinto al tradicional. En efecto, los plebeyos –pertenecientes a los partidos tradicionales y a las terceras fuerzas– han perpetuado los códigos de una intermediación particularista, basada en intercambios puntuales y personalizados, así como restringidos a los miembros de las ‘pequeñas redes’ propias de la política bogotana de los noventa”²⁰⁴.

En Cali se observa también que los partidos tradicionales dominan en la elección de los comuneros (Cuadro 4.9), gracias al aval que dan a estos últimos²⁰⁵. El partido conservador logró mayoría en las comunas 15 y 17, la primera de estratos bajos y la segunda de estratos altos. En la comuna 9, de estratos medios, la mayoría correspondió al partido liberal. De todos modos, en las tres comunas los partidos tradicionales lograron entre 66% y 89% de las curules. Esto marca una diferencia con el caso de Bogotá. Según Jaramillo, este origen político de los comuneros se asocia a la calidad de su desempeño. Se trata de fichas de los directorios políticos tradicionales, cuya misión es fortalecer las caudas electorales de tales directorios y afianzar su presencia en el electorado de esas comunas a través de redes clientelistas. Al igual que en Bogotá, los comuneros tienen nexos muy estrechos con los concejales, con jefes políticos y con funcionarios públicos²⁰⁶. Al respecto, Jaramillo señala que “esta participación condicionada para que los comuneros lleguen a las JAL, trae como consecuencia una identificación obligatoria de estos con las prácticas políticas tradicionales y les resta legitimidad a su gestión”²⁰⁷.

²⁰⁴ Ibid, pág. 216

²⁰⁵ Jaramillo señala que 89% de los comuneros elegidos se lanzaron con el aval de partidos, mientras 11% lo hicieron con el apoyo de organizaciones sociales.

²⁰⁶ Uno de los mecanismos utilizados por los concejales es asignar una remuneración básica a los comuneros para que hagan el “trabajo político” en los barrios.

²⁰⁷ JARAMILLO, Liliana, op. cit.

■ CUADRO 4.9

**Filiación partidista de los comuneros
de tres comunas de Cali en 1997 (%)**

PARTIDO O MOVIMIENTO	COMUNAS		
	9	15	17
Liberal	56.0	22.0	22.0
Conservador	33.0	44.0	56.0
Otro	11.0	33.0	22.0

■ Fuente: JARAMILLO, Liliana, op. cit..■

En ese sentido, la supervivencia política de los comuneros depende más de su nexos con los jefes políticos que de su capacidad de servicio a la gente. Ello explica por qué mantienen niveles bastante bajos de comunicación con la ciudadanía. Según Jaramillo, “los mecanismos empleados para establecer contacto con su base social y conocer sus inquietudes y demandas no son los más adecuados, por lo que en últimas terminan representándose a sí mismos y no a quienes los eligieron. De otro lado, a pesar de la experiencia que tienen en el campo público y político, estos comuneros no parecería que poseyeran la suficiente capacidad técnica para llevar a cabo una adecuada representación de sus comunidades, a lo que se sumaría la gran dificultad para plantear alternativas de futuro viables para su comuna y su ciudad”²⁰⁸.

Estas mismas tendencias pueden aparecer en otros escenarios de participación ciudadana, fácilmente permeables a las influencias políticas, por ejemplo las veedurías ciudadanas, la planeación local y aquellos espacios más informales que tienen un origen gubernamental.

A pesar del peso importante que siguen teniendo las lógicas clientelistas en la relación de los líderes sociales con la política, existen otras formas de relación que transcurren por otros cauces y que están vinculadas generalmente a iniciativas participativas que surgen desde la base. En esos casos, la emergencia de nuevos liderazgos, no vinculados a estructuras participativas tradicionales (las JAC, por ejemplo), la prevalencia de imaginarios inspirados en valores democráticos, la tradición de organización y de la movilización en busca de objetivos compartidos son factores que contribuyen a que estas experiencias sean diferentes desde el punto de vista del proceso y de sus resultados. Ya se han mencionado en la

²⁰⁸ Idem.

sección anterior los ejemplos de Tarso (Antioquia) y de Versalles (Valle del Cauca) y, en otros capítulos, el de Toribío, en los que tanto la tradición organizativa como el surgimiento de nuevos líderes y la visión de conjunto del desarrollo local y del bienestar colectivo han confluído en experiencias que nada tienen que ver con las formas tradicionales del ejercicio de la política y que, por el contrario, han innovado las formas de organización y de toma de decisiones sobre los asuntos de la colectividad.

Una experiencia adicional que vale la pena mencionar es la de la planeación participativa en la Comuna 6 de Medellín. Convencidos de la importancia de la planeación zonal de largo plazo, un conjunto de líderes en representación de 16 organizaciones de madres comunitarias, grupos juveniles y juntas de acción comunal, entre otras, decidieron crear la Corporación Picacho con Futuro, con el apoyo y el impulso de la Fundación Social y otras entidades como el IPC y Confama. La idea era desarrollar una propuesta articulada de integración de las organizaciones sociales para pensar el futuro de la zona y gestionar lo necesario para canalizar recursos de la administración municipal que atendieran adecuadamente las necesidades y demandas de la población. El objetivo era realizar un ejercicio de desarrollo integral para cinco barrios con una población cercana a los 300.000 habitantes, que permitiera integrar las intervenciones de diferentes instituciones y evitar de ese modo el desperdicio de recursos. Fueron creados un Comité Comunitario, encargado de liderar la propuesta de planeación, y un Comité Técnico, conformado por instituciones públicas y privadas que hacen intervención en la zona, encargado de unir esfuerzos para el desarrollo integrado de programas y propuestas, con base en las prioridades señaladas por el Comité Comunitario. Esta estructura se complementó con asambleas barriales y la Asamblea Local, que acoge a representantes de unas 50 organizaciones sociales (juntas de acción comunal, grupos de la tercera edad, semilleros de juntas, asociaciones de egresados, de madres comunitarias y grupos juveniles entre otros).

La corporación impulsó el proceso de planeación participativa, a través del cual se analizó la situación de los barrios, se definieron prioridades, potencialidades y propuestas. En 1999 se obtuvo para los cinco barrios una inversión de \$1.000 millones, de los cuales fueron invertidos realmente \$800 millones²⁰⁹. Durante la administración de Juan Gómez Martínez, casi todas las secretarías del despacho participaron en la formulación del Plan de Desarrollo y aportaron recursos. La actual administración se alejó del proceso, por lo cual solamente dos secretarías, la de Bienestar Social y la de Gobierno, se mantienen vinculadas al proceso en la comuna.

²⁰⁹ Entrevista al Director de la Corporación Picacho con Futuro, Medellín.

El proceso de planeación se ha complementado con uno de formación de líderes a través de una escuela de liderazgo, en las que se pretende elevar sus niveles de formación política y darles instrumentos para que sigan orientando el proceso de planeación y el seguimiento a la ejecución del plan. La corporación se nutre de líderes que no tienen vínculos con partidos tradicionales ni con redes clientelistas. Miran a los líderes tradicionales, a los miembros de las JAC y de las JAL con una cierta prevención por su forma tradicional de practicar la política. Los procesos, según señala el director de la corporación, giran en torno a la acción solidaria para resolver problemas inmediatos y de largo plazo: “Nosotros como Picacho podemos dar cuenta de procesos de solidaridad, confianza, donde la gente hace las cosas juntos, no solamente aquí sino en la misma ciudad”²¹⁰.

Otros esfuerzos, como los del presupuesto participativo en Pasto o el sistema regional de planeación del Magdalena Medio, u otras experiencias de planeación zonal en Medellín se inspiran en principios semejantes y muestran procesos y resultados muy parecidos: unión de esfuerzos a partir de liderazgos alternativos, no permeados por la influencia de agentes políticos tradicionales, experiencias de cooperación, miradas de largo plazo y de conjunto, articulación de esfuerzos de entidades gubernamentales y no gubernamentales y capacidad creciente de negociación con las autoridades locales para la canalización de recursos. Lo interesante de estas experiencias es que demuestran que la participación ciudadana sí puede ser eficaz en la solución de los problemas de la gente y que el clientelismo no es la única vía existente para la canalización de los recursos públicos.

Así, pues, la tensión entre lo social y lo político tiene por lo menos dos vías de solución: una, la tradicional, en la que las lógicas clientelistas se imponen. Operan a través de canales tradicionales (organizaciones de base, redes de clientela) e, incluso, de algunos canales formales de participación ciudadana, los más cercanos al mundo de la política (las JAL, algunos comités de veeduría ciudadana). La otra salida es la de la acción cooperativa entre organizaciones, líderes, ciudadanos y ciudadanas e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, en la que el interés no es transaccional (cambio de votos por prebendas y favores) sino de solución a los problemas de la gente (criterio de solidaridad y de bien común). Como se ha mostrado, esta segunda salida opera con mayor fluidez en experiencias surgidas desde la base o desde entes no gubernamentales interesados en promover formas democráticas de acción colectiva. La primera vía sigue teniendo mucho peso, especialmente por el papel que tienen aún el Estado y los agentes políticos en el impulso y el manejo de los canales formales de participación ciudadana en la gestión municipal. La

²¹⁰Entrevista al director de la Corporación Picacho con Futuro, Medellín.

segunda se plantea como alternativa y sigue ganando terreno en el país. Las experiencias de ese corte se multiplican y tratan de crear las propias condiciones para su permanencia en el tiempo. Son experiencias más o menos recientes que, de todos modos, señalan un camino diferente al que tradicionalmente se ha impuesto en el escenario público.

Beatriz López de Mesa, en un estudio sobre las juntas de acción comunal en Medellín, construyó una tipología que puede ser muy útil para clasificar las conductas de los líderes en su relación con los agentes políticos y que puede ser extensiva al liderazgo social en general²¹¹. Distingue tres tipos de líderes:

- a. El comunal-comunal (se le puede llamar comunitario-comunitario): Trata de adelantar procesos con su comunidad y para ella. Se mantiene alejado de la influencia de redes clientelares y es muy fiel a su gente. Demuestra abiertamente vocación de servicio desinteresado.
- b. El político-comunal (se le puede llamar político-comunitario): Se disfraza de líder social para hacer proselitismo político tradicional y, generalmente, está al servicio de un cacique político. Si no logra permear la organización y volverla funcional a los intereses de su líder hace lo posible por desbaratar el movimiento por dentro.
- c. El comunal-político (se le puede llamar comunitario-político): Intenta aprovecharse de los políticos para atraer beneficios a la comunidad. No tiene una ideología claramente definida, es un líder veleta que adhiere al mejor postor. Es pragmático y usa al político como instrumento para obtener beneficios comunitarios. Podría decirse que forma parte de las nuevas formas de clientelismo (el llamado “clientelismo de mercado”).

CAPACIDADES Y RECURSOS

El ejercicio de la participación ciudadana requiere el desarrollo de capacidades técnicas y políticas y la movilización individual y colectiva de diferentes recursos. Las capacidades hacen referencia al conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que los individuos y las organizaciones acumulan a través de la experiencia y de procesos de capacitación y formación, y que emplean para enfrentar exitosamente las exigencias del entorno social y político, en lo que hace a los procesos participativos. Los recursos se refieren a los medios tangibles e intangibles que esos mismos individuos y grupos ponen en marcha para alcanzar las metas que se proponen en los procesos de participación. Entre los principales recur-

²¹¹ Entrevista a Beatriz López de Mesa, profesora de la Universidad de Antioquia.

sos con los cuales se cuenta están la organización, la información, los recursos económicos y el tiempo disponible.

Conocimientos y capacidades

La institucionalización de la participación ciudadana a mediados de los años 80 del siglo pasado abrió un capítulo nuevo de las relaciones entre la sociedad y el Estado y generó grandes expectativas en cuanto a las posibilidades que los grupos sociales hasta ese momento marginados de las instancias de decisión tendrían para incidir en su propio futuro. Sin embargo, tales sectores se encontraban en situación desventajosa en el sentido de que tenían escaso conocimiento del nuevo marco institucional y jurídico, contaban con muy pocas herramientas técnicas (conceptuales y metodológicas) para incidir en las políticas públicas, y no tenían la suficiente experiencia política para establecer un diálogo horizontal con los agentes políticos y con los representantes del Estado municipal y para negociar con estos últimos sus propuestas e iniciativas.

Uno de los aportes más importantes de un grupo numeroso de organizaciones no gubernamentales en el país y, posteriormente, de organismos privados, universidades, iglesias, fundaciones empresariales e, incluso, de los gobiernos locales a través de programas de formación²¹² fue precisamente trabajar en el fortalecimiento técnico y político de las organizaciones sociales, de sus líderes y de la ciudadanía en general. A través de talleres, jornadas, encuentros, procesos de capacitación, escuelas de formación política y otras modalidades educativas, así como de la elaboración de guías, cartillas, manuales, estudios y una gran cantidad de documentos brindaron a las organizaciones sociales y a su dirigencia una gran cantidad de herramientas técnicas y políticas para cualificar los procesos participativos.

El fruto de ese esfuerzo se puede ver hoy, no sólo desde el punto de vista cuantitativo²¹³, sino de la calificación de los líderes: aunque no existe una línea de base para establecer comparaciones en el tiempo, son varios los testimonios que señalan que los líderes que

²¹²En Cali, el programa Edupar (Educación para la participación ciudadana), impulsado por la alcaldía municipal con el apoyo de las universidades del Valle y Javeriana y de organismos no gubernamentales, desarrolla desde hace varios años programas de formación de líderes. La Gobernación del Valle ha establecido convenios con la Universidad Santiago de Cali con el mismo propósito. En muchos municipios del país las alcaldías municipales han firmado convenios con organizaciones no gubernamentales (Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía, Escuela Nacional Sindical, Conciudadanía, Convergencia, Cenco, para citar sólo unas pocas) para la realización de Escuelas de Formación de Líderes.

²¹³No existen estadísticas precisas sobre el número de líderes que se han beneficiado de esos programas. La Corporación Viva la Ciudadanía se refiere en sus informes a más de 5.000 líderes formados en los últimos ocho años. Foro Nacional por Colombia tiene desde comienzos de la década del 90 un programa de formación de líderes por el que han pasado más de 2.000 personas en sus cuatro regionales.

intervienen en los distintos espacios de participación ciudadana cuentan con conocimientos, información y habilidades para convocar, debatir, negociar, construir acuerdos y sacar mayor provecho de los procesos de participación. La experiencia de los encuentros ciudadanos en Bogotá fue una oportunidad para comprobar el alto potencial de conocimientos y de capacidad propositiva de los miembros de los consejos de planeación y de ciudadanos y ciudadanas que acudieron a los encuentros. Igual ha ocurrido con los planes zonales en Medellín: los líderes y las personas que participaron en ellos mostraron conocimientos, capacidad de convocatoria, habilidades para la gestión de recursos (recuérdese la experiencia en la Comuna 6) y formación política.

En las otras ciudades estudiadas la situación es un poco diferente. En Cali un funcionario de la Oficina de Planeación Municipal señaló de manera insistente las debilidades de los integrantes del Consejo Municipal de Planeación y de los consejos de planeación en las comunas y corregimientos²¹⁴. Se ha perdido bastante en términos de formación y actitudes cívicas y en la formulación y gestión de proyectos. Este último aspecto parece ser el talón de Aquiles de los comités de planificación local, encargados de la formulación de los planes de las comunas y corregimientos de la ciudad. Algo parecido parece suceder en las otras ciudades estudiadas (Valledupar y Tarso). Sigue habiendo déficit por los bajos niveles de escolaridad de la población en general y de los líderes en particular, y por las menores oportunidades que tienen estos últimos en ciudades intermedias y en municipios pequeños de acceder a programas de capacitación y formación.

El estudio de la Defensoría del Pueblo sobre los integrantes de los consejos territoriales de planeación aporta dos datos de interés: de un lado, el aceptable nivel de escolaridad promedio de los consejeros. Más de 80% de ellos tiene como mínimo educación secundaria y un 38% tienen educación universitaria de pregrado y posgrado. Este es un factor que contribuye a incrementar la calidad de la participación en ese espacio. De otro lado, el nivel de conocimiento que tienen los consejeros de sus funciones es también aceptable (Cuadro 4.10): cuatro de cada cinco consejeros(as) tienen un conocimiento medio o alto de sus funciones; solamente un 14% tiene conocimiento bajo o nulo.

Como es de esperarse, ese conocimiento es mayor a medida que aumenta el nivel educativo de los consejeros (Cuadro 4.11). El nivel alto de conocimiento corresponde en mayor proporción a quienes tienen estudios universitarios, y en menor, a quienes sólo han cursado básica primaria. La relación inversa se da en los niveles bajos de conocimiento.

²¹⁴ Entrevista a funcionario de la Alcaldía de Cali.

■ CUADRO 4.10

Grado de conocimiento de las funciones por parte de los consejero(a)s de planeación

GRADO DE CONOCIMIENTO	NÚMERO	%
Alto	501	22.5
Medio	1362	61.3
Bajo	283	12.7
Ninguno	31	1.4
Sin Información	46	2.1
TOTAL	2146	100.0

■ **Fuente:** Defensoría del Pueblo. Primera Encuesta Nacional de Consejos Territoriales de Planeación 2001. ■

■ CUADRO 4.11

Conocimiento de las funciones como consejero(a)s según nivel educativo

NIVEL EDUCATIVO	CONOCIMIENTO DE LAS FUNCIONES											
	ALTO		MEDIO		BAJO		NINGUNO		SIN INFORM.		TOTAL	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Básica primaria	55	15.1	228	62.6	60	16.5	12	3.3	9	2.5	364	100.0
Secundaria	133	19.2	437	63.1	104	15.0	7	1.0	12	1.7	693	100.0
Técnica	41	21.8	119	63.3	22	11.7	2	1.1	4	2.1	188	100.0
Tecnológica	27	26.0	69	66.3	6	5.8	-	-	2	1.9	104	100.0
Profesional	150	28.2	307	57.8	60	11.3	4	0.8	10	1.9	531	100.0
Postgrado	91	28.3	190	59.2	27	8.4	5	1.6	8	2.5	321	100.0
Sin Información	4	18.2	12	54.5	4	18.2	1	4.5	1	4.5	22	100.0
TOTAL	501	22.5	1.362	61.3	283	12.7	31	1.4	46	2.1	2.223	100.0

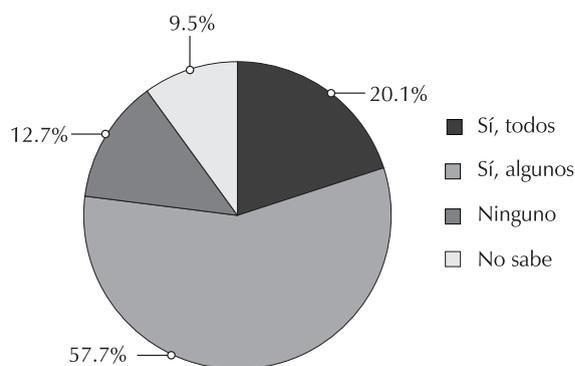
■ **Fuente:** Defensoría del Pueblo. Primera Encuesta Nacional de Consejos Territoriales de Planeación 2001. ■

En la encuesta de opinión se preguntó a los informantes si creían que las personas que integran los distintos espacios de participación tienen los conocimientos y las calidades adecuadas para desempeñar sus funciones. La respuesta no es contundente por el sí o por el no (Gráfico 4.6). La gente piensa en general que sí, pero no necesariamente todos. Más de la mitad opina que algunos líderes cuentan con los conocimientos y cualidades necesarios para el desempeño en los órganos de participación, mientras sólo uno de cada cinco piensa que todos los líderes los poseen. El resto o no saben –con seguridad porque están alejados del tema– o afirman que definitivamente ninguno de los agentes participativos tiene los conocimientos y las calidades adecuados para ejercer su función.

Esta es una opinión más o menos generalizada. No existen diferencias significativas en términos de edad, estrato o género de las personas encuestadas. El único dato que vale la pena destacar en ese sentido es que en Bogotá el juicio sobre los líderes es más severo: el

■ **GRÁFICO 4.6**

Opinión sobre conocimiento y calidades de líderes que se desempeñan en los espacios de participación (%)



■ **Fuente:** Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

porcentaje de quienes creen que ningún líder es idóneo es mayor en el Distrito Capital que en el resto de ciudades (17.7%).

Los recursos

Dos de cada tres personas encuestadas creen que el mayor obstáculo que encuentra la gente en Colombia para involucrarse en procesos de participación ciudadana es la falta de información. Esta es una de las grandes debilidades de la participación ciudadana en Colombia. La población no cuenta con la información suficiente para intervenir con conocimiento de causa en las deliberaciones públicas, en la formulación de iniciativas y en la fiscalización de la gestión pública. Esto ocurre, en primer lugar, porque no existe la información. Ni las entidades nacionales ni las departamentales y municipales cuentan con sistemas de información básica sobre variables que permitan identificar problemas y potencialidades del territorio, la economía y la sociedad locales, conocer los recursos con los que se cuenta en un momento determinado, hacer seguimiento y analizar impactos de proyectos, etc. Existe en general, una información fragmentaria, deshilvanada, de la que disponen las administraciones municipales porque no pueden no disponer de ella. Pero no hay sistemas diseñados como líneas de base para hacer seguimiento en el tiempo, ni información sistematizada de manera adecuada para la toma de decisiones.

Las entidades nacionales, que deberían generar información agregada sobre diferentes aspectos de la vida local, no sólo no disponen de información, sino que tampoco se preocupan por generarla. Los entes locales o no tienen la capacidad de producir la información o no les interesa hacerlo. Se produce un juego de “tirarle la pelota al otro”, es decir, de eludir la responsabilidad propia en la producción de información y endilgársela al otro. Así las entidades nacionales como el Ministerio del Interior o los de Educación y Salud, cuando se les pregunta por temas relacionados con los municipios o temas de participación ciudadana, rápidamente responden que esa información se encuentra en los municipios y que ellos no cuentan con los registros agregados. En los municipios responden, a su vez, que esa información se envía a los ministerios y que son estos últimos los que deben proporcionarla. Así nadie se responsabiliza de producir la información y quien sale perdiendo es la misma ciudadanía que, al no contar con información confiable y oportuna debe actuar con base en su intuición o en posiciones ideológicas que no necesariamente tienen piso en la realidad.

Los municipios producen información, unos más que otros. Bogotá, por ejemplo, ha ido acumulando datos valiosos, tanto a través de las dependencias de la administración distrital, como de estudios realizados por centros universitarios, organismos no gubernamentales y firmas consultoras. Pero en otros casos la precariedad de información es notoria, en particu-

lar en las municipalidades más pequeñas²¹⁵. Y, cuando existe, el celo de las autoridades locales para proporcionarla es exagerado, como ocurre actualmente en Medellín, en donde cualquier entrega de información, a pesar de ser pública, debe ser autorizada por el propio alcalde²¹⁶.

La falta de información no sólo es responsabilidad de las autoridades municipales o del gobierno nacional, sino también de la ciudadanía. Si ésta no la reclama, pues las autoridades no la producen. Los agentes participativos hasta ahora están tomando conciencia de que la información es importante. No hay una cultura de la información que la vuelva un ingrediente importante para la gestión social de los líderes y, en general, para el desempeño público de ciudadanos y ciudadanas. Sólo ahora, después de que la experiencia les demuestra la importancia de contar con datos básicos para la toma de decisiones, o tras haber pasado por escuelas de capacitación y formación, los dirigentes sociales comienzan a entender la importancia de participar bien informados. Las veedurías ciudadanas han sido importantes en ese sentido, pues su trabajo es precisamente mirar, con datos ciertos, cómo transcurre la gestión municipal. Los entes no gubernamentales han aportado en ese sentido, pues muchos de ellos desarrollan programas para producir información y para entregar a los líderes herramientas para su comprensión, análisis y manejo.

Los dirigentes políticos también tienen su cuota de responsabilidad en la escasez de información. Ellos han trabajado generalmente con base en su “olfato”, con un alto sentido pragmático. Incluso, de su parte existe un cierto desprecio por los análisis y los diagnósticos, por la producción de información. Muchos dicen que esa tarea es muy académica, queriendo decir que no sirve para mucho y hace perder tiempo.

En estas circunstancias de escasez la participación ciudadana pierde calidad, en la medida en que muchas decisiones de acción e intervención en situaciones concretas no se apoyan en un conocimiento certero de lo que está ocurriendo, de sus causas y consecuencias. A través de la planeación participativa y de otras prácticas similares se ha ido poco a poco generando una cultura de la información entre los líderes y la ciudadanía, lo que seguramente, de cara al futuro, puede convertirse en elemento de presión a las autoridades locales y nacionales para mejorar los sistemas de información.

²¹⁵En Cali, por ejemplo, es casi heroico conseguir un dato en las dependencias de la alcaldía. Sobre el tema de participación, por ejemplo, hay muy poca información. En 2001, a raíz del despido de casi la mitad de los funcionarios municipales, la poca información que había sobre las juntas administradoras locales fue tirada a la basura sin razón alguna o se la llevaron los funcionarios despedidos para sus casas.

²¹⁶Se cita el caso de Medellín, pues para la realización de este estudio fue imposible conseguir información financiera y otros datos solicitados formalmente a la alcaldía. Pero no es el único.

Otro recurso importante es el tiempo. La participación ciudadana implica para quienes se involucran en ella dedicar parte de su tiempo diario a reuniones y a actividades de diversa índole, que podría ser empleado para el descanso u otras actividades. Tres de cada diez personas encuestadas afirman que ese es otro obstáculo para el ejercicio de la participación ciudadana, mucho mayor en grandes ciudades y en los estratos medios de la población.

Eso explica, en parte, por qué una proporción importante de los agentes participativos son personas adultas mayores que, por sus necesidades, pero también por la disponibilidad de tiempo y de cierta seguridad económica (jubilados) tienen mayores posibilidades de servir a sus semejantes. Igual cosa puede decirse de los desempleados. Aunque tienen la preocupación prioritaria de conseguir empleo y sustento, ellos disponen de más tiempo para las actividades participativas. Incluso podría pensarse, a manera de hipótesis, que la participación podría recompensarles con la consecución de empleo o, por lo menos, les permitiría hacer contactos para resolver su situación económica. En Tarso, por ejemplo, fue creado un fondo para que algunas personas tuvieran una dedicación temporal a los asuntos de la Asamblea Constituyente. Al parecer, el fondo no ha sido suficiente, pero es una iniciativa que toma en cuenta la importancia de esta variable para mejorar los resultados de la participación ciudadana.

El tema del tiempo también ha sido motivo para que algunos agentes participativos demanden de las autoridades locales honorarios que retribuyan su dedicación. Ha sido el caso de las juntas administradoras locales en varias ciudades del país. En el encuentro de comuneros realizado en Cali en 1992, una de las propuestas fue solicitar una ley que les aprobara honorarios y seguridad social por el ejercicio de sus funciones²¹⁷. Por el momento eso no ha ocurrido, pero como ya se mencionó, ello ha dado pie a que algunos dirigentes políticos entreguen honorarios a los agentes participativos a cambio de fortalecer sus redes electorales.

El otro tema es el recurso económico. Ya se analizó, con la información fragmentaria disponible, el muy bajo esfuerzo fiscal que han hecho las administraciones municipales para promover la participación. Es decir, del lado de la oferta participativa es muy poco el presupuesto que se dedica al fortalecimiento de las organizaciones sociales y de sus líderes y a la promoción de la participación. Del lado de la gente, se encuentran situaciones bien diferentes: los sectores más pobres de la población, los que sufren el desempleo y cuentan con escasos recursos económicos difícilmente pueden aportar de su propio bolsillo a los procesos participativos. Por el contrario, lo que buscan muchos de ellos en la participación es la solución a su condición de pobreza.

²¹⁷Ver “Memorias de la Tercera Asamblea Nacional de Comuneros”, Cali, 1992.

Otra cosa sucede con sectores medios y altos y, sobre todo, con aquellas organizaciones y entidades, la mayor parte de ellas de origen empresarial, que cuentan con importantes recursos económicos, ya sean propios o provenientes de agencias de financiación nacional e internacional. Si algún apoyo económico ha recibido la participación ciudadana en Colombia, es precisamente de esas entidades (fundaciones empresariales, corporaciones sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales de desarrollo) cuya misión es promover la participación y la organización ciudadana a través de programas y con la ayuda de recursos destinados a tal fin²¹⁸. Poseer esos recursos les da ventaja en comparación con quienes no los tienen, lo que se puede traducir en mayor influencia en las decisiones, mayor poder de control de los procesos e, incluso, generación de lazos de dependencia de las organizaciones sociales que se benefician de esos recursos con respecto a las entidades no gubernamentales.

Una fuente de recursos que ha ido ganando peso en las experiencias de participación es la contratación de proyectos por parte de los gobiernos locales con entes no gubernamentales (universidades, centros de promoción, ONG, organizaciones sociales) para el fomento de la participación y el desarrollo de programas con sectores específicos de la población. Ya se hizo referencia en páginas anteriores al significado, alcance e impacto de esta práctica, relativamente reciente (seis o siete años), sobre las ONG y, en general, sobre las nuevas relaciones entre estas últimas y los gobiernos locales. Pero la contratación ha producido otros efectos que vale la pena mencionar: de un lado, se ha generado una competencia por recursos que por momentos no es sana, en especial cuando produce celos institucionales, rivalidades entre organizaciones e instituciones e, incluso, contradicciones entre ellas. De otro, una cierta desconfianza de las organizaciones con respecto a los organismos no gubernamentales que contratan con los municipios, pues algunas de ellas opinan que esos recursos les deberían ser entregados directamente y no a intermediarios. Según ellas, los entes no gubernamentales se quedan con parte de los recursos e impiden que estos últimos sean del todo efectivos. Un líder que participó en el grupo focal en Cali lo planteaba directamente. Según él, las ONG se meten en los comités de Planificación de las Comunas para orientar la participación según su particular punto de vista y monopolizar las decisiones. Hoy es muy corriente –y sano– que las organizaciones beneficiarias de los proyectos que manejan los entes no gubernamentales pidan cuentas a las Ong contratistas sobre el manejo de los recursos.

²¹⁸ No se tiene información sistemática sobre los recursos que canalizan esas entidades. Un ejercicio interesante sería precisamente comparar ese monto con los aportes gubernamentales para el fomento de la participación y el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Muy seguramente, el apoyo de las entidades no gubernamentales sobrepasaría de lejos los recursos gubernamentales.

Finalmente, un último recurso que pueden movilizar los agentes participativos es la organización. Robert Putnam demostró a través de su estudio sobre la descentralización en Italia que el desempeño institucional está directamente relacionado con la existencia de capital social en una determinada sociedad. Según él, “el éxito en la superación de los dilemas de la acción colectiva y del contraproducente oportunismo que generan depende de un contexto social más amplio en el cual se realiza un determinado juego. La cooperación voluntaria es más fácil en una comunidad que ha heredado un rico surtido de capital social, en forma de normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. Aquí el capital social se refiere a las características de organización social tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de acciones coordinadas”²¹⁹.

El capital social es, pues, el acumulado histórico social e institucional de cooperación que posee una determinada sociedad, que se expresa básicamente a través de tres elementos: las normas sociales de cooperación, la confianza y la densidad de las redes de compromiso cívico (tejido social). Estos tres elementos contribuyen a mejorar la eficiencia de la sociedad mediante el impulso a la acción solidaria. A continuación se hará referencia a dos de esos tres elementos: la organización social, como indicador de la creación de redes de cooperación, y la confianza. El tercer elemento, el de las normas sociales, será examinado en el próximo capítulo.

Una idea que ha ganado mucho consenso entre distintos sectores vinculados al ejercicio de la participación ciudadana en la gestión municipal es que el tejido social se ha expandido vigorosamente, al tiempo que se ha incrementado de manera significativa la movilización ciudadana en torno a eventos participativos. Como dice Darío Restrepo, “la oferta ha creado su propia demanda”. Este fenómeno parece ser más notorio en la población de estratos medios y bajos. Lamentablemente no existen estudios sobre el tema a nivel nacional, que den cuenta de cuál es la magnitud real de ese fenómeno y qué tanto el crecimiento cuantitativo de las organizaciones y de la movilización ciudadana se corresponde con una transformación cualitativa de las organizaciones en perspectiva solidaria y democrática. En realidad, el crecimiento del número de organizaciones sociales de diverso tipo (organizaciones de base, organismos no gubernamentales, gremios, asociaciones de diversa naturaleza) no significa automáticamente un paso adelante en la democratización de la vida local. Ha sucedido, por ejemplo, que los dirigentes políticos más tradicionales han creado sus propias organizaciones de base y sus propias ONG para canalizar recursos y fortalecer de ese

²¹⁹PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas, Galac, 1994, pp. 211-212.

modo sus redes clientelistas. Por eso es importante mirar no sólo el fenómeno de la expansión del tejido social, sino también los cambios cualitativos –si los hay– que ha provocado dicho crecimiento.

La existencia de instancias de participación, tanto formales como informales, ha permitido que un buen número de ciudadanos se interese en ellas y se involucre en los procesos que giran en torno a su funcionamiento. Esto ha generado un cierto fortalecimiento de las redes sociales, así como alianzas y capital social. Una persona muy vinculada a los procesos participativos en Bogotá opina que “en la última década el tejido social se ha expandido de manera asombrosa, desde el punto de vista numérico; se ha dado algo así como una explosión de formas asociativas ciudadanas, las cuales están más conscientes de sus posibilidades”²²⁰.

Una investigación reciente sobre el tejido social en Bogotá²²¹ ha señalado, además, que las localidades más organizadas no son “*siempre* las que tienen una mayor presencia de estratos socioeconómicos bajos, o que las menos organizadas sean las que concentran más habitantes de estratos altos. Por ejemplo, en la localidad 18, Rafael Uribe Uribe, donde predominan los estratos bajos y el medio-medio (estrato 3), solo hay un poco más de 100 organizaciones, mientras que en la localidad de Chapinero, con predominio de estratos altos, hay 250 organizaciones (Gráfico 4.7). Estos datos expresan el incremento que se ha dado durante los últimos años de la organización comunitaria en los estratos altos de la población bogotana, como se constata en el caso de la UPZ N° 97 - Chicó-Lago, donde se encuentra el mayor número de organizaciones de toda la localidad de Chapinero”. Y continúa afirmando que “no existe una relación mecánica o simplemente automática entre carencias materiales y organización social, tampoco hay correspondencia entre los tamaños poblacionales de las localidades y la cantidad de organizaciones existentes en ellas. Así por ejemplo, Ciudad Bolívar con el 9.2% de la población de la ciudad, concentra el 17.8% de las organizaciones; Chapinero cuya población representa el 1.9% de los habitantes de Bogotá tiene el 6.9% de las organizaciones, y Kennedy con el 14% de la población, reúne el 7% de las organizaciones”²²².

Ciudades como Medellín y Cali también presentan una expansión importante del tejido social. En el primer caso, los procesos participativos especialmente aquellos que se desple-

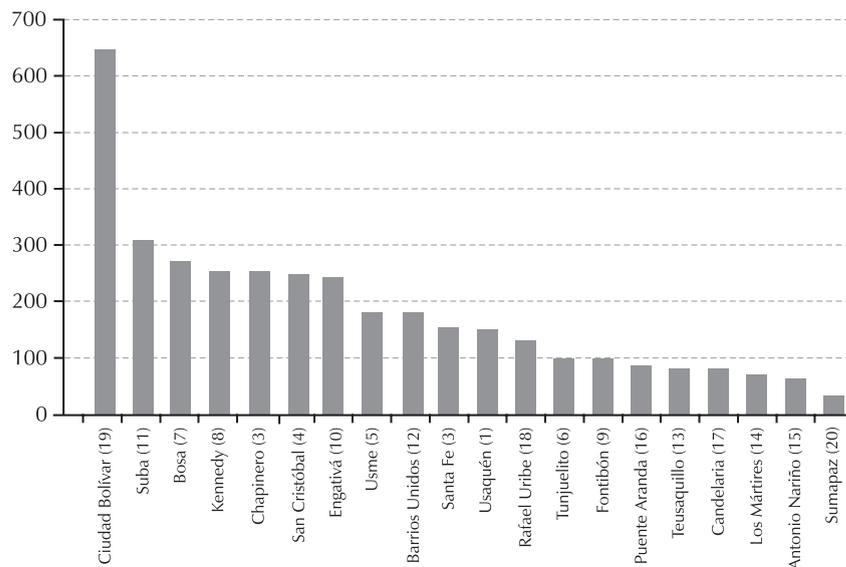
²²⁰ Opinión expresada por el director del Instituto María Cano.

²²¹ Fundación Corona - Corporación Raíces, *Centro de Gestión Comunitaria para Bogotá. Estudio de factibilidad*, Informe Final, septiembre de 2002.

²²² *Ibid.* P. 36

■ GRÁFICO 4.7

Total de organizaciones por localidad en Bogotá



LOCALIDAD	No. ORGANIZACIONES
Ciudad Bolívar (19)	648
Suba (11)	310
Bosa (7)	272
Kennedy (8)	254
Chapinero (3)	253
San Cristóbal (4)	248
Engativá (10)	243
Usme (5)	181
Barrios Unidos (12)	180
Santa Fe (3)	154
Usaquén (1)	150
Rafael Uribe (18)	131
Tunjuelito (6)	100
Fontibón (9)	100
Puente Aranda (16)	87
Teusaquillo (13)	81
Candelaria (17)	80
Los Mártires (14)	71
Antonio Nariño (15)	63
Sumapaz (20)	33

■ Fuente: Fundación Corona - Corporación Raíces. Centro de Gestión Comunitaria para Bogotá. Estudio de factibilidad. Informe Final, septiembre de 2002.■

garon en torno a la planeación zonal, lograron movilizar no sólo voluntades individuales, sino también comprometer a organizaciones de muy diversa índole: de jóvenes, de mujeres, de la tercera edad, de niños, juntas de acción comunal, semilleros de juntas, grupos culturales, ONG, madres comunitarias y gremios empresariales entre otras, lo que muestra que el estímulo a la acción organizada y a la constitución de redes, alianzas y formas conjuntas de acción desarrolló un potencial enorme de expansión del tejido social y la construcción de nuevos liderazgos, que surgen con objetivos y estilos de operar en la esfera pública inspirados en imaginarios democráticos y en la idea de vocación de servicio a sus conciudadanos. Cabe recordar la experiencia de planeación en cinco barrios de la Comuna 6, cuyo pilar fundamental ha sido la alianza entre organizaciones sociales para la conducción y el sostenimiento del proceso. También cabe destacar las experiencias de planeación en las zonas centrooriental y centrooccidental de la ciudad, muy ricas en participación organizada de los pobladores.

Por su parte, Cali²²³ ha experimentado en la última década una multiplicación de organizaciones cívicas: organizaciones empresariales, organismos no gubernamentales, juntas comunales, comités de veeduría, organizaciones de base sectoriales y territoriales, grupos culturales, de mujeres, de jóvenes, de la tercera edad y asociaciones profesionales entre otros, explosión organizativa que ha posibilitado nuevos liderazgos, nuevos procesos de representatividad social y nuevas formas de relación con el Estado. Según González, dicha expansión se explica por tres factores: en primer lugar, el papel de los agentes externos (grupos políticos, ONG, sectores filantrópicos); en segundo lugar, la oferta participativa estatal, en especial el sistema de planeación local, las veedurías ciudadanas, los convenios sociales. Finalmente, la necesidad de los sectores más pobres de organizarse para autogestionar sus necesidades. Importante ha sido el desarrollo en Cali de las organizaciones no gubernamentales, que en los últimos siete años se han multiplicado y fortalecido a través de la contratación de proyectos con la alcaldía y la Gobernación del Valle; las organizaciones juveniles, producto en buena parte de los programas para ese sector ejecutados por la administración municipal con recursos del BID y del Banco Mundial; las organizaciones de mujeres y de la tercera edad también han crecido en número e influencia.

En municipios pequeños en los que la participación se ha convertido en un eje estructurador de la vida colectiva local el tejido organizativo se ha fortalecido visiblemente. Ya se han mencionado los casos de Versalles, Toribío, Tarso, pero existe una gran cantidad de experiencias, por ejemplo la del Magdalena Medio, en las que el fortalecimiento de las organi-

²²³ GONZÁLEZ, Esperanza. "Capital social en Cali: participación y tejido organizativo", en *Revista Foro*, N° 37, Bogotá, octubre de 1999, p. 37 - 40.

zaciones sociales constituye uno de sus objetivos –y de los resultados que comienzan a verse. En esos municipios, las organizaciones de base, otrora subordinadas al control de los partidos tradicionales, han ganado autonomía y constituyen hoy día pilares de la participación. En Tarso, por ejemplo, las organizaciones sociales han sido claves de apoyo al proceso constituyente municipal. Igual cosa puede decirse de Versalles y de Toribío. El presupuesto participativo en Pasto o la experiencia de planeación participativa en el área metropolitana de Pereira y Dosquebradas no habrían sido posibles sin la movilización organizada de la población.

En varias de esas experiencias, el actual tejido organizativo no hace otra cosa que recoger una tradición anterior de organización y movilización ciudadana. En Tarso, la Asamblea Constituyente está dando continuidad a un tejido organizativo que en los años 70 del siglo pasado fue muy importante en la lucha por la tierra. En Versalles existe una tradición cooperativa que revivió en la última década con el proceso iniciado en torno al Copaco. En Toribío hay una tradición ancestral de organización y movilización que el Proyecto Nasa no ha hecho sino plasmar en torno a objetivos como la recuperación de tierras y el rescate de los valores culturales.

Este tejido organizativo ha aportado una gran variedad de elementos vitales para el ejercicio de la participación ciudadana: en primer lugar, líderes viejos y nuevos encargados de convocar y movilizar la gente y de darle vida a los espacios participativos, en especial los de representación social. En segundo lugar, experiencia, especialmente por parte de las organizaciones de mayor tradición y que son más conocidas por la población (las JAC, por ejemplo)²²⁴. En tercer lugar, han aportado recursos, tanto humanos como técnicos, económicos y de información, especialmente en el caso de las ONG y de entidades no gubernamentales que trabajan en el fortalecimiento de las organizaciones de base y en la promoción de la participación. Finalmente, aportan capacidad de movilización de muy distintos sectores sociales y propuestas para alimentar las políticas públicas. Se advierte, en efecto, un mejor conocimiento sobre el papel que tienen y los requerimientos y exigencias hacia el Estado. Un estudioso de la participación lo plantea de la siguiente manera: “en las organizaciones locales se han asumido nuevas posturas, menos radicales, más consensuadas, cuyas reivindicaciones están hoy en día ligadas al espacio, al medio ambiente, a los derechos humanos, entre otros”²²⁵.

²²⁴En la encuesta se preguntó a los informantes si conocían organizaciones que trabajaran en los barrios o veredas en la solución de los problemas de sus habitantes. Sólo dos de cada cinco encuestados respondieron afirmativamente. Entre ellos, la organización más conocida es precisamente la Junta de Acción Comunal, con un 77.8% de las respuestas.

²²⁵Entrevista a un profesor de la Universidad Nacional en Bogotá.

Pero las organizaciones también muestran debilidades. En primer lugar, su organización interna sigue dependiendo más de las personas que de reglas institucionalizadas, lo que otorga un gran poder de discrecionalidad a los dirigentes y reduce las posibilidades de democratizar la toma de decisiones. De ahí que muchas organizaciones, en especial las más tradicionales (por ejemplo, las JAC), tienen estructuras caudillistas que reducen al mínimo el papel de la base social en su conducción y orientación. En segundo lugar, no todas, pero sí una buena parte de ellas, mantienen lazos de dependencia con las organizaciones políticas y con el gobierno municipal. Su autonomía en la interlocución con los agentes políticos y con las autoridades locales es baja. Ya se examinaron en este capítulo las vías a través de las cuales el clientelismo sigue teniendo una gran influencia sobre algunas organizaciones y sus líderes sociales, especialmente en los barrios más pobres de las ciudades o en las áreas rurales de los municipios.

En tercer lugar, las organizaciones carecen aún de recursos técnicos suficientes para el desempeño de sus líderes en los espacios participativos. De ahí la importancia que las ONG y los propios gobiernos locales le están dando a la capacitación y a la formación de los dirigentes sociales en muchos municipios del país. En cuarto lugar, las organizaciones de base tienen una gran dificultad para trascender sus propios objetivos y proyectarse en el escenario público con proyectos de ciudad y con visión de futuro (ver supra). Finalmente, muchas organizaciones sociales (no solo organizaciones de base, sino también las ONG) muestran una gran dificultad para trabajar en forma mancomunada. El perfil de su desempeño es muy corporativo frente al Estado y en su relación con las restantes organizaciones.

Estas debilidades se observan de manera explícita en Cali, donde hay una larga historia de subordinación de sus clases dominadas a los poderes económicos y políticos locales y regionales, que desde el siglo XIX implantaron un férreo control político “desde arriba”. No existe, por tanto, una tradición de organización autónoma ni de movilización social fuerte. El control “desde arriba” ha operado a través de diversos medios como el clientelismo, la filantropía, el discurso de la participación y el mito del civismo²²⁶. Esa pobre tradición se refleja hoy en el perfil de gran parte de las organizaciones sociales: se trata de organizaciones con líderes de bajo perfil técnico y político, con un manejo interno anti-democrático, limitadas a perseguir intereses particulares y, por tanto, incapaces de unir esfuerzos con otras organizaciones y redes para el desarrollo de proyectos de interés compartido. Su trabajo es aislado y muy centrado en logros de corto plazo. Sienten una gran desconfianza

²²⁶VELÁSQUEZ, Fabio, “Una mirada desde Cali”, en MEDINA, Medófilo, VELÁSQUEZ, Fabio y JARAMILLO, Ana María, *Nuevas Formas de Participación Política*, Bogotá, IEPRI-FESCOL, 1996.

mutua²²⁷ y con respecto al Estado. Uno de los líderes entrevistados en esa ciudad decía que los logros obtenidos en Cali por las organizaciones de base no eran el fruto de la concertación, sino de la pelea con las autoridades locales (“lo que se logra es peleando”, decía). Una asesora del alcalde de la ciudad, refiriéndose al tejido organizativo de Cali, lo calificaba de débil, señalando, además, que se habían quedado en la crítica, pero que no tenían una mentalidad propositiva, no generaban iniciativas hacia el gobierno municipal.

Un elemento que pesa mucho como obstáculo a los procesos participativos es la desconfianza, no sólo entre líderes, organizaciones sociales y Estado, sino también entre los ciudadanos en general. La confianza es la seguridad mínima que cualquier persona tiene de que en circunstancias determinadas, las demás personas actuarán conforme a normas establecidas. La confianza es una forma de certidumbre acerca de las conductas ajenas, que permite una cierta estabilidad de la interacción y de las instituciones sociales. Esa certidumbre parece no existir en diversos sectores de la ciudadanía²²⁸. Se indagó al respecto en la encuesta de opinión sobre participación ciudadana, preguntando a los encuestados sobre los obstáculos a la participación. La respuesta está consignada en el Cuadro 4.12. La desconfianza ocupa el segundo lugar en la jerarquía de obstáculos, con 36.9%, después de la falta de información, ya examinada en este mismo capítulo. En las zonas rurales el peso de la desconfianza es menor, comparativamente con otros factores como la falta de voluntad política, la falta de tiempo y el conflicto armado. Esa desconfianza es más pronunciada en Bogotá, en ciudades intermedias y en el estrato medio-medio de la población.

La desconfianza impide la creación de sinergias entre las organizaciones y sus líderes para actuar mancomunadamente frente al Estado o a otros agentes locales. Constituye el eslabón de un círculo vicioso, pues la desconfianza desestimula la formación de organizaciones y redes, privatizando la vida colectiva, y la inexistencia de estas últimas amplía la desconfianza mutua. Romper ese círculo es uno de los desafíos de la densificación del tejido social y de la participación ciudadana.

Así pues, desde el punto de vista del recurso organización, resulta imposible identificar una tendencia única, sobre todo en términos cualitativos. Tienen fortalezas y debilidades. Algunas han logrado desatar procesos importantes de movilización ciudadana, pero otras se mantienen en viejas tradiciones de subordinación a intereses políticos y de escasa auto-

²²⁷ En Cali se habla del “canibalismo” que practican los líderes sociales y políticos, las organizaciones y las entidades no gubernamentales.

²²⁸ Esta es una tendencia que se confirma por las excepciones a la regla: también hay experiencias en las que la confianza es un componente central de las relaciones sociales y de los procesos participativos. En estas páginas ya hemos hecho referencia a algunos casos: Toribío, Tarso, Versalles.

■ CUADRO 4.12

Opinión sobre los obstáculos de la participación

OBSTÁCULOS A LA PARTICIPACIÓN	%
La falta de información	68.0
La falta de voluntad de los políticos	31.1
La inexistencia de mecanismos adecuados	13.2
El desconocimiento de los derechos por parte de la gente	35.1
El conflicto armado	24.4
La falta de tiempo	28.9
La legislación muy rígida y exigente	3.2
La desconfianza de la gente hacia los demás	36.9
La falta de conciencia de la gente	30.0
Otra respuesta	0.7

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002 ■

mía para la gestión de sus propios intereses. Esa circunstancia aumenta la complejidad de los procesos participativos, especialmente desde el punto de vista de sus agentes.

Lo que se observa, viendo el panorama de la participación en su conjunto, es una movilización importante de la ciudadanía en torno a la participación ciudadana, más intensa en el caso de algunas instancias que de otras. La variedad de sectores que se han articulado a los procesos participativos es grande, aunque también hay que señalar la ausencia de algunos como los gremios empresariales, que, aunque están presentes en algunos espacios, por ejemplo los consejos territoriales de planeación, brillan por su ausencia en otros. Al fin y al cabo, muchos de ellos tienen línea directa con las autoridades públicas y un alto grado de influencia sobre la formulación de las políticas públicas. Esas vías, mucho más expeditas y eficaces, les ahorran el trabajo de participar en las instancias formalmente constituidas.

Esos actores están, sin embargo, sometidos a varias tensiones, que fueron analizadas en este capítulo. No son las únicas, aunque esas parecen ser las más relevantes²²⁹. Ellas no sólo reflejan la complejidad de los procesos de participación ciudadana, sino sus ambigüedades

²²⁹ Se podría mencionar una quinta tensión, la que se desarrolla entre la búsqueda de autonomía de los líderes y la presión (coerción, amenazas) de poderes ocultos que se encuentran detrás de ellos. En el Capítulo 2 se hizo una mención al respecto al señalar el impacto de la violencia y del conflicto armado en el ejercicio del liderazgo.

e indefiniciones. Pero, más que debilitarla, parecen fortalecerla, pues generan retos en el día a día que los propios agentes participativos encaran en el desempeño de sus funciones como miembros de una u otra instancia. En parte, la superación de dichas tensiones depende de las capacidades de los agentes participativos y de los recursos que movilicen en los procesos de participación. A ese respecto, lo que se observa es que hay déficit importantes, especialmente en materia de información, de tiempo y de confianza. Los recursos se distribuyen de manera desigual entre las personas y los grupos y generan asimetrías que, de no ser manejadas en forma democrática pueden conducir a situaciones de acumulación de poder en manos de unos pocos, cosa que en algunos momentos parece haber ocurrido. Pero otro factor clave para la superación de dichas tensiones es el tipo de motivaciones que tienen los ciudadanos y sus líderes para involucrarse en procesos participativos. El capítulo siguiente está dedicado al examen de ese aspecto crucial de los procesos de participación.

LAS MOTIVACIONES

DE LOS AGENTES PARTICIPATIVOS ■

La participación puede ser entendida como una forma de acción colectiva, es decir, como un “esfuerzo racional e intencional de un grupo de personas que buscan metas colectivas a través de una conducta cooperativa”²³⁰. En esa línea, los agentes participativos expresan un conjunto de motivaciones que los llevan a intervenir en el escenario público. Es necesario, por tanto, complementar el análisis de la participación y de los agentes participativos con el examen de esa dimensión subjetiva, a través de la cual es posible descifrar cuáles son los factores que mueven a un sujeto a participar o a abstenerse de hacerlo.

Tocar el tema de las motivaciones obliga a colocar el énfasis en dimensiones analíticas de corte individualista, en las que el sujeto de la participación es concebido en buena medida como un sujeto racional que actúa en función de la obtención de un beneficio²³¹. El mecanismo privilegiado es, por tanto, el cálculo de la relación costo-beneficio en los procesos participativos. Según esta perspectiva, la probabilidad de que los individuos se sumen a dinámicas de participación es mayor en aquellos casos en que aparezca evidente para ellos que el beneficio obtenido es mayor que los costos en los cuales incurre al movilizarse o, visto desde otro ángulo, cuando los costos de la no participación son demasiado altos²³².

²³⁰VELÁSQUEZ, Fabio, *Gestión local y participación: el consejo municipal de planeación de Cali*, Cali, Universidad del Valle, 1998, (sin publicar).

²³¹En esta línea de análisis se encuentra la teoría de los juegos, el individualismo metodológico, teoría de la elección racional, etc.

²³²Esto plantea uno de los puntos de mayor debate sobre las teorías de corte individualista, a saber, el resultado sub-óptimo de la acción colectiva, en el sentido de que los actores racionales buscan los beneficios de esta última con el menor esfuerzo posible. Es el caso de los “free riders”. El tema es tratado por diversos autores, por ejemplo Mancur Olson (*La lógica de la acción colectiva*) y Robert Putnam (op. cit.).

Este es el enfoque más radical sobre el asunto, pues parte del supuesto de que la racionalidad del sujeto es fundamentalmente utilitaria. Es posible, sin embargo, encontrar otros tipos de motivaciones que abren nuevas posibilidades de análisis, lo que obliga a una clasificación de las mismas.

La más recurrente de las clasificaciones es la que distingue entre macromotivaciones y micromotivaciones. Las primeras hacen referencia a “motivos para cooperar de carácter general socialmente compartidos que a menudo –aunque no necesariamente– no tienen en cuenta las consecuencias individuales de la cooperación”²³³. Se apoyan en lo fundamental en las denominadas “normas sociales de cooperación”: la actuación de los sujetos se basa en el cumplimiento de una norma, en la interiorización de un conjunto de valores aprendidos a través del proceso de socialización. Las normas sociales son un factor esencial de la confianza social, pues permiten que un individuo actúe en función de parámetros socialmente establecidos y espere de los demás las mismas conductas en circunstancias similares. Ello reduce la incertidumbre y la aleatoriedad en la interacción social.

Para Jon Elster, la norma es “la propensión a sentir vergüenza y a prever sanciones aplicadas por los demás al pensamiento de comportarse de cierta manera prohibida” y, esta norma se convierte en social en el momento en que es compartida con otros y “es parcialmente sostenida por la aprobación y la desaprobación de esas personas”²³⁴. Toda sociedad cuenta con normas sociales que han sido construidas, asumidas y acatadas por los individuos. En ese sentido, la conducta de los agentes participativos puede estar guiada por normas sociales y no necesariamente responde a procesos de racionalidad individual.

Por su parte, las micromotivaciones se refieren a aquellos motivos que conducen a un individuo a la cooperación en determinadas circunstancias en las que, en general, el cálculo de las consecuencias tiene un peso muy grande y, “se apoyan en una racionalidad instrumental eficiente, consistente y orientada al futuro”²³⁵. En este caso, ya no juegan normas ni valores que se imponen socialmente a los individuos (“participo porque es socialmente aceptado y debido”), sino la expectativa de que la cooperación se traduzca en una compensación o un beneficio (“participo porque obtengo una recompensa”). Estas motivaciones pueden ser de carácter egoísta o altruista. En el primer caso, la recompensa esperada por el individuo se refiere a un beneficio directo para él o sus allegados inmediatos. En el segundo,

²³³ AGUIAR, Fernando, “La lógica de la cooperación”, en *Intereses individuales y acción colectiva*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1991, pág. 33.

²³⁴ ELSTER, Jon, *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, Madrid, Editorial Gedisa, 1992, p. 122.

²³⁵ *Ibid*, pág. 33.

consiste en la satisfacción que obtiene al percibir que los demás se benefician de su vinculación al proceso participativo, más allá de sus intereses particulares.

Amartya Sen²³⁶ establece una clasificación muy parecida de las micromotivaciones: se refiere a conductas racionales de corte egoísta y altruista. Las primeras se rigen por el egoísmo, es decir, por la búsqueda del máximo beneficio por parte del individuo, a costa de los demás. Prevalece su interés individual. Esta conducta puede incluso llevar a que el individuo no coopere en una situación determinada porque no obtendrá los máximos beneficios esperados. La otra categoría es intermedia y la denomina simpatía. En este caso a los individuos les preocupa el bienestar ajeno en la medida en que afecta el suyo. El sujeto coopera siempre y cuando se estén afectando sus intereses y sólo cuando los demás lo hacen.

En tercer lugar, se refiere a la motivación de compromiso que está enlazada con una estrategia de cooperación incondicional en la que se actúa y coopera independientemente de lo que hagan los otros y buscando el bienestar de los demás. Esta motivación puede también clasificarse como altruista.

La combinación de micromotivaciones y macromotivaciones puede dar lugar a cuatro tipos de conductas: en primer lugar, conductas utilitarias, es decir, aquellas en las cuales los individuos en el momento de participar anteponen su beneficio particular, entendido como la búsqueda de utilidad personal, al interés colectivo. En este caso, las normas de cooperación social ejercen una influencia débil o nula sobre los participantes, mientras que las motivaciones egoístas ocupan un lugar privilegiado en la decisión de actuar. A este tipo de conducta se le puede denominar egoísta. En segundo lugar, conductas corporativas; estas deben ser entendidas como comportamientos en los cuales prevalece el interés particular de un grupo u organización por encima del interés individual, pero también del interés común. Está presente en estas conductas una motivación solidaria y altruista con respecto al grupo del cual el individuo hace parte, cuya fuerza es mayor que cualquier otra motivación.

En tercer lugar, las conductas guiadas por la racionalidad altruista, en las que los individuos hacen un cálculo en términos de la gratificación personal en función del logro de beneficios colectivos. A diferencia de las conductas utilitarias, éstas buscan lograr beneficios colectivos pero estos últimos hacen parte de un cálculo racional que mide la acción en términos de la gratificación de sentirse bien ayudando a otros.

Por último, están las conductas solidarias, orientadas por normas sociales de cooperación y que se caracterizan por el afán de los individuos de favorecer el bien común por encima de

²³⁶SEN, Amartya, "Los tontos racionales", en HAHN, F., y HOLLIS, M. (compiladores), *Filosofía y teoría económica*, México, F.C.E., 1986, 172-217.

consideraciones personales o de grupo y de la búsqueda de compensaciones. Adquieren en este caso un papel importante las normas de cooperación social enfocadas –en el caso de la participación ciudadana– hacia el fortalecimiento de la esfera pública²³⁷.

TIPOS DE MOTIVACIONES: DEL INTERÉS INDIVIDUAL AL COLECTIVO²³⁸

Un punto para tener en cuenta en el análisis de las motivaciones se refiere a la necesidad de dilucidar las relaciones entre el discurso y las prácticas cotidianas de la población en materia participativa. Es este un punto complejo que ha sido examinado desde dos ópticas: una tradicional, que coloca el acento en la “distancia” o “cercanía” entre discurso y acción, intentando mostrar los grados de consistencia o inconsistencia de la segunda con respecto al primero. La segunda óptica prefiere valorar altamente el discurso como un factor importante de definición de la realidad y de la trama interactiva de los sujetos en la sociedad. El discurso no sólo refleja una manera de ver el mundo, sino que orienta la comprensión de este último y define campos de acción específicos, a tono con él. El discurso es, en ese sentido, un productor de orden social.

Ambas miradas aportan guías analíticas valiosas y serán tenidas en cuenta. De todos modos las complejas relaciones entre discurso y acción obligan a tomar algunas precauciones metodológicas, en el sentido de que es necesario guardar cierta distancia²³⁹ con respecto a la información proveniente de las entrevistas, grupos focales y encuesta, pues los registros de información obtenidos de ellas están determinados no sólo por lo que la gente piensa y hace, sino por la imagen que quiere proyectar a su interlocutor (el entrevistador o los miembros del grupo de discusión)²⁴⁰. Los estudios de caso de planeación participativa son muy útiles a ese respecto, pues permiten examinar las motivaciones para la participación a la luz de las conductas de los diferentes agentes participativos en el proceso de planeación, y no sólo a partir de sus declaraciones.

²³⁷ Se entiende la esfera pública como el lugar de encuentro de la diversidad de intereses particulares en función de la construcción de un bien común que trasciende y da sentido a tales intereses.

²³⁸ Para el análisis que sigue se ha hecho uso de la información proveniente de la encuesta de opinión sobre participación ciudadana, así como de los estudios de caso realizados en el marco de esta investigación. También han sido consultados otros estudios realizados en el país sobre algunos mecanismos e instancias de participación.

²³⁹ La “vigilancia epistemológica” de la que habla Gaston Bachelard.

²⁴⁰ Una manera de “controlar” ese tipo de sesgo fue indagando sobre la valoración que terceras personas hacen de las motivaciones de los agentes participativos y de la ciudadanía en general.

La información arrojada por la encuesta muestra que en los procesos de participación aparecen los diferentes tipos de motivaciones señalados anteriormente. Se preguntó a los informantes un acuerdo con una de las cuatro frases enunciadas en el Gráfico 5.1. Las dos primeras aluden a motivaciones y conductas relacionadas con normas de cooperación y con esquemas de altruismo. La tercera coloca el énfasis en conductas corporativas y la cuarta en una racionalidad fuertemente egoísta. La motivación **racional altruista** presenta los mayores resultados (44% para el sector rural y 39% para el urbano), siguiéndole en orden de importancia la motivación ligada a **normas sociales** (43% para el sector urbano y 33% para el rural). En el primer caso es claro que la población de la zona rural está preocupada por resolver los problemas a través de la participación porque es quizás una de las herramientas más cercanas y propias que tiene la comunidad para darles solución. Aquí el cálculo de la acción está circunscrito al hecho de que la efectividad del gobierno es escasa y se requiere la participación de la comunidad para superar las dificultades colectivas.

En este punto es importante señalar que las motivaciones de los sectores pobres o de escasos recursos están más ligadas a la urgencia de resolver necesidades apremiantes. En ese sentido, el carácter de las motivaciones de la población más vulnerable estará marcado por la intención de mejorar sus condiciones de vida, a través de conductas que buscan el beneficio de la comunidad, pero buscando también –por la urgencia de sus necesidades– beneficios individuales o corporativos.

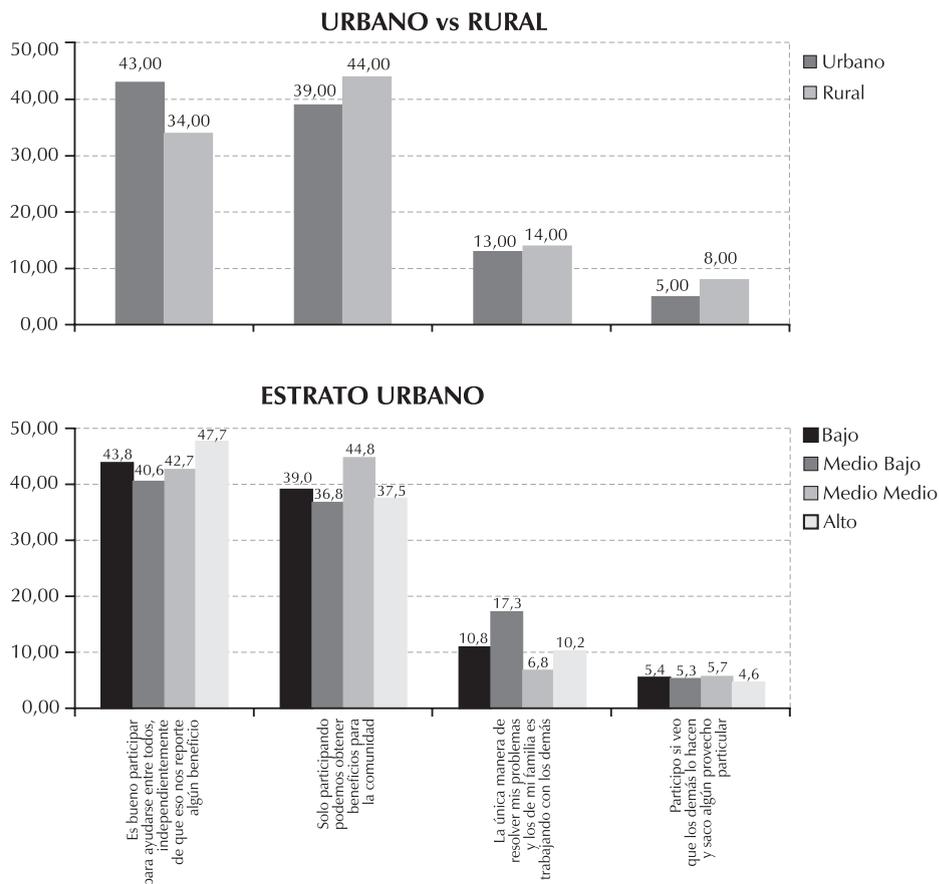
Al respecto, varias de las personas entrevistadas para este estudio coinciden en señalar que la gente busca obtener beneficios al decidir involucrarse en un escenario de participación. No solamente lucro, sino reconocimiento, autoestima e inclusión social. Más aún, como lo señalaba una funcionaria del sector salud en Medellín, la gente interviene en estas instancias porque tiene necesidades y les busca soluciones. Para decirlo de otra manera, la participación opera en concreto a propósito de situaciones que se definen en el espacio y en el tiempo y con referencia a individuos y grupos concretos. Es esa una dimensión ineludible, sin la cual difícilmente la participación operaría. La gente, especialmente los sectores excluidos o quienes están en situación de vulnerabilidad²⁴¹, tiene necesidades y encuentra en la participación una oportunidad para resolverlas.

En Bogotá, por ejemplo, es común encontrar que las personas participan en función de intereses particulares, sea territoriales, funcionales o sectoriales. Fue patente en los procesos de planeación local y distrital. La ciudadanía se motivó a participar, de manera más notoria,

²⁴¹ Ver los conceptos de vulnerabilidad y exclusión en MINUJIN, Alberto y BUSTELO Eduardo (editores), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Bogotá, Santillana, 1998.

■ GRÁFICO 5.1

Tipos de motivaciones según urbano, rural y estrato (%)



MOTIVACIONES	URBANO	RURAL	ESTRATO URBANO			
			Bajo	Medio Bajo	Medio Medio	Alto
Es bueno participar para ayudarse entre todos, independientemente de que eso nos reporte algún beneficio	43.0	34.0	43.8	40.6	42.7	47.7
Solo participando podemos obtener beneficios para la comunidad	39.0	44.0	39.0	36.8	44.8	37.5
La única manera de resolver mis problemas y los de mi familia es trabajando con los demás	13.0	14.0	10.8	17.3	6.8	10.2
Participo si veo que los demás lo hacen y saco algún provecho particular	5.0	8.0	5.4	5.3	5.7	4.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

para resolver necesidades urgentes de su sector, localidad o de grupo. Al respecto una funcionaria de la administración distrital planteó que “...fue muy evidente en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir del mismo lado*, donde se realizó un proceso de consulta que fue participativo. No es bueno o malo participar a raíz de un interés particular, el problema es cuando se estanca en el interés particular y no va más allá”.

En las ciudades de Cali y Valledupar ocurre algo similar: se advierte también una conexión estrecha entre las necesidades sentidas por ciertos sectores de las comunidades y las motivaciones en los procesos de participación. Un funcionario del sector privado en Cali señalaba que “los intereses personales pesan más que el bienestar colectivo, ese es el imaginario del caleño, un reto bonito para la participación ciudadana el superarlo”. En la misma línea, un líder comunitario decía que “lo que uno ve en la participación de muchos líderes es que está primero lo personal. Entonces eso impide que se desarrolle el trabajo; impide que las comunidades vean resultados... En las comunidades no se trabaja en equipo porque cada quien tiene diferente motivación”.

La dinámica de los sectores medios y altos no es la misma de los sectores más bajos de la población. Ellos no están tan presionados por necesidades y carencias propias y de su entorno familiar y vecinal. Ello no significa que demuestren un total desinterés por la participación. Como se señaló en anteriores capítulos, algunos sectores profesionales y de empresarios, especialmente la Cámara de Comercio, han actuado motivados por el deseo de contribuir al fortalecimiento de la esfera pública de deliberación, a la generación de propuestas de desarrollo local en las distintas ciudades y a la promoción de diversas formas de participación ciudadana. En esa medida, sus motivaciones están más directa y explícitamente ligadas a las responsabilidades públicas que tienen en el fortalecimiento de lo público como sectores interesados en promover el desarrollo local. En Bogotá, en Cali, en el área metropolitana de centro occidente, en Medellín y en muchas otras ciudades, estos sectores han actuado con una motivación que combina los intereses corporativos con una cierta vocación altruista y de beneficio colectivo.

De igual manera, los casos estudiados de Toribío, Magdalena Medio y Tarso evidencian motivaciones ligadas más a la construcción de lo público y del interés general. Por sus condiciones específicas de tradición histórica y cultural, el caso de Toribío es muy particular. Es notorio allí un fuerte componente solidario que expresa un conjunto de valores y patrones culturales relacionados con la acción cooperativa, el sentimiento de grupo y la identidad colectiva. Las motivaciones de la población y de sus dirigentes están estrechamente ligadas a normas sociales transmitidas de generación en generación y protegidas comunitariamente, que tienen como ejes centrales el afianzamiento de su cultura y el

trabajo mancomunado para superar colectivamente (la minga) las carencias que los han colocado en situación marginal, no sólo económica, sino política y culturalmente en el contexto de la región y del país. Son, además, normas y valores que defienden su autonomía frente a otras culturas. Recuértese que la comunidad indígena tiene un papel activo en la toma de decisiones. Estas son asumidas por toda la colectividad en el momento de tomarlas en la Asamblea luego de construir –también colectivamente– los consensos. En ese sentido, los individuos asumen las normas de solidaridad y bienestar colectivo y actúan con compromiso y responsabilidad en función de ellas.

La experiencia del Magdalena Medio, desarrollada en un contexto social y cultural completamente diferente, muestra ribetes parecidos. Se advierte allí, en efecto, un fuerte sentido de lo colectivo. La urgencia de la solución al problema de vulnerabilidad de las comunidades ante el conflicto armado en la zona ha llevado a que se fortalezca el sentido de lo público y se luche por encontrar salidas a la crisis mediante el trabajo solidario y colectivo de las comunidades y las autoridades. En esa perspectiva, se observa que los agentes participativos actúan con el propósito de unir esfuerzos para superar las adversidades que afronta la región, entre las cuales se destacan la pobreza, la violencia y la desinstitucionalización del Estado. En otras palabras, se aprecia una actitud de compromiso solidario y altruista que marca la pauta de desempeño en los procesos de participación ciudadana. El estudio realizado sobre esa experiencia señala que “no hay egoísmos, ni protagonismo individual, todos trabajan para una buena causa: la construcción de lo público, la planeación participativa y el desarrollo. Este altruismo se mueve con una opción de vida, como alternativa para superar la pobreza y la violencia. Los pobladores de esta región del país se dan cuenta que la única manera de satisfacer sus necesidades y alcanzar el desarrollo y la paz es mediante el concurso de todos los actores sociales, sin distinción de raza, sexo, partido o religión. Todos en un mismo propósito: reconstruir el tejido social”²⁴².

La Asamblea Constituyente de Tarso es otro caso en el que las motivaciones altruistas y solidarias son dominantes. La experiencia es relativamente reciente y hasta ahora está en construcción. No obstante, el análisis de la Asamblea Constituyente muestra que las motivaciones de los agentes participativos se orientan a superar la crisis financiera del municipio y a transformar las condiciones de pobreza y de marginalidad de las comunidades. Se está buscando orientar el desarrollo hacia la generación de condiciones de equidad y justicia social. Mediante procesos de participación colectiva, por parte de líderes comunitarios,

²⁴²CIDER, Balance de la participación ciudadana en Colombia. Sistema Regional de Planeación participativa del Magdalena Medio, Bogotá, pág. 23.

organizaciones sociales, funcionarios públicos y entes gubernamentales, se intenta cambiar las condiciones precarias de la población y se busca el fortalecimiento de lo público²⁴³.

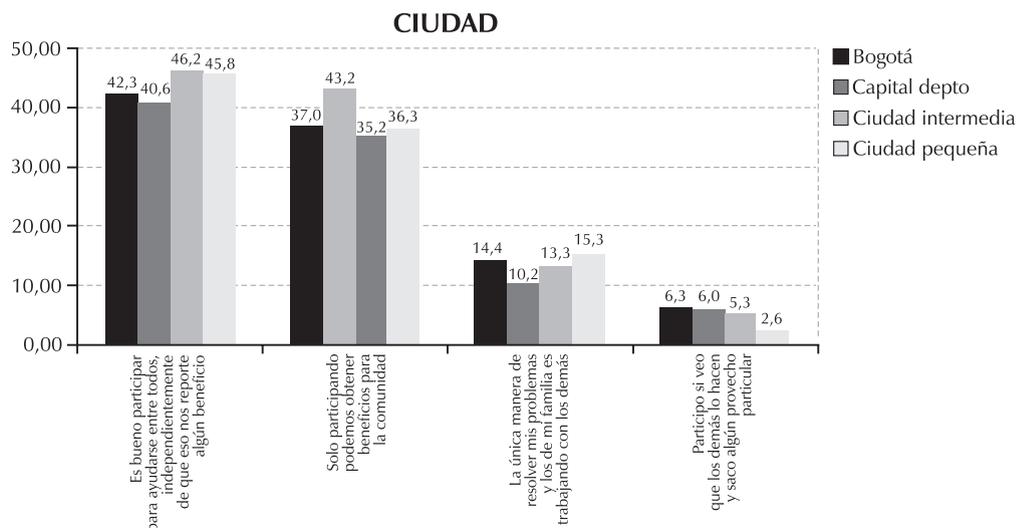
Aunque el Gráfico 5.1 presenta una cierta uniformidad en las motivaciones de los cuatro estratos urbanos (dominan las motivaciones altruistas y aquellas basadas en normas de cooperación), se observa de todos modos que este tipo de motivaciones tiende a ser un poco más fuerte en los estratos medio-medio y alto. De todos modos, se destaca el peso de las normas de cooperación en el estrato bajo (solidaridad de grupo por encima de cualquier tipo de cálculo racional), así como la jerarquía que surge de las respuestas proporcionadas por informantes de estrato medio-medio, los cuales adjudican mayor importancia a la motivación relacionada con la idea de que con la participación se pueden obtener beneficios para la comunidad, 44.7%. Es también el caso del sector rural que le confiere mayor papel a las motivaciones altruistas (44%), lo cual es explicable por sus condiciones de vida y por la poca respuesta que suelen obtener del Estado para la solución de sus problemas, ligados en lo fundamental con necesidades básicas no satisfechas. Las otras dos motivaciones tienen un peso significativamente menor en todos los estratos. Se destaca en las cifras del Gráfico 5.1 el peso comparativamente mayor en el estrato medio-bajo de las actitudes que hemos denominado corporativas: el 17.3% de los informantes de ese estrato se animan a participar siempre y cuando sean claros los beneficios para su familia y sus allegados. Para terminar, llama la atención que las motivaciones egoístas tienen los porcentajes más bajos y no existen variaciones entre los distintos estratos. Esto contrasta de alguna manera con los testimonios expresados por diversas personas en las entrevistas y en los grupos focales realizados para este estudio.

Desde el punto de vista del género no se advierten diferencias importantes en términos de las motivaciones de la población para participar (Gráfico 5.2). Tanto hombres como mujeres declaran razones atadas a las normas sociales. En cuanto al tamaño y tipo de ciudades existen ciertas variaciones. En todos los casos, excepto en las capitales de departamento, las normas sociales son las que rigen las conductas de los agentes participativos. Sin embargo, se destaca el peso significativo que las motivaciones corporativas y egoístas tienen en Bogotá (14.4% y 6.3%, respectivamente), en comparación con el resto de ciudades.

²⁴³ Vale la pena traer a colación la opinión de lo(a)s consejero(a)s de planeación del país sobre el nivel de motivaciones que tienen. En efecto, 51.2% manifiestan que tienen una motivación alta en la labor que desempeñan, 38.5% la califican de media y solo 6.9% le dan una calificación baja. Aunque resulta difícil interpretar exactamente el sentido de la motivación alta, media o baja, los datos reflejan una correspondencia entre la responsabilidad y compromiso de ser consejero(a)s y el trabajo que han realizado o están desarrollando. Ver DEFENSORIA DEL PUEBLO, op. cit.

■ GRÁFICO 5.2

Tipos de motivaciones según género y tamaño de ciudades (%)



MOTIVACIONES	GÉNERO		CIUDADES			
			Bogotá	Capital departamento	Ciudad intermedia	Ciudad pequeña
Es bueno participar para ayudarse entre todos, independientemente de que eso nos reporte algún beneficio	43.8	42.4	42.3	40.6	46.2	45.8
Solo participando podemos obtener beneficios para la comunidad	38.8	39.3	37.0	43.2	35.2	36.3
La única manera de resolver mis problemas y los de mi familia es trabajando con los demás	11.3	13.9	14.4	10.2	13.3	15.3
Participo si veo que los demás lo hacen y saco algún provecho particular	6.1	4.4	6.3	6.0	5.3	2.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

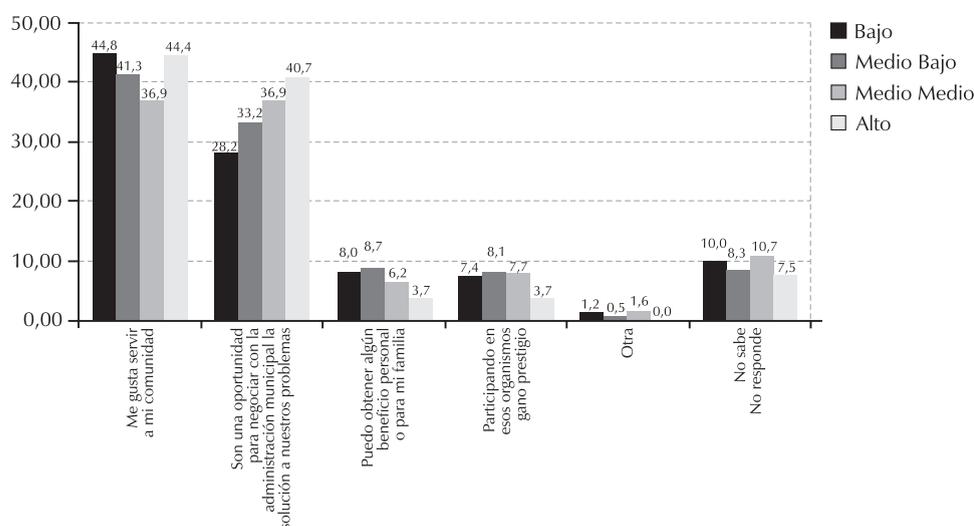
Igualmente, en las ciudades pequeñas las motivaciones corporativas particulares tienen cierta relevancia en la resolución de los problemas.

Se preguntó igualmente a las personas encuestadas sobre los motivos que las estimularían a intervenir en alguno de los espacios formales de participación. Casi la mitad de los informantes (46.3%) respondió que su interés principal sería servir a la comunidad. Un porcentaje menor (31.9%) valora en los organismos de participación la posibilidad de negociar

con la administración municipal la solución de los problemas colectivos. Estas dos opciones representan más de las tres cuartas partes de las respuestas. El resto se distribuye entre otras respuestas relacionadas con motivaciones de carácter más utilitario: obtener un beneficio personal o para la familia (8.6%) o ganar prestigio (8%) (Gráfico 5.3).

■ GRÁFICO 5.3

Motivos para intervenir en instancias de participación según tipo de ciudad y estrato (%)



MOTIVACIONES	CIUDADES				ESTRATOS			
	Bogotá	Capital depto	Ciudad intermedia	Ciudad pequeña	Bajo	Medio Bajo	Medio Medio	Alto
Me gusta servir a mi comunidad	46.5	42.9	44.3	46.5	44.8	41.3	36.9	44.4
Son una oportunidad para negociar con la administración municipal la solución a nuestros problemas	31.5	30.8	24.6	31.5	28.2	33.2	36.9	40.7
Puedo obtener algún beneficio personal o para mi familia	7.7	8.0	7.1	7.7	8.0	8.7	6.2	3.7
Participando en esos organismos ganamos prestigio	6.3	6.3	8.6	6.3	7.4	8.1	7.7	3.7
Otra	1.1	1.4	0.8	1.1	1.2	0.5	1.6	0
No sabe - No responde	6.9	10.6	14.6	6.9	10.0	8.3	10.7	7.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

■ Fuente: Napoleón Franco & Cía, Estudio sobre participación ciudadana, octubre de 2002. ■

La actitud de los diferentes estratos frente a la posibilidad de intervenir en algunos de los espacios de participación ciudadana permite hacer algunas observaciones de interés: en primer lugar, la percepción de que esa intervención es una herramienta de negociación de problemas con la administración municipal es más fuerte a medida que aumenta el estrato. En segundo lugar, es en los estratos bajos donde aparecen con mayor peso relativo las actitudes utilitarias (ganar prestigio u obtener beneficios). En tercer lugar, se destaca el caso del estrato medio: es el que presenta el porcentaje más bajo de motivaciones orientadas por normas sociales (36.9%) entre todos los estratos y el que muestra la proporción más alta de no respuesta. Esto podría ser explicable, de un lado, por su condición económica y, de otro, por una cultura política en la cual la participación es vista como un instrumento para resolver los problemas inmediatos de su entorno sin tener como eje de actuación el bien público.

Finalmente, llama la atención que el estrato alto arroja cifras superiores respecto a los demás en relación con las motivaciones de normas sociales y de racionalidad altruista, 44.4% y 40.7 % respectivamente y, de manera correlativa, las cifras más bajas en las respuestas correspondientes a motivaciones egoístas y corporativas.

Así, pues, la información examinada hasta ahora permite pensar que las motivaciones de la población de los estratos bajo y medio bajo están fuertemente mediadas por sus condiciones de vida en deterioro y ello tiene una incidencia muy grande en las conductas que esos sectores poseen para intervenir en el escenario público. Si bien la encuesta muestra que las motivaciones inspiradas en normas sociales y de carácter altruista tienen el peso mayor en la conciencia de estos sectores, la información cualitativa obtenida a través de entrevistas individuales y de grupo señalan el significado que tiene para la gente de estos estratos el logro de resultados concretos, inmediatos y que se traduzcan en beneficios individuales o de grupo que permitan resolver sus carencias y apremios. La situación de vulnerabilidad y de un espectro amplio de necesidades no satisfechas termina asociada a motivaciones que privilegian la obtención de resultados que benefician a los individuos, grupos o comunidades.

Es importante señalar a ese respecto que en todo proceso de participación siempre parece estar presente el interés individual, más aún en el caso de sectores con altos niveles de necesidades no resueltas. La cuestión no radica en que los intereses individuales y particulares jueguen en los procesos participativos y presionen la obtención de resultados que mejoren sus condiciones de vida. Tales intereses son válidos y están asociados a derechos claramente establecidos en la Constitución y en las leyes del país. El interrogante es si las conductas participativas se quedan encerradas en ese circuito o bien si trascienden hacia la esfera de los intereses colectivos, del bien público.

Precisamente, el reconocimiento de que existe algo más allá del interés particular es lo que lleva a algunas personas a buscar en la participación una vía legítima y adecuada –probablemente la más adecuada– para resolver sus necesidades. Cuando los miembros de los Consejos Municipales de Planeación de muchas ciudades del país y de departamentos discuten el proyecto de plan de desarrollo territorial lo hacen en su mayoría pensando en el bien de la ciudad y el departamento y no solamente –aunque también– en la mira de defender intereses particulares. Igual cosa puede decirse de los participantes en muy diversas instancias, como los comités de participación comunitaria en salud (Copacos), los comités municipales de desarrollo rural y otros.

La planeación zonal brinda también ejemplos en tal sentido. Probablemente, muchos pobladores se acercaron a las mesas de trabajo, a los encuentros ciudadanos, foros, talleres a ver cómo resolvían sus problemas. Pero el proceso mismo les mostró que también había que preocuparse por el barrio, por la comuna y por la zona. Incluso, por la ciudad. Lo ratifica el funcionamiento de la Constituyente de Tarso, en la que los voceros de la población no sólo agencian los intereses de las bases sociales a las cuales representan, sino que interactúan en función de los problemas del municipio (crisis financiera, coberturas de servicios, convivencia y paz, etc.). Igual cosa podría decirse de la experiencia de presupuesto participativo de Pasto, en la que los intereses de barrio y vereda intervienen en el momento de las decisiones, pero articulados a las posibilidades de recursos existentes en la ciudad, lo que implica priorización de proyectos y, en consecuencia, procesos de concertación en función de objetivos de ciudad, más que de comuna o barrio.

La visión de ciudad

Esto introduce un tema central, el de qué tanto los agentes participativos y la ciudadanía en general tienen una “visión de ciudad” que inspire y asigne sentido a su conducta colectiva. En el capítulo anterior se examinó parcialmente este aspecto, al estudiar la tensión que viven los agentes participativos entre las miradas micro y macro de su entorno. Interesa aquí analizar qué tanto esas miradas constituyen formas de ver la realidad que nutren las motivaciones para la participación (o para la no participación). La información disponible lleva a pensar que quienes logran trascender el interés micro, personal, de su familia o su entorno inmediato (vecindario) son en la práctica²⁴⁴ más la excepción que la regla. Precisamente el trabajo realizado por servidores públicos, por agentes de ONG, por dirigentes

²⁴⁴Subrayamos que en la práctica, pues, como ya se ha dicho, en el discurso la gente suele hacer declaraciones ideales en el sentido de que trabajan por su gente y por su ciudad.

calificados de organizaciones sociales, por profesionales que trabajan en los barrios y veredas del país le ha apostado en buena medida a colaborar para que la gente mire un poco más allá de su entorno inmediato y adquiera conciencia crítica sobre los problemas de su comuna o localidad y de su ciudad. De todos modos, en razón de su condición económica o de su cultura política la gente sigue privilegiando una noción de participación instrumental, en la que la satisfacción de necesidades es el motor principal y no una imagen de las necesidades de la ciudad. “Entre nosotros, afirmaba un concejal de Medellín, existe una conciencia muy barrial, el líder piensa en su cuadra, donde él vive, y se olvida del resto”. Algo parecido afirmaba una docente universitaria en un lenguaje más prescriptivo: “Hay que cambiar la forma de participar; tienen que llegar personas que realmente conozcan la ciudad, que quieran trabajar por ella, que tengan visión de ciudad. Eso aquí no existe. Los concejales escasamente se preocupan por defender sus nichos. Hay que mirar la política de forma moderna, hacer proyectos de ciudad, de región y de país”.

No obstante, hay que reconocer que se han dado avances –probablemente no suficientes– en esa dirección, derivados de la existencia misma de espacios de encuentro entre sectores muy diversos, espacios que, además, fueron creados para pensar la ciudad. Precisamente, el tema de la planeación territorial es por excelencia un escenario que posibilita trascender los intereses micro a los macro en la perspectiva de pensar sobre el municipio, departamento o país, de construir visiones compartidas de ciudad. Por ejemplo, muchos líderes populares o agentes participativos en instancias sectoriales tenían como referentes de sus declaraciones a su comunidad o su sector. Otros, de formación universitaria o de mayor experiencia en el trabajo comunitario, esgrimían argumentos más relacionados con una visión de ciudad. Uno de ellos hacía una declaración bastante optimista al respecto: “hemos asistido a un proceso de transformación de lo público en Medellín. Pasamos de reivindicación de demandas particulares a inquietudes frente a la gestión del Estado, de lo público, a cómo se están negando o no los derechos civiles, políticos y sociales”.

En Bogotá se advierte también que la cultura política de la ciudadanía ha ido ganando terreno, no suficiente, pero se ha avanzado. La idea de tener una visión compartida de la ciudad y de fortalecer el sentido de lo público se ha venido desarrollando desde hace más de una década tanto por parte de las administraciones distritales como desde las organizaciones sociales y de los agentes participativos. Al respecto un funcionario distrital argumenta que “...en el rol de los gobernantes locales en la promoción de la participación creo que hoy hay más conciencia de que la participación es fundamental para la construcción de sociedades más democráticas. Independientemente de que la gente esté muy convencida, hoy somos más conscientes de eso”. Por su parte un agente participativo señala que “...cuando se es consciente de que eres un sujeto político, que no vives aislado sino en grupo, entonces

sentir que uno es un sujeto social, político, deliberante y, que lo soy con otros, no puedo estar apartado”.

Esta conciencia del papel del agente participativo es clave para la construcción colectiva de visiones de ciudad y de lo público. Las motivaciones estrechamente ligadas a la conciencia de las responsabilidades públicas coadyuvan de manera importante a la formación de la cultura ciudadana y al mejoramiento de la gestión pública. Los encuentros ciudadanos en Bogotá fueron la expresión, con muchas dificultades, de la construcción de visiones compartidas a nivel de las localidades. En esos espacios se encontraron diferentes agentes con múltiples motivaciones e intereses con el propósito de conocer su localidad, de proponer soluciones a algunos problemas, de relacionarse de manera más horizontal con las autoridades locales y con el distrito, de generar confianza, en fin, de contribuir a la construcción de visiones compartidas. Es una experiencia bastante nueva, con dificultades, pero también es un laboratorio de construcción colectiva en la perspectiva de lo público y el bien común. Los consejeros tienen visión de localidad y solo falta dar el paso siguiente hacia la construcción de una mirada global y de largo plazo de la ciudad.

Por el contrario, la experiencia de planeación local en Cali refleja la carencia y, en consecuencia, la necesidad de construir una visión de ciudad que parta del conocimiento de las comunas. La planeación logró implantar en los ciudadanos y en los agentes participativos (miembros de los consejos de comunas y corregimientos) el interés y la motivación para dar solución a los problemas detectados en sus respectivas comunas, pero no logró estimular una visión de ciudad, entre otras cosas por el mismo diseño de los planes: se trataba de formular planes para las comunas y corregimientos sin una articulación con los problemas de la ciudad. La misma metodología impedía esa visión de conjunto y obligaba a pensar problemas y soluciones dentro de los límites territoriales. En ese sentido, la administración municipal tiene una cierta responsabilidad en cuanto al tipo de productos obtenidos en el ejercicio de la planeación local, pues creó un sistema ligado a lo territorial, pero desligado de lo global. Creó el sistema local de planeación pero no le imprimió significado al mismo en contextos más amplios. Invitó a la ciudadanía a preocuparse de los asuntos públicos –cosa que seguro logró, así haya sido solo en un universo restringido de agentes participativos– pero no le entregó las herramientas necesarias para que ese ejercicio beneficiara por igual a toda la ciudad²⁴⁵.

■
²⁴⁵ Algo parecido puede decirse de la planeación local en Bogotá. Falta una conexión entre la planeación local y la distrital. En otras palabras, como en Cali y, probablemente en Medellín, en Bogotá no se puede hablar de un sistema de planeación, lo que se convierte en real obstáculo para que la ciudadanía y, en particular, los agentes participativos construyan visiones de ciudad.

Algo distinto parece configurarse en las experiencias que tienen lugar en municipios pequeños como Tarso, Toribío, Versalles y muchos otros, en los cuales los acuerdos en torno a proyectos colectivos (el Proyecto Nasa, la Asamblea Constituyente, etc.) contribuyen de manera significativa a la construcción de un interés común, de una visión compartida y de motivaciones que trascienden los intereses particulares. Así lo expresó la presidenta colegiada de la Asamblea Municipal de Tarso: “lo que me llevó a participar son las mismas ganas de ver un Tarso mucho mejor...Muchos de los que estamos en este cuento tenemos intereses comunitarios, queremos un Tarso bonito, un Tarso con mejor nivel de vida, con mejor educación, que en todos los sentidos esté bien...”.

La cooperación comunitaria

Puede argumentarse que la participación ha desatado ciertos valores encadenados a la solidaridad, la cooperación, el establecimiento de redes y alianzas y el fortalecimiento del tejido social. La democratización de la esfera pública en muchos municipios colombianos viene aparejada por estos nuevos comportamientos y *ethos* sociales. En los casos estudiados se observa que los procesos de participación se relacionan con la forma en que la ciudadanía opta por mejorar sus condiciones de vida y los gobiernos locales dan respuesta a las demandas ciudadanas.

Según los datos de la encuesta un porcentaje importante de las personas está dispuesto a trabajar con sus vecinos en la solución de los problemas: 76 de cada 100 personas respondieron afirmativamente al respecto. Esta disposición es levemente mayor en las ciudades pequeñas y en Bogotá (80% y 77.8%, respectivamente). En las ciudades intermedias y en las capitales de departamento, aunque el patrón de comportamiento sigue siendo el mismo, se advierte un porcentaje de personas que condicionan su colaboración al objetivo de la cooperación (Ver Gráfico 5.4). Esto significa que esta última estaría marcada por el carácter de la iniciativa, los resultados esperados de la misma y el nivel de confianza en los vecinos, para citar solamente algunos factores.

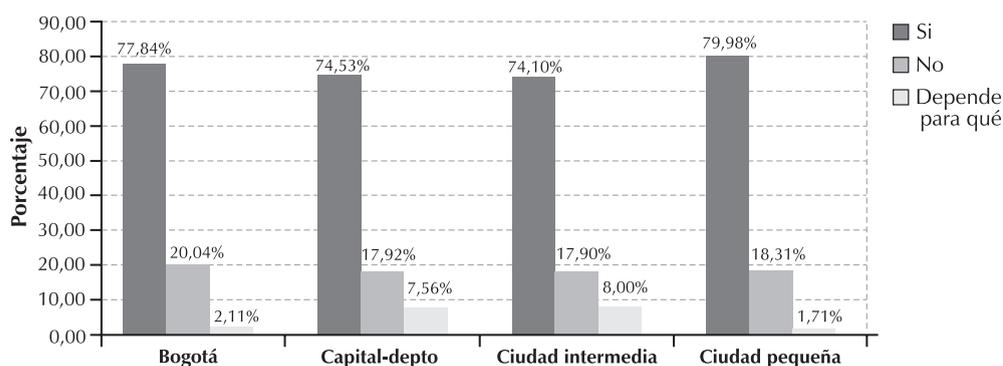
Esta disposición a cooperar en el vecindario poco o nada tiene que ver con el conocimiento que tengan las personas de las instancias de participación ciudadana (Cuadro 5.1)²⁴⁶. En el cuadro se advierte claramente que no se requiere conocer las instancias para desarrollar acciones de cooperación y ayuda mutua con los vecinos para la resolución de los problemas²⁴⁷. Esto puede significar que en la cultura de la gente está interiorizada la idea de la

²⁴⁶ Se construyó un índice sumatorio de conocimiento de instancias de participación (ICIP), a fin de tener una imagen más global del conocimiento que tienen las personas sobre dichas instancias.

²⁴⁷ El chi-cuadrado no es significativo, lo que lleva a aceptar la hipótesis nula de independencia entre las variables.

■ GRÁFICO 5.4

¿Estaría usted dispuesto(a) a trabajar con sus vecinos en la solución de los problemas de su barrio o vereda?



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

■ CUADRO 5.1

Disponibilidad a trabajar con los vecinos según índice de conocimiento de las instancias de participación (%)

DISPONIBILIDAD A TRABAJAR CON LOS VECINOS	NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN (ICIP)			TOTAL
	Bajo	Medio	Alto	
Sí	78.8	77.5	77.3	78.0
No	17.4	19.6	14.7	17.4
Depende para qué	3.7	2.9	8.1	4.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

colaboración y apoyo a los vecinos y, además, que no es preciso conocer el mundo y la racionalidad de la participación ciudadana para decidirse a trabajar con los demás en el vecindario para resolver los problemas comunes. La lógica de la cooperación y la de la participación en el escenario público parecen, pues, no tocarse y caminar por senderos diferentes.

En contraste con lo anterior existe una estrecha relación entre la disposición a cooperar y el tipo de motivaciones que expresa la gente para intervenir en escenarios de participación ciudadana (Cuadro 5.2)²⁴⁸: las personas que tienen como regla general colaborar con sus vecinos para la solución de sus problemas tienden, más que los que no, a apoyarse en motivaciones basadas en normas sociales o en racionalidades altruistas. Este aspecto resulta relevante pues permite entrever la lógica que inspira el comportamiento de la ciudadanía y de los agentes participativos en los espacios de participación ciudadana. En efecto, con lo señalado hasta ahora se puede decir que la disposición a cooperar con los vecinos está relacionada más con las motivaciones para la participación que con el conocimiento que se tiene de las instancias de participación ciudadana. En otras palabras, independientemente de que se conozcan los espacios formales de intervención de la ciudadanía, el deseo de cooperar con los vecinos es un factor clave que puede incidir en las motivaciones solidarias para intervenir en la escena pública. De igual manera, una mayor proporción de quienes no están dispuestos a cooperar poseen motivaciones más ligadas a conductas corporativas o utilitarias.

Al mismo tiempo, los procesos participativos crean condiciones para incrementar los encuentros y las diversas formas de cooperación entre personas de un territorio, lo que fortalece las motivaciones basadas más en la convicción y en la solidaridad que en propósitos utilitarios o corporativos. Hay, pues, una relación recíproca entre cooperación social y motivaciones para participar en función de intereses compartidos. Las motivaciones para la participación tienden a nutrirse de racionalidades altruistas y a apoyarse en normas sociales en la medida en que existan niveles de organización y conductas de cooperación y solidaridad entre las personas; un tejido organizativo fuerte aumenta las probabilidades de que la participación se potencie y logren mejores resultados.

Esto se aprecia en algunos de los casos estudiados. Por ejemplo, en Pereira fue posible percibir en el proceso de formulación de los planes zonales que las motivaciones de los líderes participantes fueron transformándose a medida que ellos y sus organizaciones se fueron encontrando y tejieron relaciones de cooperación: en un comienzo, las demandas de la población obedecían en lo fundamental intereses corporativos y utilitarios (resolver el problema personal, de la familia, del vecindario inmediato); luego, fueron apareciendo razones más ligadas con el beneficio colectivo y poco a poco los líderes fueron ganando en la convicción de que la participación es un medio indispensable para resolver muchos problemas compartidos. Esto, a su turno, fue generando nuevas redes y alianzas que le imprimieron dinamismo y compromiso al proceso de planeación. Incluso, puede señalarse que es el

²⁴⁸ Chi-cuadrado con una significación del 100%.

■ CUADRO 5.2

Motivaciones de los agentes participativos según colaboración con los vecinos (%)

MOTIVACIÓN	Estaría usted dispuesto a trabajar con sus vecinos en la solución de los problemas de su barrio o vereda			TOTAL
	Sí	No	Depende	
Es bueno participar para ayudarse entre todos	42.8	39.5	51.5	42.7
Solo participando podemos obtener beneficios para la comunidad	41.2	32.6	34.3	39.3
La única manera de resolver mis problemas y los de mi familia	13.0	13.1	8.1	12.7
Participo si veo que los demás lo hacen y saco algún provecho	3.0	14.8	6.1	5.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002.■

tejido social y las redes que se establecieron las que han trabajado más por la sostenibilidad del proceso, antes que la voluntad política de la administración municipal.

En el municipio de Tarso las organizaciones de campesinos y otras organizaciones sociales, constituidas desde hace varios años, fueron el ingrediente fundamental para potenciar los procesos de participación. Como ya se mencionó, Tarso tiene cierta tradición de organización campesina que ha estado ligada a la reivindicación de sus demandas y a la lucha por la tierra. Como bien lo indica un vocero de la Asamblea Constituyente: “la chispa fundamental para participar y darle inicio a este proceso organizativo de la Asamblea Municipal Constituyente viene de mucho antes; ésta no nace de dos años para acá. Para mi concepto, su nacimiento se da hace unos treinta años, debido a que parte de un proceso de toma de tierras en los años 70 donde los campesinos tuvimos una gran cantidad de conocimiento, incluso de capacitación”. Ese nivel organizativo ha contribuido a que la ciudadanía tome conciencia de la necesidad de participar y de sacar en forma colectiva al municipio de la crisis económica, social y política que está atravesando. A su vez, el avance del proceso constituyente ha ganado adeptos a la participación y ha movilizadado diversos sectores ciudadanos fortaleciendo el tejido social local.

Distintos testimonios recogidos en ese municipio expresan, además, ideales colectivos, por ejemplo la necesidad de darle una reorientación a la forma de hacer política y a los estilos de gestión pública, a fin de que el Estado cumpla con su misión de actuar en función de la

colectividad. Esos ideales se formulan desde convicciones ideológicas individuales que apuntan a un cambio en el ordenamiento político local orientado al fortalecimiento de la esfera pública: “estoy en la Asamblea Municipal Constituyente –afirmaba un líder de Tarso– porque me gusta y aspiro a tener una forma diferente de hacer política, no solamente en Tarso sino propender porque se haga extensiva a toda Colombia”. Otro apuntaba en la misma dirección: “Me motivó trabajar en el proceso para luchar contra la crisis que se estaba viviendo en el municipio de Tarso. El hecho de saber que podíamos participar de las decisiones y no seguirle dejando esto a los politiqueros de siempre, de saber que si todos participamos sacábamos el municipio adelante, nos convenció de orientarnos por ese camino”. Y un tercero señalaba: “Pienso que lo que une a tan diversos sectores en el proceso es esa necesidad de cambio, de buscar alternativas donde haya mejor participación de la comunidad y se busque una nueva cultura de hacer política y procesos; que la administración pública pueda ser más en beneficio de toda la comunidad”

En el Magdalena Medio las condiciones de violencia política, de pobreza y de crisis social han motivado a diferentes organismos, organizaciones y líderes a emprender un conjunto de acciones cuyo objetivo es la consecución de la paz mediante el compromiso de diversos sectores en la construcción de lo público y en la configuración de una nueva ética ciudadana, en la transformación de las actividades políticas y en la cualificación y fortalecimiento de las administraciones municipales para la implantación de un modelo de desarrollo humano que ponga en práctica estrategias de equidad y de superación de la pobreza.

La participación entonces es entendida como un instrumento vital para el logro de esos propósitos, “como (una) estrategia para afianzar los procesos de construcción regional; generar conocimiento colectivo que organiza, dirige y controla los proyectos que se adelantan en la región; superar la ‘cultura de la pobreza’ que impide el acceso de la mayoría de los pobladores a bienes y servicios y que se arraiga en las prácticas culturales tradicionales sin pensar en el futuro y sin construir ideales para alcanzar este futuro”²⁴⁹. La implantación del sistema de planeación ha encontrado un terreno abonado en términos de la existencia de organizaciones sociales con cierta tradición y contribuye a la creación y fortalecimiento de algunas organizaciones sociales. Las organizaciones de pescadores, la Red de jóvenes, la Red de mujeres, la Red de emisoras comunitarias, las veedurías ciudadanas, entre otras, se aglutinan alrededor de la formulación y puesta en marcha de los planes de desarrollo y de la incidencia en las políticas públicas. El sistema de planeación contribuye a la inclusión de diversas organizaciones en ese proceso y les brinda las herramientas necesarias para la construcción de nuevas redes y para la creación y robustecimiento del tejido organizativo.

²⁴⁹CIDER, op. cit, pág. 6.

En Bogotá la experiencia de la planeación local ha sido significativa para la creación de niveles de confianza, de un lenguaje compartido y de motivaciones solidarias entre los agentes participativos. El surgimiento de nuevos agentes y de nuevos liderazgos posibilitó que el proceso se enriqueciera y tuviera nuevas dinámicas. En el estudio que realizó la Fundación Corona sobre la planeación participativa en el Distrito quedó en claro que los encuentros ciudadanos y las comisiones de trabajo²⁵⁰ contribuyeron a crear nuevas miradas de la población en torno a la participación y a su eficacia para acercar el Estado a los ciudadanos. Quienes participaron en dicha experiencia consideraron que valió la pena intervenir en estos procesos porque se aumentó el nivel de conocimiento sobre la localidad, la administración local y distrital y la ciudad (aunque en menor proporción), por la posibilidad de fortalecer los lazos con otras organizaciones y líderes y por la configuración de alianzas y redes que pueden potenciar el trabajo de la comunidad en el mejoramiento de las condiciones de vida. El estudio mencionado arrojó resultados como éstos: 96.1% de los miembros de las comisiones de trabajo señaló que valió la pena participar; 94.7% demostró intención de volver a participar en la planeación territorial y, 94.6% argumentaron que esta experiencia fortaleció las condiciones de asociación²⁵¹.

LA NO-PARTICIPACIÓN

Casi la mitad de los encuestados (48.9%) declaró no estar dispuestos a lanzarse como candidatos a una de las instancias formales de participación ciudadana en sus municipios si los invitaran a hacerlo y un 14.9% no sabe si lo haría. Hay personas que no solamente ven con recelo o con apatía la participación en los asuntos locales, sino que abiertamente declaran no estar dispuestas a involucrarse en ese tipo de experiencias colectivas. Las razones son muy variadas (Cuadro 5.3): entre las principales se destacan no tener condiciones ni aptitudes para el ejercicio de ese tipo de representación (31.6%), la falta de gusto y motiva-

²⁵⁰ Las comisiones de trabajo estuvieron conformadas por personas que participaron en los encuentros ciudadanos y tuvieron como función formular y evaluar, de manera técnica, los proyectos en los que se concretan las propuestas estratégicas locales.

²⁵¹ Fundación Corona, "Formulación participativa de los planes de desarrollo de las localidades de Bogotá 2002-2004. Documentación, Seguimiento, Evaluación", Bogotá, junio de 2002, pág. 29, capítulo II, sección B. En una serie de reuniones organizadas por la Secretaría de Gobierno de Bogotá con miembros de los consejos de planeación local, con el propósito de evaluar la experiencia de los encuentros ciudadanos, los consejeros de cinco localidades (Chapinero, Teusaquillo, Barrios Unidos, Usaquén y Suba) fueron unánimes en señalar que los encuentros ciudadanos fueron muy positivos para crear entre la población nuevas actitudes de colaboración, solidaridad y nuevas relaciones con el gobierno distrital, más abiertas a la iniciativa ciudadana (El equipo de investigación participó como observador en esta reunión).

■ CUADRO 5.3

**Razones para no lanzarse como candidato
a un organismo de participación ciudadana (%)**

RAZONES	%
Porque no tengo condiciones	31.6
Porque no me gusta	24.7
Porque yo no entiendo los asuntos de la política	20.9
Porque esos organismos son nidos de politiquería y corrupción	20.2
Porque no soy líder	8.2
Porque esos organismos no ayudan a resolver los problemas	6.7
Porque esos organismos son pura burocracia	3.2
Otra	3.0

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

ción para hacerlo (24.7%), el desentendimiento con los asuntos de la política (20.9%) y la visión que se tiene de esos organismos como nichos de politiquería y corrupción (20.2%).

Hay, pues, dos categorías de razones: aquellas que aluden a la persona misma y aquellas relativas a los organismos de participación. Hay quienes, teniendo ganas y aptitudes, no lo hacen porque no creen que los espacios de participación sean los más adecuados y sirvan para realizar una labor eficaz a favor de la población. Por el contrario, tienen una imagen muy negativa de estos espacios y por ello ni siquiera contemplan la posibilidad de servir a su colectividad como sus miembros. Pero, la mayoría de las razones de la no participación se refieren a posiciones o rasgos personales que van en contravía de la posibilidad de participar. Cabe resaltar en ese sentido la distancia interpuesta entre estas personas encuestadas y el mundo de la política. En otras palabras, no se percibe una responsabilidad cívica con ese tipo de asuntos de la vida colectiva y, por eso, prefieren mantenerse al margen.

Pero existen otros obstáculos para que la gente participe, algunos de ellos relacionados con las actitudes de las personas, otros con las condiciones externas de la participación. Se preguntó, en efecto, a los encuestados qué obstáculos eran los que impedían el ejercicio de la participación ciudadana. El Cuadro 5.4 presenta los principales.

Aparecen nuevos elementos en esta respuesta: de una parte, el tema ya mencionado en el capítulo anterior sobre la falta de información, uno de los insumos claves de la participación. Sin ella, los agentes participativos y, en general, la población tienen que enfrentar grandes dificultades para tomar buenas decisiones. De otra, el tema de la desconfianza

■ CUADRO 5.4

Obstáculos a la participación ciudadana (%)

OBSTÁCULOS	%
La falta de información	68.0
La desconfianza de la gente hacia los demás	36.9
El desconocimiento de los derechos por parte de la gente	35.1
La falta de voluntad de los políticos	31.1
La falta de conciencia de la gente	30.0
La falta de tiempo	28.9
El conflicto armado	24.4
La inexistencia de mecanismos adecuados	13.2
La legislación muy rígida y exigente	3.2
Otro	0.8

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002.■

social. Esta parece ser una de las barreras de mayor peso en la decisión de la gente de no participar. Ya se dijo que la desconfianza no es otra cosa que la incertidumbre acerca del comportamiento de las personas en circunstancias particulares, debido en buena parte a la ausencia de normas y de acuerdos colectivos acerca de las pautas de conducta más convenientes para la sociedad. La desconfianza trae consigo retraimiento y, por tanto, debilitamiento de lo público. Aleja a los ciudadanos unos de otros, los vuelve prevenidos ante las actitudes y conductas de sus semejantes y, en consecuencia, se convierte en desestímulo para la cooperación y, por ende, para la formación de capital social.

Otros obstáculos tienen que ver con el desconocimiento de los derechos por parte de la gente y la falta de conciencia acerca de lo que significa la participación como un medio para resolver problemas colectivos y, por tanto, como un fin deseable. Se refiere ello precisamente a la ausencia de convicciones sobre los derechos, los deberes y la responsabilidad civil de cada quien. Si a ello se suma la ausencia de voluntad política de las autoridades municipales y de los agentes políticos para promover y fortalecer la participación, junto a las debilidades y carencias del marco legal e institucional de la participación, queda a la vista un variado mapa de barreras a la participación. Varios de factores –la mayoría– aluden a componentes de cultura política (conciencia ciudadana, información sobre los asuntos públicos, la desconfianza hacia el prójimo y la falta de conciencia sobre derechos y deberes, para citar los más relevantes) y ponen de presente, en consecuencia, que en materia de no participación las razones son de fondo. Sustituirlas por otras que favorezcan el interés ciudadano por la participación constituye un reto no fácil, de gran envergadura y de larga duración.

Estas razones están en parte relacionadas con los motivos que tiene la gente para no cooperar con sus vecinos en la solución de los problemas de su barrio o vereda. En efecto, como se muestra en el cuadro 5.5, tales motivos se refieren principalmente a la falta de tiempo y de recursos, a la falta de gusto por ese tipo de actividades, a los conflictos existentes en el barrio o vereda y a la falta de colaboración de los vecinos y, finalmente, al monopolio que algunas personas tienen sobre el liderazgo local. Otras razones de menor peso, aunque muy significativas, son la desconfianza que reina en el vecindario y la delegación en otras personas de esas responsabilidades. Como puede verse, las razones para la no cooperación son muy variadas, pero aluden a los factores que a lo largo de estas páginas han sido detectados como responsables de las principales debilidades de la participación en la vida local. Los motivos son, además, muy similares a los enunciados en la respuesta a por qué casi la mitad de los informantes no aceptaría representar a sus congéneres en alguna instancia participativa.

En suma, hay un cuerpo de razones que tienen que ver con situaciones personales (falta de tiempo, recursos o conocimiento sobre el arte de la acción solidaria), con maneras de mirar el escenario público y con condiciones externas, especialmente la desconfianza, los conflictos y las pugnas por el liderazgo, que entorpecen el desarrollo de los procesos participativos. Ellas configuran un perfil de cultura política poco emparentada con los ideales, los valores y las prácticas democráticas.

■ CUADRO 5.5

Razones por las cuales la gente no está dispuesta a cooperar en la solución de los problemas de su vecindario (%)

RAZONES	%
No tengo tiempo ni recursos	48.8
No me gusta participar en las cosas del barrio o la vereda	30.1
En el vecindario hay mucho conflicto y poca colaboración	22.3
Hay gente que monopoliza las organizaciones y no deja participar	21.3
No confío en la gente de mi barrio o vereda	16.5
No tengo ningún motivo en especial	13.9
Para eso están la Junta de Acción Comunal y otras organizaciones	9.0
Otras	0.2

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002.■

LOS DESENCANTOS DE LA PARTICIPACIÓN

No sólo hay motivaciones. También hay desencantos. Existe hoy en algunos sectores de la población una cierta sensación de frustración con la participación ciudadana en Colombia. Es un sentimiento compartido por ciudadanos y ciudadanas, por líderes que se han involucrado desde hace tiempo en eventos colectivos en las ciudades y que, no obstante el optimismo de algunas personas que ven avances en la organización y en la movilización ciudadana, así como en un cierto cambio de mentalidad hacia lo público, piensan que el ciclo se encuentra actualmente en un punto bajo.

Ese desencanto se refiere no solamente al proceso mismo, sino a los resultados (ver Capítulo 7). Al proceso, en el sentido de que los líderes sienten que su trabajo ha servido poco pues su participación ha tenido escasa incidencia en las decisiones locales. Varios de ellos sienten que las decisiones están tomadas de antemano y que las instancias de diálogo con las administraciones municipales no son más que una ocasión para ratificarlas y legitimarlas. En Medellín, por ejemplo, el punto crítico son los planes zonales: para varios líderes entrevistados los planes perdieron prestigio y dejaron una alta dosis de desengaño en la gente. En un lenguaje muy gráfico y coloquial uno de ellos decía: “para qué tanta botadera de corriente si después nos ‘hacen pistola’”. A la administración del alcalde Luis Pérez (2001-2003) se la acusa de poner en marcha una estrategia instrumental de participación. Acepta el diálogo con la gente y con sus representantes bien sea para conocer su opinión o para involucrarla en la ejecución de programas y proyectos menores, pero no en la formulación de políticas, ni siquiera en el control de la gestión.

Pero también es un sentimiento con respecto al producto de la participación pues no se observa coordinación y consistencia en las tareas realizadas: no hay coherencia entre planes y proyectos, no hay continuidad de procesos, no hay coordinación en la acción institucional. Aunque uno de los funcionarios de la Alcaldía de Medellín entrevistados aseguró que el programa de gobierno era uno y que la administración actuaba al unísono, bajo el liderazgo del alcalde, lo que se aprecia es una acción de las distintas dependencias con lógicas propias, no orgánicas. Lo decía claramente el presidente del Consejo de Planeación: “Hay una gran explosión de planes, uno ya ni sabe cuál es el plan de este país”. Se refería al plan de desarrollo municipal, al plan de ordenamiento territorial, al plan estratégico de Medellín, al plan metropolitano y a los planes sectoriales (educación, salud, medio ambiente).

En el caso de Cali también se aprecian parecidos desencantos, más aún cuando en esa ciudad se le ha conferido un valor importante a la participación, por lo menos en el plano de los discursos. Hoy, los desencantos de la participación son evidentes. La corrupción de la que ha sido víctima la ciudad, la incidencia del narcotráfico, la crisis financiera, política

y social han contribuido a menguar la importancia de la participación y, por supuesto, han disminuido las posibilidades de la ciudadanía para intervenir en las políticas públicas. En ese sentido, por ejemplo, la coordinadora del Consejo Territorial de Planeación entre los años 1995 y 2000, señaló que “ahora la gente no participa porque no hay suficiente información. Además hay condiciones económicas que no permiten a las personas participar, pues se preocupan por tratar de resolver la subsistencia. La crisis en Cali ha sido muy dura y ello ha limitado que se creen redes, pero de todas formas hay algunas (...) Ha habido frustración porque varias instancias son consultivas”. Una funcionaria de la administración municipal en esa ciudad señalaba al respecto que “la gente no participa por la desconfianza de los procesos o del mecanismo mismo. La gente sabe que la participación compromete y eventualmente se la ve como politiquería”.

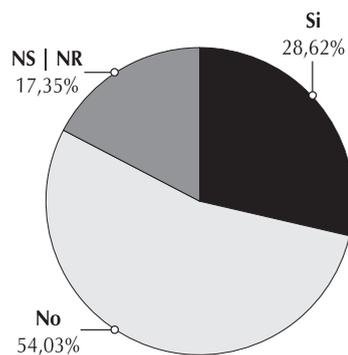
Vale la pena examinar en este punto la imagen que tiene la gente sobre el apoyo que los partidos políticos y las administraciones municipales le otorgan a la participación. Examinando los datos de la encuesta se aprecia que la gente poco cree que los partidos políticos le den alguna prioridad a la participación; por el contrario, perciben que para ellos es un factor que puede contrarrestar su acción y sus prácticas políticas, por cuanto la ciudadanía demandará cada vez más ser tenida en cuenta para la toma de decisiones (Gráficos 5.5 y Gráfico 5.6). De otra parte, algunos valoran la participación como un mecanismo que puede contribuir a mitigar los problemas y conflictos con la comunidad y, por tanto, apoyan niveles de participación que no sobrepasan los de consulta e iniciativa.

Una buena proporción de la población cree que a los políticos no les interesa apoyar la participación y esto se refleja en la poca apertura a la intervención ciudadana por parte de los gobiernos locales; también se esgrimen razones referidas a la poca importancia que se le otorga a la participación. El escaso o nulo apoyo a la intervención ciudadana, los límites que le colocan a la misma y el desinterés de los partidos políticos y de los gobiernos locales tiene incidencia inmediata en la generación de desencantos y apatía de la ciudadanía para involucrarse en los asuntos públicos.

En Bogotá también hubo manifestaciones de desencanto de los líderes sociales frente a la participación. Si bien aceptan que se ha avanzado en la perspectiva de la construcción de lo público, en la creación de nuevas instancias y mecanismos de participación como la planeación territorial, en el fortalecimiento de nuevos agentes y de redes de asociación, también expresan una cierta frustración. Varios argumentos se esgrimen al respecto: de un lado, plantean que la comunidad y los agentes participativos no cuentan con las suficientes herramientas conceptuales y técnicas para que su actuación sea efectiva. También indican que los espacios y las instancias de participación convocan un número demasiado

■ GRÁFICO 5.5

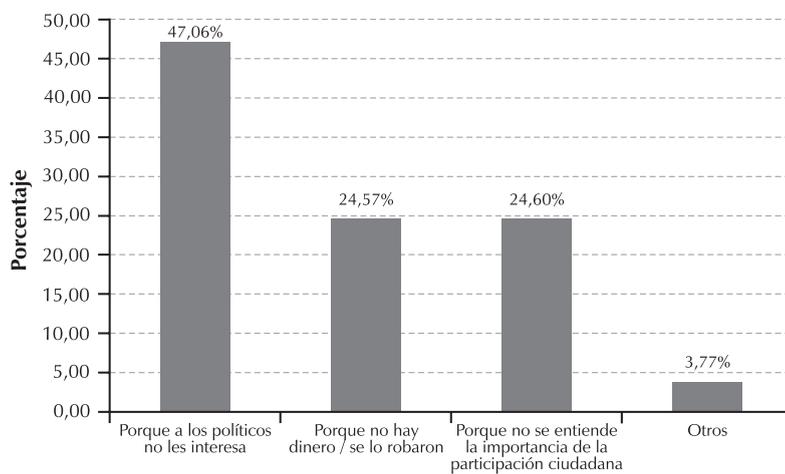
¿Los partidos políticos y sus dirigentes apoyan la participación ciudadana?



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

■ GRÁFICO 5.6

¿Cuál cree que es la principal razón para que la alcaldía no apoye la participación ciudadana?



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

grande de personas, lo cual reduce las posibilidades de llegar a consensos. De igual manera, señalan que la existencia de varios mecanismos de participación, que no sobrepasan la frontera de la información, la consulta y la presentación de iniciativas, desestimulan la participación por su poca capacidad de incidencia en la toma de decisiones. Además, señalan, la oferta institucional de la participación no es suficiente para la transformación de las condiciones de vida y de prácticas clientelistas y burocráticas.

Un profesor universitario sugiere al respecto: “la gente que participa encuentra un desfase entre las demandas de participación y la oferta institucional de participación; por eso se ha dado el desencanto e, incluso, éste es el principal factor para que la gente se organice en ‘prácticas informales’ para incidir y utilizar una instancia, norma, programa, presupuesto, una convocatoria. Pero su finalidad no es depender de la oferta estatal y de las instituciones y convertirse en una prolongación de una voluntad normativa. El desencanto tiene como resultado la exploración por parte de grupos sociales de nuevas fórmulas y prácticas de participación”.

En síntesis, los factores que han motivado este desencanto son varios y de muy diversa índole. En primer lugar, la percepción por parte de distintos sectores sociales de un cierto agotamiento de las posibilidades de participación como consecuencia de las estrategias puestas en marcha en las administraciones municipales. Los gobiernos locales han logrado imponer su punto de vista estableciendo una relación con la población en términos de consulta y, si acaso, de control ciudadano de la gestión pública. Como ya se dijo, esta figura de una participación débil y al mismo tiempo instrumental, define una curva descendente de la participación, que contrasta abiertamente con el ascenso que experimentó la acción colectiva durante la mayor parte de la década del 90 y ha generado en la mente de muchos habitantes la sensación de que es poco lo que se puede hacer. Y en los casos en los que se logra involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, ésta se restringe a acciones de poca envergadura, que no tienen un impacto alto en las decisiones centrales de la gestión pública.

Lo que refleja esta situación es el choque de por lo menos dos imaginarios diferentes de participación: de un lado, la participación como un medio para que distintos sectores de la sociedad puedan incidir en las decisiones públicas locales a través de instancias y mecanismos consagrados por la constitución y la ley; de otro, la participación como una forma de mantener el contacto con la gente para conversar, conocer sus opiniones e inquietudes y solicitar su colaboración en la ejecución de ciertos programas definidos unilateralmente por el gobierno municipal.

El alcance de la participación, así como los medios que deben ser utilizados y el rol de los distintos agentes es muy diferente en una y otra opción. Durante la década del 90 la parti-

participación, mal que bien, se acogió al primer modelo, o por lo menos se la impulsó con esa orientación. Hoy se advierte que la participación en ciudades como Medellín, Pereira, Valledupar y, en alguna medida, Cali ha optado más por la segunda vía. Por ejemplo, en Medellín la administración actual ha logrado modificar sustancialmente las prioridades en este campo: ya no son los planes zonales, sino las mesas barriales; ya no es la concertación sino la consulta; ya no son los individuos o sus organizaciones quienes impulsan el proceso, sino la administración municipal que controla su rumbo.

El conflicto armado es otro factor que debe ser tenido en cuenta, en la medida en que ha obligado a ciertos líderes a replegarse y a evitar riesgos relacionados con el protagonismo en la vida pública, lo que ha incidido en el alcance y la fortaleza de los procesos participativos. Pero también en el sentido de que los actores armados han penetrado las organizaciones sociales y los espacios de participación obligando a algunos de sus miembros a seguir sus instrucciones y a realizar las tareas por ellos diseñadas.

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA:

DISEÑO Y EXPERIENCIAS



diferencia de otros escenarios de participación ciudadana en la gestión pública, la planeación participativa tiene dos particularidades: en primer lugar, convoca al conjunto de la sociedad a una reflexión sobre su presente y su futuro. Nadie puede ser excluido de ese ejercicio, en tanto las decisiones que se toman en dicho escenario a todos y todas conciernen. En segundo lugar, quienes acuden a él asumen implícitamente el doble compromiso de velar por sus particulares intereses y, sobre todo, de pensar la ciudad, el municipio, el territorio de manera global, en sus múltiples dimensiones, en su real magnitud. Esto convierte a la planeación participativa en un proceso político de alta complejidad. Político, en la medida en que quienes intervienen en él se ven de algún modo obligados a encontrar el equilibrio entre sus conveniencias personales o de grupo y las del conjunto de la población. Al fin de cuentas, las decisiones adoptadas deben regirse por el principio de la primacía del bien común. Complejo, pues tales decisiones deben fundamentarse en una lectura holística del territorio (espacial, económica, social, cultural y política) y en un diseño que establezca una combinación ideal entre lo urgente y lo importante, entre lo inmediato y lo estratégico.

La planeación participativa combina, por tanto, ingredientes técnicos y sociopolíticos. Los primeros son necesarios para construir una lectura del entorno fundamentada en la realidad, es decir, que revele sus reales componentes y sus relaciones en términos de problemas y potencialidades. Los segundos aluden a la dinámica de construcción de acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses y proyectos diversos. En tal sentido, la planeación participativa es un escenario propicio para llevar adelante la intrincada tarea de compartir disensos para construir consensos, de producir unidad de criterio a partir de la diversidad de pareceres.

En Colombia, la planeación tiene una cierta tradición que se remonta a las reformas políticas de la *Revolución en Marcha* en la década del 30 del siglo pasado, que se fue fortaleciendo en las décadas del 50 y del 60 a través de algunas reformas legales e institucionales y de experiencias concretas de planeación económica, y se consolidó en la última década del siglo XX a través de la Carta Política de 1991. Paralelamente, aunque en forma más tardía, fue surgiendo, al calor de corrientes internacionales de pensamiento, la propuesta de incorporar a la gente en el diseño de los planes, de manera especial en el nivel territorial (década del 80), lo que al final se concretó en la creación, a mediados de la década del 90, del Sistema Nacional de Planeación. De esa forma, la planeación se convirtió en un instrumento clave de la gestión pública para la consecución de los fines esenciales del Estado, tal y como están considerados en el artículo 2º de la Carta Política. Esa función –señala Velásquez– “se despliega en una doble dimensión: de un lado, como instrumento de racionalización de la acción gubernamental y del gasto público mediante la definición de principios, objetivos, estrategias e instrumentos para la gestión pública en un período determinado; de otro, como mecanismo para propiciar una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, redefinida en términos democráticos, en la cual el diálogo y la concertación se convierten en herramientas privilegiadas en la búsqueda conjunta del desarrollo y del bienestar colectivo”²⁵².

¿Qué balance puede hacerse de esta aún corta experiencia de planeación participativa en Colombia, especialmente la que se ha venido desarrollando a partir de la expedición de la Constitución de 1991? ¿El Sistema Nacional de Planeación ha operado como tal y ha logrado involucrar a la población en el diseño, ejecución y seguimiento de los planes? ¿Qué lecciones dejan algunas experiencias de planeación participativa en el país, sobre todo desde el punto de vista del proceso (movilización ciudadana en torno a los planes de desarrollo municipal, concertación con las autoridades locales) y de los productos (incidencia en la formulación de políticas públicas, mejores oportunidades para que la gente pueda desplegar sus capacidades y lograr mejores niveles de bienestar)?

En las páginas siguientes se aportan elementos de análisis para responder a esos interrogantes. Para tal efecto, se ha dividido este capítulo en tres secciones: en la primera, se muestra el recorrido institucional y normativo de la planeación participativa en Colombia, intentando ligar sus transformaciones a las del Estado y sus relaciones con la sociedad en las últimas dos décadas. Posteriormente, en la segunda sección, se examina el comportamiento del Sistema Nacional de Planeación a través de algunas iniciativas lideradas por el Consejo Nacional de Planeación. Para terminar, se presenta un análisis comparado de cinco experiencias de planeación participativa con el propósito de extraer algunas lecciones que ilustran lo que ha pasado con la planeación participativa en Colombia.

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN COLOMBIA

De la planeación económica a la planeación territorial

En Colombia, tal y como ocurrió en la mayor parte de los países de América Latina, el surgimiento de la planeación como herramienta de la gestión pública estuvo estrechamente ligado al proyecto modernizador de las élites que dominaron el panorama político del país desde los años 30 del siglo pasado. Dicho proyecto estaba atado a lo que Sunkel denomina el “Estado desarrollista”²⁵³, cuya misión era promover el desarrollo económico y la acumulación de capital, proveer las garantías sociales necesarias para la consolidación del capitalismo y asegurar los consensos políticos requeridos para el éxito del proyecto modernizante²⁵⁴.

El proyecto de modernización se apoyaba, así, en la idea de un Estado centralizado, omnipotente, sin cooperantes en el impulso del desarrollo económico a través de medidas proteccionistas y en la tarea de mejorar las condiciones de vida de la población mediante la provisión de los servicios básicos y la canalización de sus demandas. Bajo este enfoque la planeación constituyó un componente central de la gestión pública, pues el modelo requería diagnósticos sobre la situación económica y social del país y herramientas por medio de las cuales el gobierno pudiera orientar la formulación y ejecución de políticas públicas, especialmente de políticas macroeconómicas²⁵⁵.

²⁵² VELÁSQUEZ, Fabio, “La planeación en Colombia: ¿Es el tiempo de la gente?”, en *Revista Foro*; N° 26, Bogotá, mayo de 1995, p. 14 y ss.

²⁵³ SUNKEL, Oswaldo, “Auge, crisis y renovación del Estado”, en *Revista Foro*, N° 20, Bogotá, mayo de 1993, pp. 77-94.

²⁵⁴ VELÁSQUEZ, Fabio, “El sistema nacional de planeación en Colombia: notas y propuestas”, en *Revista Foro*, N° 28, Bogotá, Enero de 1996, pp. 61-67.

²⁵⁵ No sobra advertir que el sentido del proyecto modernizador cambió con el tiempo. La *Revolución en Marcha* de López Pumarejo se apoyó en un ideario que combinaba el intervencionismo estatal, la legitimación de la organización y las reivindicaciones de los trabajadores, el concepto de función social de la propiedad, la reforma de la educación y el aprovechamiento productivo de las potencialidades y recursos económicos del país. Modernizar el Estado y la sociedad implicaba entonces modificar las instituciones políticas con base en criterios de eficacia, secularización, protección de los derechos sociales y activación de la economía bajo la tutela del Estado. Cosa distinta significó la modernización del Estado desarrollada por Carlos Lleras treinta años después. Su propósito, más que racionalizar y secularizar la acción estatal, consistió en fortalecer el régimen presidencial dándole mayor poder decisorio en el ámbito económico y en el manejo fiscal y cambiario, entregarle mayor poder a la tecnocracia y elevar sustancialmente la intervención del Estado en la economía. En otras palabras, se trataba de centralizar el poder en el ejecutivo con el firme propósito de debilitar la iniciativa política del legislativo y minimizar el papel de los ‘caciques’ locales y regionales. Ver al respecto VELÁSQUEZ, Fabio, “Participación ciudadana y modernización del Estado”, en *Revista Foro*, N° 17, Bogotá, abril de 1992, pp. 56-67.

Betancourt²⁵⁶ ha delimitado el proceso de institucionalización de la planeación en Colombia en tres fases: la primera de ellas corresponde al período comprendido entre 1950 y 1968. La segunda fase ocurre entre 1968 y 1991; finalmente, la tercera se inicia con la Constitución de 1991.

Es probable que el antecedente más importante de la planeación fuera la propuesta entregada al gobierno de Mariano Ospina Pérez al finalizar la década del 40 por una misión del Banco Mundial encabezada por el economista Lauchlin Currie, denominada *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*. En dicho documento, la misión elaboró un diagnóstico sobre el desarrollo del país y propuso una serie de recomendaciones encaminadas a elevar el nivel de vida de la población, logro que sólo sería posible mediante el aumento de la productividad económica en el campo y en la ciudad. Por primera vez se planteaba una estrategia de acción desde el Estado para ordenar la actividad económica. Ese fue su mérito.

Sin embargo, el planteamiento se restringía al campo económico, bajo el supuesto de que estimulando el crecimiento de la producción se garantizaba, casi automáticamente, mediante un efecto de “derrame”, la distribución de la riqueza y el bienestar social. Se dejaban por fuera las variables “no económicas” del proceso (conflicto social, condiciones culturales, diferencias regionales, poder político). Además, la planeación era entendida como competencia exclusiva del Estado, como un procedimiento ante todo técnico, en el que personas expertas en el manejo de las variables macroeconómicas asesoraban al gobierno en la toma de las mejores decisiones para la conducción de la economía.

El informe de la misión fue estudiado y aprobado por el Comité (ad hoc) de Desarrollo Económico, creado mediante el Decreto 2838 de 1950, el cual, entre otras cosas, recomendó la creación del Consejo Nacional de Planificación Económica, encargado de apoyar al gobierno en las tareas de la planificación. Dicho Consejo fue creado mediante el Decreto Legislativo 0389 de 1952 y sustituido un año más tarde por la Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal. En 1951, fue creada la Oficina de Planeación (Decreto 1928), la cual dos años más tarde fue reformada para convertirla en órgano especial de la Presidencia de la República (Decreto 0999 de 1953). Al año siguiente los Decretos 3080 y 3103 de 1954 reestructuraron estos órganos de planeación convirtiéndolos en el Consejo Nacional de Economía y la Dirección Nacional de Planificación Económica y Social como organismos de carácter consultivo²⁵⁷.

²⁵⁶BETANCOURT, Mauricio, *Planeación y participación. Construyendo la democracia local. Elementos históricos y conceptuales*, Vol 1, Bogotá, ISMAC, 2001.

²⁵⁷RESTREPO, Olga, “La institucionalización del proceso de planificación en Colombia”, en *Planificación del desarrollo*, Bogotá, Fundación Jorge Tadeo Lozano, 1988. Citado por BETANCOURT, Mauricio, Op. Cit.

En el afán por levantar información sobre la realidad del país y orientar los procesos de planeación, el Comité Nacional de Planeación contrató la Misión Le Bret, la cual elaboró en 1956 el *Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia*, un informe cuya mayor virtud fue superar las barreras del análisis económico e introducir una visión más integral del país que abarcaba aspectos institucionales, culturales y regionales. Era una mirada relativamente innovadora para el país que incorporaba el examen de las relaciones entre las élites sociales y las decisiones sobre políticas públicas y mostraba la necesidad de estimular la organización ciudadana para superar los efectos de la violencia²⁵⁸.

Al finalizar la década, la Ley 19 de 1958 sentó las bases institucionales de la planeación al crear el Consejo de Política Económica y Planificación y el Servicio Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (hoy Departamento Nacional de Planeación). Como resultado de estas transformaciones institucionales y de los acuerdos firmados por el gobierno nacional en la cumbre de Punta del Este en 1961, la administración del presidente Lleras Camargo formuló el Plan Decenal de Desarrollo 1961-1970. Por la misma época, Lauchlin Currie formuló la *Operación Colombia*, una especie de propuesta alternativa al Plan Decenal, que recuperaba las recomendaciones hechas una década atrás en el informe de la Misión del Banco Mundial.

En 1965 se creó una comisión para evaluar el estado de la planeación en el país, la cual presentó un documento de diagnóstico y de recomendaciones que sirvió de base para la introducción de algunos conceptos sobre la materia en la reforma constitucional de 1968. Fue ésta la que introdujo con fuerza la planeación como un instrumento de ordenamiento y racionalización de la acción gubernamental. La reforma ratificó la tesis de que la dirección general de la economía es una responsabilidad del Estado, el cual “intervendrá por mandato de la ley en la producción, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral” (art. 32). La reforma entregó al Congreso de la República la atribución de fijar los planes y programas de desarrollo económico y social y creó la Comisión del Plan del Congreso como una comisión permanente para dar primer debate a los planes de desarrollo y vigilar su ejecución y la del gasto público.

Desde entonces, todos los gobiernos formularon sus respectivos planes de desarrollo, pero hasta mediados de la década del 90 ninguno de ellos se convirtió en Ley de la República. El Congreso nunca los discutió, pues la Comisión del Plan nunca operó. Los planes se convir-

²⁵⁸ Esta recomendación fue el antecedente más inmediato de la creación de las juntas de acción comunal a fines de la década del 50 del siglo pasado.

tieron así en una especie de propuestas programáticas, enunciados de propósitos gubernamentales en el manejo de la economía, la sociedad y el territorio, que no tenían carácter vinculante y, por tanto, no constituían referente para la evaluación de los respectivos gobiernos. Lograron suscitar algunos debates, principalmente entre técnicos y economistas, que poco trascendieron a la opinión pública.

A finales de la década del 70 y comienzos de la del 80 un par de circunstancias motivaron un giro significativo de la planificación: de una parte, el crecimiento desmesurado y desordenado de las ciudades durante las décadas del 50 y 60 hizo patente la necesidad de que los gobiernos locales intervinieran en el ordenamiento del espacio y, en general, en la planeación del desarrollo urbano. A comienzos de la década del 50, algunos urbanistas europeos de la escuela de Le Corbousier elaboraron planes reguladores para las principales ciudades del país, centrados en una idea de ordenamiento espacial a partir de la teoría del *zoning*. Desde ese momento, se fue acumulando una experiencia de planeación físico-urbanística que a comienzos de la década del 70 ya se había convertido en una práctica corriente que sirvió de ejemplo para otras ciudades del país.

Sin embargo, al finalizar esa década la planeación urbanística no sólo se mostraba incapaz de asegurar una cierta armonía en el crecimiento urbano, sino que por su énfasis espacial hacía caso omiso de las variables socioeconómicas y politicoinstitucionales que afectaban de manera determinante el crecimiento de las ciudades colombianas. Se hacía entonces evidente un divorcio entre las propuestas urbanísticas y el crecimiento real de las ciudades, divorcio reflejado en un incremento acelerado de las desigualdades urbanas, que Castells caracterizó como la “segregación socioespacial de las ciudades capitalistas”²⁵⁹. Para enfrentarla, los legisladores creyeron necesario introducir una concepción integral de la planeación urbana, la cual quedó plasmada en la Ley 61 de 1978, llamada Ley orgánica de desarrollo urbano. En su artículo 3º se señala que “con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo Plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de la planeación urbana y de coordinación urbano-regional”.

El Decreto 1306 de 1980 desarrolló este artículo, en especial el concepto de integralidad de la planificación: “Se entiende por Plan integral de desarrollo un conjunto de normas que permiten ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos sociocultural, económico-financiero, fisicoterritorial y juridicoadministrativo, con el fin de

²⁵⁹ CASTELLS, Manuel, *La question Urbaine*, Paris, Maspero, 1972.

mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes” (art. 2°). Un elemento adicional, de gran importancia, introducido por este decreto fue la incorporación de la participación ciudadana en la planeación urbana. En su artículo 15 se contempla que “los planes integrales de desarrollo se prepararán con la participación de las entidades cívicas, gremiales, profesionales, culturales y de la ciudadanía en general”. Se quebraba así a la vez el talante tecnocrático de la planeación y su acento físicoespacial.

La segunda circunstancia que permitió un giro de la planificación hacia lo territorial fue la reforma descentralista del Estado, llevada a cabo en los años 80²⁶⁰. Esta fortaleció en lo político, lo administrativo y lo financiero a los entes territoriales, especialmente los municipios, dándole un mayor fundamento a la idea de planificación territorial, no ya urbana, sino municipal. El Título III del Decreto 1333 de 1986 (Código de régimen municipal, aún vigente) está dedicado a la planeación municipal y ratifica, con algunas adiciones, lo ya establecido seis años antes: en el artículo 33 se plantea, en efecto, que “con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y coordinación urbanorregional.

Tres años después, la Ley 9ª de 1989, conocida como Ley de Reforma Urbana, generalizó a todos los municipios del país la práctica de la planeación y la convirtió en norma obligatoria. La ley ordenó a los municipios de más de 100 mil habitantes formular un Plan de desarrollo y a los menores de 100 mil habitantes, un Plan de desarrollo simplificado. Estableció la fecha de presentación de dichos planes a los concejos municipales por parte de los alcaldes y obligó a estos últimos a presentar un informe anual sobre su ejecución.

Así, pues, en cuatro décadas de planeación en Colombia se marcaron hitos importantes que la llevaron de un énfasis económico a uno territorial y luego a uno más integral. De igual manera, se pasó de un concepto exclusivamente técnico de la planeación a otro que contemplaba la participación ciudadana en ese proceso. Incluso, se llegó a plantear la universalidad y la obligatoriedad de los planes. Sin embargo, la norma no incluyó ningún tipo de sanción a las autoridades locales que no cumplieran ese requisito, lo que le restó efectividad. No obstante, el lenguaje de la planeación se fue extendiendo y, en los albores de la década del 90 la planeación era una palabra pronunciada no sólo por los “planificadores”, sino que hacía parte de los discursos y las prácticas de un número creciente de colombianos y colombianas.

²⁶⁰ Ver capítulo 1.

El Sistema Nacional de Planeación

Si se examina con cierto nivel de detalle la letra de las dos últimas normas aludidas en el apartado anterior (Decreto 1333 de 1986 y Ley 9ª de 1989) se descubre una referencia permanente a la necesidad de considerar la planeación municipal en un contexto más amplio, el de las relaciones entre el municipio y su región circundante. En otras palabras, la posibilidad de pensar el desarrollo municipal exigía necesariamente una mirada del contexto regional e, incluso, nacional e internacional. La planeación local, en consecuencia, no podía sostenerse por sí misma, sino que debía articularse a la planeación en otras escalas. Fue esa la idea seminal del sistema nacional de planeación que introdujo la Constitución de 1991.

La nueva Constitución ratificó la planeación como un proceso técnico y político, así como la obligatoriedad de los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales. Pero dio un paso adelante al introducir la idea de sistema, entendido como la articulación orgánica entre los niveles nacional y territorial de la planeación. Si bien la Constitución reafirmó la importancia de los planes nacionales de desarrollo como carta de navegación para la conducción económica y social del país, otorgó al mismo tiempo un peso significativo a la dimensión territorial con base en la autonomía entregada a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. En efecto, a través del artículo 298 aseguró a los departamentos la autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social; por su parte, a los municipios les fue asignada la responsabilidad de prestar los servicios públicos determinados por la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Esta articulación entre lo nacional y lo territorial no fue entendida por los constituyentes únicamente desde un punto de vista técnico (consistencia de los planes). En realidad, el sistema quedó articulado por una variable política: la participación ciudadana en la formulación y seguimiento a los planes de desarrollo, tanto nacionales como departamentales y locales. Se recogió así una experiencia incipiente pero de gran potencial, desarrollada a lo largo de la década del 80, y se la convirtió en eje articulador del Sistema. Nuevos actores quedaban en adelante involucrados en la práctica planificadora, rompiendo el monopolio que los “expertos” (economistas, arquitectos urbanistas, abogados) habían ejercido sobre la práctica planificadora en el país.

El artículo 340 de la Constitución dio vida al Sistema Nacional de Planeación creando, en primera instancia, el Consejo Nacional de Planeación, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Al consejo se lo definió como una instancia de carácter consultivo que sirve de

escenario para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. En el nivel territorial, fueron creados los consejos territoriales de planeación.

La Constitución de 1991 abrió así la puerta a una nueva concepción de la planeación basada en un modelo de Estado que interactúa con los agentes económicos y sociales bajo un principio de corresponsabilidad para la implementación de políticas públicas, en una perspectiva en el que el primero ya no aparece como el ente omnipotente y omnipresente en la dirección de los asuntos económicos y sociales, sino como fuente de iniciativas de desarrollo y como escenario de confrontación y concertación de estrategias para la construcción del bien común, a la luz de principios democráticos.

La Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica de Planeación concretó las directrices establecidas en la Constitución. Definió los principios rectores de la planeación, estableció los contenidos, pautas, procedimientos y plazos para la elaboración de los planes nacionales y territoriales, definió las autoridades y las instancias de la planeación, determinó su conformación y funciones y señaló pautas generales para la ejecución y evaluación de los planes. Un aspecto de la ley, que vale la pena destacar, es la definición de contenidos específicos de los planes y de los procedimientos y plazos para su presentación y aprobación por parte de las corporaciones de representación política. En el papel, pues, la relación entre participación ciudadana y representación política aparece fluida: la ciudadanía aporta con sus opiniones a la formulación de los planes de desarrollo, pero son los entes de representación política los que toman la decisión final sobre estos últimos.

Con la promulgación de la ley se inició un nuevo período para la planeación, sobre todo en lo relativo al reto que significa construir de manera colectiva el futuro de un territorio específico (nación, región, municipio). En esa perspectiva, se pone en juego la capacidad de las autoridades para hacer de la concertación un puntal de la gestión pública y, a la vez, la capacidad de la ciudadanía, especialmente de sus sectores organizados, para tomar parte activa en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo. Pero, además, se configura un nuevo horizonte político para la planeación, pues se parte de una concepción más integral del desarrollo compatible con nociones de justicia y equidad social, y se involucra ahora como responsables a un numeroso grupo de agentes sociales, económicos, políticos y participativos que desde diferentes sectores y ámbitos pueden aportar a la formulación, ejecución y seguimiento a las políticas públicas, recreando nuevas formas de relacionamiento político.

Las virtudes de la ley no impiden que pueda ser objeto de futuras reformas que la mejoren y aumenten su potencial democrático y su utilidad para el incremento de la calidad de vida de los colombianos. Prueba de ello son las innumerables iniciativas que han surgido desde los propios actores del sistema para reformar el marco normativo vigente. El Consejo Nacional de Planeación, por ejemplo, ha venido insistiendo en una serie de modificaciones

importantes. Según su anterior presidente, Ernesto Parra, la Ley Orgánica de Planeación tiene tres fallas estructurales²⁶¹: en primer lugar, limita al Consejo Nacional a emitir un concepto sobre las bases del Plan de Desarrollo, lo que representa poco desde el punto de vista de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. En segundo lugar, no le entrega al Consejo Nacional de Planeación ninguna autoridad administrativa. Finalmente, la ley ni siquiera menciona el Sistema y, en consecuencia, no define sus componentes, su alcance y los instrumentos con los que cuenta para cumplir su cometido.

Según Parra, estas fallas no se pueden corregir de la noche a la mañana, pues implicarían un cambio de la norma que, por el momento, no cuenta con apoyo ni del gobierno nacional ni del Congreso de la República. Por eso, la estrategia debe ser otra: ir introduciendo pequeñas reformas que le permitan al Sistema, tanto en el plano nacional como en el territorial, adaptarse de manera progresiva a su entorno y ganar instrumentos para la acción. En su opinión, son tres las modificaciones que deben ser incorporadas en el corto plazo: en primer lugar, garantizar la sostenibilidad del sistema mediante una financiación segura, así sea mínima, que evite afugias económicas y permita una mínima continuidad del trabajo; en segundo lugar, una composición más adecuada del Consejo, que equilibre la participación de los distintos sectores sociales representados en él. Finalmente, que se cree una instancia coordinadora del conjunto del Sistema, a imagen y semejanza de lo que se está haciendo hoy de manera informal a través de la Comisión Nacional del Sistema de Planeación. Estos cambios quizá no van a transformar de manera radical el Sistema, pero sí pueden hacerlo avanzar hacia horizontes más democráticos. Tampoco son los únicos, pero, como señaló Parra, por algunos hay que comenzar y ese ha sido el esfuerzo realizado hasta ahora frente al gobierno nacional.

No obstante esas y otras limitaciones, la Ley Orgánica de Planeación, al igual que la ley de desarrollo territorial²⁶², ofrece a la ciudadanía la oportunidad de intervenir en el diseño de

²⁶¹ Entrevista a Ernesto Parra, presidente del Consejo Nacional de Planeación, en 2002.

²⁶² Tres años después de expedida la ley orgánica de planeación, el Congreso de la República aprobó la llamada Ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1997) que establece la obligatoriedad para todos los municipios de contar con un plan o un esquema básico de ordenamiento territorial que oriente su crecimiento futuro y contenga criterios para la regulación del espacio construido. Esta ley complementa la Ley orgánica de planeación en la medida en que privilegia los aspectos físico-espaciales del territorio. Incorpora parámetros ambientales y de productividad y se mantiene en la línea de propiciar la participación ciudadana a lo largo del proceso de formulación y de ejecución del Plan. Uno de los elementos interesantes de esta medida es la definición de un horizonte temporal mínimo de nueve años como escenario para la ejecución del plan. Ello convierte a los planes de ordenamiento territorial, POT, en instrumento de política de Estado más que de gobierno y a sus componentes en herramientas que, si bien pueden ser reformadas, garantizan un cierto equilibrio en la estructura físico-territorial de los municipios en el mediano y el largo plazo. La ley puede ser considerada como parte del Sistema de Planeación, así no sea el referente más importante de este último.

políticas públicas en entornos diferentes y configura escenarios de deliberación y de formulación de iniciativas desde la propia sociedad que pueden alimentar los contenidos de los respectivos planes y programas de desarrollo.

EL SISTEMA “DESDE ARRIBA”

¿Ha funcionado el Sistema Nacional de Planeación tal y como se lo imaginaron los constituyentes y los miembros del cuerpo legislativo que aprobó la Ley Orgánica de Planeación? ¿Se ha aproximado a la idea de sistema en tanto articulación de lo nacional y lo territorial? ¿Los consejos de planeación han sido realmente los ejes que articulan el sistema? La respuesta a estas preguntas desborda el alcance de este estudio. No obstante, es posible sugerir algunas hipótesis al respecto por una doble vía: de una parte, examinando algunas de las actividades adelantadas por el Consejo Nacional de Planeación, como cabeza del sistema; de otra, analizando algunas experiencias concretas de planeación participativa que han tenido lugar en diferentes rincones del país. El primer aspecto se toca en esta sección del capítulo. El segundo será materia del próximo apartado.

Como se indicó anteriormente, el Sistema Nacional de Planeación tiene sustento normativo en el artículo 340 de la Ley 152 de 1994. En él se señala que el Sistema Nacional de Planeación está constituido por el Consejo Nacional (CNP) y los consejos territoriales de planeación (CTP). Pero el sistema debe ser reglamentado. Desafortunadamente, como sucede con muchas de las normas que requieren reglamentaciones, el Congreso de la República no ha atendido hasta ahora ese mandato. De todos modos, la ciudadanía y los consejeros de planeación reunidos en el Primer Congreso celebrado el 27 de noviembre de 1995 optaron por constituirlo y darle contenido. En efecto, en la declaración de la constitución social del Sistema, se indica que los consejero(a)s de planeación del país asumen la responsabilidad de consolidar y ampliar el Sistema Nacional de Planeación, entendiendo por este “el conjunto de relaciones entre los consejos de planeación de los distintos niveles y el conjunto de actividades que convergen en un proyecto colectivo de nacionalidad multiétnica y pluricultural”²⁶³.

Este punto es de crucial importancia por cuanto refleja el interés decidido de los consejeros del país de asumir la responsabilidad de contribuir a la construcción no sólo del Sistema sino de la propia democracia participativa. A pesar de que la norma no brindó claramente desde un comienzo las herramientas para hacerlo, la ciudadanía representada en los consejos de planeación (nacional y territoriales) fue más allá y decidió darle vida al Sistema.

²⁶³ CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Planeación participativa ‘estrategias de paz’*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, septiembre de 1999, pág. 29.

El Consejo Nacional de Planeación, independientemente de la existencia de un respaldo normativo e institucional²⁶⁴ ha adelantado una serie de tareas que pretenden darle vida al Sistema. Entre ellas, cabe mencionar la elaboración de los conceptos sobre las propuestas de planes nacionales de desarrollo de los gobiernos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe; la elaboración de informes de seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo; la realización de la Trocha ciudadana, estrategia diseñada para llevar a cabo la idea de la “planeación al revés” o planeación “desde abajo”; la organización y realización de los congresos nacionales de planeación participativa y, finalmente, el impulso a la planeación participativa en distintas regiones del país, incluidos procesos de formación a la ciudadanía para fortalecer su intervención en la discusión de los planes departamentales y municipales de desarrollo y en los planes de ordenamiento territorial.

Análisis y seguimiento a los planes de desarrollo

Atendiendo las directrices normativas, desde 1994 el Consejo Nacional de Planeación inició la tarea de analizar la propuesta de plan de desarrollo elaborada por los gobiernos de turno. Aunque la ley señala plazos muy cortos para la realización de dicha tarea y la época en que se desarrolla (diciembre-enero) no es la más apropiada para esos efectos, el Consejo produjo tres documentos: *Todos y todas somos nación*, comentario a la propuesta de Plan *El Salto Social*, del presidente Samper; *La casa de la diversidad*, concepto sobre *Cambio para construir la paz* – Bases del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002; finalmente, el comentario al Plan presentado por el presidente Álvaro Uribe, titulado *Colombia se pronuncia sobre el Plan nacional de desarrollo 'Hacia un estado comunitario 2002-2006*.

No es el caso examinar aquí en detalle cada uno de los documentos producidos por el Consejo Nacional de Planeación. Más bien, interesa resaltar tres puntos que indican la pauta de conducta que ha seguido el Consejo para cumplir con esta obligación: en primer lugar, la elaboración de los conceptos ha sido el fruto de una amplia movilización ciudadana en todas las regiones del país. Para la redacción del primer concepto, fueron organizadas más de cuarenta audiencias públicas en las que participaron un poco más de 4.000 personas. Después de que el concepto fue entregado el 10 de enero, se realizaron otras tantas audiencias, foros y reuniones de alcaldes y funcionarios²⁶⁵. Para la elaboración de los otros dos conceptos, la movilización fue mucho mayor a través de dos “trochas ciudadanas”,

²⁶⁴ No sobra señalar que la ausencia de un respaldo jurídico e institucional del Sistema de Planeación lo debilita, pues las actividades que realiza se vuelven informales. Esta era una de las principales preocupaciones de Ernesto Parra, presidente del Consejo Nacional de Planeación en el momento de realizar este estudio.

²⁶⁵ FORERO, Clemente, “Planeación participativa: una primera evaluación”, en *Revista Foro*, No. 26, Bogotá, mayo de 1995, p. 25

realizadas en 1997-98 y en 2001-2002, las cuales aportaron una gran cantidad de iniciativas que fueron sistematizadas y posteriormente presentadas a los gobiernos que iniciaron su mandato en 1998 y 2002. Para la elaboración del concepto sobre el plan de desarrollo presentado por el presidente Uribe se realizaron 34 foros regionales y veinte audiencias sectoriales. A todo ello se suma la conformación de una red de asesores de distintas universidades y ONG, que aportaron su experiencia al análisis de los respectivos planes.

En segundo lugar, los conceptos han sido a la vez analíticos y propositivos. Todos intentan descifrar el sentido de las estrategias contenidas en las propuestas de los respectivos gobiernos, examinar su sentido y sus consecuencias, confrontarlas con los grandes problemas del país y sugerir correctivos para mejorar su alcance y su impacto. Lo que resulta interesante de este esfuerzo propositivo es que logró tener eco en el gobierno nacional, a juzgar por el número de recomendaciones que fueron aceptadas e incorporadas al texto final que el ejecutivo presentó a consideración del Congreso: de las veinte propuestas hechas por el Consejo Nacional de Planeación al plan del presidente Samper, doce fueron finalmente acogidas por el gobierno, y de las 24 que fueron planteadas al plan del presidente Pastrana, once fueron finalmente aceptadas. En otras palabras, cerca de 50% de las iniciativas elaboradas por el CNP determinaron cambios en la redacción de los respectivos planes.

En tercer lugar, aunque cada concepto se atiene a las particularidades de la respectiva propuesta de plan, el Consejo fue tejiendo una perspectiva de análisis del desarrollo con ciertos énfasis que aparecen en uno y otro documento. Tal perspectiva destaca, entre otras cosas, el reconocimiento y el respeto a la diversidad, étnica, cultural y regional; la primacía que debe darse a la política social en términos de equidad y justicia social; la importancia de la paz como horizonte de acción de los gobiernos y de la sociedad colombiana; la necesidad de profundizar la descentralización y de fortalecer la participación ciudadana en la construcción del bienestar; la educación y el empleo como pilares de la nueva Colombia; la urgencia de compatibilizar las políticas económicas y sociales; y la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas.

Como complemento a esta tarea, el CNP ha realizado un seguimiento más o menos sistemático a la ejecución de los planes de desarrollo de las administraciones Samper y Pastrana. En noviembre de 1997, publicó el informe *El Salto Social: la sociedad pide cuentas*, cuarto de los informes de seguimiento al Plan de Desarrollo del gobierno Samper, elaborado por expertos de distintas vertientes ideológicas, a quienes convocó para que hicieran su propio balance del plan. El Consejo elaboró su propia mirada en el documento *Los objetivos centrales y los ejes del Salto Social: una evaluación*. De igual manera procedió con el plan de desarrollo del presidente Pastrana. Hizo públicos dos informes sobre los avances del Plan como una contribución a la producción de información para la opinión pública.

La “planeación al derecho”: las trochas ciudadanas

Uno de los ejercicios emblemáticos liderados por el CNP ha sido el de las *trochas ciudadanas*. A partir de la experiencia adquirida en el análisis y presentación de recomendaciones al Plan de desarrollo *El Salto Social*, se hizo evidente la necesidad de trascender la función meramente analítica de los consejos. En tal sentido, se optó por una estrategia que apuntara a que la ciudadanía tuviera un papel más activo, dinámico y propositivo en la formulación de los planes de desarrollo, a través de la expresión de sus aspiraciones, anhelos y alternativas de desarrollo. Esta estrategia se denominó *la planeación al derecho*, cuyo objetivo es ligar los análisis y el seguimiento a los planes de desarrollo que realizan los consejos territoriales con las propuestas de la ciudadanía relacionadas con el desarrollo de su propio territorio. Su nombre alude a la intención de que los planes no sean elaborados “desde arriba”, sino como debe ser, es decir, desde las iniciativas de los colombianos y las colombianas en todos los municipios del país.

La *planeación al derecho* tuvo su aparición en la escena en 1997 cuando se decidió presentar a los candidatos de las diferentes entidades territoriales y al gobierno nacional una serie de iniciativas, formuladas por la ciudadanía, que podrían alimentar los planes de desarrollo. En tal sentido, la *planeación al derecho* se concibe como un proceso social en que distintos sectores sociales, políticos, económicos y culturales elaboran un conjunto de iniciativas que apuntan a definir los derroteros del desarrollo en un territorio concreto. El instrumento para concretar esas propuestas fue el de las *trochas ciudadanas*, ejercicio a través del cual la ciudadanía se moviliza para elaborar sus propuestas y presentarlas a los candidato(a)s a ocupar distintos cargos en el gobierno central, los departamentos y las alcaldías con el propósito final de que estos los incorporen a sus diferentes programas de gobierno.

Las *trochas ciudadanas* responden al principio de crear y fortalecer el Sistema Nacional de Planeación Participativa, desde la perspectiva de articular las diferentes formas de organización social y coordinar las propuestas e iniciativas ciudadanas sobre la visión de futuro de sus respectivos territorios.

A través de este ejercicio ciudadano, se pretende convertir en realidad la planeación participativa entendida como “un proceso integral en el que la sociedad civil y los entes territoriales no sólo se limitan a juzgar planes ya elaborados por otros, sino que los conciben desde su inicio, acopiando elementos básicos en el seno de las comunidades. Y además, hacen su seguimiento y evaluación para asegurar que las autoridades responsables los ejecuten a cabalidad”²⁶⁶. En otras palabras, se proponen afianzar las relaciones entre los con-

²⁶⁶ Consejo Nacional de Planeación, *Trocha regional ciudadana. La ciudadanía teje la vida local y regional.*, Bogotá, 1998, pág. viii.

sejeros de planeación, mantener vínculos estrechos con la sociedad civil mediante acciones de consulta, de construcción colectiva de iniciativas, y fortalecer las tareas de control a los procesos de planeación nacional y territorial.

La *trocha ciudadana* es expresión de la democracia en la medida en que en su construcción interviene la ciudadanía para proponer iniciativas que, desde el punto de vista de la sociedad civil, deben ser incluidas en los diferentes programas de gobierno. Es participativa, como su nombre lo indica, porque son los propios ciudadanos quienes la elaboran, definen la visión del territorio y los derroteros del desarrollo y son ellos además quienes ponen en funcionamiento acciones de negociación y de concertación con lo(a)s diferentes candidato(a)s a ocupar los cargos públicos. Es de largo plazo porque las propuestas de planeación tienen un horizonte de tiempo que trasciende los tres o cuatro años en los que tienen vigencia los planes de desarrollo. Es descentralizada porque parte de los municipios y regiones para luego incorporarse a la nación. Es una visión de desarrollo desde las regiones. La gobernabilidad inherente al proceso se entiende como la relación que construyen los ciudadanos y los gobernantes bajo un supuesto de confianza: “confianza de los ciudadanos en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes y, confianza de los gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se manifiesta su consenso para llegar al país deseado”²⁶⁷.

La *trocha* también expresa armonía en la medida en que logra cierta simbiosis entre democracia participativa y democracia representativa. Los ciudadanos definen su horizonte de futuro y el camino para llegar a él y lo transmiten a los candidatos a gobernantes para que éstos hagan realidad ese futuro deseado. Por último, la *trocha* es paz porque es un proceso de confrontación de ideas de una manera deliberativa y democrática, de construcción colectiva atendiendo diversos intereses, actitudes, motivaciones en la perspectiva de consensos. La *trocha* se construye creando y fortaleciendo una cultura de la convivencia, donde el consenso y el respeto por las ideas ajenas son principios no negociables.

Tal y como ha sido imaginada en su diseño, la *trocha ciudadana* es un elemento que le da coherencia a la planeación participativa, en la medida en que es un insumo que la ciudadanía le aporta a los diferentes gobernantes para que elaboren sus planes de desarrollo. Pero también es el marco a partir del cual los diferentes Consejos Territoriales de Planeación, tienen elementos de juicio para emitir sus conceptos y recomendaciones sobre los planes de desarrollo. Es también concebida como la guía básica para el seguimiento y evaluación

²⁶⁷ Consejo Nacional de Planeación, *Diez años de planeación al derecho. Memorias del VI Congreso Nacional 2001*, Bogotá, 2001, pág. 70.

de los planes de desarrollo aprobados y su respectiva armonización, es decir, su correspondencia entre los objetivos, estrategias y políticas.

El CNP ha definido unos contenidos mínimos para la trocha ciudadana elaborada en cualquier territorio colombiano; se plantea como los mínimos necesarios pero ello no significa que los consejos territoriales y la ciudadanía no puedan incluir otros temas, dependiendo de las condiciones concretas. La descentralización y la regionalización son un primer elemento que debe quedar explícito en el documento de *trocha ciudadana*. Lo que se quiere es trascender la noción de descentralización como transferencia de competencias y recursos del nivel nacional al territorial. La idea es construir la región teniendo en cuenta sus características, sus potencialidades y la participación de la ciudadanía.

En segundo lugar, recomienda el Consejo incluir el tema de desarrollo social y la educación teniendo en cuenta la importancia que se le debe asignar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y a la superación de los problemas tan álgidos en esta materia. La dimensión económica (producción y empleo) es otro de los temas que tienen que ser examinados, máxime cuando las cifras de desempleo y subempleo son alarmantes en muchas zonas del país y cuando se requiere generar desarrollo económico. El agro y el desarrollo sostenible son vistos como elementos fundamentales del aparato social y productivo del país; en esa línea es necesario, a juicio del CNP que se le dé relevancia en las apuestas de desarrollo trazadas y desde una perspectiva de sostenibilidad. Por último, está el tema de la ética y la construcción de lo público, como ejes esenciales de los procesos de planeación. Se trata de que la trocha ciudadana sea un instrumento para reactivar el conocimiento y el respeto hacia lo público y generar unas prácticas éticas y adecuadas a un desarrollo moderno y democrático.

En mayo de 1997 el CNP inició el proceso de elaboración de las trochas ciudadanas invitando a los consejos territoriales de planeación, a las organizaciones y ciudadanos y ciudadanas del país a que empezaran a generar espacios de reflexión y de construcción de propuestas sobre el futuro de sus territorios. Este primer ejercicio se realizó en más de trescientos municipios del país, con la participación de cerca de 10 mil personas, bajo la dirección y orientación de 1.104 consejeros municipales de planeación: “la reflexión se orientó a definirle un rol al municipio, en el contexto de su región, del país y de un mundo globalizado; a aprovechar las ventajas especiales del talento de su gente, de su ubicación geográfica, de sus recursos naturales, de su riqueza cultural; a construir una visión de futuro del municipio, colectivamente soñado; a proponer una estrategia, un camino, *una trocha*, conducente a convertir en realidad esa visión de futuro, y a identificar los dos o tres proyectos principa-

les que podrían ejecutarse dentro del siguiente plan de desarrollo del municipio, para facilitar los primeros pasos en la dirección propuesta²⁶⁸.

En este ejercicio participaron diversas organizaciones sociales, el sector educativo, cultural, las iglesias, algunos gremios y algunos funcionarios públicos; cerca de 750 personas, provenientes de las dos costas, de zonas de frontera y de 32 municipios, tuvieron la tarea de construir y enriquecer el documento que debía ser presentado al gobierno del presidente Pastrana. Vale la pena resaltar el papel de las universidades, las cuales contribuyeron con documentos que fueron incluidos en el texto final. Con base en los documentos municipales, se inició la elaboración del documento de trocha ciudadana de la nación. Atendiendo su filosofía de abajo hacia arriba, en el Tercer Congreso del Sistema de Planeación Participativa, se realizó el análisis y las propuestas de la sociedad civil de los municipios en la mira de construir un documento nacional.

Un segundo ejercicio de *trocha ciudadana* se realizó en 2001 y sus resultados fueron presentados a los candidatos a la Presidencia de la República para el período 2002-2006. Según afirmaciones de miembros del Consejo Nacional de Planeación muchas de estas propuestas fueron recogidas en el proyecto del Plan de Desarrollo.

Los congresos nacionales de planeación participativa

Otro de los instrumentos que ha venido utilizando de manera habitual el Consejo Nacional de Planeación para fortalecer el Sistema y para discutir los grandes problemas del país ha sido la organización de los congresos nacionales de planeación participativa en los cuales se hacen presentes los consejeros territoriales de todo el país junto con representantes de diversos sectores sociales, políticos, económicos, religiosos y culturales. Hasta el 2002 se habían celebrado siete Congresos Nacionales en distintas regiones de Colombia. El primero, realizado en la ciudad de Bogotá, contó con la participación de cerca de 700 delegados y tuvo como principal resultado la conformación de hecho del Sistema Nacional de Planeación. El segundo también se efectuó en Bogotá en 1997 y contó con la asistencia de 650 personas. Entre los logros más importantes de esta segunda reunión puede señalarse el fortalecimiento de la Comisión Nacional del Sistema de Planeación, la adopción de la noción de la planeación al derecho, la propuesta de ampliación de las funciones de los consejos territoriales de planeación y la introducción de la noción de planificación con perspectiva de género.

²⁶⁸ Consejo Nacional de Planeación, *Trocha regional ciudadana. La ciudadanía teje la vida local y regional.*, Bogotá, 1998, pág. 6i.

El tercer congreso, celebrado en Bogotá en 1999, en el cual participaron 800 personas, fue el inicio de los procesos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y la articulación de las trochas ciudadanas. En 2000 se celebró el quinto congreso en Bogotá, con la intervención de novecientas personas. Allí se destacaron los temas relativos al ordenamiento territorial y a la conformación de los sistemas regionales de planeación. El sexto congreso, celebrado en Pereira en 2001, tuvo como ejes de trabajo el análisis de los diez años de la Constitución, la descentralización en Colombia y los cinco años de la Planeación al derecho. El último congreso se realizó en Manizales en noviembre de 2002 y giró alrededor de la discusión de las bases del Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un Estado comunitario 2002-2006*.

Estos congresos han sido productivos no sólo por los logros arriba mencionados, sino porque son una oportunidad de encuentro entre los consejeros de todo el país y la mejor ocasión para discutir los grandes temas de la planeación participativa. Han servido, además, para establecer vínculos entre los consejeros e ir tejiendo un movimiento social en torno a la planeación participativa que, a pesar de las adversidades del entorno, tiende a crecer y a fortalecerse. Lo demuestra el número de asistentes a esos eventos y el compromiso de todos ellos para poner en marcha los acuerdos adoptados.

El impulso a la planeación participativa

El CNP ha continuado su labor de fortalecimiento del Sistema de Planeación a través del apoyo a experiencias locales y regionales de planeación participativa. Se han realizado convenios y conseguido recursos para poner en marcha los sistemas regionales de planeación. Uno de los primeros en empezar a operar ha sido el Sistema Regional de Planeación del Magdalena Medio²⁶⁹. En esa zona, diferentes entidades públicas y privadas del nivel nacional, regional e internacional se dieron a la tarea de construir de manera colectiva una propuesta regional de Desarrollo Integral Sostenible del Magdalena Medio que promueva relaciones más fuertes y continuas “entre las distintas instancias de los niveles departamental, nacional e internacional, frente a temas estratégicos como: la recuperación del río Magdalena; el desarrollo alternativo; el proceso de paz; la agroindustria y el desarrollo sostenible; la política petrolera y energética, etc.”²⁷⁰. Este sistema regional ha desarrollado tres congresos regionales con la participación de varias zonas de la región y con la intervención de diferentes autoridades locales, regionales y nacionales y de organizaciones sociales, culturales y económicas.

²⁶⁹ Dicho sistema fue uno de los cinco casos de planeación participativa documentados para este estudio. En la próxima sección se hará una alusión directa a esa experiencia.

²⁷⁰ Consejo Nacional de Planeación. *Lo público*, número 7, Bogotá, abril-mayo de 2000, pág. 10.

También se conformó el Sistema del Eje Cafetero como producto de las acciones que se estaban desarrollando para hacerle frente a las consecuencias producidas por el sismo que afectó a esa zona el 25 de enero de 1999. Entre las actividades que se desarrollaron en sus inicios está la discusión y presentación de un proyecto de ley sobre la reconstrucción y un concepto específico sobre el eje cafetero en el marco del Plan de Desarrollo *Cambio para construir la paz*. Las actividades de reconstrucción desde una perspectiva física pero también social y económica fueron lideradas en parte por el Sistema regional de planeación del Eje Cafetero. Las tareas que le competen a este sistema también han estado enfocadas a la emisión de conceptos y recomendaciones sobre los diferentes planes de desarrollo locales, departamentales y nacionales y sobre los planes de ordenamiento territorial.

El Sistema Regional de Planeación de Antioquia agrupa los consejos territoriales de planeación de 28 municipios del oriente antioqueño. Las acciones que han ejecutado se refieren a procesos de formación y capacitación a los miembros del sistema, la conformación de la Red de Consejeros Territoriales de Planeación, la formulación de los Planes Zonales Comunitarios de las 1.526 veredas y barrios de los 28 municipios, que tienen como eje la identificación de iniciativas productivas comunitarias.

Se han constituido las juntas de núcleos zonales de las cuales hacen parte los consejeros territoriales de planeación. Uno de los objetivos esenciales es el fortalecimiento del tejido social, para lo cual fue creada la Red del sistema regional de planeación de la dimensión comunitaria, integrada por la Red de consejeros territoriales de planeación, quienes participan con 56 personas, dos por municipio, y la Red de Juntas Zonales con 56 miembros de los núcleos zonales urbanos y rurales de los municipios. De igual forma, se creó el Sistema regional de la dimensión institucional que, como su nombre lo indica, está compuesta por instituciones de los sectores público y privado, y el Sistema regional de la dimensión empresarial, integrado por las organizaciones empresariales, las cuales designan dos delegados por cada cadena productiva.

En Bogotá y Cundinamarca se trabajó para conformar el Sistema Regional de Planeación Participativa. En un primer momento se logró la creación del Sistema regional sabana Centro, pero se generó tal dinámica que por solicitud de otros consejeros se fortaleció y se constituyó el Sistema Regional de Planeación Participativa de Cundinamarca con la intervención de 41 consejos municipales de planeación. La labor de tejer el sistema ha sido muy fructífera y se han realizado varios foros y encuentros. Los propósitos están ligados al fortalecimiento del sistema de planeación, a la discusión, conocimiento y presentación de propuestas sobre los diferentes planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y a la construcción de la *trocha ciudadana*.

El apoyo a tales iniciativas es crucial en la perspectiva de darle vida y contenido a la idea de Sistema Nacional de Planeación Participativa. Como se verá más adelante, a propósito de la experiencia en el Magdalena Medio, es posible desatar alrededor de estas experiencias procesos sociales de cooperación (redes y alianzas, por ejemplo) y dinámicas de confianza entre distintos actores, aún a pesar de circunstancias adversas del entorno que tienden a frenar estos procesos.

El estímulo a estos procesos locales y regionales no es la única herramienta para fortalecer el Sistema Nacional de Planeación. El CNP ha venido incentivando otras actividades, especialmente de capacitación ciudadana, de difusión y de contacto permanente con los miembros de los consejos departamentales y municipales²⁷¹. Uno de los derroteros trazados en el CNP es la formación ciudadana dirigida a pobladores y administradores. Con instituciones como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Departamento de Planeación Nacional (DNP), el Ministerio de Hacienda, el Sistema Nacional de Capacitación Municipal, la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, la Agencia de Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, y la Federación Colombiana de Municipios han diseñado un programa de gobernabilidad en 138 municipios colombianos, con el objetivo de cualificar a pobladores y administradores para recuperar los niveles de confianza, legitimar la institucionalidad, hacer prevalecer la ética en el desarrollo municipal y promover una nueva generación de líderes que transformen las dinámicas sociales y políticas de las regiones involucradas. El CNP será el encargado de dinamizar el componente de capacitación *Liderazgo para la transformación*, dirigido a cuatrocientos líderes de todo el país.

El Consejo Nacional de Planeación ha venido desarrollando foros departamentales y regionales, audiencias temáticas y sectoriales en diferentes zonas del país. De igual forma, ha promovido el uso de instrumentos como el Internet y el correo electrónico con el objeto de recoger las sugerencias e iniciativas ciudadanas. También ha impartido directrices a los diferentes consejos territoriales para la elaboración de conceptos sobre los planes de desarrollo y los de ordenamiento territorial, y la formulación de una estrategia de difusión de los planes. Todas estas actividades son dadas a conocer por el CNP a través del boletín periódico llamado *Lo público*.

²⁷¹ Según Ernesto Parra, han sido creados los consejos en todos los departamentos y en la mitad de los municipios; de éstos tiene cierto dinamismo una tercera parte, aproximadamente.

EL SISTEMA “DESDE ABAJO”

Otra manera de valorar el camino recorrido por el Sistema Nacional de Planeación es a través del análisis de experiencias concretas de planeación participativa. En esta sección se examinan cinco casos que fueron documentados para el presente estudio. Corresponden a los municipios de Pasto, Medellín, Toribío²⁷², el Área Metropolitana de Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y La Virginia) y el Magdalena Medio (municipios de los departamentos de Cundinamarca, Bolívar, Santander, Cesar, Antioquia, Caldas, Boyacá y Magdalena)²⁷³. El análisis contempla las siguientes dimensiones: el diseño del proceso de planeación, en términos de enfoque, metodología, objetivos y actores; luego, el desarrollo efectivo de las experiencias, tal y como se dieron en circunstancias de tiempo y espacio específicas. Finalmente, se plantearán algunas lecciones aprendidas.

El diseño del proceso

En las ciudades de Pasto y Medellín, en el Magdalena Medio y en el Área Metropolitana de Centro Occidente, los procesos de planeación territorial han estado estrechamente vinculados a desarrollos legales que propiciaron las experiencias de planeación participativa, pero también a una cierta tradición de participación ciudadana en esos lugares. En Medellín, por ejemplo, bajo el amparo de la Ley Orgánica de Planeación, el Concejo municipal aprobó el Acuerdo 046 de 1996, mediante el cual fue creado el Sistema Municipal de Planeación

²⁷² Vale la pena precisar que el caso de Toribío es distinto a los otros cuatro casos, no sólo por tratarse de una comunidad indígena con marcas culturales propias sino por ser una experiencia que cubre la totalidad de aspectos de la vida comunitaria. Se trata de un proyecto desarrollado por la comunidad paez que involucra una concepción y cosmogonía de la vida, cuyo eje central es precisamente la participación de la población en la decisión de los asuntos colectivos. De alguna forma, como se verá a lo largo del análisis que sigue, la participación y la planeación hacen parte de su cotidianidad y no pueden ser leídas como actividades funcionales que se añaden a los proyectos de vida comunitarios.

²⁷³ Los criterios tenidos en cuenta para elegir los casos fueron los siguientes: en primer lugar, su diversidad. Interesaba que representaran iniciativas de pequeñas y grandes ciudades, que incluyeran comunidades indígenas o afrodescendientes, que abordaran temáticas sectoriales o de desarrollo local global y que estuvieran o no reguladas por la ley. En segundo lugar, se pretendía escoger casos que generaran aprendizajes replicables en términos de prácticas de participación o de formulación de políticas. De igual forma, se esperaba contar con experiencias que tuvieran la participación activa de diversos agentes públicos, privados y comunitarios. Un cuarto criterio fue la innovación. Interesaba escoger experiencias innovadoras en cuanto a las metodologías de planeación, en el uso de mecanismos participativos, en la definición de los temas abordados o en la naturaleza de los resultados alcanzados. Por último, se privilegiaron experiencias que mostraran señales de transformación de la cultura política local, de incidencia en la gestión pública o de fortalecimiento de la ciudadanía y del gobierno local.

Territorial que definió la planeación zonal como el instrumento para elaborar los planes territoriales.

Este Acuerdo no surgió de la nada. Medellín cuenta con unos antecedentes importantes en materia de programas de desarrollo local con participación de la ciudadanía, entre los cuales cabe mencionar el Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales (Primed), llevado a cabo entre 1992 y 1998; la experiencia desarrollada por la Consejería Presidencial para Medellín en los primeros años de la década del 90; la creación de los Cercas, en 1989, y del Comité Comunitario de Desarrollo Integral, CCDI, que posteriormente fue incorporado como un espacio importante en el Sistema Municipal de Planeación, y, por último, la formulación del Plan Estratégico de Medellín de 1995 que, según la Corporación Región, “generó un ambiente propicio a la participación y la construcción de espacios para la discusión de los principales problemas y potencialidades de la ciudad así como para la formulación de estrategias articuladoras de los intereses de los sectores público, privado y comunitario”²⁷⁴. Pero, además, hay que señalar el papel de algunas instituciones académicas y de organismos no gubernamentales que no solo brindaron apoyo a varias de esas iniciativas, sino que han tenido un desempeño importante como impulsoras de los procesos de participación ciudadana. Fueron precisamente la Universidad Nacional y la Corporación Región las entidades que presentaron la iniciativa al Concejo de la ciudad para crear el sistema municipal de planeación, con el propósito de fortalecer la descentralización y la participación ciudadana en la gestión de lo público.

En el caso del Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO), la ordenanza que la creó (001 de septiembre de 1981, ratificada mediante el Decreto 0057 de 1982) le asignó la función de “propender por el bienestar y desarrollo económico, social, político y ambiental de los municipios que la conforman, así como la de las ciudadanas y ciudadanos que integran la comunidad metropolitana. Este organismo impulsa la coordinación y el desarrollo de la planeación con miras a la consolidación de las tres ciudades y apoya la gestión municipal de cada una de las localidades con la participación de los sectores público y privado”²⁷⁵. A este propósito de consolidación de una región metropolitana mediante la planeación territorial, se sumaron, de un lado, una importante tradición de participación de la comunidad en Pereira (gestión de proyectos como el Aeropuerto Matecaña, el Hospital San Jorge y la Villa Olímpica Municipal) que dan cuenta del potencial existente de cultura participativa

²⁷⁴ Corporación Región, Estudio de caso de la experiencia de planeación participativa zonal en Medellín. Plan de desarrollo Integral local “Realizadores de Sueños”, Medellín, noviembre 2002, mimeo, pág. 6.

²⁷⁵ Fundación Foro Nacional por Colombia, Iniciativa social vs hegemonía política. La Planeación Participativa en el Área Metropolitana de Centro Occidente, Bogotá, octubre de 2002, pág. 5.

de la población; de otro, una explícita voluntad y apertura de ciertos sectores políticos a la intervención de la ciudadanía en la vida local²⁷⁶.

La experiencia del presupuesto participativo en Pasto también está ligada a los lineamientos constitucionales y legales de la planeación participativa. Puede decirse que se enmarca en los propósitos de la planeación local. Sin embargo, va más allá de ellos, puesto que intenta conferir a la ciudadanía organizada la posibilidad de definir los proyectos de desarrollo local que ha de ejecutar la administración municipal con sus correspondientes presupuestos. La idea, ejecutada a partir de febrero de 2001, era que la ciudadanía se vinculara en forma activa al ciclo de elaboración, priorización, decisión, seguimiento y control de los proyectos que se han definido como parte del ‘Presupuesto de los Cabildos’, lo que comprometió el 30% del total del presupuesto de inversiones de la ciudad para la vigencia fiscal del 2002²⁷⁷.

Pero, más allá del marco legal que propició este ejercicio, la génesis de esta experiencia tiene mucho que ver con la propuesta programática del alcalde de Pasto, Eduardo Alvarado, quien puso en marcha un programa de gobierno centrado en la solución de problemas como el desempleo, la corrupción y la inseguridad mediante acciones inspiradas en principios de participación, educación y productividad. La puesta en marcha de los presupuestos participativos tuvo, además, como antecedente el trabajo realizado por anteriores administraciones para cimentar una nueva cultura ciudadana. Los cabildos rurales, desarrollados durante el gobierno de Antonio Navarro Wolf son un ejemplo de la creación de unas nuevas condiciones para la intervención ciudadana. Tales escenarios sirvieron como lugar de encuentro entre la ciudadanía y el gobierno local para la definición, formulación, seguimiento y fiscalización de proyectos por parte de la ciudadanía²⁷⁸.

El caso del Magdalena Medio se enmarca dentro de los mismos parámetros que los anteriores, pero muestra una particularidad: se trata de un sistema de planeación regional que le apuesta explícitamente a la generación de una cultura de planeación territorial en el marco

²⁷⁶ Pereira fue uno de los primeros municipios que dividió el territorio en comunas, al tenor de lo dispuesto en la Ley 11 de 1986: mediante el Acuerdo 24 de 1987, se configuró la primera división territorial del municipio en once comunas, reformado en 1992 mediante el Decreto 63 que ordenó la elección de las juntas administradoras locales y creó el Fondo de Inversiones Comunitarias que, como su nombre lo indica, canaliza recursos del presupuesto municipal para financiar los proyectos identificados por las juntas administradoras locales. Sin embargo, la forma como se definieron los criterios de distribución de los fondos – poco técnica y demasiado política – generó mucha controversia, lo que llevó al Tribunal Contencioso Administrativo a derogar el artículo correspondiente.

²⁷⁷ PARRA, Óscar, Plan y Presupuesto Participativos de Pasto: Sistematización de una Vivencia, Pasto, octubre de 2002, pág. 8.

²⁷⁸ Los propios impulsores del proceso señalan igualmente a la experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil) como uno de los elementos-guía para la puesta en marcha de los presupuestos participativos en Pasto.

de la construcción de paz en esta zona. En 1998 se firmó un convenio entre el Consejo Nacional de Planeación y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio²⁷⁹, cuyos propósitos centrales eran brindar apoyo a los municipios de la zona en la formulación participativa de los planes de ordenamiento territorial; fortalecer los diferentes consejos territoriales de planeación y a los habitantes de la zona; apoyar e incluir las propuestas ciudadanas en los planes de ordenamiento territorial, y coadyuvar en la definición y puesta en marcha de propuestas colectivas sobre desarrollo y paz en los diversos municipios.

Como puede advertirse, en este caso la planeación territorial es tomada como una herramienta vital para la generación de desarrollo y la consecución de la paz de una zona muy amplia del país²⁸⁰, sometida a los vaivenes de la violencia política y a los conflictos ancestrales por la tierra, por la explotación y propiedad del oro y el petróleo y por los cultivos ilícitos en varias zonas de la región. El problema de la violencia adquirió matices dramáticos, lo que movilizó a grandes conglomerados de la población, a algunas autoridades locales, a la Iglesia, organizaciones sociales y campesinas, a la Empresa Colombiana de Petróleos, a la Unión Sindical Obrera, las organizaciones privadas y al Estado mismo a poner en marcha estrategias conducentes al logro de la paz y el desarrollo²⁸¹.

La quinta experiencia, la del municipio de Toribío es bastante diferente en sus antecedentes y en sus orígenes a las otras cuatro. Sus antecedentes se remontan más allá de la época de la conquista española. Los paeces han preservado buena parte de su cultura a pesar de

²⁷⁹ El Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio fue una iniciativa del Comité de Derechos Humanos de la Empresa Colombiana de Petróleos y la Unión Sindical Obrera quienes le proponen al CINEP y la SEAP adelantar dicho programa, el cual tenía como eje la formulación y el desarrollo de un conjunto de acciones concertadas entre los ciudadanos, las organizaciones sociales y las autoridades municipales con el objeto de mejorar las condiciones de vida, superar la pobreza de manera sostenible y alcanzar la convivencia en una región constituida por 29 municipios de la zona media del río Magdalena.

²⁸⁰ El Magdalena Medio comprende los siguientes departamentos con sus correspondientes municipios: Cundinamarca : (Pto. Salgar), Caldas (La Dorada), Boyacá (Pto. Boyacá), Antioquia (Pto. Nare, Pto. Triunfo, Sonsón, Pto. Berrío, Yondó, Caracolí, Maceo) Santander (Bolívar, El Peñón, Cimitarra, Pto. Parra, Barrancabermeja, Pto. Wilches, Rionegro, Sabana de Torres, El Carmen, San Vicente de Chucurí, Landázuri, Simacota, Lebrija, Girón, Betulia, Galán, Hato, Contratación, Guacamaya, La Paz, Sta. Helena del Opón, Vélez, Sucre, Jesús María, Albania, Florián, La Belleza, San Benito, El Peñol) Cesar (San Martín, San Alberto, Gamarra, Aguachica, La Gloria), Bolívar (Cantagallo, San Pablo, Sta. Rosa del Sur, Simití, Morales, Rioviejo), Magdalena (El Banco).

²⁸¹ Como bien lo plantea el documento del CIDER “en las últimas décadas las estadísticas sobre violación de derechos humanos conmueven al mundo. La degradación de la guerra, moviliza a la sociedad civil para pedir el respeto de esos derechos y la aplicación, por parte de los actores en conflicto, de las normas del Derecho Internacional Humanitario y especialmente del Protocolo II de Ginebra, en un esfuerzo por proteger a la población del asedio de los grupos armados (CIDER, Universidad de los Andes, Balance de la Participación Ciudadana en Colombia. Sistema Regional de Planeación Participativa del Magdalena Medio, Bogotá, diciembre de 2002, pág. 4).

las condiciones adversas propiciadas unas veces por los terratenientes, otras por el gobierno nacional, departamental o local, por las diversas instituciones que han tenido o tienen asiento en el territorio, por la Iglesia, los grupos armados o por la violencia política. Sus luchas continuas para afianzar su cultura, por la recuperación de sus tierras, su lengua y sus tradiciones han marcado la pauta de la vida de estas comunidades en las últimas décadas del siglo XX y en los inicios del siglo XXI.

Como bien lo indica Beltrán “la memoria ha sido preservada por la tradición oral, pero acrecentada por la función histórica de los hechos pasados. La recuperación de la tierra de los resguardos surgió en los años 70 estimulada por el argumento que expusieron siempre los abuelos cuando decían ‘esta tierra es nuestra, de ustedes y para eso Juan Tama logró en 1700 la cédula real que nos acredita como dueños’. Y este hecho histórico propio anduvo de memoria en memoria durante 270 años a pesar de la educación que lo negaba y de la fuerza del modelo económico que los relegaba cada vez más. Las evidencias demostraron que Juan Tama se hizo mito desde sus luchas y que sus logros estarán ahí mientras ellos sean nasas”²⁸².

Estas luchas han tenido sus frutos. En 1971, crearon el Consejo Territorial Indígena del Cauca, el cual tenía como propósito fundamental la recuperación de la tierra que por derecho propio les pertenecía. Lograron recuperar más de 100 mil hectáreas, a partir del trabajo mancomunado de muchos indígenas. Esta experiencia les dejó enseñanzas sobre la importancia de definir derroteros y sueños juntos y de defender su cultura, su autonomía, sus derechos y sus costumbres. Así, en 1980 crearon el Proyecto Nasa con el propósito de “recuperar la dignidad, la tierra y la cultura (...). Para lograrlo, pusieron como pilar la educación y la formación de los líderes”²⁸³.

Desde 1994, la comunidad indígena logró romper la hegemonía de los grupos políticos de la región y con candidatos elegidos en asambleas comunitarias ganaron las elecciones para la alcaldía de Toribío. Esto ha permitido desarrollar un proceso de gestión pública estrechamente ligado a las necesidades y derechos de los habitantes del municipio, con un fuerte ingrediente de participación ciudadana en las decisiones locales. El eje articulador ha sido el Proyecto Nasa, en torno al cual se han tejido procesos de planeación (los planes de vida), iniciativas de afirmación cultural y experiencias de desarrollo local en beneficio del conjunto de la población. Como se verá luego, el marco legal no tiene un peso significativo, sino más bien la decisión de los líderes de llevar adelante el proyecto comunitario y el acompañamiento de la población en la formulación y ejecución de los programas de desarrollo local.

²⁸² BELTRÁN, Mauricio, Participación: caso Toribío, Toribío, octubre de 2002, pág. 4.

²⁸³ Ibid. Pág. 2

El enfoque

Todos los casos se sustentan en un enfoque, en unos más explícito que en otros, que sirve de soporte a las actividades y a las metodologías desarrolladas en el proceso: comparten los principios de la democracia participativa que inspiran los lineamientos de la Constitución de 1991 y las normas que sustentan la planeación territorial. En esa medida, los conceptos de participación, democracia, planeación participativa, construcción de lo público, gobernabilidad, capital social, descentralización y desarrollo humano sostenible ocupan un lugar central en la mirada que los promotores de cada una de estas experiencias han logrado construir como apoyo para la acción.

La noción de Desarrollo humano sostenible es probablemente uno de los conceptos centrales en las distintas experiencias, aunque su formulación es más explícita en los casos del Área Metropolitana de Centro Occidente, de Pasto y del Magdalena Medio. En Pasto esa noción es entendida como “el despliegue de las potencialidades de todo ser humano como persona y como miembro de una sociedad, en el proceso continuo de construcción de nuevos estadios de bienestar y calidad de vida en los ámbitos individual y colectivo, y de creación de nuevas opciones sociales, ambientales, económicas, políticas, culturales y físico espaciales”. Por su parte en el Magdalena Medio, el Desarrollo humano sostenible es concebido como “el desarrollo de las capacidades para generar mayores libertades en los individuos y en la sociedad a través de la educación como componente central”. En la experiencia de planeación participativa en Pereira, sus promotores prefieren la noción de Desarrollo a escala humana, el cual se “centra en las personas, en elevar la calidad de vida, en satisfacer las necesidades que tienen en una sociedad concreta”.

El elemento común a estas tres nociones es la primacía otorgada al ser humano, al cual se le asigna un papel de primer orden en el logro de bienestar: sólo a partir de la acción de los individuos, de la búsqueda de su bienestar y de la potenciación de sus capacidades será posible conseguir mejores condiciones de vida. La dimensión humana está así perfilada como un elemento central en los presupuestos de la planeación participativa.

En los otros dos casos la noción no es explícita, pero de todos modos está presente en el enfoque sobre la planeación; el ser humano es también el centro de atención en la medida en que se busca la participación de la ciudadanía y el mejoramiento de sus condiciones de vida. En Toribío, por ejemplo, los valores de la solidaridad, el compromiso y la responsabilidad son por excelencia los que guían las actuaciones tanto de la comunidad como de sus dirigentes, antes que las metas del crecimiento económico o del aumento del consumo por sí mismos. Los planes zonales en Medellín muestran algo parecido: el sujeto y, a la vez, el objeto de la planeación son las personas. La planeación no tiene otro sentido que el de poner al servicio de la gente los instrumentos para que puedan diseñar mejor y alcanzar las metas de bienestar.



El concepto de participación es, por supuesto, medular en estos enfoques sobre la planeación. Está presente en todos los casos estudiados y muestra grandes coincidencias en cuanto a su contenido. En efecto, la participación constituye una estrategia que permite el involucramiento de la comunidad en la organización, planeamiento, ejecución y control de los diversos proyectos que se ejecutan en el territorio en la perspectiva de afianzar los procesos de construcción regional, convivencia y democracia. Se pretende con ella superar la “cultura de la pobreza que impide el acceso de la mayoría de los pobladores a bienes y servicios y que se arraiga en las prácticas culturales tradicionales sin pensar en el futuro y sin construir ideales para alcanzar este futuro”²⁸⁴.

La participación se perfila de igual modo como un instrumento eficiente y eficaz para el fortalecimiento del tejido social en la perspectiva de su intervención en la esfera pública. Desde ese punto de vista, es tomada como un elemento clave para la sostenibilidad del proceso de planeación y para suprimir un conjunto de condiciones que impiden la superación de la pobreza, la equidad, la convivencia y la paz, como es el caso específico del Magdalena Medio. Igual cosa puede decirse de Pasto, aunque con un énfasis propio: la participación es concebida como un instrumento esencial para garantizar el desarrollo de la comunidad y como herramienta para fortalecer el capital social, generar relaciones más estrechas entre el Estado y la ciudadanía, “con un alto sentido ético, con vocación de servicio, equidad y creatividad institucional”²⁸⁵.

Para los promotores de la experiencia en el Área Metropolitana de Centro Occidente, la planeación fue concebida “como un proceso eminentemente participativo en el cual el objetivo primordial era involucrar a diferentes sectores y actores en todo el proceso. En esa medida, la planeación participativa se concibió como un instrumento vital para la transformación de las realidades sociales, para la creación de espacios democráticos, para garantizar adecuación de los planes y proyectos a las necesidades de la comunidad, reconociendo la importancia de cada uno de los actores involucrados y sus diversos puntos de vista. De igual forma, fue un medio de acercamiento a las problemáticas sociales desde una óptica comunitaria; en otras palabras, la participación es un medio que permite conocer de cerca las necesidades de la población, construir soluciones desde abajo, crear nuevos liderazgos de la comunidad y espacios democráticos”²⁸⁶.

²⁸⁴ Citado por CIDER, op. cit., pág. 6.

²⁸⁵ PARRA, Óscar, op. cit., pag. 12.

²⁸⁶ Fundación Foro Nacional por Colombia, op. cit.

En Toribío, la participación posee el mismo significado, pero tiene raíces mucho más profundas puesto que forma parte vital de su vida en comunidad. La participación, como valor cultural, está presente en todos los ámbitos de la vida privada y colectiva de los miembros de la comunidad. En consecuencia, se la mira como “un proceso de concertación y acción comunitaria. Se trata de crear compromisos que deben ser cumplidos no solo por las autoridades sino por todos los asociados. La participación se despliega a lo largo de todo el Proyecto Nasa siendo la planeación una fuente de acuerdo y de tareas por cumplir”²⁸⁷.

En todos los procesos estudiados se encuentra la idea, implícita o explícita, de producir transformaciones en las condiciones de vida materiales de las comunidades, pero también en las prácticas colectivas, en la cultura ciudadana y en el ejercicio de la gestión pública. En materia de cultura ciudadana, por ejemplo, cada uno de los casos estudiados busca transformar imaginarios políticos y ciudadanos, fortalecer una cultura centrada en lo público, afianzar los lazos y las prácticas de solidaridad, el sentido de pertenencia, la construcción de identidades colectivas, la convivencia y la diversidad cultural, entre otros. Es un proceso en el cual están en evidencia el reconocimiento de los derechos pero también los deberes ciudadanos en relación con los asuntos de la vida pública en los territorios concretos. Se pretende, entonces, la generación de un sentido de lo público, la intervención de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos y una mayor fluidez, en términos de interlocución, en las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Estas ideas apuntan a un concepto de democracia en el que las nociones de pluralismo, diversidad sociocultural, espacio público y ciudadanía inclusiva ocupan un lugar privilegiado.

En cuanto a la gestión pública, se pretende fortalecerla en la perspectiva de una gobernabilidad democrática, es decir, de la construcción de consensos en torno a metas colectivas que no sólo se atengan a criterios de eficacia, sino de legitimidad y participación ciudadana. En ese punto convergen los cinco casos. La experiencia del Magdalena Medio, por ejemplo, pretende introducir cambios en el nivel de las administraciones municipales, especialmente en lo referido a las prácticas de planeación y participación. Allí subyace el propósito de fortalecer a la gestión pública local desde la perspectiva de su eficiencia, eficacia, transparencia y democratización. Igual cosa puede decirse de los paeces en Toribío, quienes en un momento le apostaron a ocupar los cargos públicos porque entendían que era posible fortalecer la gestión municipal en beneficio de la colectividad. Esa era también la idea de quienes promovieron la experiencia de planeación participativa en Pereira y su área metropolitana. Se trataba de poner al servicio de la gente las herramientas de la admi-

²⁸⁷BELTRÁN, Mauricio, op. cit, pág. 15

nistración municipal, pero también de que esta última se fortaleciera mediante el concurso de la ciudadanía en la definición de los planes de desarrollo.

Los objetivos

En correspondencia con el enfoque conceptual, los casos examinados contemplan objetivos referidos a la promoción de la intervención ciudadana en la formulación de los planes zonales, al afianzamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a la interacción y coordinación entre diversos entes estatales y a la definición y puesta en marcha de procesos de desarrollo local y regional. De igual forma, todas las experiencias propenden por la generación y creación de una nueva cultura de la planeación participativa y de una nueva ética pública, por la constitución de espacios de concertación y de empoderamiento de la ciudadanía, por la generación de nuevos liderazgos y el afianzamiento de los existentes.

En el caso de Medellín, por ejemplo, el ejercicio de la planeación zonal buscó la transformación de las prácticas sociales y gubernamentales en la construcción de proyectos comunes que estuvieran engranados en ejes de equidad y democracia e insertos en el contexto de la ciudad y de cada una de las zonas que fueron objeto de las experiencias de planificación. En Pasto, el énfasis estuvo puesto en la articulación entre lo público y lo privado, cimentada en principios de confianza, eficiencia, ética pública, equidad, calidad y creatividad. En esa articulación, sin embargo, el propósito fue darle primacía al interés general.

Por su parte en Pereira, el propósito era integrar a “la comunidad al proceso de Planificación del desarrollo de la ciudad, con el ánimo de propiciar espacios de concertación, que permitan incidir sobre las dinámicas que se generan en su entorno territorial y plantear alternativas de solución a las problemáticas de su comuna, desde una concepción de desarrollo a escala humana y con perspectiva de género que eleven la calidad de vida de su población”²⁸⁸. En este caso, la idea de concertación tiene un peso mayor, como herramienta para la definición de soluciones a los problemas de la comuna. No sobra señalar, además, el interés por hacer explícita en este caso la perspectiva de género que el ente metropolitano quiso imprimir al proceso. Esa formulación, por lo menos en términos de diseño, no aparece tan claramente establecida en las restantes experiencias.

Estos objetivos se materializaron en la formulación de los planes zonales y/o planes de desarrollo. En el área metropolitana de Centro Occidente se formularon 35 planes zonales, de los cuales 21 corresponden a Pereira, tres a La Virginia y once a Dosquebradas. El propó-

²⁸⁸ RESTREPO, Martha Mónica, *Facilitamos el desarrollo construyendo región con visión de futuro*, Pereira, Área Metropolitana del Centro Occidente, Pereira – Dosquebradas – La Virginia, 1998.

sito final era articular estos planes zonales a los planes de desarrollo municipal. En Medellín, el proceso de planeación participativa se concretó en la formulación de los planes zonales y sus respectivos proyectos. En algunos casos, la comunidad, en concertación con las autoridades, empezó a ejecutar los proyectos. Para cumplir con los propósitos trazados se crearon instancias comunitarias que garantizaran la efectividad y sostenibilidad de los planes zonales.

La experiencia de Pasto fue algo diferente: la idea era no sólo formular planes, sino también asignar partidas presupuestales a proyectos identificados por la población en las distintas comunas de la ciudad, con base en el diagnóstico de los problemas locales y en un proceso de concertación técnico-política sobre factibilidad de los proyectos y sobre prioridades de acción. El objeto de la experiencia fue la asignación participativa de un porcentaje del presupuesto de inversión a un conjunto de proyectos locales que respondían a problemas detectados por la misma ciudadanía.

El caso de Toribío, como ya se ha señalado en otros capítulos, no puede ser caracterizado como un ejercicio de planeación “a secas”, como una actividad funcional, sea para la formulación de planes, sea para la asignación de presupuestos, sino como una experiencia en la cual la planeación y la participación constituyen un ingrediente intrínseco del desarrollo de la comunidad y unas prácticas culturalmente interiorizadas e incorporadas al cotidiano de la gente. Allí, lo esencial es el mantenimiento de la autonomía de las comunidades para decidir su propio destino colectivo, para hacer uso eficiente de los recursos municipales, para llevar a cabo tareas cooperativas que permitan resolver problemas compartidos y para evitar el cerco cultural, político e, incluso militar, al que están sometidos permanentemente por parte de actores externos.

Las metodologías

La planeación exige contar con una metodología que permita cumplir con los objetivos y metas trazados de acuerdo con procesos de investigación, organizativos, pedagógicos y logísticos. En todos los casos estudiados, salvo el de Toribío²⁸⁹, se advierte la utilización de

²⁸⁹ En este caso, más que de metodologías hay que hablar de unas reglas de juego que rigen las relaciones dentro de la comunidad indígena con respecto a la toma de decisiones colectivas. Los procedimientos para el diseño de estrategias y para la toma de decisiones son más o menos constantes: un análisis en detalle de la situación, la confrontación de puntos de vista y el análisis de cada uno de ellos hasta encontrar, por medio del diálogo, la mejor solución, la construcción de consensos y la votación, en la que participan jóvenes y niños. Si se trata de darle un nombre a este procedimiento sería el de Método dialógico para la construcción de consensos y la toma de decisiones. Lo singular en este caso es que no se exhibe un arsenal técnico muy sofisticado, sino más bien un dispositivo de argumentación y de convencimiento de otro a través de argumentos y razones. Es un método lento pero seguro, pues deja a los miembros de la comunidad con la tranquilidad de haber llegado, en medio de la diversidad de opiniones, a la mejor salida a un determinado problema o a una específica situación.

estrategias específicas (en plural) de aproximación a los universos de intervención, enriquecidas de manera permanente de acuerdo con los requerimientos del proceso y el enfoque conceptual utilizado, y dotadas de un conjunto de herramientas técnicas y pedagógicas.

Para la elaboración de los planes zonales en Pereira, Dosquebradas y La Virgina los funcionarios del Área Metropolitana y de la Oficina de Planeación de Pereira diseñaron una metodología flexible que se adaptaba a las circunstancias de cada uno de los tres municipios. Dicha metodología estaba centrada en pedagogías de la participación, la organización y el liderazgo democrático, con un ingrediente explícito de perspectiva de género²⁹⁰. Se pretendía con ella “habilitar y brindarle herramientas a la ciudadanía para elevar y aumentar la capacidad de análisis, sistematización y construcción de propuestas que aminoren las condiciones de precariedad de la comunidad y posibiliten dinámicas de construcción colectiva que favorezcan la democratización y modernización de la gestión pública, la configuración de actores y liderazgos éticos y democráticos y la posibilidad de difundir condiciones de vida más equitativas y justas”²⁹¹.

De otro lado, se buscaba la construcción colectiva del conocimiento mediante el diálogo de saberes entre la comunidad y los técnicos, bajo la premisa de la valoración de los conocimientos aportados desde la experiencia y desde la experticia técnica. De igual manera, se pretendía aplicar pedagogías lúdicas y culturales que facilitaran la labor de investigación, de identificación de los problemas, de formulación de las soluciones y de identificación de los proyectos que debían ejecutarse.

Como todo proceso de participación, éste contaba con una estructura organizativa que garantizaba el cumplimiento de los objetivos establecidos. Su estructura estaba definida a través de la coordinación a cargo del Área Metropolitana, subdividida en tres áreas: social, económica y financiera; el equipo de apoyo era una instancia conformada por el equipo de profesionales de diferentes áreas, para prestar asistencia técnica al proceso. Otro grupo se encargaba de las actividades administrativas y, por último, existía una instancia que efectuaba el control interno y la interventoría. Cada uno de estos grupos contó con la participación de diferentes actores sociales y técnicos, que cumplían roles en las tres fases de formulación de los planes zonales: la fase de identificación y de observación, la de análisis y formulación y la de sostenibilidad del Plan de acción.

En el caso de Medellín, la metodología empleada también estaba circunscrita al objetivo de incentivar la participación y la organización, y a promover la apertura de espacios de con-

²⁹⁰ La incorporación de este elemento tuvo mucho que ver con la asesoría brindada al proceso por la GTZ.

²⁹¹ Fundación Foro Nacional por Colombia, op. cit.

certación y toma de decisiones. En ese sentido, comparte plenamente los criterios a los cuales se ciñó la experiencia del Área Metropolitana de Centro Occidente. En las comunas 8, 9 y 10, para citar solamente un caso, se definió la siguiente estructura orgánica: asamblea general integrada por los actores que intervienen en el proceso de planeación, organizaciones comunitarias, líderes, ONG, organizaciones gubernamentales y funcionarios públicos. El Comité Comunitario de Desarrollo Integral, CCDI, órgano representativo zonal con la intervención de líderes de las comunas y de las instancias municipales. Se constituyeron también los consejos consultivos comunales, CCC, que se configuran como las instancias de representación de la comunidad y tienen la función de concertar el desarrollo entre la comunidad, las JAL y las autoridades gubernamentales.

El Consejo asesor se creó con la finalidad de brindar acompañamiento técnico al proceso de formulación de los planes zonales. En este ente participaron dos inspectores especiales de la zona, el gerente social, tres miembros de la comunidad (uno por cada comuna) y la Corporación Región. Las actividades de seguimiento y control estaban a cargo del Comité de veeduría y las comunicaciones del proceso a cargo del Comité de comunicaciones, integrado por organizaciones comunitarias con experiencia en procesos de comunicación.

Las experiencias de Pasto y Magdalena Medio, aún guardando sus diferencias y particularidades²⁹² se ciñen a la misma lógica: metodologías que incentivan la participación, uso de herramientas pedagógicas y de movilización social que buscan empoderar al ciudadano para conocer su entorno, analizar las causas de los problemas, identificar las mejores alternativas y priorizar, de manera concertada con las autoridades municipales, las acciones que hay que emprender. En el caso de Pasto, dado que se trataba de asignación de presupuestos a proyectos de las comunas, se añadió un componente de capacitación importante sobre cuestiones presupuestales y sobre formulación de proyectos.

El proceso participativo

Las condiciones externas de la participación

En general, las experiencias analizadas tuvieron lugar gracias a la existencia de una serie de condiciones favorables para adelantar los procesos de planeación participativa, pero también debieron enfrentar obstáculos y tropiezos en su trayecto. Una primera condición favorable, ya mencionada a lo largo de este estudio, ha sido el marco jurídico e institucional de

²⁹² La del Magdalena Medio, por ejemplo, es una experiencia aún incipiente, a propósito de la cual difícilmente puede hablarse de una metodología consolidada.

la planeación y de la participación. No obstante la fuerte tendencia al fetichismo normativo en el país, la existencia de un mandato constitucional, de sus desarrollos legales (Ley 152 de 1994 y Ley 388 de 1997) y de normas municipales ha sido factor propicio para el desarrollo de estas y otras experiencias de participación ciudadana en la planeación del desarrollo.

Sin embargo, como se advirtió en su momento, no basta contar con ese marco legal y constitucional. Es necesario darle vida, aplicarlo en los municipios, en circunstancias de tiempo y espacio que varían de manera significativa de un rincón a otro del país. Fue lo que sucedió en los casos estudiados. Lo interesante es advertir cómo esa herramienta tuvo un papel diferente en cada uno de ellos. En tal sentido, la experiencia de Toribío muestra una cierta diferencia con respecto a las otras cuatro. En efecto, si bien las normas son tenidas en cuenta como un recurso que está a la mano cuando se lo necesita, ellas no asumen un papel determinante en el manejo de los problemas y en los procedimientos para la toma de decisiones. Los procedimientos y las instancias institucionales que establecen las normas no necesariamente se convierten en pauta de conducta para esta comunidad. Por ejemplo, no existe el Consejo Territorial de Planeación, lo que no significa que las tareas que debe realizar esa instancia no sean llevadas a cabo. Lo son, pero adaptadas a las prácticas y a las tradiciones del grupo. En esa perspectiva, puede decirse que los patrones culturales de la comunidad indígena son garantía suficiente para que la gente se movilice, opine y participe en las decisiones en torno a los planes y programas de desarrollo local. Las asambleas son el instrumento esencial de la participación de la comunidad. A ellas acuden de manera masiva hombres y mujeres, niños, jóvenes y adultos, ciudadanos comunes y corrientes y autoridades municipales. Todos, sin distinción de rango, participan en igualdad de condiciones y todos, incluidas las autoridades públicas, se someten a su voluntad y se acogen a las decisiones tomadas en forma colectiva.

El contexto sociopolítico constituye un segundo elemento de gran relevancia para el análisis de las experiencias aquí examinadas. Ha sido en algunos casos favorable, en otros no. Pero en todos ellos aparece como un factor que plantea retos y que concita voluntades. El conflicto armado es quizá la variable más significativa a este respecto. Ha afectado en forma directa o indirecta todos los procesos en un sentido que podría ser calificado como negativo, como desfavorable al ejercicio de la participación. La presión de los grupos armados sobre los líderes, el temor generado en la población ubicada entre varios frentes, las amenazas a autoridades municipales y a líderes cívicos, todos ellos son factores que desestiman la participación, la aparición en público, la visibilidad de los procesos, y que, en consecuencia, limitan seriamente su alcance. Sin embargo, la otra cara de la moneda también debe ser puesta de presente: la presión ejercida por los grupos armados ha fortalecido en algunos casos las solidaridades, el sentido de pertenencia y la acción colectiva, lo

que ha permitido generar el efecto contrario, es decir, unas dinámicas más firmes de participación ciudadana en la planeación como respuesta a los embates de los violentos.

Las experiencias del Magdalena Medio, de Toribío y, en parte, de Medellín son fiel testimonio de esa reacción ciudadana. En el Magdalena Medio, el conflicto armado ha sido un serio obstáculo a la participación y a todas aquellas dinámicas orientadas a la consecución de mejores niveles de bienestar. Sin embargo, una de las razones de ser de la experiencia de planeación participativa en la zona ha sido precisamente contribuir a la construcción de la paz y del progreso en la región. Así, de manera paradójica, el conflicto se configuró como una llama que aglutina diferentes voluntades en torno al lema de la paz y de la no violencia y a la búsqueda de alternativas de bienestar y desarrollo para las comunidades de esa vasta región.

Algo parecido ocurrió en Toribío. El movimiento de resistencia civil surgido en ese municipio enfrentó en forma directa, pero pacífica, a los grupos armados y los obligó a retirarse de su territorio al considerarlos como personas ajenas a los propósitos de paz que la propia comunidad ha defendido desde hace varios siglos. Ese movimiento ha costado vidas, pero también ha traído réditos en el sentido de una afirmación identitaria y de la reivindicación de una autonomía frente al conflicto que otras comunidades indígenas del Cauca han defendido con igual vehemencia. En Medellín, terreno muy diferente —el de la gran ciudad—, el conflicto adquirió matices propios (milicias urbanas, control territorial, exclusión social, altos niveles de intolerancia) que afectaron en forma directa a los líderes zonales, muchos de los cuales participaron en experiencias de planeación participativa. No obstante, en algunos barrios y comunas de la ciudad, la planeación zonal se convirtió en oportunidad para que los líderes y sus organizaciones aunaran esfuerzos y voluntades y enfrentaran, como en el caso de la Comuna 6, a los actores violentos, planteándoles que no entorpecieran el proceso de planeación local.

Otro elemento del contexto político que fue relevante en las experiencias analizadas es la voluntad de las autoridades públicas, en especial de alcaldes y funcionarios, para acogerse a los lineamientos de la planeación participativa y hacer uso de ella como herramienta para la formulación y ejecución de políticas públicas. Si bien en Medellín la iniciativa y el desarrollo de los procesos de planeación participativa estuvo en lo fundamental en manos de instituciones no gubernamentales (ONG, universidades y entidades privadas), la administración municipal se articuló al comienzo a tales procesos, les dio apoyo e incluso en algunos casos asignó recursos públicos para la ejecución de proyectos. En el Magdalena Medio, la situación ha sido parecida. La experiencia de planeación regional participativa fue producto de un convenio entre entidades gubernamentales y no gubernamentales, en el que estas últimas tuvieron mayor iniciativa y liderazgo. Sin embargo, poco a poco las autoridades locales se han ido sumando al proceso y le han dado su aval.

En Pasto y en el Área Metropolitana de Pereira, a diferencia de los anteriores, los procesos han sido iniciativa de las autoridades locales. En ambos casos, algunos funcionarios de alto rango (secretarios) o el propio alcalde impulsaron el respectivo proceso, bajo la convicción de que traerían beneficios para la población y no solo réditos políticos. Hubo un elemento de convicción ideológica y política en torno a la participación, que los estimuló a promover la planeación participativa. Como ya se vio, en Pasto el alcalde incluyó la participación como uno de los ejes de su programa de gobierno. Ello se reflejó en la decisión de que la gente asignara recursos a proyectos de desarrollo local, equivalentes a un 30% de la inversión municipal. En el caso de Pereira, el alcalde y el gerente del Área Metropolitana dieron vía libre al proceso y apoyaron la iniciativa del Secretario de Planeación, persona convencida de las bondades de la planeación participativa.

El caso de Toribío presenta –una vez más– una particularidad a este respecto: siendo la participación un componente cultural de la vida de la gente, la vinculación de la población en los asuntos colectivos, en la definición de planes y programas ha sido más el fruto del capital social acumulado durante siglos que de alguna iniciativa gubernamental o de agentes externos. Existen fuertes liderazgos internos que alimentan en forma permanente esta actitud positiva hacia la acción colectiva y hacia la cooperación para resolver problemas y enfrentar retos comunes. Las autoridades gubernamentales, por lo menos desde que son extraídas de las propias bases indígenas, apoyan el proceso en el sentido de que se acogen a las decisiones de la asamblea y las ponen en práctica en lo que les corresponde. La administración municipal es para ellos un instrumento al servicio de los intereses ciudadanos, no un fin en sí misma. Por tanto, la gestión pública se atiene a las decisiones de la colectividad. Ningún otro sentido de la gestión pública podría ser imaginado en ese modelo.

La articulación entre iniciativas gubernamentales y no gubernamentales y el apoyo que las autoridades municipales han dado a los respectivos procesos han tenido una consecuencia importante desde el punto de vista de la viabilidad de la planeación participativa: ha aumentado el nivel de confianza de la población en el sistema político. Como se señaló en el Capítulo 1, una de las características del régimen político en Colombia ha sido la desconfianza creciente en las instituciones y en las instancias de representación. El hecho de que las autoridades locales y regionales hayan apoyado con decisión las experiencias de participación en la planeación ha permitido restablecer algunos lazos de comunicación entre gobernantes y gobernados y poner en práctica otras modalidades de relación entre unos y otros. En el Área Metropolitana de Centro Occidente, por ejemplo, cuando se inició la formulación de los planes zonales, la comunidad era bastante escéptica sobre los resultados del proceso. Sin embargo, las acciones desarrolladas por algunos funcionarios de Pereira, la voluntad expresa del alcalde de respaldar esta iniciativa y los pequeños resultados que se

iban dando fueron convenciendo a la ciudadanía de que era posible otra actitud frente a las autoridades locales. Fue esa, sin duda, una ganancia del proceso.

Sin embargo, esta resulta ser también un arma de doble filo, en el sentido de que si no se mantiene la actitud de respaldo por parte de las autoridades públicas, puede aparecer de nuevo la desconfianza, y quizá en dosis mucho mayores. Fue lo que sucedió en Pereira y, de manera parcial, en Medellín: en efecto, en Pereira, a medida que el proceso de formulación llegaba a su fin y se acercaba la hora de ejecutar los proyectos se hizo evidente la falta de apoyo de la nueva administración municipal, muy poco convencida de que esa fuera la mejor manera de incorporar a la ciudadanía en los asuntos públicos. Esta situación minó la confianza ganada por las comunidades y originó de nuevo desilusiones de la ciudadanía, que en el largo plazo pueden convertirse en un serio obstáculo para el desarrollo de nuevas experiencias de participación. Los testimonios de líderes sociales de Medellín, presentados en capítulos anteriores, son muestra palpable de tal desazón. Aquí se revela un factor determinante del éxito de la planeación participativa y, en general, de la participación: la continuidad de las políticas públicas, rasgo bastante ausente en el ejercicio de la gestión pública en el país.

La nota característica de los actores que intervinieron en estos procesos es la diversidad. Ella es mayor dependiendo de la cobertura de la experiencia y del alcance que se le haya dado en su diseño. Hay actores sociales, políticos, técnicos, institucionales, cada uno de ellos con lugares y pesos específicos en estas realidades. En el Magdalena Medio, por ejemplo, dado su carácter de Sistema de planeación regional, intervino una gran cantidad de sectores. Cabe distinguir en principio los actores institucionales de los sociales. Los primeros, según el CIDER, “son los que agencian planes, programas y proyectos corporativos, emanados de las entidades en las que laboran y de las que reciben honorarios”. Los segundos son aquellos que “agencian procesos, emanados de los grupos sociales a los que pertenecen y de los que generalmente no reciben honorarios”²⁹³.

Dentro de los actores institucionales, que incluyen instancias gubernamentales, se encuentran el Consejo Nacional de Planeación y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el Departamento Nacional de Planeación, la Auditoría General de la República, el Ministerio de Hacienda, la Esap, el Dane y las administraciones municipales de los municipios de la zona, las corporaciones autónomas y las gobernaciones de los departamentos que hacen parte de la región. Vale la pena señalar que también están apoyando el Sistema, con recursos financieros y asesorías, organismos internacionales como la Corporación Andina

²⁹³CIDER, op. cit., pág. 20

de Fomento, el Laboratorio de Paz de la Unión Europea, el PNUD, la Agencia de Cooperación Sueca, la Agencia de Cooperación Alemana y Secours Catholique (Cuadro 6.1).

En el caso de los actores sociales, el sistema ha contado con la participación de diferentes organizaciones de la sociedad civil entre las cuales pueden enumerarse los consejos territoriales de planeación; los núcleos de pobladores conformados por representantes de las organizaciones sociales y de las entidades que tienen asiento en cada uno de los territorios; las asociaciones de productores (Consejo regional de pesca) y las redes sociales existentes en la región como la Red de Jóvenes, de tercera edad, de género, de consejeros de planeación o de emisoras comunitarias, por ejemplo. En ellos radica la responsabilidad de formular, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo y son quienes también se benefician de los mismos.

En Pasto hubo un fenómeno particular de visibilización/invisibilización de los actores según los distintos momentos del proceso. Recuérdese que éste tuvo dos fases relacionadas entre sí, pero que tienen su propia especificidad: la formulación de los planes locales y el presupuesto participativo propiamente dicho. En cada una de ellas aparecieron actores diferentes: en la formulación de los planes de desarrollo tuvieron importante protagonismo el Consejo Territorial de Planeación, las JAL, la Iglesia, a través de la Diócesis de Pasto, representantes de universidades, ONG y gremios profesionales.

En el segundo momento, la ciudadanía en general asumió un papel protagónico, quizás explicable por la dinámica de los cabildos que originó una suerte de “explosión” de la participación ciudadana. Según Parra, la presencia de los actores se fue decantando a medida que el proceso avanzó y poco a poco se vislumbraron otros actores que iban a tener un rol esencial en el segundo momento: los gremios económicos, las universidades, las JAL, el CTP dejaron de intervenir de manera activa y su participación se fue debilitando paulatinamente. Lo contrario ocurrió con las juntas de acción comunal, la Red de ONG, los voceros ciudadanos y la alcaldía municipal de Pasto que lograron posicionarse de manera vital para garantizar la sostenibilidad del proceso de presupuesto participativo²⁹⁴.

Los voceros ciudadanos asumieron un papel de primer orden. Ellos son representantes de la comunidad, de las comunas y corregimientos, escogidos en los cabildos para representar los intereses de su respectivo territorio y tomar las decisiones pertinentes en la definición de los proyectos prioritarios, en la concertación con las diferentes instancias de la alcaldía para la destinación de recursos a los proyectos identificados y escogidos e intervenir en la fase de seguimiento y evaluación. Como bien anota Parra, “estos voceros son ciudadanos

²⁹⁴ PARRA, Óscar, op. cit., p. 35

importantes para el proceso, pero igualmente vulnerables al caer en prácticas políticas premodernas. Se destaca que ellos son un *actor producto del proceso*; se están organizando en una Red de voceros lo cual les daría mayor institucionalidad y sostenibilidad. En síntesis, son los *decisores sociales* del presupuesto asignado; los más cercanos a la gestión pública y a la comunidad; son la bisagra del proyecto social de participación²⁹⁵. Las ONG tuvieron también un papel clave en el proceso pues se encargaron de brindar apoyo pedagógico, metodológico y de empoderamiento ciudadano, especialmente en las acciones previas a los cabildos. De la misma manera hay que destacar el papel de la administración municipal como impulsora y garante de la continuidad del proceso.

En Medellín, el sector gubernamental (Consejería Presidencial para Medellín, administración municipal, ICBF) tuvo una cierta presencia, especialmente en las Comunas 8, 9 y 10. Pero, sin duda, fueron los actores institucionales y los actores sociales los que llevaron el peso del proceso. En la Comuna 13 tanto el Comité Comunitario como el Interinstitucional tuvieron una nutrida composición de organizaciones sociales, en el primer caso, y de ONG, cajas de compensación, gremios y fundaciones empresariales, en el segundo. Algunas instituciones y programas gubernamentales también se hicieron presentes, pero secundando el liderazgo ejercido por las instancias mencionadas. Este rasgo llama la atención por lo que revela, a saber, que el sistema municipal de planeación, que fue de iniciativa no gubernamental, pero que fue aprobado mediante acuerdo del Concejo municipal, nunca contó con el liderazgo de la administración municipal para su funcionamiento. Fueron actores no estatales los que le dieron el mayor impulso a través de la realización de los planes zonales. En este aspecto, las experiencias de Pasto y Medellín son diferentes.

La experiencia del Área Metropolitana del Centro Occidente se acerca más a la de Pasto que a la de Medellín, aunque no deja de tener similitudes con esta última. En efecto, tal y como sucedió en Pasto, fue la administración municipal, en cabeza de la gerencia del Área Metropolitana y de la Secretaría de Planeación de Pereira, la que lideró el proceso, lo diseñó, lo impulsó, organizó a los distintos actores y le dio vida. Fue fundamental el equipo técnico que diseñó metodologías, trabajó de cerca con la gente y tuvo una permanente iniciativa para garantizar el componente participativo. Pero, además, se advierte una presencia nutrida de organizaciones comunitarias que se movilizaron en torno al ejercicio de planeación y que contribuyeron de manera significativa a sacarlo adelante. En ese aspecto, esta experiencia se aproxima bastante a la de Medellín.

Un elemento adicional que no sobra destacar es la presencia del sector educativo, incluida la universidad, lo que refleja, entre otras cosas, un esfuerzo de los impulsores del proceso

²⁹⁵ Parra, Óscar, op. cit, pàg. 36

■ CUADRO 6.1

Principales actores de la planeación participativa

MEDELLÍN	MAGDALENA MEDIO	PASTO	ÁREA METROPOLITANA DE CENTRO OCCIDENTE	TORIBÍO
<p>COMUNA 13</p> <p>Actores comunitarios: Comité Comunitario Pa'lante (madres comunitarias, asociaciones de mujeres, comité de deportes, comités cívicos, de prevención de desastres, juvenil, de veeduría ciudadana, de restaurantes, de la tercera edad, la cooperativa de comunicaciones siglo XXI y la cooperativa Barrios Unidos, Coomabu).</p> <p>Actores institucionales: Comité Interinstitucional de Impulso (Actuar Famiempresas, Asociación Cristiana de Jóvenes, Caja de Compensación Familiar Comfenalco, Comité de Rehabilitación de Antioquia, Enda América Latina, Fundación Social, Fundación Cámara de Comercio de Medellín, Instituto Popular de Capacitación, IPC, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales, Primed, y el programa de fundaciones empresariales Entretodos).</p> <p>COMUNAS 8, 9 y 10</p> <p>Sector gubernamental: Consejería Presidencial para Medellín y administración municipal.</p> <p>Sector comunitario: Comités de educación, salud, y deportes; acciones comunales.</p> <p>Actores institucionales: Cajas de compensación Comfenalco y Comfama. Corporación Región</p>	<p>Actores institucionales: Consejo Nacional de Planeación y Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.</p> <p>Organismos que apoyan: Departamento Nacional de Planeación, Auditoría General de la República, Ministerio de Hacienda, ESAP, DANE y las administraciones municipales de los municipios de la zona, las corporaciones autónomas y las gobernaciones de los departamentos que están el proceso</p> <p>Actores sociales: Consejos territoriales de planeación, los núcleos de pobladores, las asociaciones de productores (Consejo Regional de Pesca) las redes sociales (Red de Jóvenes).</p> <p>Actores que apoyan: Organismos internacionales (Corporación Andina de Fomento, el Laboratorio de Paz de la Unión Europea, PNUD, la Agencia de Cooperación Sueca, la Agencia de Cooperación Alemana y la Secours Catholique)</p>	<p>Actores políticos: El alcalde y concejales.</p> <p>Actores sociales: Las JAC, los voceros ciudadanos, las organizaciones sociales.</p> <p>Actores técnicos: Funcionarios de las dependencias de la administración</p> <p>Otros actores: La Iglesia, gremios económicos, universidades, las JAL, ONG.</p>	<p>Actores sociales: Grupos cívicos, organizaciones juveniles y comunitarias, líderes cívicos, grupos de mujeres, presidentes y miembros de las JAL, JAC, sindicatos, agremiaciones, organizaciones no gubernamentales, entre otros. El Consejo Territorial de Planeación y la Cámara de Comercio.</p> <p>Actores políticos: Alcaldes, algunos concejales, diputados y congresistas.</p> <p>Actores técnicos: Funcionarios de las administraciones municipales, institutos descentralizados y del Área Metropolitana.</p> <p>Otros sectores: Educativo: universidades, colegios, SENA, Iglesia, medios de comunicación y sector salud.</p>	<p>Comunidad Indígena Gobierno local</p>

por incorporar al mayor número posible de sectores para darle fuerza y continuidad. Sin embargo, como ya se señaló, su participación no fue prenda de garantía suficiente para que la experiencia se mantuviera en el tiempo. Las autoridades que asumieron el poder en 2001 en Pereira le quitaron el apoyo al proceso y éste se debilitó hasta prácticamente desaparecer. Las organizaciones sociales y las entidades no gubernamentales que participaron en el ejercicio, cuantitativamente importantes, no tuvieron la fuerza necesaria para reivindicarlo como una herramienta indispensable de la gestión pública.

Por último, en Toribío la presencia de la comunidad indígena en el análisis y en la toma de decisiones sobre las diferentes problemáticas ha sido la clave del proceso participativo adelantado en los últimos años. Como se ha señalado de manera reiterada a lo largo de estas páginas, es la comunidad la que toma las decisiones en las asambleas, incluyendo a las autoridades locales que también son miembros de dicha comunidad. Sus decisiones son de obligatorio cumplimiento y cada uno de los miembros de la comunidad se encarga de hacer cumplir el mandato de la asamblea. Dos elementos sobresalen en este caso: de un lado, la autonomía social y política de la comunidad indígena en la toma de decisiones. El último obstáculo removido, que afectaba dicha autonomía, fue la politiquería. Los viejos políticos fueron sustituidos por líderes indígenas, convertidos algunos de ellos en autoridades locales, lo que les ha garantizado un margen de acción bastante amplio para, por ejemplo, canalizar los recursos hacia donde se necesitan. De otro, el liderazgo. De no existir este último, es probable que el nivel de logro de la acción comunitaria no sería tan elevado. Es un liderazgo al servicio del bien común, desinteresado y comprometido con el Proyecto Nasa; por tanto, goza de un alto nivel de legitimidad.

Una mirada de conjunto permite destacar por lo menos dos rasgos: en primer lugar, no parece existir una fórmula única –desde el punto de vista de los actores– sobre el liderazgo de uno u otro para el desarrollo de estas experiencias. En unos casos, han sido los actores gubernamentales los que han impulsado los procesos; en otros, actores más institucionales, especialmente las ONG; pero también se observan procesos “desde abajo”, en los que la iniciativa y el peso de su desarrollo son asumidos por la población, sus líderes y sus organizaciones.

Lo que sí parece ser cierto es que la experiencia es más frágil cuando las dinámicas de participación dependen en gran proporción de la voluntad política de los gobernantes, pues nada garantiza que los que los sucedan en los cargos tengan la misma voluntad para sostenerla, como sucedió en Pereira. Si no hay una contrapartida social fuerte en el proceso, sea de parte de actores comunitarios, sea de entidades no estatales, el proceso puede debilitarse rápidamente y desaparecer. Pero también hay que señalar que la voluntad política de los gobernantes es un componente necesario –así no sea suficiente– para que estas

experiencias pervivan. El caso de Medellín lo muestra por la vía contraria: las experiencias de planeación zonal en esa ciudad son hoy día más un buen recuerdo que una realidad vigente, pues las dos últimas administraciones –en especial la última– les quitaron su respaldo, lo que condenó en parte a los planes zonales a convertirse en letra muerta.

Esto plantea una segunda consideración sobre los actores sociales: la articulación de sus esfuerzos es un factor determinante en todas las experiencias. Solo cuando los diversos actores que intervienen en los procesos se colocan en un terreno común para concertar, definir de manera conjunta procedimientos y estrategias, establecer reglas de juego y trabajar como un equipo es posible avanzar en la planeación participativa, aún en medio de las dificultades propias y las del entorno. Las experiencias de Toribío y, en lo que llevan hasta ahora, de Pasto y el Magdalena Medio así lo indican.

Quienes han intervenido en estas cinco experiencias han movilizado importantes recursos de diversa naturaleza: en primer lugar, un cierto capital social representado ante todo en dos elementos: una tradición de movilización y de lucha en torno a objetivos comunes y unas redes de cooperación y de reciprocidad relativamente densas y articuladas. El caso de Toribío es emblemático: la solidaridad, la confianza, la cooperación, el reconocimiento y el respeto por el otro son valores presentes en la vida cotidiana de sus habitantes y hacen parte de su cultura ancestral.

Pero no es el único caso. Ya se señaló que en Pereira son varios los proyectos de envergadura que se han vuelto realidad gracias a la autogestión colectiva. Como lo señala Foro, “existen ciertos rasgos de responsabilidad pública por parte de la ciudadanía, demostrados en algunas acciones desarrolladas que han conducido al fortalecimiento de lo público. Quizás esta característica sirvió de terreno abonado para que la iniciativa de introducir una cultura de la planeación participativa fuera efectiva”²⁹⁶.

De igual manera, en Pasto existe una tradición de organización social y de participación ciudadana, en especial en las comunidades indígenas, por sus prácticas ancestrales arraigadas en la construcción colectiva de su destino mediante espacios y escenarios de decisión colectiva. Pero también la presencia y actuación del movimiento cívico en pro de la defensa de los intereses ciudadanos, que hoy se ve reflejada tanto en las iniciativas del gobierno local en materia de participación, como en la respuesta ciudadana a esa convocatoria.

También cuenta como recurso el tejido organizativo que respalda a muchos de los sectores que se han hecho presentes en estas experiencias. En el Cuadro 6.1 están mencionadas las

²⁹⁶FORO, op. cit.

organizaciones participantes en los procesos, destacándose los casos de Medellín, Pasto y el Magdalena Medio. Ese tejido ha sido fundamental para darle fuerza al trabajo colectivo y como instrumento para poner en marcha una pedagogía de la democracia. Es probable que, como lo demuestra la experiencia de Pereira, esas redes organizativas presenten aún debilidades notorias, en particular en términos del ejercicio del liderazgo, de las rutinas para la toma de decisiones en su seno y de la falta de miradas y de propuestas que trasciendan los intereses particulares y el universo de necesidades y de preocupaciones de cada una de ellas. Pero no cabe duda de que esa base organizativa ha sido determinante para el desarrollo de las experiencias, no sólo en términos de dedicación de la gente a las actividades, sino en especial de conocimientos y saberes sobre los problemas del entorno inmediato y de iniciativas para enfrentarlos.

En estas experiencias los actores han movilizado importantes recursos económicos, no sólo propios, sino también nacionales e internacionales. El caso del Magdalena Medio es una muestra de la posibilidad de movilizar recursos de diverso origen a favor de causas sociales. Igual cosa puede decirse de los planes zonales en Medellín, en parte soportados en recursos de cooperación internacional canalizados por entidades no gubernamentales. Estos recursos son vitales en la medida en que son un soporte para la puesta en marcha de las distintas actividades y, en consecuencia, para el logro de resultados.

Por último cabe hacer algunas anotaciones sobre las motivaciones que han incentivado la intervención de la población en la planeación participativa. En términos generales, puede decirse que en estas cinco experiencias, la gente se moviliza a partir de consideraciones sobre la importancia y la bondad de la participación, pero también en busca de soluciones a sus propios problemas. Esto es más notorio en el caso de los actores sociales y de las instituciones no gubernamentales que en el de los actores gubernamentales, sin que ello signifique que estos últimos obedecen solo a cálculos de rédito político o personal.

En todos los casos, los testimonios obtenidos de actores que participaron en forma directa en los procesos señalan un afán por sacar adelante el municipio, su región, su barrio o su comuna. Las aspiraciones de paz que inspiran las experiencias del Magdalena Medio o de Toribío son un buen indicador de esa actitud no sólo altruista sino de reconocimiento de la necesidad de cooperar y de fortalecer el espacio público para conseguir mejores niveles de bienestar y convivencia. En esa perspectiva uno de los resultados más ponderados de estas experiencias es haber fortalecido las redes de cooperación y el sentido de lo colectivo. En el Magdalena Medio, por ejemplo, se evidencia de parte de la mayoría de los protagonistas

²⁹⁷CIDER, op. cit., pág 29.

que no existe egoísmo, “ni protagonismo individual, todos trabajan para una buena causa: la construcción de lo público, la planeación participativa y el desarrollo. Este altruismo se mueve con una opción de vida, como alternativa para superar la pobreza y la violencia”²⁹⁷.

Lo mismo puede decirse de Toribío y también de la planeación zonal en Medellín. En este último caso, una de las tareas emprendidas por los organismos no gubernamentales fue precisamente la de transformar la cultura política de la gente, de inculcar nuevas nociones de ciudadanía, menos formal y más ligada al ejercicio de derechos y de responsabilidades públicas, así como de fortalecer su tejido organizativo y sus formas de cooperación en medio de la diversidad y la diferencia de pareceres.

En Pasto las motivaciones mostraron un espectro más variado. Las entrevistas realizadas a líderes y voceros comunitarios denotan la existencia de aquellas que van desde las orientadas a fortalecer las relaciones de la comunidad con los entes de la administración municipal en función de intereses colectivos hasta las más vinculadas a la búsqueda de beneficios personales o a la defensa de intereses corporativos. Podría pensarse –aunque no existe la evidencia empírica al respecto– que esa variedad de motivaciones tiene algo que ver con el carácter mismo del proceso, en el sentido de una cierta competencia por los recursos. Estos se destinan a proyectos de desarrollo local que van a satisfacer necesidades, lo que los vuelve apetecibles, en especial para quienes tienen mayor volumen de necesidades. Esa circunstancia incorpora en los procesos algunas racionalidades utilitarias que, en sí mismas son comprensibles, pero que pueden convertir el proceso en una lucha sin cuartel por la obtención de recursos públicos para la financiación de proyectos. Una sana competencia puede estimular la calidad de las propuestas, siempre y cuando haya reglas de juego –como con seguridad las hubo en el proceso– que eviten las deslealtades y el uso de reglas no democráticas en la toma de decisiones.

En el Área Metropolitana de Centro Occidente, las motivaciones han sufrido modificaciones en todo el proceso de planeación. En un comienzo, las organizaciones sociales y los líderes comunitarios vieron en el ejercicio de planeación participativa la posibilidad de resolver problemas particulares e, incluso, de obtener beneficios personales o de grupo. No obstante, el desarrollo de la experiencia permitió cimentar la confianza, la cooperación y la legitimidad de los entes gubernamentales, lo que transformó las actitudes de la gente frente al proceso en la perspectiva del fortalecimiento del interés público. Sin embargo, esa confianza se fue minando con la baja efectividad del proceso de planeación en la concreción de los proyectos.

Un elemento que no puede dejarse de lado en la consideración de las motivaciones para la participación en procesos de planeación local es el de la condición de exclusión social,

política, cultural y económica de amplios sectores de la población en estos municipios. Por ejemplo, la situación de insatisfacción de las necesidades básicas de una determinada población puede ser motor que impulse a la ciudadanía a la intervención en la perspectiva de mejorar sus condiciones de vida; pero también puede convertirse en aliciente para fortalecer racionalidades exclusivamente utilitarias ligadas a la lucha por la supervivencia, así como prácticas de competencia inequitativa y sin reglas de juego. Esto último puede generar efectos perversos y cambiar por completo los objetivos de la planeación participativa.

En los casos estudiados no se observa de manera explícita esta situación, pero sí hay indicios de que opere como una “agenda oculta” que trasciende los niveles del discurso formal de los actores. Además de las razones socialmente válidas de varios de ellos de acudir a la planeación participativa para resolver carencias personales, han actuado otros motivos para insertarse en estos ejercicios, por ejemplo, la obtención de beneficios económicos o de poderes sociales para el manejo de recursos. Así, lo que opera en la mayoría de casos es una mezcla de agendas individuales y colectivas, ocultas unas, visibles otras, difíciles de descifrar en el momento de analizar los procesos. Con todo, es claro que en estos sectores de la población los valores solidarios de la cooperación también operan y, en muchas ocasiones son dominantes. Además, aunque tampoco existe soporte empírico para hacer esta afirmación, es muy posible que en sectores medios y altos esta combinación de agendas también ocurra, aunque no alrededor de problemas de supervivencia, sino de la búsqueda de otros objetivos como reconocimiento o poder.

Los resultados de las experiencias

Los estudios realizados sobre las cinco experiencias muestran un conjunto de resultados que tienen incidencia tanto en los actores que intervinieron en ellas como en la gestión pública y en las condiciones de vida de la población. Lo primero es que las actividades realizadas han generado una gran cantidad de productos: en el Magdalena Medio, en una primera fase de la experiencia hasta mayo de 1999 se formularon los planes de ordenamiento territorial de los municipios de Landázuri, Puerto Parra, La Gloria, Regidor y Santa Rosa. Luego, los de Puerto Nare, El Carmen de Chucurí, el Llanito, Gamarra y San Pablo. Más recientemente se ha volcado la atención hacia la conformación del Sistema Regional de Planeación Participativa en 29 municipios del Magdalena Medio, tarea que se adelanta en la actualidad.

En Pasto, para señalar solo el principal resultado, se identificaron 314 proyectos, los cuales cuentan con recursos asignados. Además, se logró una importante movilización ciudadana en torno a las actividades del presupuesto participativo: la asistencia y participación de la ciudadanía en los precabildos, cabildos, talleres y asambleas de voceros fue elevada. Se calcula que el 12% de la población de la ciudad asistió a los eventos programados.



Algo parecido puede decirse en los casos restantes. Hoy Medellín cuenta con varios planes zonales, los municipios del área metropolitana de Centro Occidente tienen un volumen considerable de proyectos de desarrollo local identificados y perfilados por los propios actores que pueden servir de insumo a la gestión municipal; en Toribío, existen programas productivos, educativos, culturales y organizativos en marcha, producto de las decisiones colectivas y de la actividad coordinada entre la administración municipal, la asamblea comunitaria y el Proyecto Nasa. Puede hablarse, entonces, de una cierta eficacia de los procesos de planeación participativa. Estos no se han reducido a un activismo sin resultados, sino que han sido la oportunidad para movilizar a ciudadanos y ciudadanas con el fin de producir ideas y proyectos concretos de beneficio común.

Las cinco experiencias también registran algunos impactos que vale la pena mencionar. Todas ellas han permitido la constitución de nuevos actores sociales y el fortalecimiento de líderes y organizaciones en cada una de las ciudades y regiones. En los cinco casos, los procesos incluyeron actividades de capacitación, asesoría, cualificación técnica y política dirigidas a la comunidad organizada, a los líderes e, incluso, a las instancias gubernamentales. Esto permitió una cierta cualificación del liderazgo en lo que se señalaba antes como el cambio de la cultura política en una perspectiva democrática y de cooperación, y brindó a los líderes y a sus organizaciones herramientas para involucrarse más de lleno y con mayor capacidad en los asuntos colectivos y en la gestión pública.

Como consecuencia de estas experiencias se hizo más visible la presencia de nuevos actores en el escenario de la gestión local y regional, animados por la idea de luchar por sus derechos, encontrar salidas a los problemas detectados y, en últimas, generar mejores condiciones de vida. Un elemento que sobresale es su mayor capacidad para negociar y concertar entre ellos y con las entidades públicas. Esto se refleja en la formulación de los planes locales o zonales, en la identificación y priorización de proyectos y en las conversaciones con las autoridades públicas para garantizar su ejecución.

De otra parte, estas experiencias contribuyeron de manera notoria al fortalecimiento de las organizaciones existentes y/o a la creación de nuevas organizaciones que han venido tomando un papel clave en la gestión pública y en la planeación local y regional. En el caso del Magdalena Medio, por ejemplo, organizaciones como la Asociación de Pesca Artesanal, la red de jóvenes y el sistema y la red de emisoras comunitarias encontraron en la experiencia de planeación regional una oportunidad para desarrollar su potencial vinculándose a las tareas en el escenario público. Estas organizaciones han tenido un papel activo en la discusión de las políticas públicas y en la formulación y puesta en marcha de los procesos de planeación.

Otro campo donde se aprecian impactos es el de la gestión pública. Las experiencias muestran un efecto visible en el sentido de la creación de canales de acercamiento entre el Estado y la sociedad que introdujeron nuevas dinámicas en el seno de las administraciones municipales: mayor apertura a la iniciativa ciudadana, cambio en los procedimientos de la planeación local, concertación con la ciudadanía de proyectos de desarrollo local, pluralización de las decisiones, nuevas actitudes de los funcionarios frente al papel de la ciudadanía en el escenario público y cambios en la cultura organizacional de las administraciones locales y regionales. Estos cambios son sustantivos, no solo de forma. Han implicado una nueva lectura de las administraciones públicas sobre temas como desarrollo, planeación, participación, ciudadanía y manejo de los recursos públicos, entre otros.

La experiencia del presupuesto participativo de Pasto es significativa a ese respecto, pues toca un componente de la gestión pública, hasta ahora de manejo exclusivo de las autoridades locales: el presupuesto municipal. Las decisiones en esa materia competían al alcalde, su equipo de Hacienda y los concejales. Entre ellos se discutían montos, asignaciones, flujos, procedimientos y controles internos, por ejemplo. La experiencia del presupuesto participativo incorpora un nuevo agente en esas discusiones: la ciudadanía y sus voceros. Esto cambió de manera sustancial las reglas de juego del manejo de los recursos públicos pues una porción importante del presupuesto de inversión es ahora asignada por la gente a proyectos de desarrollo local. Esto significa el empleo de nuevos criterios tanto técnicos como políticos para la toma de decisiones sobre los recursos y cambios en la administración municipal, no solo en la definición de reglas de juego y procedimientos, sino en los criterios de asignación de recursos y, sobre todo, en la mentalidad de los funcionarios municipales.

Otro efecto en el campo de la gestión pública ha sido la creación de lazos de confianza, más fuertes en unos casos, menos en otros, entre las autoridades locales y la población. Uno de los factores de mayor relevancia en estas experiencias fue la creación de espacios de deliberación pública y de encuentro entre los diversos actores sociales, políticos, técnicos e institucionales en los diferentes municipios estudiados. El mayor acercamiento produjo una mayor credibilidad y confianza de la ciudadanía en sus autoridades. Estas adquieren mayor legitimidad y ello redundó en una mejora en los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión pública. Los resultados de la gestión en Toribío lo confirman: en ocho años, el presupuesto se ha multiplicado por diez y las realizaciones en materia de servicios a la población están a la vista²⁹⁸.

²⁹⁸ BELTRÁN, Mauricio, op. cit.

Un tercer ámbito de impactos de la planeación participativa es el de las condiciones de vida de la población. La participación es un fin deseable pero también un medio para obtener resultados, en especial una mejoría en las condiciones de vida de la población. Esto es más relevante en el caso de la planeación local, pues uno de sus propósitos –quizás el más importante– es el de resolver los problemas de la gente. A ese respecto, los resultados de las cinco experiencias son muy desiguales y dependen de su alcance. En efecto, puede decirse que, en general, no se observan aún resultados que permitan hablar de la efectividad de la planeación participativa sobre la calidad de vida de la población. Pueden mencionarse algunos resultados, por ejemplo, lo que ha ocurrido en Toribío en cuanto a la ampliación de coberturas en educación, salud, servicios públicos, recreación y vivienda. Hoy todos los niños de las veredas cuentan con escuela, cuando hace ocho años solo uno de cada cinco tenía un cupo escolar. 80% de la población tiene acueducto, 70% cuenta con energía y 100% cuenta con campos deportivos. Estos resultados son imputables al trabajo mancomunado entre las autoridades locales y la población, en especial desde que la alcaldía llegó a manos de las autoridades indígenas.

Esta, sin embargo, es más la excepción que la regla. En Medellín, buena parte de los planes zonales se quedaron escritos y poco incidieron en las decisiones de inversión de los dos últimos alcaldes²⁹⁹; igual ocurrió en Pereira: los planes fueron elaborados pero no tuvieron eco en el programa de gobierno ni en el plan de desarrollo de la alcaldesa que asumió el cargo en enero de 2001. En ambos casos es evidente el cortocircuito entre las experiencias de planeación participativa y los programas de gobierno. Pero no es ese el único factor. El tiempo es otra variable que impide contar con resultados visibles: las experiencias analizadas son recientes, salvo el caso de Toribío y, en menor medida, de Medellín.

Procesos tan recientes como los de Pasto y el Magdalena Medio no pueden mostrar una incidencia inmediata en los índices de mejoramiento de las condiciones de vida. Sin duda, se han adquirido nuevos conocimientos, herramientas técnicas, metodológicas y pedagógicas por parte de la población, que aportan sobre todo a las condiciones individuales de vida de los agentes participativos y de quienes estuvieron vinculados al ejercicio de la planeación participativa, pero ello no necesariamente ha transformado su condición social. Por lo demás no se le puede pedir a la planeación participativa que, por sí sola, transforme las condiciones de existencia de la población, pues ello depende de otros factores que no están dentro de su campo de gobernabilidad.

²⁹⁹La intervención de varias entidades privadas en la planeación zonal en Medellín ha tenido algún grado de incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de ciertos grupos poblacionales. Se han realizado proyectos educativos y de empleo dirigidos a varios sectores con éxito relativo.

En donde sí ha habido ganancias concretas es en materia de innovaciones metodológicas y pedagógicas. En ese terreno hubo un valor agregado apreciable. Los procesos de planeación fueron concebidos atendiendo a los lineamientos técnicos, pedagógicos y de promoción de la participación desde la perspectiva meramente técnica, pero también teniendo en cuenta las diferentes experiencias de planeación participativa realizadas en el país. Esto significa que la formulación de la metodología respondió a procesos de análisis, reflexión y de aprendizaje de las experiencias desarrolladas en Colombia y en otros lugares de América Latina, como la experiencia de los presupuestos participativos de Brasil.

Las metodologías lúdicas y los dispositivos pedagógicos inspirados en los principios de aprender haciendo y de reconocimiento de los diferentes saberes fueron un patrón que marcó a casi todos los casos estudiados. La metodología estaba enfocada a la generación de confianza, respeto hacia los otros, reconocimiento de la diferencia y de los saberes de cada uno de los participantes. En algunos casos, como en Medellín y el área metropolitana de Centro Occidente esas metodologías fueron sistematizadas en la mira de ser replicadas en circunstancias similares.

Algunas enseñanzas

El Cuadro 6.2 presenta una síntesis de las lecciones que arrojan las distintas experiencias analizadas, sobre aspectos como el peso del Estado y de los actores locales en el proceso, la generación de confianza, la construcción de lo público, la irrupción de nuevos liderazgos, la validez del modelo de planeación participativa y, por último, los factores de éxito y fracaso de la experiencia.

a. El papel de los actores

El análisis de las cinco experiencias muestra que una de las condiciones para que la planeación participativa se desarrolle y produzca resultados es que los distintos actores se pongan de acuerdo sobre unos objetivos concretos (la elaboración de un plan local, la distribución de un presupuesto o la creación de un sistema regional de planeación), sobre los procedimientos que se han de seguir para el logro de tales objetivos y sobre unas reglas de juego que permitan una relación fluida entre quienes intervienen en el proceso. Lo demás es iniciativa, imaginación y tesón. Esto quiere decir que, más que el protagonismo de uno u otro actor, lo que se requiere es la construcción de acuerdos básicos y la articulación de esfuerzos de todas las partes para sacar adelante el proceso acordado en un comienzo.

■ CUADRO 6.2

Lecciones aprendidas de las experiencias de planeación participativa

CASOS	PESO DEL ESTADO Y DE LOS ACTORES	GENERACIÓN DE CONFIANZA	CONSOLIDACIÓN DE LO PÚBLICO	LIDERAZGO	VALIDEZ DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA	FACTORES DE ÉXITO Y DE RIESGO
MAGDALENA MEDIO	<p>El Estado no tiene un papel central y su postura es muy débil en términos de la seguridad y el bienestar de la población. En relación con el sistema de planeación no tiene una postura fuerte ni cumple un rol protagónico.</p> <p>La sociedad civil, a través de diversas organizaciones, ha asumido de manera activa el proceso de planeación participativa. Las dinámicas sociales le han conferido sentido y validez a la planeación participativa.</p>	<p>El proceso contribuyó a crear y/o fortalecer la confianza entre los distintos sectores de la población. Un ejemplo claro es la creación de redes y alianzas sociales.</p> <p>Todavía prevalece cierta desconfianza hacia el Estado.</p>	<p>La puesta en marcha del sistema de planeación crea espacios de encuentro, discusión, formulación y construcción de nuevos derroteros y líneas de desarrollo que concitan el interés público. De igual forma, se generan acciones y estrategias de control ciudadano sobre la actuación del Estado, con el propósito de contrarrestar modelos que van en contra del interés colectivo.</p>	<p>El sistema de planeación ha contribuido al reforzamiento de ciertos liderazgos existentes, pero también ha propiciado el surgimiento de liderazgos democráticos, especialmente de la sociedad civil. Estos liderazgos propician la construcción de un proyecto colectivo y la búsqueda de caminos incluyentes y pacíficos para dirimir sus conflictos y alcanzar la paz con equidad.</p>	<p>La planeación participativa contribuye a la formación ciudadana en el marco de los valores de la democracia y de la descentralización. La ciudadanía es tenida en cuenta para la identificación de las necesidades, en la formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo local, en el marco del desarrollo regional y nacional.</p>	<p>La experiencia es muy reciente, por lo que es difícil precisar estos factores. Sin embargo, se pueden señalar, en primer lugar, el entusiasmo y dinamismo en la organización de la población, en el horizonte de encontrar salidas pacíficas al conflicto.</p> <p>En segundo lugar, el establecimiento de relaciones económicas, sociales y culturales entre diferentes territorios, en la mira de configurar un modelo de desarrollo regional.</p>

Continúa

■ CUADRO 6.2

Lecciones aprendidas de las experiencias de planeación participativa (Continuación)

CASOS	PESO DEL ESTADO Y DE LOS ACTORES	GENERACIÓN DE CONFIANZA	CONSOLIDACIÓN DE LO PÚBLICO	LIDERAZGO	VALIDEZ DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA	FACTORES DE ÉXITO Y DE RIESGO
MEDELLÍN	<p>En los planes zonales el Estado no se integró de lleno al proceso y, por tanto, no modificó su concepción del desarrollo.</p> <p>Las ONG fueron las grandes impulsoras de la planeación participativa; no solo apoyaron de manera técnica y social sino que aportaron recursos financieros y pusieron en marcha las estrategias de los planes zonales.</p> <p>La comunidad intervino en el diagnóstico, proyección estratégica y en las decisiones políticas de los planes.</p>	<p>La confianza se acrecentó entre los actores sociales, el sector privado y las ONG, a través de los procesos de planeación. Se evidencia una fuerte desconfianza de la sociedad civil en el Estado. En cuanto a la comunidad y sus diferentes formas organizativas se advierten expresiones de desconfianza en determinados momentos, en especial por los intereses que están en juego.</p>	<p>La concepción y puesta en marcha de los planes zonales y de la idea de desarrollo integral están insertos en la construcción y fortalecimiento de lo público. La participación ciudadana en los planes y en el establecimiento del control ciudadano de las actuaciones del Estado es un ingrediente esencial de la construcción de lo público.</p>	<p>El proceso ha permitido renovar y darle nuevo dinamismo a liderazgos sociales, especialmente los ligados a las juntas de acción comunal.</p> <p>Se destaca el nuevo liderazgo femenino.</p> <p>En el caso de las ONG y del sector privado también se advierte un fuerte liderazgo para sacar adelante los planes zonales.</p>	<p>La planeación participativa permite renovar los principios de la democracia, la construcción de la ciudadanía y la refundación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.</p> <p>Empoderamiento de la ciudadanía.</p>	<p>De todas formas se destaca la capacidad para la intervención y organización de distintos sectores de la sociedad civil en cada una de las etapas de la planeación, la formación de liderazgos, las experiencias del trabajo interinstitucional y la ejecución de algunos proyectos.</p>

Continúa

■ CUADRO 6.2

Lecciones aprendidas de las experiencias de planeación participativa (Continuación)

CASOS	PESO DEL ESTADO Y DE LOS ACTORES	GENERACIÓN DE CONFIANZA	CONSOLIDACIÓN DE LO PÚBLICO	LIDERAZGO	VALIDEZ DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA	FACTORES DE ÉXITO Y DE RIESGO
PASTO	<p>El Estado ha tenido un papel esencial y protagónico. Se ha evidenciado la coherencia entre los postulados planteados en el programa de gobierno y las acciones desarrolladas.</p> <p>La voluntad política ha sido un factor clave para la continuidad y resultados –así sean parciales– del proceso de planeación y de presupuesto participativo.</p>	<p>El solo hecho de demostrar cierta coherencia entre los postulados y las acciones por parte del Estado local dan cuenta del nivel de confianza y legitimidad que se ha ganado.</p> <p>Se aprecia fortalecimiento en los niveles de confianza entre las organizaciones sociales, algunas ONG y funcionarios de la administración municipal.</p>	<p>La filosofía y la traducción en una práctica concreta de los procesos de planeación y de presupuesto participativo apuntan al fortalecimiento de lo público.</p> <p>Se trata de crear nuevas condiciones que permitan que la ciudadanía tenga instrumentos para luchar contra la corrupción y el clientelismo, que se genere una nueva ética de lo público tanto por parte de los funcionarios como de la ciudadanía, que se pongan en marcha mecanismos de control social.</p>	<p>Se han generado nuevos liderazgos especialmente en el caso de las mujeres, los jóvenes y los artistas.</p> <p>Aunque el liderazgo de los líderes, provenientes de los movimientos cívicos no se ha renovado, se sabe que participaron activamente en el proceso e hicieron su contribución.</p>	<p>La planeación participativa propició el surgimiento de nuevos liderazgos; la constitución de nuevas prácticas de la administración local en la perspectiva de incorporar a la ciudadanía en los asuntos públicos; el reforzamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad; el control ciudadano; la creación de nuevas instancias y escenarios de intervención ciudadana y en la democratización de las decisiones.</p>	<p>Por ser un proceso innovador y de ciertos retos frente a la intervención ciudadana, es necesario ser prudentes en términos de los éxitos y fracasos.</p> <p>Sin embargo, se destaca la existencia de voluntad política para adelantar el proceso y darle mayor protagonismo a la sociedad civil organizada. La irrupción de nuevos liderazgos y la tradición ancestral de participación, especialmente la ligada con las tradiciones indígenas, factores que posibilitarían el éxito del proceso.</p>

Continúa

■ CUADRO 6.2

Lecciones aprendidas de las experiencias de planeación participativa (Continuación)

CASOS	PESO DEL ESTADO Y DE LOS ACTORES	GENERACIÓN DE CONFIANZA	CONSOLIDACIÓN DE LO PÚBLICO	LIDERAZGO	VALIDEZ DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA	FACTORES DE ÉXITO Y DE RIESGO
AMCO	<p>La intervención del Estado, traducida en el acompañamiento y el liderazgo de los gobiernos locales fue fuerte en el impulso inicial, pero demasiado débil para asegurar su sostenibilidad. En la formulación y puesta en marcha se contó con el entusiasmo y el convencimiento de un funcionario y su equipo de gobierno en la ciudad de Pereira y el Área Metropolitana. No obstante, no se observó apoyo por parte de los gobiernos locales. No se aprecia una institucionalidad permanente, que le otorgara un carácter duradero a los procesos de participación ciudadana. Tal es el efecto que en la actualidad el proceso está condenando a morir por el poco interés de las administraciones locales.</p> <p>Alta movilización ciudadana en torno al proceso. Debilidad de las organizaciones para sostenerlo.</p>	<p>El proceso contribuyó a la generación de confianza, en especial entre las organizaciones y líderes de la sociedad civil.</p> <p>También contribuyó a acrecentar la confianza en el Estado. No obstante, su desinterés al final del mismo contribuyó a que dicha confianza se perdiera.</p>	<p>Uno de los propósitos de la planeación participativa en el Área Metropolitana tiene que ver con la construcción de mayor sentido de lo público. Se logró la movilización de intereses y recursos para democratizar la vida local. De igual forma la negociación y la concertación fueron valores que empezaron a tener un papel central en las relaciones con las administraciones locales.</p> <p>La construcción de lo público ha dependido del papel que asume la sociedad civil. El Estado no ha tenido ninguna incidencia en ese sentido.</p>	<p>Se produjo cierto impacto en el fortalecimiento del liderazgo y en la generación de un nuevo liderazgo por parte de la sociedad civil. Esto se aprecia en el papel que cumplen en la actualidad las organizaciones sociales en el sostenimiento del proceso y en la presión –aunque tímida– que realizan para garantizar mayor compromiso de los gobiernos locales.</p> <p>Se advierte la creación de redes y alianzas entre las organizaciones lo que potencia la capacidad del tejido social.</p>	<p>La planeación participativa promueve la creación de sujetos participativos tanto individuales como colectivos; favoreció la constitución de nuevos actores y la creación de redes sociales; se evidencia el valor de la metodología y la pedagogía del proceso por cuanto existía relación estrecha con la inclusión ciudadana. La idea de fortalecer la democracia se llevó a cabo sobre todo en lo atinente a la incorporación de diferentes sectores sociales en la formulación de los planes.</p>	<p>Uno de los problemas detectados en la aplicación del modelo de planeación participativa es el escaso interés e intervención de los gobiernos locales. Los actores políticos le confieren poco peso a la intervención ciudadana en la gestión pública y, por tanto, dicha gestión está ligada a modelos tradicionales y a un fuerte control de los partidos.</p> <p>La ciudadanía ha tenido un bajo perfil en cuanto a sus demandas y derechos en el marco de la gestión pública. No así en el papel de dinamizadores de los procesos de planeación y la sostenibilidad de los mismos.</p>

Continúa

■ CUADRO 6.2

Lecciones aprendidas de las experiencias de planeación participativa (Continuación)

CASOS	PESO DEL ESTADO Y DE LOS ACTORES	GENERACIÓN DE CONFIANZA	CONSOLIDACIÓN DE LO PÚBLICO	LIDERAZGO	VALIDEZ DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA	FACTORES DE ÉXITO Y DE RIESGO
TORIBÍO	<p>El peso del gobierno indígena ha sido importante en la medida en que acata las decisiones de la colectividad. Su papel está en el mismo nivel que cualquier miembro de la comunidad; participa en las asambleas y asume las directrices impartidas por ella, traducidas en acciones de gobierno.</p> <p>El rol protagónico lo tiene la comunidad indígena, en la cual radica el análisis de los problemas y la solución de los mismos mediante diferentes estrategias.</p>	<p>La confianza es un elemento inherente a los valores culturales de la comunidad indígena. Cada miembro es responsable del mantenimiento de la confianza.</p>	<p>La comunidad de Toribío es un ejemplo en la construcción del sentido de lo público. Su experiencia ancestral ha sido invaluable en la definición de los destinos colectivos. Se busca, por encima de todo, el bienestar y el progreso colectivo. El gobierno local se ha articulado a esas dinámicas.</p>	<p>Cada vez más se afianzan los liderazgos en la comunidad indígena y se promueve la intervención activa de cada uno de los miembros de la comunidad, incluyendo a los jóvenes.</p>	<p>Aunque el modelo de planeación participativa en el municipio no está circunscrito a las normas legales del país ni a modelos específicos, es válido especialmente en la construcción de lo público, por desatar procesos y dinámicas ciudadanas y en los resultados obtenidos.</p>	<p>La defensa de la autonomía de los pueblos indígenas y la demostración de la validez del modelo en el mejoramiento de la calidad de vida.</p> <p>La congruencia entre los principios de la comunidad indígena y las actuaciones del gobierno local.</p> <p>Visión de largo plazo.</p> <p>Identidad y sentido de pertenencia.</p>

En las experiencias estudiadas, el éxito de unas y el fracaso de otras están referidos a la articulación/desarticulación entre los actores, no tanto a quién tuvo la iniciativa y quién lideró el proceso. En Medellín fueron las entidades no gubernamentales las que impulsaron la planeación zonal, pero al no existir el apoyo de las autoridades locales para incorporar los planes zonales en los programas de inversión de la alcaldía, estos se quedaron en el aire y poco a poco perdieron validez. Hubo allí desarticulación entre las autoridades locales y la iniciativa de las organizaciones comunitarias y de los entes no estatales que promovieron el proceso. Algo parecido ocurrió en Pereira: en un comienzo, la articulación operó y el proceso tuvo fluidez; posteriormente, con el cambio de autoridades, se dio el cortocircuito entre los actores y el proceso cayó. Por la vía positiva, los casos de Pasto y Toribío muestran cómo la coordinación de esfuerzos entre actores en torno a objetivos comunes puede producir muy buenos resultados.

b. Generación de confianza

Muy relacionado con el tema anterior, el de la confianza entre los actores y en especial de los actores sociales hacia el Estado constituye uno de los elementos que es preciso resaltar en estas experiencias. Parece existir una correlación fuerte entre la articulación de actores y la confianza que se genera entre ellos. Cuando una de las partes le falla al proceso las desconfianzas se acrecientan. Los casos de Medellín y del Área Metropolitana de Pereira muestran las dos caras de la situación: de una parte, la movilización ciudadana en torno a los planes zonales (Medellín) o de las comunas (Área Metropolitana) y la realización de esfuerzos conjuntos entre las organizaciones comunitarias y las entidades no gubernamentales que apoyaron los procesos produjeron altos niveles de confianza mutua, de credibilidad en el papel que cada una de ellas estaba teniendo y en el aporte que podían hacer a la experiencia.

De otra, la débil presencia del Estado en ambos procesos, especialmente en Medellín, generó distancias y minó los bajos niveles de credibilidad de la ciudadanía y de sus líderes en el gobierno local. Las dos fases del proceso en Pereira así lo confirman: en la primera, con fuerte presencia del Estado, se generaron lazos estrechos entre organizaciones sociales y funcionarios públicos, que le dieron vitalidad al proceso. En la segunda, la ausencia total del Estado creó desencanto y frustración.

c. Consolidación de lo público

Por definición, la planeación participativa busca fortalecer los espacios de encuentro entre la sociedad y el Estado a fin de unificar esfuerzos hacia el diseño y el logro de metas colectivas. Lo que muestran las cinco experiencias es, de un lado, que ello es posible y, de otro,

que el fortalecimiento de lo público tiene varias dimensiones. En efecto, fortalecer la esfera pública significa, en primer lugar, construir espacios de encuentro y deliberación entre actores diferentes. En otras palabras, es en ese escenario en el que opera la articulación de actores en torno a objetivos y a actividades de interés común. En segundo lugar, significa crear las condiciones para que la ciudadanía ejerza un control social sobre el desempeño de las autoridades públicas y sobre el resultado de sus ejecutorias.

En tercer lugar, ligado a lo anterior, en la medida en que las actividades públicas se vuelven públicas, es decir, pueden ser conocidas por todos y todas, resulta más directa y contundente la lucha contra la corrupción y el clientelismo. El presupuesto participativo de Pasto y los planes de vida de los indígenas de Toribío, a pesar de ser experiencias tan diferentes, comparten esa característica. La asignación más eficiente, oportuna y pertinente de los recursos es precisamente uno de los resultados de mayor peso de tales experiencias. Por último, fortalecer la esfera pública implica propiciar procesos de negociación y concertación entre organizaciones sociales (construcción de redes y alianzas) y entre éstas y el Estado para la formulación y ejecución de políticas públicas.

d. Liderazgo

Afirmación de liderazgos tradicionales, irrupción de nuevos liderazgos. Así puede resumirse el impacto de la planeación participativa en el fortalecimiento del tejido social. Lo que llama la atención es que, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras instancias de participación analizadas en capítulos anteriores, en el caso de la planeación no es tan clara la competencia entre viejos y nuevos líderes. Lo que muestran las experiencias analizadas es que, si bien se presentan discrepancias y hasta tensiones, el saldo final es la unión de esfuerzos en torno a objetivos comunes. Es probable que esto sea así por el carácter de la planeación participativa como instancia para pensar los problemas de la ciudad y la región y no como instrumento para la adquisición de micropoderes, como sí puede pensarse de otras instancias de participación.

En lo que respecta a los liderazgos tradicionales, el caso de Medellín es relevante, pues la planeación zonal permitió dar un nuevo aire a la juntas de acción comunal, no en el sentido de afirmar su carácter como correa de transmisión de intereses clientelistas, sino para sumarlas al esfuerzo colectivo de pensar la comuna, la zona, la ciudad. En cuanto a los nuevos liderazgos, la planeación participativa es un caldo de cultivo muy eficaz que permite, como ocurrió en las cinco experiencias, a jóvenes, mujeres, artistas, dirigentes de ONG desarrollar un potencial que en otras circunstancias, en ausencia de la planeación participativa, permanecería oculto.

Esos liderazgos no se construyeron en abstracto, sino que surgieron a partir de experiencias concretas y adquirieron, en consecuencia, perfiles propios. La búsqueda de la paz, la satisfacción de necesidades, la democratización de la gestión pública y el mejoramiento de las condiciones de existencia fueron nichos en los que apareció esta nueva dirigencia social. Y como se trataba de un proceso colectivo, los nuevos dirigentes se fueron socializando en los principios de la democracia. En tal sentido puede afirmarse que la planeación participativa propició el nacimiento de líderes de perfil democrático.

e. Validez de la planeación participativa

Lo dicho en los párrafos anteriores permite dar una respuesta afirmativa a la pregunta sobre la validez social y política de la planeación participativa. Los argumentos que se derivan de los resultados obtenidos en los cinco casos para sustentar dicha respuesta son diversos: la planeación participativa constituye un espacio de renovación permanente de los principios de la democracia; es, en ese sentido, una herramienta de pedagogía democrática para la formación de nuevos ciudadanos interesados en los asuntos públicos y conscientes de la importancia de contribuir a su definición. Además, reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales; propicia la cualificación de los líderes; crea condiciones para la densificación del tejido social; cambia los patrones de conducta de las administraciones municipales en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas inclusivas.

f. Factores de éxito y de riesgo

Ya ha sido mencionada la mayoría de ellos y sólo queda por destacar algunos que, a la vez que son comunes a las distintas experiencias y han asumido un papel importante en el éxito o fracaso de la planeación participativa. Dos de ellos se destacan entre los demás como factores de éxito: la voluntad política de los gobernantes, traducida no sólo en discursos sino en especial en conductas consistentes con los primeros, y el dinamismo de la población para imaginar propuestas, construir redes y concertar con el gobierno municipal las políticas públicas. Los mismos pueden actuar como determinantes de fracasos: la ausencia de los gobiernos locales y/o la baja capacidad de movilización de la ciudadanía en torno a la oferta estatal de participación.

Un tercer factor relevante es la tradición de lucha y de cooperación de la sociedad civil. Ese acumulado constituye base de experiencia para el ejercicio de la participación ciudadana (Pasto, Pereira, Toribío). Su ausencia obliga a la gente a tener una “primera” experiencia durante el proceso mismo, lo que puede debilitarlo o por lo menos entorpecerlo y dilatarlo

en el tiempo. Finalmente, la experiencia de Toribío deja en claro que un factor indispensable es la autonomía de la sociedad para tomar sus propias decisiones y la congruencia entre un discurso tendiente a la participación y unas conductas de gobierno que lo concretan.

En este último caso hay dos factores adicionales que tienen un papel clave en el desarrollo del Proyecto Nasa: de un lado, una visión de largo plazo, de carácter estratégico, que les permite medir el alcance de cada una de las decisiones tomadas para los cortos y medianos plazos³⁰⁰. De otro, el sentido de pertenencia de la gente y su identidad con una comunidad y con un territorio que han ido recuperando a través de un esfuerzo colectivo³⁰¹.

Entre los factores de riesgo, el más relevante es la falta de presencia de las autoridades públicas en los escenarios de encuentro con la sociedad civil, así como el control férreo mantenido por los partidos y organizaciones políticas sobre el conjunto de la población (Área Metropolitana de Centro Occidente).

BALANCE

Si algo queda claro de estas dos miradas sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación es que, a pesar de las limitaciones normativas e institucionales³⁰² que han marcado su desempeño, los actores del Sistema se han encargado de darle vida, sostenerlo y proyectarlo regional y nacionalmente. Es probable que el Sistema no esté presente en la mirada de todos los colombianos y las colombianas, pero sí ha logrado tener presencia, en especial en los pequeños municipios y en las regiones en las cuales se adelantan las distintas actividades promovidas por el Consejo Nacional de Planeación. Podría decirse en ese sentido que el Sistema Nacional de Planeación es una buena muestra de lo que un grupo de gente puede hacer con empeño, más allá de lo que la norma dice o deja de decir. La clave de este resultado parece residir en la voluntad de los miembros del CNP y de los consejeros departamentales y municipales, respaldados por el apoyo ciudadano, de poner en marcha

³⁰⁰ Esa visión de largo plazo es lo que les ha permitido adelantarse a la discusión sobre entidades territoriales indígenas y pensar desde ya en la creación del Consejo Territorial Indígena. La discusión se llevó a cabo internamente y será llevada a otras comunidades indígenas para convertirla en un proceso regional.

³⁰¹ En los últimos treinta años han recuperado 70% de su territorio.

³⁰² Son varias las dificultades de orden institucional que ha debido enfrentar el Consejo en sus ocho años de existencia: la deserción sin motivo explícito de varios de sus miembros, especialmente los gremios económicos y sociales; las dificultades para garantizar una financiación mínima que permita el funcionamiento de un equipo básico que adelante las tareas del Consejo y del Sistema; la cultura política de algunos de sus miembros, más orientada hacia la construcción de disensos que de consensos; en fin, el poco apoyo que ha recibido el Sistema de parte de las autoridades nacionales. (Entrevista a Ernesto Parra).

el Sistema y de convertirlo en un instrumento útil para contribuir a mejorar la calidad de vida en el país.

El Consejo Nacional ha intentado hacerle honor a sus obligaciones y ha logrado desarrollar una gama amplia y diversa de actividades en medio de sus limitaciones financieras: publicaciones, congresos, impulso a procesos, fortalecimiento de la iniciativa ciudadana. El CNP ha sido productivo. Ello se explica también por la conciencia de individuos e instituciones que han apoyado su labor, conscientes de que la planeación participativa es una oportunidad valiosa para incidir, así sea de una manera muy parcial, en las decisiones del gobierno nacional y, sobre todo, para movilizar voluntades en torno a la discusión de los grandes problemas del país.

En lo que respecta a las experiencias examinadas, lo que se nota es un esfuerzo, más articulado en unos casos, menos en otros, de ciudadanos y ciudadanas, de funcionarios públicos, de instituciones de muy diversa naturaleza y de la cooperación internacional por traducir en hechos los postulados de la democracia participativa. Son experiencias susceptibles de ser mejoradas en el futuro, pero que expresan la vitalidad y los deseos de cambio de mucha gente (funcionarios(as) públicos, líderes sociales, dirigentes políticos, etcétera) que quiere enfrentar los retos de la paz y del progreso por la vía del diálogo y la concertación.

Las experiencias analizadas muestran, a la vez, logros y frustraciones. Algunas son efímeras, otras han logrado sostenerse y afianzarse. Algunas han tenido incidencia en las decisiones de gobierno; otras no. Pero todas ellas han sido reflejo de una imaginación creativa y de una voluntad decisiva de unirse para encontrar en forma cooperativa la vía de solución a los problemas de los municipios, de las regiones y del país. Probablemente ese es su mayor aporte. Y han contribuido, muchas veces sin darse cuenta, a afianzar en forma progresiva el Sistema Nacional de Planeación como la herramienta que la Constitución dispuso para enfrentar de mejor manera los grandes retos del desarrollo y la paz.

Ello no puede, sin embargo, ocultar las limitaciones de este empeño: la influencia del Sistema Nacional de Planeación sobre las políticas públicas es muy limitada. Es verdad que un buen porcentaje de las propuestas del Consejo Nacional de Planeación han sido incorporadas al texto de los planes nacionales de desarrollo. Es probable que algo parecido haya ocurrido en los departamentos y municipios del país. Pero ello no es garantía de que los planes aprobados las tengan en cuenta y, mucho menos, que se conviertan en directriz para la acción del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales.

El alcance limitado del Sistema proviene tanto de la norma como de la misma capacidad de los actores de trascenderla. Es una limitación real, que no podrá superarse hasta tanto cambie la norma, pero, sobre todo, hasta tanto los propios actores del sistema no incrementen su capacidad de incidir con mayor fuerza en las políticas públicas.

LOS RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este capítulo examina los resultados y efectos derivados de la puesta en marcha de los mecanismos y las instancias de participación ciudadana en la gestión local durante la última década en Colombia.

Hablar de impactos y resultados no es otra cosa que referirse a la eficacia de la participación ciudadana, es decir, a su capacidad, y la de los agentes que la practican, de producir ciertas consecuencias que, implícita o explícitamente, motivaron su institucionalización³⁰³. Este punto resulta ser de vital importancia, en la medida en que la eficacia es uno de los fundamentos de la legitimidad de la participación. Si el esfuerzo de la ciudadanía para intervenir en la escena pública no produce los resultados esperados, se genera en forma inmediata un sentimiento de frustración entre sus agentes y beneficiarios, que les resta incentivos para seguir incidiendo en las decisiones de interés colectivo. Y si una frustración es seguida por otra, esa cadena produce muy rápido dudas y descrédito entre quienes hasta ese instante han confiado en su poder democratizador y en su capacidad de contribuir a resolver los problemas de la vida local. Por tanto, conocer el alcance de los efectos de la participación e identificar los factores que han favorecido o limitado su existencia constituye un elemento de análisis fundamental de los procesos de participación ciudadana.

Como se señaló en los primeros capítulos, la institucionalización de la participación ciudadana en el país fue la respuesta que un sector modernizante de la clase política dio a la crisis

³⁰³ Al hablar de eficacia, se considera que la participación tiene sentido en la medida en que opera como un medio para la producción de resultados e impactos. Sin embargo, quedarse en una lectura de la participación que la cataloga exclusivamente como medio plantea el riesgo de una mirada instrumental y hasta procedimental. Por eso, es preciso hacer explícito que la participación debe también ser considerada como un fin en sí, como un valor deseable desde una óptica democrática.

de confianza que padecía el sistema político colombiano en la década del 80. En esa perspectiva, a la participación se le asignaron tareas muy específicas, relacionadas con la recuperación de la credibilidad de los ciudadanos en el sistema político y la modernización de la gestión pública. Puede decirse entonces que había expectativas muy concretas con respecto a ella: en primer lugar, que permitiera un cambio paulatino de las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía en el sentido de democratizar la gestión pública, permitir un mayor acceso de los ciudadanos a las instancias de formulación de las políticas públicas y de seguimiento a su ejecución³⁰⁴ y, consecuentemente, mejorar los resultados de la gestión.

En segundo lugar, que creara condiciones para la transformación de las conductas de los agentes políticos y de la propia ciudadanía, marcadas secularmente por el *ethos* clientelista y por rasgos contrarios a los valores y procedimientos democráticos (autoritarismo, caudillismo, patrimonialismo, corrupción). En tercer lugar, que movilizara voluntades en torno a intereses colectivos y, de ese modo, vigorizara el tejido social, propiciara la creación de redes de cooperación y reforzara la confianza entre los distintos sectores de la sociedad y entre éstos y el Estado, pilares de lo que ha sido llamado en estos tiempos la formación de capital social. Por último, que contribuyera a resolver problemas sentidos de los segmentos mayoritarios de la población (acceso limitado a bienes y servicios públicos, escasez de oportunidades para realizar proyectos de vida, inseguridad y violencia). ¿Qué tanto el ejercicio de la participación ciudadana en Colombia ha contribuido al logro de estos cambios?

Esta pregunta puede ser planteada de otra manera: ¿qué tanto la oferta estatal de participación creó su propia demanda? ¿Qué tanto movilizó a la ciudadanía para que interviniera de manera activa en las deliberaciones públicas y en la definición de los asuntos de interés colectivo, en particular en la vida local, de manera que transformara las coordenadas de esta última en los aspectos arriba señalados? El análisis de esta posible convergencia entre oferta y demanda participativa, entre iniciativa estatal y movilización ciudadana en torno a lo público y sus efectos sociopolíticos constituirán el centro de atención del presente capítulo.

PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Un primer efecto esperado de la participación es la democratización de la gestión pública, en el sentido de ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, de manera que esta última pueda tener mayor incidencia en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas y de los programas y proyectos gubernamentales. Se

³⁰⁴ Recuérdese que la institucionalización de la participación fue un ingrediente de las reformas descentralistas de ese momento en el país.

supone –es apenas un supuesto– que tal apertura al diálogo gobierno-ciudadanía permitiría mejorar el desempeño de las autoridades locales en el cumplimiento de las responsabilidades y en el manejo de los recursos para el desarrollo local.

La información de la que dispuso este estudio lleva a pensar que, dadas las condiciones en las cuales se ha desenvuelto la participación ciudadana en la gestión local (carácter de las normas, estrategias gubernamentales y de instituciones no estatales, actores involucrados y tipo de motivaciones que han llevado a estos últimos a hacer uso de los canales dispuestos), la vinculación de la ciudadanía a los procesos de participación ha tenido en general un bajo grado de incidencia en la formulación de políticas públicas locales y en la orientación de la gestión municipal. Esta afirmación debe ser entendida, sin embargo, en toda su complejidad, en el sentido de que pueden ser identificadas tendencias contrapuestas (procesos exitosos de participación ciudadana en algunos municipios vs. bajo impacto de la participación en otros) y resultados diferenciados dependiendo del tipo de canal de participación del cual se esté hablando y del momento al cual se haga referencia. De todos modos, el saldo de resultados parece ser inferior a lo previsto o, por lo menos, a la expectativa que generó la participación en un primer instante.

Hay que reconocer de entrada que la institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Si durante más de siglo y medio –para considerar solamente la fase republicana de la historia del país– las relaciones políticas en el escenario local estaban restringidas al alcalde y al Concejo municipal, a partir de la institucionalización de la participación ese escenario se diversificó y se volvió plural al incorporar a la ciudadanía en la deliberación y, en algunos casos, en la toma de decisiones. Para muchos actores políticos esta nueva circunstancia era incómoda. Había un tercero en discordia en la escena pública, que antes no existía y que ahora volvía más complejas las negociaciones y más públicas las decisiones locales. Así el alcance de la intervención de este tercero (la ciudadanía) fuera limitado, de todos modos estaba allí y podría convertirse en obstáculo para las transacciones políticas que secularmente habían sido el monopolio de unos pocos. Ese –puede decirse– fue un primer efecto democratizador de las relaciones políticas locales y de la gestión municipal, aún contra la resistencia de alcaldes, concejales y dirigentes políticos que se negaban a aceptar a ese “intruso”. La ciudadanía podía organizarse y contaba con instrumentos de representación distintos a los tradicionales (corporaciones de representación política) para opinar, poner de presente sus iniciativas y fiscalizar el desempeño de las autoridades locales.

Hoy día las resistencias se han reducido en forma significativa y son muy pocas las personas que creen que la participación sobra. Por el contrario, el trayecto recorrido en estos tres lustros ha permitido a gobernantes y gobernados ganar en conciencia sobre la importancia

de la participación ciudadana en la gestión local. Un funcionario de la administración distrital de Bogotá lo planteaba de esta manera: “entre los gobernantes creo que hoy existe más conciencia de que la participación es fundamental para la construcción de sociedades más democráticas. Independientemente de que la gente esté muy convencida, hoy somos más conscientes de eso”³⁰⁵.

Sin embargo, la pluralización del escenario político local y la toma de conciencia sobre la importancia de la participación es apenas un primer paso en la democratización de la gestión local. El siguiente tiene que ver con la incidencia real de la ciudadanía, en forma directa o a través de sus representantes, en los procesos de planeación, en la definición de políticas, programas y proyectos y en el control de su ejecución. ¿Qué tanto se ha logrado dar ese segundo paso? A ese respecto, es difícil señalar una respuesta única que cobije todas las experiencias. Habría que afirmar, sin embargo, que, aunque se registran cada vez más experiencias exitosas de incidencia de los ciudadanos y las ciudadanas en la definición de políticas públicas, la participación no ha logrado un impacto fuerte –como se esperaba, al menos– sobre la planeación y la ejecución de dichas políticas. Ha sido más bien en el terreno del control social donde se observan resultados más halagadores: los procesos de seguimiento a la contratación y ejecución del gasto han contribuido de manera indirecta a la obtención de mejores resultados en la gestión pública.

En efecto, tal y como han sido diseñadas, las instancias de participación permiten la intervención de la ciudadanía en la gestión local en dos sentidos: de un lado, en el estudio, definición y, en algunos casos, concertación y ejecución de políticas públicas globales (planes de desarrollo), sectoriales (educación, salud, convivencia ciudadana, medio ambiente, etc.), territoriales (planes locales, de comunas y corregimientos) y para grupos específicos (adultos mayores, mujeres, jóvenes, desplazados por la violencia); de otro, en la vigilancia a la ejecución de dichas políticas y de los programas y proyectos que se desprenden de ellas.

En cuanto al primer aspecto, lo que se aprecia es que varias de las instancias analizadas, si bien constituyen escenarios de interlocución entre los distintos sectores de la ciudadanía y la administración municipal, no cuentan en general con los instrumentos (jurídicos, de información, técnicos y políticos) necesarios para incidir en el contenido y orientación de las políticas, lo que limita el alcance de su acción y de su incidencia en la planeación y puesta en marcha de los procesos de gestión pública. Contribuyen a la deliberación sobre una serie de asuntos, problemas y decisiones que pueden ser calificadas de “blandas” (provisión de servicios, mejoramiento del medio ambiente, construcción de obras civiles, etc.),

³⁰⁵ Entrevista a funcionario de la administración distrital.

mientras que las decisiones que obedecen a asuntos “duros” (lucha contra la pobreza y la exclusión, generación de ingresos, reducción de las desigualdades sociales) se concentran en otras instancias –generalmente políticas– ajenas a la intervención directa de los ciudadanos o de sus representantes a través de los espacios de participación establecidos³⁰⁶.

El análisis de dos de las instancias de participación más mencionadas en la encuesta de opinión sobre participación ciudadana, las JAL y los consejos territoriales de planeación, permite ilustrar la anterior afirmación. La reforma municipal de 1986, además de introducir la elección de alcaldes, creó tres instancias de participación ciudadana: las juntas administradoras locales, la representación de los usuarios en la junta directiva de las empresas municipales prestadoras de los servicios públicos y la contratación comunitaria³⁰⁷. Las juntas administradoras locales concentraron la expectativa, el entusiasmo y el esfuerzo ciudadano y de algunos dirigentes políticos simpatizantes de la participación³⁰⁸, así como de los analistas que empezaron a interpretar el nuevo fenómeno³⁰⁹.

Infortunadamente, no existe un registro nacional que muestre la forma como poco a poco fueron reglamentadas las juntas en distintas ciudades del país y en cuántos municipios existen en la actualidad³¹⁰. Lo que sí es cierto es que hasta la promulgación de la nueva Constitución en 1991, las juntas fueron la expresión más visible de la participación ciudadana en la vida municipal y tuvieron un cierto protagonismo, a pesar de que la Ley 11 de 1986 y los acuerdos municipales que las crearon les dieron un alcance limitado a su acción (iniciativa, fiscalización y, en muy pocas ciudades, concertación de políticas o participa-

³⁰⁶De nuevo, aparece la cuestión de las relaciones entre lo social y lo político en los procesos de participación, tema que ya ha sido objeto de análisis en otros capítulos. Un funcionario de una ONG en Bogotá decía al respecto: “La participación no ha logrado superar la brecha entre la discusión de los problemas públicos y la toma de decisiones políticas para encontrar soluciones y alternativas. En ese sentido, no existe un tránsito entre lo social y lo político”.

³⁰⁷Ley 11 de 1986.

³⁰⁸Por ejemplo, el primer alcalde popular de Cali, Carlos Holmes Trujillo García, hizo girar toda su propuesta de gobierno en torno a la participación. Fue el segundo alcalde en reglamentar las juntas administradoras locales, después de Manuel Domingo Rojas, en Cartagena.

³⁰⁹La Revista Foro fue pionera en el análisis de esa nueva arista de la política colombiana. En su número 1 publicó dos artículos sobre la reforma municipal en Colombia, el de Pedro Santana, “Movimientos sociales y reforma política en Colombia” y el de Fabio Velásquez, “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia.” (septiembre de 1986). Luego, dedicó el dossier central del N° 4 al análisis de los avances de la reforma municipal en varias ciudades (Cali, Bogotá, Medellín, Cartagena, Pereira y Barranquilla. En el N° 9 publicó el artículo de Sonia Eljach “Las Juntas Administradoras Locales: ¿en qué va el proceso?”, y, posteriormente, en junio de 1990, la revista publicó un segundo análisis de las JAL, en el artículo de Esperanza González y Fernando Duque “La elección de juntas administradoras locales de Cali” (Revista Foro, N°12).

³¹⁰Se consultó en el Ministerio del Interior sobre la existencia de estadísticas al respecto, pero la respuesta fue negativa.

ción en instancias de decisión). Un indicador de la importancia que tuvieron las JAL en ese momento fue la resistencia de los concejales en muchos municipios a reglamentarlas, temerosos de que ello pudiese significar una pérdida de su poder y el fortalecimiento de sectores sociales que hasta el momento habían tenido un papel muy secundario en los escenarios políticos locales³¹¹.

La Constitución del 91 y sus desarrollos legislativos estimularon la multiplicación de instancias de participación en la gestión local en varios ámbitos de la gestión pública. Poco a poco, las JAL fueron perdiendo fuerza y presencia en los procesos participativos. Además, abandonaron su identidad como instancias de participación ciudadana y se convirtieron en lo que son hoy la mayoría de ellas, instancias de representación política de carácter territorial.

Las juntas han enfrentado diversos obstáculos, la mayoría relacionados con aspectos políticos, incluidos los de cultura, que pueden ser resumidos en tres categorías generales: en primer lugar, la incapacidad de sus miembros para comunicarse con sus bases sociales, algo que ya había sido tenido en cuenta en las consideraciones generales sobre estos mecanismos, y que presupone una crisis de representatividad; en segundo lugar, el bajo nivel de deliberación pública y de debate en su interior, producto de la ausencia de una cultura democrática creada y fortalecida entre sus miembros y los ciudadanos en general, por años de condición política autoritaria, vertical y hegemónica; y, finalmente, una deficiencia técnica: a las JAL les corresponde desarrollar múltiples tareas según la reglamentación expedida en cada municipio, y no han demostrado capacidad para gestionar resultados concretos. Lo que ha sido potenciado por varias razones, entre las cuales están las de carácter jurídico, pues la misma norma que las reglamenta, en ocasiones les limita la capacidad de influencia y de acción³¹².

³¹¹ Aunque de carácter anecdótico, no sobra recordar lo ocurrido en Jamundí (Valle del Cauca), a comienzos de la década del 90. La creación de las juntas implicaba dividir el territorio municipal en comunas (área urbana) y corregimientos (área rural). Pues bien, un concejal de ese municipio planteó en una de las sesiones plenarias del Consejo que no estaba de acuerdo con la creación de esas juntas ni con la división del territorio en comunas, pues estas últimas, por su nombre, le sonaban bastante parecidas a la Comuna de París y, por lo tanto, podrían convertirse en un peligro para el municipio (testimonio de un funcionario de Foro Nacional por Colombia que presencié el episodio).

³¹² Intervención del investigador Omar Urán, en el foro “Las JAL y su papel en las decisiones de planeación e inversión del desarrollo local”, Medellín septiembre de 2002. A pesar de no ser incluida en este planteamiento de manera explícita la influencia que las prácticas políticas de la vida nacional han ejercido sobre el accionar de las JAL, éstas pueden ser vistas como causas críticas de las dos primeras consideraciones. En términos generales, estos son obstáculos internos –o debilidades–, que en mayor o en menor medida se relacionan, refuerzan e influyen en otros factores externos, como el planteado.

A esos rasgos hay que añadir otros que han caracterizado en general el desempeño de los miembros de las juntas y que limitan su potencial democrático. Entre ellos cabe señalar la influencia creciente de los intereses político-partidistas en su seno³¹³, cierta resistencia a incorporar prácticas democráticas en las conductas de sus miembros, el escaso nivel de organización interinstitucional y de trabajo en red³¹⁴ y la baja capacidad de establecer canales de comunicación transparentes con las administraciones municipales³¹⁵.

Hoy día, las JAL no tienen presencia en escenarios de concertación de macropolíticas urbanas, especialmente en las grandes ciudades. En algunas de ellas, las reformas recientes a los acuerdos que las reglamentan las confinaron a su espacio territorial (localidades, comunas y corregimientos), en donde se discute y se decide sobre temas que, si bien pueden ser importantes para ese nivel mesoterritorial, poco o nada tienen que ver con las políticas de gran calado³¹⁶.

Algo parecido hay que decir de los consejos territoriales de participación, CTP. Su incidencia en la definición de los contenidos de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial ha sido inferior a lo esperado. Esa situación se relaciona con limitaciones en su diseño normativo y en su alcance político. En efecto, los CTP son de obligatoria conformación (Ley 152 de 1994), pero no existen sanciones explícitas en la norma para los alcaldes que no los creen. Esto explica por qué el número máximo de consejos que ha

³¹³ Refiriéndose a las juntas en Cali, González y Duque afirman que “se imponen (...) los intereses de los partidos por encima de los comunitarios (...) la idea no es que no intervengan, sino que no aplasten y excluyan los intereses comunitarios”. GONZÁLEZ, Esperanza y DUQUE, Fernando, op. cit.

³¹⁴ No existen infortunadamente registros de información que permitan calibrar los niveles de asociatividad de los comuneros. Se sabe que en varias ciudades existen asociaciones, pero no se ha estudiado su papel en el fortalecimiento de la participación ciudadana. Incluso, en algunas ciudades, como Cali, han surgido varias asociaciones por diferencias políticas, lo que impide crear sinergias en provecho de los comuneros y de la gestión pública.

³¹⁵ Un comunero del municipio de Itagüí fue crudo al describir la situación de las JAL en su municipio: “Yo quiero decirles a los compañeros de las JAL: todo lo que pasa en nuestros barrios, en nuestras comunidades, sí es culpa de las JAL, de nadie más, porque es que nosotros no servimos para nada (...) y nosotros como JAL no hacemos valer nuestros derechos ante la ley y ante el Estado; nosotros como JAL le hacemos el jueguito al politiquero de turno, al Secretario, al concejal o al mismo alcalde de Medellín, porque nosotros perdimos la vergüenza, nosotros también nos vendemos por un contrato, por un favor político y se nos olvidan las comunidades y el porqué nos lanzamos a las juntas administradoras locales”.

³¹⁶ Las JAL adoptan los planes de desarrollo de las localidades en Bogotá, pero no tienen cabida en los lugares en los que se adoptan las grandes decisiones. Participan en el Consejo Distrital de Planeación, pero, como se sabe, este tampoco tiene capacidad de incidencia en las políticas públicas. En Cali, la reglamentación inicial de las juntas les daba ciertas atribuciones, incluso de concertación y decisión, en materia de políticas para la ciudad, por ejemplo, en el tema del transporte. Posteriormente, su participación en instancias municipales fue eliminada, limitándolas a operar en el territorio de su jurisdicción.

funcionado en todo el país es aproximadamente de setecientos, incluidos los departamentales, según el estudio ya citado de la Defensoría del Pueblo³¹⁷. Además, los tiempos estipulados en la norma son en realidad cortos para promover, como deben hacerlo los consejos, una discusión pública y participativa de las propuestas de plan. Eso les resta posibilidades de producir informes que generen un valor agregado a los procesos de planeación. Finalmente, las autoridades locales (alcalde y Concejo Municipal) no están obligadas a tener en cuenta las observaciones de los CTP ni de incluirlas en la redacción final del Plan, lo que convierte su trabajo en algo bastante inocuo en cuanto a su incidencia en los contenidos de las decisiones públicas.

A estos inconvenientes se suma un ingrediente adicional, a saber, la designación de sus miembros por el ejecutivo local y no por procedimientos democráticos de elección por parte de los interesados. Esta facultad prevista por la ley otorga un riesgo aceptado al proceso, bajo el cual podría sucumbir dadas las condiciones y realidades políticas que históricamente han determinado las relaciones de poder en Colombia, y las cuales por obvias razones no son consideradas en la norma. Así los alcaldes tienen la potestad de incidir en la calidad de los integrantes del Consejo y, en consecuencia, en el tipo de trabajo que éste pueda realizar en la elaboración del concepto sobre el plan de desarrollo municipal.

Esta situación se agrava por la inexistencia, ya examinada en el capítulo anterior, de un sistema nacional de planeación que coordine los esfuerzos y objetivos de los CTP. Esta condición le ha restado capacidad y operatividad a la sintonía que deben tener los planes nacionales y los territoriales. Así, son escasas las experiencias en las cuales se puede identificar un verdadero trabajo mancomunado entre CNP y alguno de los CTP³¹⁸, que resulte con productos tangibles y reconocidos como de impacto para la gestión local y nacional, así como para la mejora de las condiciones de vida de la población³¹⁹.

En adición a estos obstáculos técnicos surgen otros de tipo político. Si bien es cierto que no puede exigirse que la planeación sea convertida en una panacea para resolver los problemas

³¹⁷ Informe Primera Encuesta Nacional de Consejeros Territoriales de Planeación, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2001.

³¹⁸ Quizá sólo la experiencia del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), escapa a esta regla general.

³¹⁹ Esto no ocurre exclusivamente en el nivel local-nacional, también es común encontrar experiencias como la de Medellín, en donde los niveles locales-micro reflejan condiciones similares de ausencia de comunicación efectiva y eficaz. Para este caso puede mencionarse que los dos tipos de organismos que hacen parte integral del Sistema Municipal de Planeación: el CTP y las instancias creadas a nivel local –como las mesas barriales de convivencia, los consejos consultivos comunales y los comités comunitarios de desarrollo integral, entre otros– no se interceptan en intereses compartidos y no se articulan para el logro de los objetivos del Sistema. Igual distancia se encuentra entre el Consejo Distrital de Planeación y las experiencias de encuentros ciudadanos en las localidades de Bogotá.

de la vida local, sí es necesario considerarla como una actividad fundamental de cada administración, que supone la puesta en juego de determinadas decisiones trascendentales para el desarrollo de los territorios. Así, es imprescindible que estos procesos se desarrollen atendiendo a criterios y metodologías que posibiliten el debate democrático en torno a las materias de análisis, algo que con frecuencia no ocurre por el solo hecho de que las capacidades y recursos están distribuidos en forma inequitativa entre los distintos actores que intervienen en el proceso y los gobiernos locales poco hacen para nivelarlos. Tampoco se han creado condiciones para desarrollar estrategias educativas que busquen cualificar el ejercicio de la participación. Y aunque esta característica está ligada a la ausencia de recursos su consideración es primordial dadas las condiciones históricas que han determinado el escaso interés de los ciudadanos en lo público.

El impacto reducido de la participación ciudadana en la adopción de políticas públicas y su delimitación a universos de decisiones blandas tienen que ver, como se ha visto, con el diseño de las instancias, tal y como está consignado en las respectivas normas que las regulan. Pero no es el único factor. Esas limitaciones se relacionan también con el sentido que le asignan la ciudadanía y, en particular, los agentes participativos a los distintos canales, así como con la actitud de los agentes políticos frente a la participación. Sobre el primer aspecto (el sentido otorgado por la ciudadanía a la participación) ya se hizo referencia detallada en el Capítulo 5. Aquí basta señalar que, aunque las conductas en este terreno son muy diversas y corresponden a actitudes y motivaciones diferentes, en no pocos casos domina un comportamiento instrumental de la participación, como medio para obtener satisfactores de necesidades individuales.

La experiencia reciente en Valledupar es aleccionadora en tal sentido. En efecto, la relación que se ha entablado entre la ciudadanía y la administración municipal a través de los canales de participación ciudadana se reduce a la demanda que se le hace al gobierno de acciones que resuelvan problemas de la gente, tales como el desempleo, la falta de oportunidades educativas y de salud, entre otros. Sin negar el papel de la participación en la solución de tales problemas, lo que se observa en ese caso es una orientación individualista y meramente instrumental, que deja de lado cualquier posibilidad de construir espacios que permitan hacer de esas demandas asuntos de interés público que puedan ser traducidos en el diseño colectivo y concertado de políticas públicas que beneficien al conjunto de la población, en especial, por supuesto, a los más necesitados.

Del otro lado, el de las autoridades locales, también existen orientaciones y comportamientos que poco ayudan a que la participación tenga un papel más activo en la definición de las políticas públicas. El caso de Valledupar es interesante porque muestra dos facetas

diferentes al respecto, cada una asociada a momentos distintos. A mediados de la década del 90, el alcalde, consciente de la importancia de la participación como un componente fundamental de la gestión municipal, abrió las puertas a la ciudadanía, escuchó su voz y lideró un proceso de colaboración y diálogo con distintos sectores de la población que llegó a colocar a la ciudad como ejemplo de gestión democrática y eficaz en la solución de las demandas de la población³²⁰.

Un lustro después, la situación cambió totalmente: la administración que inició su período en 2001 no muestra ningún interés en la práctica³²¹ por hacer de la participación un principio de la gestión pública. Los líderes locales reclaman que a mediados de la década la alcaldía tenía más en cuenta las opiniones de los líderes y generaba proyectos en cuya ejecución podían participar las organizaciones comunitarias. En la actualidad (2002) –dicen ellos– “la alcaldía ni siquiera tiene un día para escuchar a la comunidad”³²². Así, la creación de espacios participativos por parte de las autoridades locales se convierte en mera formalidad, en el cumplimiento de un requisito de ley, vacío de contenido.

Otro aspecto que contribuye en forma parcial a la ineficacia de la participación es la desarticulación entre las diferentes instancias participativas. Cada una opera por su lado, varias de ellas encerradas en su mundo sectorial, sin establecer lazos con otras instancias ni generar sinergias que potencien la acción ciudadana en el espacio público. Ese es un fenómeno generalizado en todo el país, con algunas excepciones que confirman la norma. En Bogotá, por ejemplo, los encuentros ciudadanos poco tienen que ver con el funcionamiento de las instancias de participación sectoriales. Cosa parecida ocurre en Cali, Medellín y Valledupar, con el agravante en las dos primeras ciudades de que al elevado número de instancias creadas por las leyes nacionales se añaden otras que son de iniciativa local, lo que introduce altos niveles de complejidad que se resuelven por la vía del aislamiento de cada espacio en su propio universo de acción³²³.

³²⁰ Se señaló en otro capítulo que el Banco Mundial, en su estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales, calificó como gestión exitosa la de Valledupar a mediados de la década del 90, indicando como uno de los factores explicativos de dicho éxito la apertura del alcalde a la participación ciudadana y sus ideas innovadoras en esa materia para hacer más eficiente y eficaz su gestión. Ver Banco Mundial, op. cit.

³²¹ En el plano del discurso, la participación aparece en el programa de gobierno y en boca de varios funcionarios, a pesar de que no se menciona nada al respecto en el plan de desarrollo.

³²² Testimonio de un líder que participó en el grupo focal llevado a cabo en Valledupar.

³²³ En una reunión de consejeros locales de planeación de Bogotá, convocada recientemente por la Secretaría de Gobierno, estos señalaban que una de las grandes debilidades del proceso participativo en la ciudad era la proliferación de instancias y su total desarticulación, lo que llevaba a que los encuentros ciudadanos, a pesar de su importancia, se convirtieran en un espacio más entre muchos otros.

Las experiencias en las que las distintas instancias están articuladas producen el efecto opuesto: la eficacia de la participación en la gestión pública es mayor, así como la movilización ciudadana en torno a los espacios creados. En Toribío y en Tarso las distintas instancias han sido subsumidas por procesos de mayor amplitud y alcance: el Proyecto Nasa, en el primer caso, y la Asamblea Constituyente Municipal, en el segundo. En ambos casos las distintas instancias han adquirido un nuevo significado y una nueva función y, sobre todo, la población les ha otorgado un sentido renovado, como instrumentos útiles y necesarios para trabajar en forma colectiva en la solución de los propios problemas y en la construcción de progreso. Los resultados son visibles: en Toribío, por ejemplo, las administraciones de los alcaldes indígenas comprometidos con el Proyecto Nasa han logrado importantes avances, como ya se mencionó, en materia de educación y salud. En Tarso, a pesar de la juventud del proceso, ya se comienzan a ver resultados, por ejemplo, el saneamiento de las finanzas públicas y la mejor reasignación de recursos a los proyectos de desarrollo local.

Tres consecuencias se desprenden de la baja capacidad de incidencia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas: en primer lugar, un debilitamiento de la esfera pública pues las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades locales se plantean en el terreno de las transacciones particulares y no en el de la discusión y definición colectiva de las metas del desarrollo. En segundo lugar, el afianzamiento de un círculo vicioso según el cual la ineficacia de la participación empobrece los resultados de la gestión y éstos, a su turno, desestimulan la intervención ciudadana en los asuntos públicos, lo que a su vez reduce la eficacia de la participación. Por último, un desencanto de la gente con esta última, el cual termina deslegitimándola. No sobra citar de nuevo el testimonio de un líder de Medellín, quien decía que “para qué tanta botadera de corriente si después nos ‘hacen pistola’”.

No obstante estas deficiencias, existen experiencias exitosas de intervención ciudadana en la planeación y la gestión municipal, algunas de las cuales fueron examinadas en los capítulos anteriores. Ellas dejan en claro que, a pesar de las condiciones adversas, tanto jurídicas como políticas, en las cuales se desenvuelven, es posible democratizar la gestión pública y mejorar su eficiencia y su efectividad si convergen otros factores como la articulación de esfuerzos entre agentes de distinta naturaleza, la existencia de recursos de diferente índole y, sobre todo, la convicción de que la participación tiene sentido.

En cuanto al segundo ámbito de acción de la participación ciudadana, el control social de la gestión pública, las experiencias adelantadas parecen ofrecer mejores resultados. Lo primero que hay que señalar es precisamente la heterogeneidad de vías a través de las cuales la ciudadanía ha ejercido ese derecho: comités barriales, comités por proyectos, grupos de seguimiento a la ejecución de planes de desarrollo, comités de desarrollo y control social de

los servicios públicos o ligas de usuarios de la salud, entre otras. Esa riqueza ha permitido una mayor participación de la gente y una mayor cobertura territorial³²⁴.

Las veedurías, a diferencia de los restantes espacios de participación ciudadana no tienen que ver directamente con la definición de políticas públicas, sino con la ejecución de estas últimas y los procesos de contratación que van ligados a ella. Como se trata de dineros públicos que financian las obras, la gente se interesa por cuidar que no se malgasten y que cumplan su cometido. Eso le da un carácter y un sentido muy concretos a la participación, lo que incentiva a la gente a sumarse a ese tipo de esfuerzos. A través de las veedurías se contribuye de manera directa a democratizar la gestión e, indirectamente, a cualificarla y mejorar sus resultados.

Para los gobernantes, las veedurías significan estar a la vista del público y tener que responder con transparencia por sus actos, por el manejo de los recursos y por las acciones desplegadas por la administración municipal. Las experiencias de veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín y de seguimiento a la gestión municipal en Cali y en Bogotá son buena muestra de lo que se puede hacer en ese campo. En el primer caso, una veintena de instituciones se unieron para monitorear el plan de desarrollo y brindar a la ciudadanía una información básica sobre el Plan y sus realizaciones a través de informes publicados de forma periódica. En el segundo caso, una ONG, Foro Nacional por Colombia, ha venido haciendo el seguimiento a la gestión del alcalde de la ciudad, cuyos resultados son publicados en una separata de un periódico local cada seis meses. En Bogotá, varias instituciones han venido desarrollando el programa Bogotá cómo vamos. En los tres casos, los impactos son visibles: no sólo se ofrece a la ciudadanía una información que las propias alcaldías no producen, sino que se contribuye a mejorar la gestión y a crear una expectativa entre los funcionarios sobre los resultados de la evaluación periódica.

Estas experiencias contrastan, sin embargo, con algunos rasgos que caracterizan a otras, en especial en el campo del seguimiento a microproyectos³²⁵. En efecto, aunque muchos veedores tienen motivaciones altruistas y trabajan en función de los intereses colectivos, en ocasiones la conformación de grupos de veedurías se hace con la intención política de ‘echar el

³²⁴ Una vez más, como ocurre con el resto de instancias de participación ciudadana, no existen registros precisos sobre el número de comités de veeduría y de iniciativas de control ciudadano de la gestión municipal existentes en el país. El estudio evaluativo de la participación ciudadana en 18 municipios del suroccidente del país arrojó como resultado que las veedurías ciudadanas eran el único espacio de participación constituido en todos los municipios estudiados.

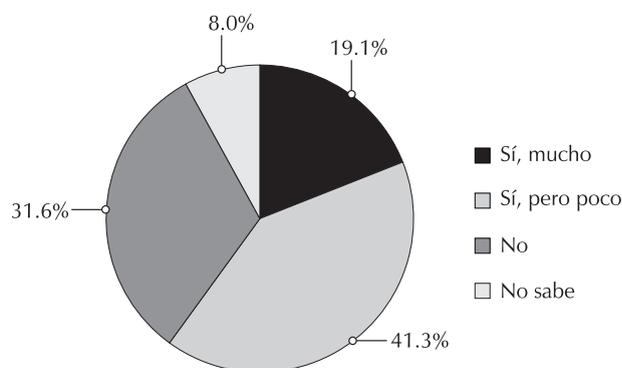
³²⁵ Ver VELÁSQUEZ, Fabio, “La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil”, en BRESSER, Luis Carlos y CUNILL, Nuria (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós-CLAD, 1998, pp. 257-290.

agua sucia' a funcionarios y autoridades que simpatizan con otros partidos y promover su destitución o castigo. También operan afanes utilitarios, no sólo en términos de satisfacción de necesidades, sino de reconocimiento político y de relacionamiento con las autoridades locales. Cuentan, además, con poca información y con recursos técnicos escasos, que les impiden realizar una labor sistemática y atendida a los hechos. No obstante, las veedurías ciudadanas constituyen una modalidad de participación con un cierto poder de incidencia en la gestión pública. Lo señala con precisión el siguiente testimonio de un funcionario de la Alcaldía de Bogotá: "Creo que la gestión pública en Bogotá sí ha cambiado sustancialmente y que las entidades distritales están mucho más abiertas, más atentas, más cuidadosas en sus procedimientos, más transparentes en sus formas de proceder y más claras hacia sí mismas porque hay una demanda externa y hay ojos que las están mirando"³²⁶.

Los colombianos han percibido distintos cambios como producto de la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión local. Según los datos del Gráfico 7.1 la gente piensa que hoy las autoridades locales tienen más en cuenta a la población en las decisiones que hace una década, así sea de manera parcial. Esa percepción es más fuerte en Bogotá y en los pequeños municipios que en las ciudades intermedias y en las capitales de

■ GRÁFICO 7.1

Apertura de las autoridades locales a la participación



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

³²⁶ Entrevista a funcionario del Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

departamento, aumenta con el estrato y es mayor en los hombres que en las mujeres. Igualmente, está asociada al hecho de pertenecer a un organismo de participación y/o de haber participado en eventos públicos de carácter participativo (Cuadro 7.1). Este último aspecto es relevante pues significa que la participación en instancias formales o en eventos colectivos alimenta una idea más positiva que negativa acerca de la posibilidad de los ciudadanos de incidir en las decisiones públicas. Quienes no lo han hecho tienden a tener opiniones más negativas que el resto de la población.

Ese acercamiento entre los ciudadanos y las autoridades locales ha tenido, en opinión de los colombianos, varias consecuencias (Gráfico 7.2): en primer lugar, ha creado un mayor interés en la gente por los asuntos públicos. Cerca de 45% de las personas encuestadas así lo cree, mientras sólo 30% tiene una opinión contraria. Es interesante observar (Cuadro 7.2) que la opinión positiva es mayor entre los residentes de Bogotá (49.3%) y en los pequeños municipios (47.9%) que entre los habitantes de las ciudades capitales e intermedias. Se trata de dos situaciones diferentes que arrojan un resultado similar: en Bogotá es probable que esa opinión mayoritaria refleje un estado de ánimo de sus habitantes con respecto a las últimas administraciones, que han cambiado el rostro de la ciudad y las formas de relación del gobierno con la ciudadanía, especialmente el alcalde Mockus con su propuesta de cultura ciudadana. En cuanto a los pequeños municipios, la opinión positiva revela un mayor

■ CUADRO 7.1

Apertura de las autoridades locales a la participación

PERFIL	% QUE RESPONDIERON SI, MUCHO
Residentes en Bogotá	24.2
Estrato alto	32.4
Hombres	24.1
Pertenece a organismos de participación ³²⁷	29.9
Ha asistido a eventos participativos ³²⁸	23.0
Total muestra	19.1

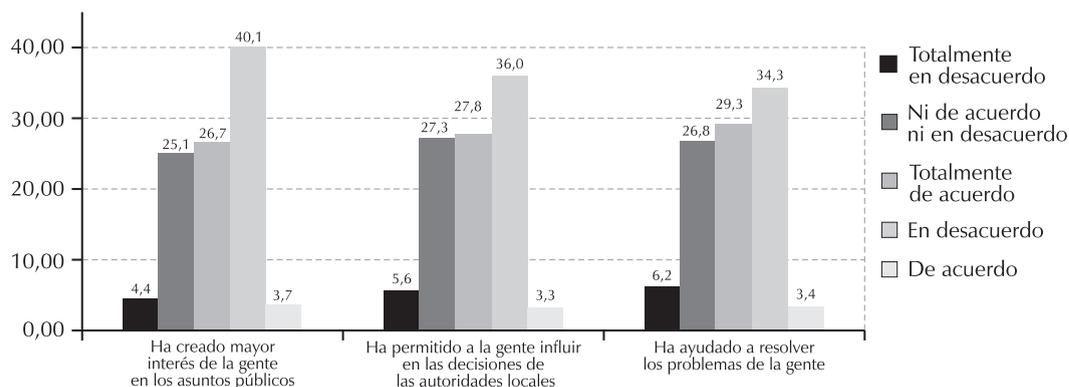
■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

³²⁷ Chi cuadrado = 26,774, significativo al 100% (3 grados de libertad).

³²⁸ Chi cuadrado = 32,033, significativo al 100% (3 grados de libertad).

■ GRÁFICO 7.2

Opinión sobre impactos de la participación ciudadana en la gestión local (%)



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

impacto de la participación sobre el compromiso de la gente con los asuntos de su localidad, teniendo en cuenta que se trata de universos más pequeños, más cerrados, en donde la acción colectiva es más fácil de estimular y concretar.

La opinión positiva está también relacionada con el estrato de la población: a medida que se asciende en la escala de estratificación mayor es el porcentaje de informantes que están de acuerdo con la idea de que la participación ciudadana ha permitido interesar a la gente en los asuntos públicos. Esa opinión tiende a ser más notoria entre los hombres que entre las mujeres y en la población entre 26 y 55 años que en las cohortes más jóvenes y de mayor edad. También existe una relación entre esta opinión y el hecho de tener vínculos con el mundo de la participación, sea porque se ha participado en forma directa en instancias o en eventos participativos, sea porque se tiene algún contacto con agentes participativos³²⁹.

³²⁹ Las pruebas de chi cuadrado sobre independencia entre la variable “mayor interés en los asuntos públicos”, de un lado, y las variables “pertenecer o haber pertenecido a algún organismo de participación”, “haber asistido a un evento participativo” y tener algún contacto con un agente participativo”, de otro permiten rechazar la hipótesis nula con altos niveles de confianza: en el primer caso, el chi cuadrado = 18,992, con 99.9% de significación; en el segundo, el chi cuadrado = 17,716, con una significación del 99,1%; en el tercero, el chi cuadrado = 36,593, con significación del 100%. En los tres casos la prueba corresponde a cuatro grados de libertad).

Una segunda consecuencia sobre la cual existe una opinión mayoritaria es que la participación ciudadana ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales. Cuatro de cada diez personas encuestadas piensan así, mientras una tercera parte piensa que no. En parte, esta opinión contrasta parcialmente con los testimonios recogidos en las entrevistas y en los grupos focales, en especial los de líderes populares de los distintos lugares del país, para quienes la participación no ha sido muy influyente en las decisiones locales.

Esta aparente inconsistencia puede aclararse de manera parcial al examinar el perfil de quienes respondieron en forma afirmativa (Cuadro 7.2). En efecto, esta opinión es mayor entre los residentes en Bogotá y, sobre todo, entre habitantes de pequeños municipios. Es, además, mucho mayor en estratos altos que en estratos bajos y mayor en los grupos más jóvenes de la población que en las cohortes mayores. Pero no existe relación entre esta opinión y el hecho de pertenecer o haber pertenecido a algún organismo de participación ciudadana o de haber tomado parte en eventos públicos participativos³³⁰. Solo existe relación entre la opinión y el hecho de tener algún contacto con un agente participativo³³¹. En otras palabras, quienes han participado de manera directa en instancias formales o informales de participación no necesariamente opinan que ésta ha sido un instrumento eficaz para incidir en las decisiones locales. Esa opinión es más bien de la gente del común, sobre todo de estratos altos o de pequeños municipios, que no tienen contacto directo con los procesos de participación.

La tercera consecuencia de la apertura de las autoridades a la participación ciudadana es, en opinión de los encuestados, que esta última ha contribuido a incrementar la eficacia de la gestión pública en la solución de los problemas de la gente. Aquí las opiniones son más divididas: quienes están de acuerdo representan solo 37.7% de la muestra, mientras que quienes están en desacuerdo son el 33%. Una vez más, la opinión positiva es mayor en Bogotá y en pequeños municipios, en los estratos altos de la población, en las cohortes intermedias de edad y en los hombres. Existe también una relación entre esta opinión y tener contacto directo o indirecto con el mundo de la participación³³².

³³⁰ El test de hipótesis sobre la relación entre estas variables no permite rechazar la hipótesis nula de independencia de variables.

³³¹ Chi cuadrado = 25,035, con una significación del 100% para cuatro grados de libertad.

³³² Las pruebas de chi cuadrado permitieron rechazar la hipótesis nula de independencia de variables, así: relación entre opinión y pertenencia a instancias de participación: chi cuadrado = 26,200, con significación del 100%; relación entre opinión y participación en eventos: chi cuadrado = 10,850, con significación del 97,2%; relación entre opinión y contacto con agente participativo: chi cuadrado = 42,384, con 100% de significación.

■ CUADRO 7.2

Perfil de la opinión sobre impactos de la participación ciudadana (%)

VARIABLES DE PERFIL		% de encuestados que respondieron "Totalmente de acuerdo" o "de acuerdo"
La participación ciudadana ha creado mayor interés de la gente en los asuntos públicos.		43.8
Municipio	Bogotá	49.3
	Ciudad capital	40.5
	Ciudad Intermedia	39.9
	Pequeño municipio	47.9
Estrato	Bajo	42.0
	Medio bajo	45.9
	Medio medio	51.2
	Alto	60.0
Edad	16-25	41.7
	26-35	45.1
	36-45	45.5
	46-55	43.4
	Más de 55	42.9
Sexo	Hombre	44.2
	Mujer	43.4
Ha pertenecido o pertenece a instancias de participación	Sí	59.2
	No	42.5
Ha asistido a eventos participativos	Sí	52.0
	No	41.4
Ha tenido contacto con agentes participativos	Sí	55.1
	No	41.4
La participación ciudadana le ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales.		39.3
Municipio	Bogotá	41.7
	Ciudad capital	37.1
	Ciudad intermedia	33.2
	Pequeño municipio	45.5
Estrato	Bajo	39.4
	Medio bajo	38.3
	Medio medio	39.4
	Alto	49.3
Edad	16-25	42.8
	26-35	37.3
	36-45	40.3
	46-55	37.6
	Más de 55	34.9
Sexo	Hombre	40.3
	Mujer	38.4
Ha tenido contacto con agentes participativos	Sí	48.4
	No	36.5

Continúa

■ CUADRO 7.2

**Perfil de la opinión sobre impactos de la participación ciudadana (%)
(Continuación)**

VARIABLES DE PERFIL		% de encuestados que respondieron "Totalmente de acuerdo" o "de acuerdo"
La participación ciudadana ha ayudado a resolver los problemas de la gente		37.7
Municipio	Bogotá	41.9
	Ciudad capital	36.3
	Ciudad intermedia	31.4
	Pequeño municipio	41.0
Estrato	Bajo	37.2
	Medio bajo	37.6
	Medio medio	40.5
	Alto	43.7
Edad	16-25	33.6
	26-35	38.6
	36-45	40.8
	46-55	41.7
	Más de 55	37.2
Sexo	Hombre	40.8
	Mujer	35.0
Ha pertenecido o pertenece a instancias de participación	Sí	52.3
	No	36.4
Ha asistido a eventos participativos	Sí	43.7
	No	36.0
Ha tenido contacto con agentes participativos	Sí	49.7
	No	34.1

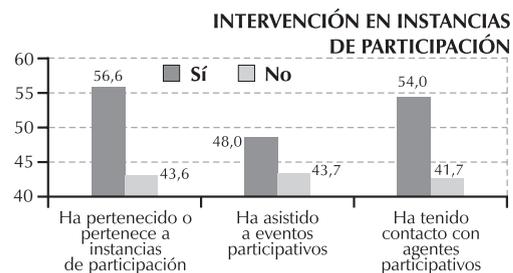
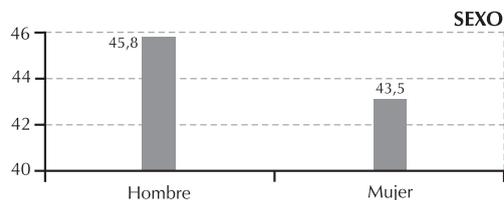
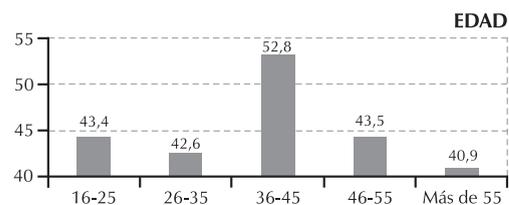
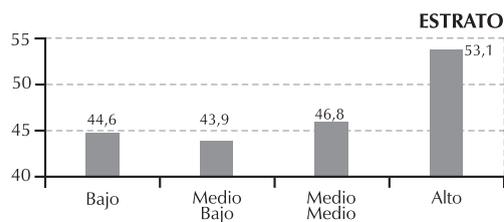
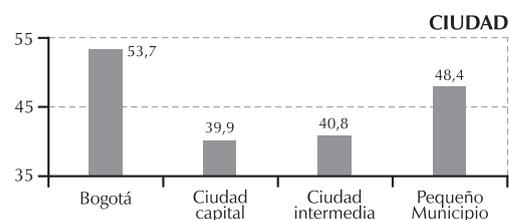
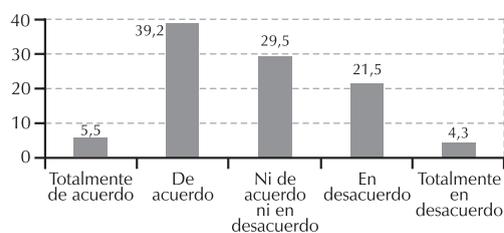
■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002.■

Por último, los colombianos creen que la participación le ha permitido a los líderes y a las organizaciones sociales hablar más de tú a tú con las autoridades locales. Esta opinión se desprende de las anteriores, pues hablar "de tú a tú" significa establecer una relación más horizontal para discutir los problemas locales, incidir en las decisiones y ayudar a mejorar la eficacia de la gestión pública. 44.6% de las personas interrogadas en la encuesta estuvo de acuerdo o totalmente de acuerdo con tal afirmación, mientras el 25.8% estuvo en desacuerdo o totalmente en desacuerdo. El perfil de quienes expresaron su acuerdo es similar al de las opiniones anteriores: el acuerdo es mayor entre los residentes en Bogotá y en los pequeños municipios, en los estratos medio-alto y alto, en la población entre 46-55 años y es más frecuente entre hombres que entre mujeres. Existe también, como en los casos anteriores, una relación entre esta opinión y la cercanía con el mundo de la participación (Gráfico 7.3).

■ GRÁFICO 7.3

Opinión sobre impacto de la participación ciudadana. Hablar 'de tú a tú' con las autoridades locales (%)

La participación ciudadana ha permitido a las organizaciones sociales y a sus líderes hablar más de igual a igual con las autoridades locales



Lo que se desprende de este examen de la opinión ciudadana es que hay una visión más positiva que negativa de la participación entre los ciudadanos comunes y corrientes, lo cual contrasta con la opinión de la mayoría de los líderes entrevistados para este estudio. Esta diferencia de criterio puede tener varias explicaciones: en primer lugar, se trata de una opinión del ciudadano común y corriente que no está vinculado al desarrollo cotidiano de lo que hemos llamado el mundo de la participación y que construye opiniones a partir de fuentes indirectas o de alguna experiencia personal. En contraste, los líderes no sólo están al tanto de los desarrollos de la participación en su municipio, sino que la juzgan a partir de sus percepciones y experiencias, así como también de sus aspiraciones y de las expectativas que, como líderes, han construido con respecto a la participación, por ejemplo, que ésta influya en las decisiones o que resuelva los problemas de la gente, cosa que no necesariamente ha ocurrido³³³.

Cabría también pensar que la opinión positiva de los ciudadanos sobre el impacto de la participación en la formulación de políticas públicas refleja una corriente de opinión que se ha logrado difundir entre la gente sobre las bondades de la participación, independientemente de que esa percepción tenga una base en la realidad. Se valora el hecho de la participación, es decir, la posibilidad de que la gente intervenga en los asuntos públicos, así dicha intervención no tenga efectos concretos en los contenidos de la política pública. Del lado de los líderes, su opinión menos benigna sobre la participación podría estar expresando un cierto talante de la dirigencia social colombiana que la lleva a reproducir un permanente estado de insatisfacción con todo lo que el Estado hace o deja de hacer. Expresaría una cultura de la queja asociada a la idea de que el Estado debe responder positiva y prontamente a todas sus demandas, sin excepción.

LA PARTICIPACIÓN Y EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA

Un segundo efecto esperado de la participación ciudadana en la gestión local es la creación de condiciones para la transformación de las conductas políticas en el país, marcadas secularmente por el *ethos* clientelista y por rasgos contrarios a los valores y procedimientos democráticos (autoritarismo, caudillismo, patrimonialismo, corrupción). En el Capítulo 4 se avanzaron algunas ideas al respecto, enfocadas desde la perspectiva de los protagonistas de la participación y de sus formas de relación con la política. Se planteaba que, a pesar de los intentos de una actuación autónoma por parte de una nueva generación de líderes

³³³Con esta afirmación no se quiere desvirtuar la postura del ciudadano común y corriente por su eventual desconocimiento de la política real. Simplemente se señala que se trata de dos opiniones diferentes que obedecen a racionalidades y contextos distintos.

surgidos al amparo de los procesos participativos, las lógicas clientelistas siguen teniendo un peso importante en la relación de los líderes sociales con la política. Se trata ahora de hacer una lectura de conjunto sobre los procesos participativos para saber si han logrado modificar los parámetros que han guiado el ejercicio de la política en Colombia.

Esta es quizá una de las preguntas de fondo que cabe hacerle a la participación en el país, precisamente porque su institucionalización se propuso, sobre todo en el contexto de la Carta política de 1991, transformar los imaginarios y las conductas de la ciudadanía sobre el mundo de lo público y, específicamente, de lo público político. Recuérdese que la creación de mecanismos e instancias de participación ciudadana fue la respuesta que algunos sectores de la clase política dieron a la crisis de credibilidad del sistema político colombiano. Fue una especie de antídoto para recuperar la confianza ciudadana en sus representantes y en las instituciones estatales y reducir el clima de tensiones que caracterizó la vida colombiana en la primera mitad de la década del 80.

Las experiencias estudiadas no permiten dar una respuesta clara al interrogante de si la participación ciudadana ha logrado transformar las coordenadas del ejercicio de la política en Colombia. Lo que se observa más bien es una diversidad de situaciones que reflejan las tensiones que se han creado en el escenario público en torno a las relaciones entre la participación y la política.

Lo primero que hay que reiterar es que el ejercicio de la participación llevó a la gente a preocuparse más por los asuntos públicos, a intervenir más directamente en los procesos de planeación, a pensar en proyectos para su barrio, su vereda, su comuna, a fiscalizar el desempeño de las autoridades públicas, a emprender iniciativas colectivas para resolver los problemas de su entorno inmediato, entre otras acciones. Es decir, creó una cierta conciencia de lo colectivo, de la existencia de una esfera que trasciende los intereses particulares (personales, del círculo familiar o del vecindario) y que está relacionado con los problemas –y las soluciones– compartidos; una conciencia acerca de la necesidad de incidir más en los espacios de toma de decisiones; una conciencia de cooperación y de trabajo en equipo para el logro de metas compartidas; una conciencia de la necesidad de establecer alianzas, redes de solidaridad y trabajo conjunto para enfrentar los retos del bienestar; una conciencia, como ya se anotó en otro lugar, de exigibilidad de derechos y de control social de la gestión pública. Esto es cierto, aunque en diferente grado, para todos los casos estudiados.

Sin embargo, esa conciencia no necesariamente se ha reflejado en una transformación de las conductas políticas, en particular, en un quiebre de la lógica clientelista que ha inspirado de tiempo atrás las relaciones entre la sociedad y el Estado. En primer lugar, sigue observándose una alta dependencia de los líderes con respecto a los agentes externos, en especial

el Estado. En lo que respecta a este último, un número creciente de funcionarios municipales ha desarrollado programas de capacitación, de fortalecimiento de organizaciones, de cualificación de líderes con la intención de que en un momento determinado ellos y sus organizaciones despeguen solos y trabajen de manera autónoma. Esto no ha sucedido en todos los casos. Los líderes siguen apegados a las entidades públicas para pedirles un consejo y, sobre todo, recursos. Ese comportamiento se refuerza con algunas actitudes de los servidores públicos que siguen pensando que, por tener un determinado cargo y manejar una cuota de poder, al acercarse a la población e interactuar con ella lo que están haciéndole es un favor. Este “complejo de superioridad” de algunos servidores públicos va de la mano con formas asistencialistas de relación con la población, lo que acentúa los lazos de dependencia y aplaza la posibilidad de que los ciudadanos y sus organizaciones ganen autonomía en el escenario público e interactúen de forma más horizontal con el gobierno.

En segundo lugar, la participación no ha logrado enfrentar con éxito el *ethos* clientelista. Las prácticas de los políticos tradicionales siguen imponiéndose en muchos casos. En los planes zonales de Medellín, por ejemplo, los jefes políticos, en el momento de la negociación y asignación de recursos creaban sus propias organizaciones para desplazar a las juntas comunales y a otros grupos y manejar los proyectos en beneficio de sus caudas electorales. “El peso del clientelismo sigue siendo muy grande”, reconoce una profesora universitaria entrevistada. Y añade: “Si la planeación participativa se realizara como se diseña, no habría espacio para el clientelismo. Pero como no es así, lo que uno encuentra todavía es que a los líderes comunitarios, a la hora de la verdad les interesa más tener un concejal amigo, porque saben que de esa manera consiguen recursos”. Además, esa parece ser una vía más expedita para acceder a bienes y servicios. La participación implica debates, procesos de concertación y de construcción de consensos. Y eso toma tiempo, a veces un tiempo que no se compadece con la urgencia de las necesidades. Esa es la ventaja de las redes de clientela. Tienen mecanismos que permiten allegar recursos en forma rápida, así no sea sino una solución parcial de la necesidad del beneficiario. La competencia entre el clientelismo y la participación es aún desigual. Lo decía uno de los participantes en el grupo focal de Medellín: “No podemos cambiar en diez años lo que hemos venido haciendo durante siglos en cuestión de gobernabilidad”. Por eso —añadía— “no nos vamos a desanimar si estamos convencidos”. Otro de sus colegas concluía: “Lo eficaz es el clientelismo y todos estos procesos resultan románticos y muy inútiles. Ahí se genera cansancio y falta de entusiasmo por la participación”.

Algo parecido ocurre en Valledupar. Los procesos participativos no escapan a la lógica política que los circunda y la que domina ahora en la ciudad es la clientelista. El esquema dominante es el tradicional, en el que el favoritismo y el intercambio de lealtades por

prebendas se mimetiza en las prácticas participativas sometiéndolas a objetivos ajenos a su propia esencia. Otro tanto puede decirse de la rica experiencia participativa en Cali, especialmente en lo que respecta a las JAL: éstas se encuentran cada vez más subordinadas a los jefes políticos locales, con lo cual se alejan del cumplimiento de su misión como representantes de la población en su comuna o corregimiento. Las JAL terminan representando a los directorios políticos y no a la población.

Desde esta óptica, la participación ha fungido como medio para fortalecer el poder de los políticos tradicionales. Un alto funcionario de Medellín lo señalaba –incluso, lo reivindicaba– cuando decía que, a pesar de las críticas de las que ha sido objeto la clase política de la ciudad por parte de las ONG, los académicos y algunas organizaciones sociales, después de una década sigue ahí y la gente continúa votando por ella. Algo bueno debe haber hecho –acotaba– para que la gente la siga eligiendo.

Un aspecto que no sobra mencionar y que está relacionado con el anterior, es que un buen número de líderes, guiados por criterios de eficacia y de respuesta inmediata a las demandas de sus bases sociales, siguen privilegiando las vías de hecho como camino más apropiado para atender tales demandas. La participación rinde frutos, pero en forma muy lenta. Por eso a veces es dejada de lado pues, si bien produce resultados, éstos aparecen cuando el problema ha desaparecido o se ha transformado. De nuevo, la participación pierde fácilmente la “pelea” con otras formas de acceso a recursos. Hay aquí una competencia entre modalidades distintas de relación entre los ciudadanos y el Estado, que la viene ganando hasta el momento el clientelismo.

El dominio de las relaciones clientelistas no es, sin embargo, total. A su lado aparecen y maduran diversas experiencias que miran hacia horizontes nuevos, inspiradas en un imaginario democrático. Ellas han permitido demostrar que el clientelismo no es un lenguaje único, universal y absoluto y que, como producto cultural, la propia sociedad puede encargarse de eliminarlo y sustituirlo por otro tipo de relaciones. Tales experiencias implican una gramática social nueva, en el sentido de nuevos valores (solidaridad, acción cooperativa, confianza), nuevos actores y conductas alternativas hacia lo público.

Tarso y Toribío son dos ejemplos de este nuevo tipo de experiencias participativas, de gestión y de manejo de los asuntos políticos. En Tarso, la Asamblea Municipal Constituyente ha logrado poco a poco romper con viejos esquemas de ejercicio de la política en el municipio, impidiendo que la actividad participativa se convierta en “correa de transmisión” a través de la cual las prácticas clientelistas y de tipo utilitario se sigan trasladando del ámbito político a la sociedad, a sus líderes y a las organizaciones sociales. Con la asamblea están comprometidos los ciudadanos, sus líderes y sus organizaciones sociales, sin esperar

a cambio ningún favor estatal, así como el alcalde y cada vez más los concejales y la dirigencia política, y son pocos los actores en el escenario público que han rehusado vincularse a esa iniciativa ciudadana.

De Toribío puede decirse lo mismo, especialmente a partir del momento en que la población entiende que los grandes objetivos del Proyecto Nasa implican participar en las elecciones locales y asumir las riendas de la administración municipal con candidatos propios. Desde ese momento cambió la orientación de la gestión municipal en el sentido de convertirla en un instrumento para el logro de los objetivos del proyecto. El resultado está a la vista: “Vencer la politiquería –afirma Beltrán– tal vez ha sido el gran éxito. Ya no hay sillas de ocho mil pesos compradas por quince mil, ni recibos de teléfonos inexistentes, ni sobrecostos en construcciones. Poco a poco, los mismos que alentaban sus trapos de colores van acercándose a este proceso que muestra a las claras sus virtudes”³³⁴.

El caso de Bogotá se ubica en un lugar intermedio entre estos dos modelos opuestos. La estrategia de cultura ciudadana y la apertura de espacios participativos –así no tenga detrás una idea claramente preconcebida y una estrategia orgánica– han permitido crear relaciones menos verticales entre el gobierno y la ciudadanía y superar viejos lazos de dependencia con respecto al Estado³³⁵. Es el caso de los encuentros ciudadanos y de otras experiencias participativas en torno a espacios sectoriales, por ejemplo los consejos de cultura. Sin embargo, en forma paralela se revitalizan los esquemas clientelistas, particularmente en los niveles de representación política del Concejo y las JAL³³⁶, aunque tales esquemas no logran permear del todo las prácticas participativas.

Es probable que el lugar donde esas dos líneas se acercan más sean los encuentros ciudadanos para la formulación de los planes locales. Sin embargo, más que una articulación entre procesos participativos y prácticas clientelistas, lo que aparece en ese espacio es una tensión entre esas dos lógicas, que hasta el momento no se ha logrado resolver. Dicha tensión se expresa en la relación, por momentos contradictoria entre los consejos locales de planeación y las juntas administradoras locales, los primeros encargados de la formulación de los planes, y los segundos, de su aprobación.

Esa tensión se ha resuelto en algunas localidades a través de la colaboración entre ambos cuerpos en la formulación de los planes, lo que asegura su aprobación sin cambios por las JAL. En otras los ediles han desvirtuado el trabajo de los consejos de planeación en el mo-

³³⁴ BELTRÁN, Mauricio, op. cit., p. 23.

³³⁵ En el apartado anterior se hacía una breve referencia al caso de Bogotá, en el sentido de la percepción de sus habitantes acerca de los efectos positivos de la participación ciudadana en la gestión local.

³³⁶ GARCÍA, Miguel, op.cit.

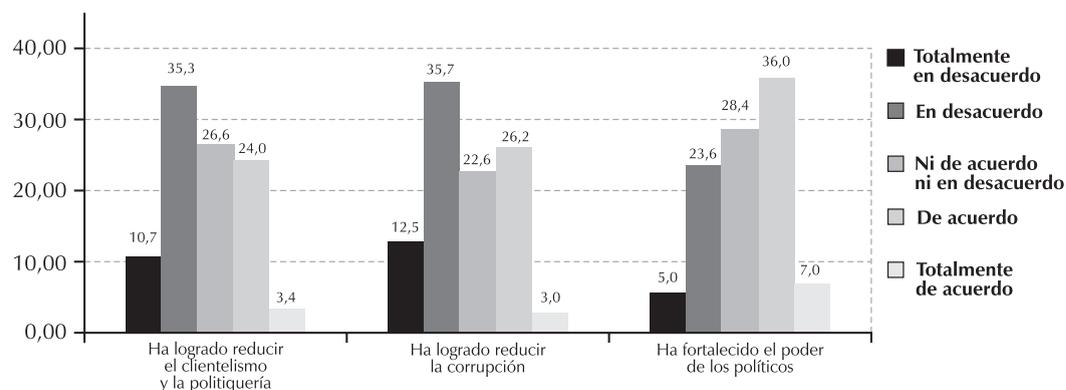
mento de la aprobación de los planes, lo cual ha producido molestias entre los consejeros y distanciamientos entre ambos cuerpos. Así, podría decirse que en Bogotá hay una especie de “empate” entre dos lógicas que operan en escenarios diferentes y que, cuando se encuentran, producen resultados diversos dependiendo de la forma como los actores que las encarnan se relacionan.

La percepción que tienen los colombianos sobre estos temas no es del todo optimista. Pienzan que la participación no ha logrado reducir la politiquería y el clientelismo en Colombia, tampoco la corrupción, fenómeno ligado al clientelismo, y que más bien ha fortalecido el poder de los políticos (Gráfico 7.4.). Solamente 27.4% de los encuestados cree que la participación ha logrado quitarle espacio al clientelismo, mientras 46% piensa exactamente lo contrario.

Esa opinión es generalizada en municipios de diferente tamaño, excepto en Bogotá, donde la proporción de encuestados que no creen que la participación haya hecho mella en el clientelismo es menor (39.7%). Igual tendencia muestra la opinión en los estratos altos (36.4%). Las demás variables no presentan diferencias significativas entre sus categorías con respecto a esta opinión, excepto la pertenencia a una instancia de participación³⁵⁷ y el tener contacto con un agente participativo³⁵⁸ (Cuadro 7.3).

■ GRÁFICO 7.4

Opinión sobre el impacto de la participación sobre las prácticas clientelistas y de corrupción (%)



■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

³⁵⁷ Chi cuadrado = 9,714, con una significación del 95.4%, para cuatro grados de libertad.

³⁵⁸ Chi cuadrado = 31,149, con una significación del 100%, para cuatro grados de libertad.

■ CUADRO 7.3

Participación ciudadana y reducción del clientelismo y la corrupción en la gestión municipal – Perfil

VARIABLES DE PERFIL		% de encuestados que respondieron “En desacuerdo” o “Totalmente en desacuerdo”
La participación ciudadana ha logrado reducir el clientelismo y la politiquería		46.0
Municipio	Bogotá	39.7
	Ciudad capital	50.0
	Ciudad intermedia	46.5
	Pequeño municipio	43.1
Estrato	Bajo	47.9
	Medio bajo	42.0
	Medio medio	43.6
	Alto	36.4
Edad	16-25	46.6
	26-35	43.5
	36-45	41.8
	46-55	44.8
	Más de 55	56.0
Sexo	Hombre	47.8
	Mujer	44.4
Ha pertenecido o pertenece a instancias de participación	Sí	43.7
	No	46.2
Ha tenido contacto con agentes participativos	Sí	36.9
	No	48.8
La participación ciudadana ha logrado reducir la corrupción		47.2
Municipio	Bogotá	40.6
	Ciudad capital	52.6
	Ciudad intermedia	49.8
	Pequeño municipio	45.0
Estrato	Bajo	51.0
	Medio bajo	45.3
	Medio medio	39.0
	Alto	38.6
Edad	16-25	49.3
	26-35	48.4
	36-45	45.9
	46-55	46.7
	Más de 55	49.6
Sexo	Hombre	46.3
	Mujer	49.6

Continúa

■ CUADRO 7.3

**Participación ciudadana y reducción del clientelismo
y la corrupción en la gestión municipal – Perfil (Continuación)**

VARIABLES DE PERFIL		% de encuestados que respondieron “En desacuerdo” o “Totalmente en desacuerdo”
La participación ciudadana ha fortalecido el poder de los políticos		28.6
Municipio	Bogotá	35.4
	Ciudad capital	27.2
	Ciudad intermedia	22.7
	Pequeño municipio	29.2
Estrato	Bajo	28.0
	Medio bajo	29.0
	Medio medio	31.3
	Alto	40.7
Edad	16-25	27.5
	26-35	26.2
	36-45	29.0
	46-55	29.9
	Más de 55	34.4
Sexo	Hombre	29.4
	Mujer	27.9
Ha asistido a eventos participativos a instancias de participación	Sí	29.5
	No	28.4
Ha tenido contacto con agentes participativos	Sí	24.9
	No	29.9

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002. ■

Casi la mitad de los informantes opina que la participación no ha podido reducir el poder de la corrupción en las administraciones municipales. A pesar de que las veedurías ciudadanas, como se ha dicho, han tenido un papel importante en el objetivo de hacer más transparente y honesta la gestión pública, la gente sigue pensando que la corrupción persiste como una de las características más visibles de la administración pública en Colombia, en particular en el nivel municipal. Una vez más, Bogotá muestra una proporción menor de encuestados que piensan así, al igual que los informantes ubicados en los estratos medio-alto y alto.

Las anteriores consideraciones llevan a la gente a creer que la participación ha afianzado el poder de los políticos más que de las propias organizaciones sociales. 43% de las personas encuestadas piensa así, mientras solamente 28.6% cree lo contrario. De esa manera, la participación habría logrado, según las personas encuestadas, un efecto ajeno a lo que se

propusieron quienes la impulsaron hace quince años, cuando precisamente se quería fortalecer a la ciudadanía y a sus organizaciones a través de su inserción en el espacio público.

Así pues el saldo que queda, tanto en términos de los procesos mismos, como de lo que la gente percibe, no es el más prometedor. A pesar de las experiencias exitosas en materia de renovación de las costumbres políticas, puede decirse que el quiebre del clientelismo se mantiene como una asignatura pendiente que seguirá encontrando muchas dificultades pues la dirigencia política tradicional tiene una gran capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias del entorno a través de la cooptación de líderes y del control de los procesos participativos, a los cuales aplica el freno o reorienta en función de intereses particulares.

LA PARTICIPACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL TEJIDO SOCIAL

Un tercer impacto esperado de la participación ciudadana en la gestión local es el fortalecimiento del tejido social, entendido como la multiplicación de las organizaciones y las redes de cooperación social, la articulación de esfuerzos sociales en torno a metas compartidas y la generación de confianza entre distintos sectores de la ciudadanía y en la institucionalidad democrática.

La caracterización de la sociedad colombiana como una sociedad fragmentada, individualista y poco solidaria es recurrente entre los analistas del país³³⁹. Los grupos sociales que por tradición ancestral acuden a la acción mancomunada para enfrentar en forma colectiva sus problemas (algunos grupos indígenas, por ejemplo) constituyen un caso relativamente excepcional. La violencia endémica es uno de los síntomas que mejor expresa esa fragmentación, pero no el único. La ausencia de un sentido de lo público, la dificultad para construir un sentido de nacionalidad, la búsqueda de beneficios por la vía fácil, la dificultad para crear redes estables de acción colectiva en diferentes campos de la vida local, regional y nacional son otros tantos indicadores de que la sociedad colombiana es poco densa y tiene gran dificultad para poner en marcha mecanismos de acción solidaria en la búsqueda del bienestar.

Si bien la participación ciudadana no es la panacea para enfrentar y resolver con éxito ese perfil cultural de la sociedad colombiana, sí se espera de ella que concite voluntades hacia

³³⁹Ver GARAY, Luis Jorge (coordinador), *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, Bogotá, PNUD-ACCI, 2002. También GÓMEZ BUENDÍA, Hernando (compilador), *Hacia dónde va Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-Colciencias, 1999. Y el texto reciente de Frank Safford y Marco Palacios, *Colombia país fragmentado, sociedad dividida* (Bogotá, Editorial Norma, 2002).

la acción cooperativa y genere lazos de solidaridad entre quienes hasta hoy prefieren actuar por su propia cuenta para satisfacer sus respectivas necesidades. Además, la participación exige como requisito un mínimo de densidad y de articulación social para que los procesos que se emprendan por la vía participativa tengan cierta viabilidad e impacto en el escenario público. Esa acción recíproca entre participación y densificación de la sociedad es lo que Robert Putnam denominó a mediados de la década del 90 el capital social³⁴⁰.

Este concepto ha sido objeto de una agitada controversia en los últimos años, que no será desarrollada en este apartado. Se lo menciona para resumir en un término una amplia y compleja gama de fenómenos sociales, como son la multiplicación de organizaciones y redes sociales, el predominio de normas de cooperación y la generación de lazos de confianza entre los asociados. Se supone que tales elementos dan un piso sólido a los procesos de democratización de la gestión pública y que constituyen, según Putnam, un factor determinante del buen desempeño institucional y del crecimiento económico.

En contraste con lo planteado acerca de los efectos de la participación ciudadana en la modernización y democratización de la gestión pública y en el cambio de las costumbres políticas, puede decirse que quizá el resultado más tangible del ejercicio de la participación ciudadana en la última década en Colombia ha sido movilizar amplias capas de población en torno a asuntos colectivos y el de multiplicar redes de cooperación y actitudes de confianza entre los colombianos. Es necesario mirar dos facetas de ese proceso: de un lado, el incremento cuantitativo del número de organizaciones sociales, de alianzas institucionales, de redes de muy diversa índole en todo el país, ligado de manera directa o indirecta al establecimiento de espacios de participación ciudadana en la vida local. De otro, el fortalecimiento cualitativo de esos nodos sociales, reflejado en la densificación de relaciones sociales, en la generación de redes de sociabilidad, en el empoderamiento de la ciudadanía para hacer sentir su voz en la esfera pública y, finalmente, en la creación de lazos de confianza social.

Sobre el primer aspecto (el incremento cuantitativo de las organizaciones y alianzas para la ejecución de proyectos y la producción de iniciativas) no existen estudios ni cifras precisas que den cuenta del aumento en el número de organizaciones sociales en el país. Se sabe que las juntas de acción comunal son la organización de mayor cobertura en el país (más de 40.000) y que crecen en proporción al aumento de la población. Los estudios sobre las ONG y el Tercer Sector dan algunas cifras sobre el crecimiento de las organizaciones no gubernamentales en los últimos años, estimulado por la posibilidad de contratación con el

³⁴⁰ PUTNAM, Robert, op. Cit.

Estado. Pero son pocas las cifras que se conocen sobre el resto de organizaciones en el país, en especial sobre aquellas que se relacionan con la gestión pública en el ámbito municipal.

El único dato disponible es el que existe sobre Bogotá y que puede ser ilustrativo de lo que puede estar ocurriendo en el resto del país: en 1988 había diez organizaciones por cada 100.000 habitantes. Once años después, esa cifra se había elevado a 26 organizaciones por cada 100.000 habitantes³⁴¹. Según Pedraza, “ese crecimiento organizativo se dio especialmente entre las organizaciones comunitarias de tipo territorial, que para 1988 representaban 38% de las organizaciones sociales, y para 1999 el 78%. Surgieron los frentes de seguridad y aumentaron las juntas administradoras de propiedad horizontal. En menor medida crecieron las organizaciones funcionales por la canalización que hacen del acceso de los pobladores a programas sociales del Estado”³⁴².

No obstante la inexistencia de registros de información sobre el tema, los distintos testimonios y la observación directa de procesos de participación muestran que esta última ha permitido la conformación de una gama variada de organizaciones de base, de fundaciones y corporaciones privadas que operan en el escenario público. Una parte de estas nuevas organizaciones surgieron al calor de procesos participativos en el nivel local, por ejemplo los procesos de planeación zonal y local. La documentación de las experiencias en Pasto, Bogotá, Medellín, el Área Metropolitana de centro occidente, etc. muestra no sólo la agitación de personas a título individual, sino la creación y movilización de organizaciones nacidas a raíz de tales procesos. Otras aumentaron de tamaño mediante la vinculación de nuevos asociados que se fueron sumando a medida que las experiencias participativas se multiplicaron.

El único caso en el que no se pudo comprobar el crecimiento del tejido social fue Valledupar. Los magros procesos participativos en esa ciudad no sólo no han incrementado significativamente el número de organizaciones sociales, sino que, inmersos en lógicas clientelistas, han acentuado las fracturas entre las organizaciones existentes y han acentuado las desconfianzas en el trabajo comunitario. Al parecer, la emergencia de nuevos liderazgos brilla por su ausencia en los últimos años en esa ciudad, lo que ha impedido replantear las tradicionales relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local.

En cuanto a los aspectos cualitativos, la situación es variada y resulta difícil identificar una tendencia dominante. Sin embargo, puede decirse que, en general, hay avances en cuanto a

³⁴¹ PEDRAZA, Beatriz, “Diez años de participación en Bogotá (1990.1999), en VARIOS, *Enlaces y reupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*, Bogotá, Diakonía-Parcomún, 2002.

³⁴² *Ibid.*, p. 140.

la acción mancomunada entre organizaciones en función de objetivos comunes, y han aumentado los niveles de confianza entre los distintos actores municipales. En Medellín, por ejemplo, a pesar de las trabas que ha impuesto el gobierno del alcalde Luis Pérez al desarrollo de la participación, existen iniciativas de muy diverso tipo que son impulsadas por las organizaciones de base y por líderes comprometidos con la promoción de la participación.

Cabe resaltar el trabajo de articulación organizativa realizado en la Comuna 6: allí se conformó al comienzo un comité de instituciones para definir una metodología y desarrollar la propuesta de planeación zonal. Se convocó a los líderes comunitarios de los cinco barrios concernidos en el plan, representantes de organizaciones de base, y con ellos se realizó el diagnóstico y la identificación de problemas y potencialidades. Luego se conformó un equipo de cincuenta líderes, quienes participaron en procesos de formación y cualificación para orientar el ejercicio de planeación en los cinco barrios. Estos líderes convocaron a las instituciones para solicitarles que su intervención se hiciera a través del Plan de Desarrollo. El comité comunitario y el comité técnico (instituciones públicas y privadas que hacen trabajo de intervención en la zona) lideraron la formulación del plan, con base en metodologías acordadas.

Hace diez años, ese tipo de liderazgo comunitario no existía. Eso fue posible en la década del 90 gracias a la apertura de espacios de intervención de la ciudadanía en aspectos como la educación, la salud, los servicios públicos, la planeación y otros. En el sector salud también se aprecia un alto grado de movilización en torno a eventos colectivos. Las Ligas de Usuarios en los diferentes municipios y las veedurías en salud han ganado iniciativa y propiciado la constitución de redes sociales para la acción colectiva.

Otras experiencias interesantes se refieren a las alianzas constituidas en distintas ciudades para hacer la veeduría a los planes de desarrollo. En Medellín, esa veeduría está conformada por una veintena de instituciones preocupadas por el destino de la ciudad. En ciudades como Bogotá, Barranquilla, Cali e Ibagué existen observatorios de políticas públicas que hacen seguimiento a la gestión local.

El caso de Tarso llama la atención por el efecto que ha tenido la Asamblea Municipal Constituyente sobre la generación de lazos de solidaridad entre personas e instituciones que antes se ignoraban mutuamente. La Asamblea ha sido, además, el espacio de confluencia entre viejos y nuevos líderes en torno a causas comunes. Esto ha sido posible no sólo por la voluntad de los protagonistas del proceso, sino porque hay una tradición de vida asociativa en el pasado que reaparece cuando se dan condiciones propicias para su despliegue³⁴³.

³⁴³ Treinta años atrás, las organizaciones campesinas de Tarso se movilizaron en torno a la recuperación de tierras.

Tendencias parecidas se observan en otras ciudades. Por ejemplo, la documentación de la experiencia de planeación participativa en el centro occidente del país permitió comprobar que uno de los efectos más importantes de ese ejercicio fue la ampliación del tejido social y su fortalecimiento a través de la movilización de la ciudadanía en torno a la formulación de los planes. Fue una experiencia positiva en materia de constitución de actores sociales, de generación de redes de confianza y de cooperación, lo que fortaleció el sentido de lo público y estimuló la movilización de intereses y recursos³⁴⁴.

El caso de Toribío merece, una vez más, ser mencionado aparte, debido a su particularidad. Allí el factor clave en materia de participación y articulación social es la tradición, que hace que la participación sea un rasgo inherente a la vida de las personas, niños(as), jóvenes y adultos. La tradición de la minga (trabajo comunitario), la movilización de la gente en torno a las asambleas comunitarias, el movimiento de resistencia a los actores armados expresan no sólo un alto sentido de pertenencia de los indígenas a su colectividad, sino además una disposición permanente a colaborar con los demás para sacar adelante proyectos específicos. No de otra manera se explican los avances logrados en términos de recuperación de tierras, afirmación cultural y mejoramiento de la cobertura y la calidad de los servicios básicos en el municipio. Análisis parecido podría hacerse de otras comunidades indígenas en el Cauca.

Sin embargo, una característica observada en la mayoría de los casos estudiados es que, si bien se ha avanzado bastante en la generación de confianzas, requisito necesario para la acción cooperativa, ellas no son suficientes como para dinamizar aún más los procesos de participación. Sigue habiendo celos, protagonismos, envidias, rivalidades entre los agentes participativos y en la ciudadanía en general, que reducen parcialmente el alcance de la acción cooperativa e, incluso, alimentan la violencia, en especial en aquellas comunidades donde no existe una larga tradición de acción colectiva. En ocasiones, tales desconfianzas son fuente de conflictos y pueden echar por tierra la posibilidad de avanzar en la cualificación de la participación, en tanto representan hasta cierto punto el dominio de una cultura de la exclusión del diferente y de resolución de tensiones por la vía de la eliminación del otro, antes que por la vía de la tolerancia y el diálogo³⁴⁵. Por esa vía resulta imposible articular esfuerzos, crear sinergias y acumular capital social.

³⁴⁴ Foro Nacional por Colombia, op. cit.

³⁴⁵ La película *Como el gato y el ratón*, que narra los conflictos y rivalidades entre dos familias de un barrio popular de Bogotá, es una excelente muestra de este tipo de comportamientos colectivos.

A esa limitación se suma otra: el dominio de una cultura patriarcal en el mundo de la participación. Cuando participan en los asuntos de sus barrios, a las mujeres se les señala diciéndoles que están abandonando a sus hijos y dejando de cumplir sus deberes en el hogar. Esto les crea una dificultad para participar en igualdad de condiciones con los hombres en los asuntos públicos. Líderes mujeres de Medellín señalaron esa como una de las debilidades del trabajo comunitario en la ciudad. Además, es recurrente la situación en la cual opera una división “sexual” del trabajo en los asuntos comunitarios: las mujeres se dedican a las labores de cocina, refrigerios, preparación y limpieza de lugares para las reuniones, mientras los hombres son los que toman las decisiones. Aunque en otras ciudades no se planteó ese tema en forma tan explícita, es muy probable que esa cultura patriarcal se reproduzca.

Así pues, se ha ganado mucho en organización y movilización social, pero no se ha avanzado lo suficiente en la creación de confianzas interinstitucionales e interpersonales que permitan articular esfuerzos en pos de objetivos compartidos. Persiste una cierta fragmentación social, la que en algunos municipios se ha acentuado a raíz de la estrategia desarrollada por las autoridades municipales, encaminada a frenar y a controlar el alcance de los procesos participativos y quitarle peso a la planeación participativa y a otros escenarios en los que la población suele trascender los niveles de consulta e iniciativa y se convierte en agente protagonista de las decisiones de inversión en su entorno.

La percepción que tiene la gente sobre este asunto es que efectivamente las organizaciones sociales se han fortalecido como resultado del ejercicio de la participación ciudadana (Cuadro 7.4). Más de 55% opinó en ese sentido. El perfil de quienes tienen ese concepto es muy similar al de otras variables del estudio: la opinión favorable es mayor en Bogotá, en los estratos altos y entre la población de 36 a 45 años. Está asociada de igual manera al hecho de tener algún contacto con agentes participativos.

LA PARTICIPACIÓN Y LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN

En la encuesta se preguntaba a los informantes si creían que la participación había ayudado a resolver los problemas de la gente. Las opiniones fueron muy divididas: 37.7% respondió en forma afirmativa, mientras 33% dijo que no. El restante 29% no manifestó estar de acuerdo ni en desacuerdo con la afirmación³⁴⁶. Esta percepción puede ser sintomática de lo que realmente ha ocurrido en el país. Aunque no existen mediciones longitudinales sobre la participación ciudadana que permitan construir series de tiempo como las que existen

³⁴⁶ Las respuestas dadas por las personas encuestadas en el área rural presentan una distribución muy similar.

■ CUADRO 7.4
Opinión sobre el impacto de la participación en el fortalecimiento de las organizaciones sociales (%)

VARIABLES DE PERFIL	%
La participación ciudadana ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones sociales	
Totalmente de acuerdo	7.6
De acuerdo	48.1
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	24.8
En desacuerdo	15.8
Totalmente en desacuerdo	3.7

		% de encuestados que respondieron "Totalmente de acuerdo" o "de acuerdo"
Municipio	Bogotá	62.0
	Ciudad capital	51.8
	Ciudad intermedia	57.0
	Pequeño municipio	56.1
Estrato	Bajo	56.6
	Medio bajo	52.8
	Medio medio	54.4
	Alto	63.3
Edad	16-25	54.7
	26-35	55.8
	36-45	63.1
	46-55	53.2
	Más de 55	48.3
Sexo	Hombre	56.2
	Mujer	55.0
Ha tenido contacto con agentes participativos	Sí	67.5
	No	52.0

■ Fuente: Encuesta de opinión sobre participación ciudadana, 2002.■

para medir la pobreza, el desempleo o la violencia, y si se acepta que la intervención de la ciudadanía en los escenarios de participación, a pesar de los altibajos que haya podido tener, ha sido tendencialmente creciente³⁴⁷ es posible comprobar que dicha inclinación corre paralela al aumento de los índices de pobreza y de la violencia en el país. El cuadro 7.5 muestra algunos indicadores de exclusión.

■ CUADRO 7.5

Colombia – Algunos indicadores de exclusión social

INDICADOR	1991	1995	2000
Porcentaje de población bajo línea de pobreza	57.7	55.0	59.8
Porcentaje de población bajo línea de pobreza rural	68.4	78.9 ^a	82.6
Porcentaje de población bajo línea de indigencia	20.4	18.7	23.4
Porcentaje de población bajo línea de indigencia rural	35.2	42.9 ^a	43.4
Incidencia de la pobreza	57.0	56.3	59.8
Índice de desigualdad de Sen	0.35	0.343	0.397
Porcentaje de personas que devengan menos de dos salarios mínimos	65.5	53.9 ^o	66.2
Concentración del Ingreso Gini	0.55	0.54 ^o	0.56
Concentración del ingreso Gini de pobres	0.32	0.30	0.35
Tasa de desempleo 7 áreas metropolitanas	10.6	15.1 ^o	20.5
Tasa de informalidad	54*	54 ^o	61
Tasa de subempleo siete áreas metropolitanas	13.7%	11%	20.7%**
Tasa de desempleo mujeres	13.1	11.3	24.5
Porcentaje de ocupados que devenga menos de un salario mínimo	23	20	37
Tasa de secuestros por cada 100.000 habitantes	3.5	3.4	5.9 ^a
Tasa de homicidios por 100.000 habitantes	86	72	63
Costo de la violencia urbana como % del PIB	3.63	2.32	2.78
Civiles asesinados por la subversión y las autodefensas		485	2.088
Miembros de la fuerza pública muertos en servicio		659	327
Ataque a poblaciones por la guerrilla		23	33
Número de torres de energía dinamitadas en atentados terroristas	29	0	281
Atentados al oleoducto Caño Limón-Coveñas	60	46	170
Atentados contra la infraestructura vial		0	24
Costos brutos del conflicto armado como % del PIB	1,10	1,37	1,61

^a 1997 ^o 1996 * 1992 ** 1999

■ **Fuente:** GARAY, Luis Jorge (Coordinador Académico), *Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2002. ■

³⁴⁷ Han aumentado los espacios de participación formales e informales, se ha incrementado el número de organizaciones sociales, los productos de la participación (planes de desarrollo, iniciativas en materia de proyectos, veedurías a proyectos, contratación comunitaria, etc.), y las movilizaciones en torno a cuestiones locales.

¿Cómo interpretar esta relación, aparentemente perversa, entre incremento de la participación ciudadana y aumento de la pobreza y la violencia, dos de las formas más visibles de la exclusión social y política en Colombia? En primer lugar, hay que evitar la tentación de achacarle a la participación toda la responsabilidad por el aumento de las desigualdades y del conflicto en Colombia. Ni es la responsable de todos los problemas, ni de sus soluciones. Pero tampoco puede irse al extremo opuesto y señalar que no es responsable de nada y que poco puede hacer para contrarrestar esos déficit de la vida nacional. En otras palabras, hay que colocar las cosas en su sitio y asignarle a cada factor el peso y la responsabilidad reales que pueden y deben tener.

Responder el anterior interrogante obliga a comprender la complejidad de las relaciones en las que se insertan los procesos participativos y, en consecuencia, entender las mediaciones que existen entre la participación y la solución de los problemas estructurales del país. Quiere ello decir, que la participación no incide directamente en la solución de tales problemas, pero sí puede contribuir a crear condiciones propicias para que se resuelvan. Por ejemplo, la participación ciudadana puede estimular la generación de iniciativas de desarrollo por parte de la población, a través de programas y proyectos específicos. O bien, por medio de la veeduría ciudadana a la gestión pública es posible garantizar un uso más eficiente y adecuado de los recursos públicos por parte de las autoridades locales para atender las necesidades y demandas de la población. Incluso, la ciudadanía puede participar en la planeación en el diseño de proyectos de desarrollo local y en su ejecución. Las experiencias reseñadas a lo largo de este estudio dan cuenta de esas posibilidades. El caso de Toribío, por ejemplo, muestra a las claras cómo enfrentar en forma colectiva y participativa los problemas locales con un elevado grado de éxito.

Pero, más allá de eso, la participación no puede garantizar soluciones por sí misma. Además, no sobra recordar que se trata de la participación ciudadana en la gestión municipal y que ésta, como consecuencia del diseño de la descentralización en Colombia, tiene competencias y atribuciones más o menos precisas y que no está en sus manos resolver algunos de los problemas de la exclusión en Colombia. Al actuar en el entorno local, el alcance de la participación en la contribución a la solución de los problemas antes mencionados es limitado. Difícilmente puede sobrepasar los linderos que la propia norma le asigna al papel de los gobiernos locales.

Este es un punto central en la controversia sobre el alcance de la participación -y de la descentralización. Por ejemplo, se ha demostrado³⁴⁸ que esta última puede enfrentar en

³⁴⁸VELÁSQUEZ, Fabio, "Descentralización y combate a la pobreza en la región andina", ponencia presentada al Taller "Descentralización y superación e la pobreza en el área andina", Cartagena, 2000 (próxima publicación).

forma directa la pobreza blanda (acceso a la educación, a la salud, a la protección social), pero no los componentes de la pobreza dura (desempleo y subempleo, distribución inequitativa de los ingresos) y los factores que inciden sobre ella (comportamiento de los sectores productivos o asignación de factores, por ejemplo). Esa misma afirmación vale para la participación ciudadana en la gestión local. Ella puede actuar dentro de los límites que la propia gestión local tiene.

Recientemente, los gobiernos locales en algunos países de América Latina han comenzado a incursionar en el tema del desarrollo económico local, conscientes de los problemas de desempleo y bajos ingresos que vive gran parte de la población, en especial en las áreas rurales. En tal sentido, han comenzado a ejecutar programas de apoyo a la generación de empleo y de ingresos, incentivos a la localización de unidades productivas en el territorio e incremento de la competitividad para enfrentar los retos de la globalización, entre otras medidas. Allí la participación podría asumir un papel muy significativo a través de procesos de concertación de políticas de desarrollo económico y de la unión de esfuerzos con el gobierno municipal para sacar adelante ese tipo de iniciativas³⁴⁹.

El tema de la violencia y, más específicamente, del conflicto armado³⁵⁰ plantea otro tipo de reflexiones. En ese terreno, la participación ciudadana en el plano local no solo puede tener un importante papel para contrarrestar el impacto del conflicto, sino que de hecho en Colombia lo ha desempeñado. Ese es quizás uno de los logros más interesantes de la participación ciudadana en Colombia, que promete convertirse en un factor de peso en el tratamiento del conflicto armado. En efecto, a través de dinámicas participativas la población afectada por la violencia ha desarrollado movimientos de resistencia a los actores armados que han tenido eficacia. En Medellín, por ejemplo, las organizaciones de la Comuna 6 que impulsaron el proceso de planeación participativa anunciaron a los grupos armados de la comuna que se iba a adelantar ese proceso y que esperaban que no fueran interferidos en su trabajo comunitario. De hecho así sucedió: los actores armados se hicieron a un lado y permitieron el desarrollo de la experiencia.

En Bogotá, el alcalde Mockus ha encabezado recientemente una campaña de resistencia ciudadana contra los actores violentos que han hecho atentados en la ciudad. Es un ele-

■
³⁴⁹ Borja y Castells plantean que esa es una de las grandes perspectivas que tienen los gobiernos locales en su articulación al mundo global. Señalan que hoy día la planeación estratégica, con amplia participación de la ciudadanía, es una de las herramientas obligadas de la gestión pública en el nivel local. Ver BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, op. cit.

³⁵⁰ Se hace referencia específica al conflicto armado, pero el razonamiento es válido para otras formas de violencia, sobre todo en la esfera pública.

mento que opera sobre todo en el terreno simbólico y que puede al menos detener la frecuencia y la magnitud de las acciones terroristas. La Asamblea Municipal Constituyente de Tarso ha declarado al municipio como municipio de paz. Esta última es la que inspira la acción de los constituyentes y de la ciudadanía, pues se la considera un factor decisivo para el progreso local. El caso de Toribío es, una vez más, ejemplar al respecto. Ante la ofensiva de los grupos armados contra su territorio, que en un momento dado llegó a significar la presencia de campamentos guerrilleros en predios del municipio, la asamblea acordó informarle a la guerrilla que no aceptaban su presencia en el municipio y que les exigían salir de allí. Fue una demostración masiva muy eficaz, pues rápidamente los grupos armados levantaron su campamento³⁵¹.

En el Cauca son varios los municipios que han hecho explícito su rechazo a los actores armados y que han dado apoyo a los alcaldes y concejales amenazados por la guerrilla. Esto ha logrado contener, así sea de manera transitoria, el embate de los grupos armados y reducir los costos sociales y económicos del conflicto en esas localidades.

Estos hechos muestran que la participación y la acción colectiva de la población puede convertirse en un instrumento muy eficaz para reducir el impacto del conflicto y para evitar que los grupos armados sigan sembrando la angustia y el dolor en estas comunidades. Además, reflejan el deseo de paz y tranquilidad que tienen estas poblaciones y el rechazo a cualquier forma violenta de llegar al poder. De alguna manera esta es una forma de rechazar el proyecto político de los violentos y de afirmar la paz como único camino para el progreso, desde una posición que algunos han llamado de “neutralidad activa”.

³⁵¹ Una de las personas entrevistadas en Tarso contaba anécdotas similares. Comentaba en la entrevista que en varias ocasiones, cuando la guerrilla llegaba a un caserío, sus habitantes les entregaban las llaves de sus casas diciéndoles: “cuando se vayan me la dejan en tal parte; nosotros no queremos estar con ustedes”. Igual rechazo tuvieron los paramilitares, contra quienes se organizaron marchas para manifestarles su deseo de no adquirir ningún compromiso con ellos.

DE CARA AL FUTURO: LAS ARTICULACIONES

1. Colombia posee una amplia y compleja infraestructura para la participación ciudadana. En las últimas dos décadas, en especial la del noventa, se ampliaron las oportunidades para que diversos sectores de la población pudieran intervenir en el escenario público, sobre todo local, a través de modalidades diferentes: consulta de opiniones, iniciativas para la formulación de políticas públicas, control ciudadano del desempeño de las autoridades municipales, concertación, toma de decisiones y gestión de proyectos. Ha sido éste un cambio sustancial –así se lo mire exclusivamente en el plano del ordenamiento jurídico– en la configuración del Estado local en Colombia y un factor que, como se ha mostrado en las páginas anteriores, tiene un importante potencial para transformar sus relaciones con la ciudadanía en una perspectiva democrática.

Hace veinte años el descontento de los colombianos con el sistema político era evidente y convocó a capas importantes de la población a diferentes eventos de protesta social, cuya doble intención fue poner de presente las consecuencias negativas del cierre institucional del Estado a la participación ciudadana y su manifiesta incapacidad para atender el clamor ciudadano por mejores condiciones de vida, sobre todo en las zonas más alejadas de los centros de decisión política. Hoy, en un contexto económico y político diferente que ha generado a la mayoría de los colombianos nuevas angustias y retos de mayor magnitud (la paz, la lucha contra las distintas formas de exclusión, la convivencia entre diferentes, la soberanía frente a poderes externos, la consolidación de la unidad nacional, la superación de la crisis económica, para citar solamente algunos), puede decirse que la ciudadanía ha comenzado a comprender la importancia de asumir responsabilidades públicas, de intervenir en la definición de los asuntos de su entorno mediato e inmediato, de cruzar iniciativas y esfuerzos colectivos, incluidos los del Estado a través de sus distintas agencias locales, a fin de perfilar un futuro menos incierto.

La gente percibe cada vez con mayor claridad que puede incidir –y que, de hecho, ha incidido– en las decisiones públicas. Reconoce, a pesar de la escasez de recursos (de información, de tiempo, económicos, técnicos, de poder), que existen nuevos espacios de deliberación pública, de concertación y de control social a través de los cuales puede ejercer una efectiva influencia sobre quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones públicas y ejecutarlas. Un síntoma –no el único, pero probablemente uno de los más expresivos– de esa nueva conciencia ciudadana es la difusión creciente del lenguaje de la participación. Un cuarto de siglo atrás, la palabra era ajena al imaginario político de los colombianos y las colombianas y estaba reservada bien sea a eventos muy específicos de la vida nacional, por ejemplo, el voto para elegir al presidente de la República y a los miembros de los cuerpos de representación política, bien a una capa restringida de dirigentes sociales que conformaban los cuerpos directivos de las juntas de acción comunal. Por fuera de esos ámbitos, la gramática de la participación no ocupaba un lugar importante en la estructuración del lenguaje de la política.

Hoy día puede hablarse con fundamento de la difusión de esa nueva gramática de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en la cual la participación ciudadana ocupa un lugar central. Ella no pertenece a grupos exclusivos ni se la reserva para eventos aislados, sino que incide cada vez más en las conductas públicas de la ciudadanía y está cada vez más ligada a la solución de sus necesidades y a la posibilidad de realizar sus proyectos de vida. Por supuesto, los sentidos asignados al término son muy diversos. La polisemia y la multivocidad se imponen. Y no podría ser de otra manera. En la perspectiva cultural son muy diversos los sectores que intervienen en la escena pública, muy diferentes sus lecturas de la realidad social y política y muy distintos los intereses que ponen en juego. Si algo deja en claro este estudio es precisamente la heterogeneidad de actores, de discursos y de prácticas ligadas a la participación.

Por supuesto, el lenguaje es apenas una dimensión de la vida social. Pero no deja de tener un papel determinante en la configuración de las prácticas sociales. No nos podemos contentar con afirmar las distancias entre los discursos y las prácticas. Por el contrario, se trata de establecer con claridad sus mutuas determinaciones: “los discursos de un gobierno, o de cualquier actor social, sobre lo que el Estado ‘debe ser o hacer’ constituyen un elemento fundamental en la definición de la ‘realidad’ y del juego políticos –dice Bolívar. El discurso constituye un campo de relaciones posibles y un terreno particular de conocimiento. Un discurso crea y refuerza modos de pensamiento’ que a su vez orientan la comprensión que se tiene de la vida social”³⁵². Y añade luego: “el discurso es parte central de la acción política

³⁵²BOLÍVAR, Ingrid, “El Estado comunitario: más administración y menos política”, en *Revista Foro*, No. 46, Bogotá, diciembre de 2002-enero de 2003, p. 19.

y de la manera como ella interviene en la producción del orden social (...) El discurso, y más exactamente el lenguaje, no tienen funciones meramente descriptivas o referenciales. El lenguaje no habla de aquello que ya está, sino que crea lo que existe³⁵³. La tipología de conceptos de participación, presentada en el Capítulo 3, es una buena muestra de esa diversidad de lenguajes que re-crean la sociedad y que asignan sentidos a las prácticas, en este caso de los agentes gubernamentales. Si a ella se suma la gama variopinta de significados otorgados a la participación ciudadana por sus propios protagonistas sociales, lo que cabe concluir es que la apertura de canales de participación ha logrado dar vida a nuevos lenguajes y prácticas que han transformado las coordenadas del ejercicio de la política en su sentido más amplio, como inserción de los individuos y de los grupos en la definición de los asuntos colectivos.

Este valor agregado de la participación debe, sin embargo, ser interpretado en su real alcance. En efecto, sin bien la participación ciudadana debe ser vista como un logro político de las dos últimas décadas en Colombia, de igual manera es preciso reconocer sus limitaciones, en particular desde el punto de vista del marco jurídico institucional dispuesto para su ejercicio. Tres parecen ser los principales inconvenientes que presentan las normas que la regulan: en primer lugar, como se señaló a propósito de algunas instancias como la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas públicas prestadoras de servicios domiciliarios, la norma desvirtúa el sentido y el alcance de la participación, quitándole “dientes” o definiendo procedimientos que distan de los principios elementales de la democracia (autonomía y soberanía del pueblo, igualdad ante la ley, capacidad decisoria del constituyente primario).

Se ha producido una especie de ‘ley del embudo’ en la que el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha. En la misma perspectiva debe ser entendida la tendencia, presente en algunas regulaciones, a introducir tal cantidad de requisitos para hacer efectivo un mecanismo o una instancia de participación ciudadana, que al final la norma se convierte más en un desestímulo que en un incentivo a la participación. Aunque no fueron objeto de este estudio sino de manera muy indirecta, los instrumentos creados por la Ley 134 de 1994, por ejemplo el cabildo abierto o la revocatoria del mandato, sufren de este síndrome que convierte la participación en un *viacrucis* cuando debería ser un motivo más para ejercer las responsabilidades públicas o para recrear la solidaridad colectiva.

³⁵³ Ibid., p. 20.

Un segundo límite del marco jurídico e institucional de la participación ciudadana es el fetichismo legal. Hace parte de la idiosincrasia política colombiana creer que expidiendo normas resolvemos los problemas o cambiamos las conductas de la gente. Se le atribuya a la ley una eficacia que va más allá del campo simbólico, al creer que afecta de manera directa y como por arte de magia los comportamientos públicos y privados. La avalancha legislativa en materia de participación ciudadana, desarrollada especialmente en la segunda mitad de la década del 90, lo demuestra. La amplia infraestructura normativa, construida probablemente con muy buenas intenciones, no se corresponde con prácticas efectivas de participación que le den vida al frío articulado de los reglamentos. La razón es sencilla de enunciar: además de la norma, se requiere de otras condiciones externas (del entorno) e internas (de la ciudadanía y los agentes participativos) que, como se ha visto en los distintos capítulos de este libro, no están dadas del todo en las diferentes coordenadas de espacio y tiempo en las que se mueve el país.

Lo problemático de la insistencia en la función demiúrgica de la norma es que va creando una distancia cada vez mayor entre lo posible y lo real, entre el canon y la conducta, entre el deber ser y el ser, cuyo único resultado es una amarga sensación de frustración que comienza a invadir los espíritus y que les resta legitimidad a las prácticas participativas y al papel real que puede asumir la participación ciudadana en la democratización de las decisiones públicas y en el mejoramiento de las condiciones de existencia.

Por el contrario, cuando la norma es reducida a su real dimensión, como una condición necesaria mas no suficiente de la participación ciudadana, como un instrumento al servicio de la movilización social, como reglas de juego para promover nuevas formas de relación entre la ciudadanía y los gobiernos locales, los procesos participativos parecen fluir con mayor holgura y producir efectos visibles. Casos como los de Tarso, Toribío, el presupuesto participativo de Pasto y, en parte, las experiencias de planeación participativa en el Magdalena Medio, en el Área Metropolitana de centro occidente y en Medellín, muestran de manera fehaciente que cuando la norma se pone al servicio de la acción y no se espera que le dé vida a esta última, la participación arroja mejores resultados.

De otra parte, la dispersión de las normas sobre participación ciudadana o, lo que es lo mismo, su falta de articulación en un sistema que tenga sentido para la gente constituye una de las restricciones más mencionadas por los usuarios de las instancias participativas y que más trabas crea para que la participación sea más frecuente como práctica, más eficiente como proceso y más eficaz en sus resultados. El problema, más que de número, es de definición de una especie de orden que otorgue sentido a la intervención ciudadana en el escenario público. Lo que existe en la actualidad es una multiplicación de escenarios –válidos todos ellos– que, si bien abarcan distintos ámbitos de la vida local, no cuentan con un

referente que los jerarquice, que ayude a articular las diferentes iniciativas y los logros obtenidos y, sobre todo, que evite la fragmentación de los actores, punto que ha sido destacado por la mayor parte de los analistas del tema y que este estudio ha confirmado.

Uno de los retos de la participación en el futuro es precisamente intentar, por vía de la norma o de su ejercicio real, integrar de la mejor manera la gran variedad de iniciativas ciudadanas y sumar esfuerzos para darles mayor vigor y alcance en cuanto a su incidencia en la toma de decisiones. Ello implica crear espacios de articulación que hoy no existen y que los propios agentes participativos y, en general, la ciudadanía plantean como una urgente necesidad. La articulación de instancias de participación ciudadana aparece, pues, como una de las tareas impostergables de cara al más cercano futuro.

¿Cómo hacerlo? Desde el punto de vista del diseño, la articulación de la participación implica, de un lado, propiciar una economía de las instancias en el sentido de crear solo aquellas que sean estrictamente necesarias para inducir la acción individual y colectiva en torno a objetivos públicos y evitar lo superfluo, es decir, la idea de que toda norma debe crear un nuevo canal de participación, así éste no sea utilizado. De otro, identificar un espacio ya existente que funja como articulador de la participación ciudadana. La planeación podría asumir ese papel en la medida en que opera sobre supuestos tales como visión de conjunto del territorio y la sociedad, convocatoria plural (nadie puede ser excluido de ella) y articulación de lo sectorial, lo territorial y lo global. En el escenario de la planeación participativa podrían confluír ciudadanos y ciudadanas, agentes participativos provenientes de distintas instancias, organismos e instituciones públicas y privadas y organizaciones sociales, no sólo para la formulación de planes y programas de desarrollo local, sino para llevar a cabo el control social de la gestión pública³⁵⁴.

Desde el punto de vista de la gestión es importante que las autoridades locales³⁵⁵ definan estrategias claras y consistentes de promoción de la participación ciudadana en los asun-

³⁵⁴ Ello podría implicar cambios normativos, pero no necesariamente. De todos modos, todo parece indicar que se requieren algunas modificaciones para adecuar mejor los canales existentes a las necesidades de la participación. Esa es una idea que anda en boca de la mayor parte de los agentes participativos, así haya algunos que digan que no vale la pena enredarse en asuntos legales (los cambios normativos son lentos y generalmente traumáticos) y que más bien hay que trabajar con el marco jurídico e institucional existente, así este último presente fallas evidentes.

³⁵⁵ Las autoridades departamentales y nacionales también deberían hacerlo, pero lo que muestra este estudio, en particular sobre el caso nacional, es que los entes nacionales encargados de la participación se han olvidado de ella y nadie responde por las políticas y los programas en su favor. La participación ciudadana es una pobre huérfana que no logra encontrar quién se haga cargo de ella. Salvo programas aislados y esporádicos de algunas entidades, la norma parece ser la de que “eso no es asunto nuestro”.

tos públicos, acompañadas de los correspondientes recursos. Algunos gobiernos locales lo hacen con muy buenas intenciones y uno que otro recurso. Otros, como se ha visto, la promueven ‘de dientes para afuera’, pero poco hacen en realidad para estimularla y lograr su avance y articulación. En general, lo que se aprecia es una especie de ‘despiste’ de las autoridades municipales (intencional en unos casos, ingenuo en otros) que se expresa en acciones sin horizonte, sin recursos y, por tanto, sin futuro, o en un desprecio, a veces no disimulado, por la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, cuando por iniciativa social, sea de las organizaciones de base, sea de organismos o instituciones no estatales, se incentiva el ejercicio de la participación ciudadana sin una clara orientación estratégica, tal ejercicio puede terminar siendo una rueda suelta, sin trayectoria definida y sin un objetivo que le otorgue sentido y eficacia.

2. En parte, como se señaló en el Capítulo 3, la actitud desganada y, en algunos casos, displicente de las autoridades locales para promover la participación tiene mucho que ver con el concepto que se tiene de la misma. Como se vio, las nociones implícitas o explícitas que manejan las autoridades locales son muy variadas en su contenido y en el alcance que le asignan a su ejercicio. Con todo, parecen existir por lo menos dos grandes enfoques³⁵⁶: el primero la concibe como ejercicio democrático ligado a referentes como la construcción de ciudadanía, el pluralismo, la acción colectiva, el fortalecimiento de lo público, la construcción del bien común, el diálogo y la concertación entre las autoridades y la ciudadanía y la capacidad de esta última de incidir por diversas vías en las decisiones locales. La participación es concebida como proceso político, como apropiación de poder y como ingrediente insoslayable de la gestión pública.

El segundo enfoque entiende la participación menos como una actividad política y más como una metodología o un procedimiento técnico para el logro de determinados objetivos, contruidos por lo general “desde arriba”. En esta perspectiva, se liga la participación ciudadana al logro de intereses exclusivamente particulares, al cumplimiento de formalidades legales, a una mirada homogénea de la ciudadanía, a un concepto instrumental de la movilización social, en fin, a la tutela estatal de los procesos colectivos. En este enfoque, la participación tiene mayor afinidad con la esfera privada, con la imposición de procedimientos por parte de las autoridades locales y se articula más fácilmente con las redes de clientela, las asimetrías y el diálogo vertical (consulta no vinculante a los ciudadanos, au-

³⁵⁶Se trata de enfoques teórico-ideológicos, en el sentido de que mezclan nociones conceptualmente contruidas con “puntos de vista” ligados a valoraciones sobre lo que conviene y no. Por supuesto, no se trata de pedir a los agentes políticos que construyan nociones sofisticadas, basadas con exclusividad en parámetros científicos, de participación. Por el contrario, se espera que esos enfoques tengan carga valorativa por su efecto práctico-político.

sencia de mecanismos de concertación, bajo nivel de respuesta del gobierno local a las iniciativas de la población).

Estos dos enfoques, presentados como tipos ideales, se entremezclan en la realidad dando lugar a una gama diversa de conductas de las autoridades públicas en materia de promoción de la participación (ver capítulo 3). El primero está asociado a una mayor iniciativa ciudadana, a una cierta tradición de organización y de movilización social en torno a objetivos colectivos y a un entendimiento entre diversos tipos de actores para democratizar la gestión pública. El segundo se asocia con circunstancias en las que pesa mucho más la iniciativa del Estado en el manejo de los asuntos públicos y, en contrapartida, es mucho más endeble el acervo de capital social. Lo que resulta relevante a este respecto es que Colombia parece encontrarse en un momento en el que ninguno de estos dos modelos es dominante. Las experiencias estudiadas en las páginas anteriores, si bien no son estadísticamente representativas de lo que ocurre en el país, sí muestran que ambos enfoques están vigentes y que no existen señales que permitan vislumbrar la hegemonía de uno de ellos. Un elemento que probablemente puede inclinar la balanza del lado del primero es que resulta eficaz en el mejoramiento de la gestión pública y, en consecuencia, puede producir efectos reales sobre las condiciones de vida de la población. Sin embargo, como se examinará luego, enfrenta una barrera muy compleja, a saber, la cultura clientelista que ha permeado las relaciones entre el Estado y la sociedad de tiempo atrás. Es una barrera no sólo política, sino cultural, lo que la vuelve difícil de rebasar.

3. Un elemento del entorno de la participación ciudadana que ha tenido un papel importante en su promoción ha sido la intervención de los entes y organismos no estatales (ONG, fundaciones, gremios empresariales, universidades, las iglesias y, en menor medida, los medios de comunicación). Han hecho un importante aporte técnico, económico y político, a través de dos tipos de articulación: de un lado, con las autoridades locales, mediante convenios, contratos³⁵⁷, alianzas estratégicas que han nutrido la oferta participativa haciéndola más visible y de mayor alcance.

³⁵⁷ El tema de la contratación, según se dijo páginas atrás, es complejo pues redefine las relaciones entre el Estado y las entidades no estatales, fruto de la lectura que los dos polos de la relación han hecho de esa nueva circunstancia. Ello ha dado lugar a miradas antagónicas sobre el papel de dichas entidades: algunos las consideran como prolongación del Estado y sustitutas de éste en la prestación de servicios y en la ejecución de proyectos de desarrollo local, mientras otros piensan que, manteniendo su autonomía, las entidades no estatales pueden hacer un aporte complementario a las políticas públicas, estableciendo un puente entre las agencias estatales y la población, o actuando ellas mismas como agentes participativos. El otro aspecto de la contratación es la proliferación de estas entidades, especialmente de ONG, fundaciones y similares, nacidas con exclusividad para competir por recursos (algunas de ellas creadas por jefes políticos con idéntico fin), sin la solidez técnica, política y organizativa requerida por las tareas de promoción de la participación ciudadana.

Incluso, en algunos casos, estos organismos han hecho presencia, ante la ausencia de políticas de las autoridades locales en materia de participación. Casos como los de Versalles, el Magdalena Medio, Tarso o Medellín (planes zonales) no tendrían el vigor y el alcance que tienen hoy día sin la presencia de estas entidades. Por supuesto, no puede decirse que hayan sido determinantes en estas experiencias. Al fin y al cabo, ellas dependen del grado de movilización de los actores locales. Pero sí han tenido un papel muy importante en la promoción de experiencias innovadoras que los gobiernos locales en muy pocas ocasiones logran diseñar y poner en marcha.

De otro lado, estas entidades han establecido lazos muy fuertes con las comunidades locales, con las organizaciones sociales y sus líderes y con la ciudadanía en general. En este caso han aportado herramientas técnicas y formación política, así como recursos para dar continuidad y sostenibilidad a las experiencias de participación. Las relaciones entre estas entidades y los líderes y las organizaciones de base han presentado muy diferentes facetas: en unos casos, el matrimonio ha sido feliz y producido muy buenos resultados. En otros, se han generado tensiones, sea porque las relaciones que se han tejido han sido más verticales que horizontales, sea porque están atravesadas por el tema de los recursos, en especial cuando existe contratación de por medio³⁵⁸. El saldo, sin embargo, parece ser más positivo que negativo, así la confianza de la población en las ONG, como lo señaló una reciente encuesta, haya disminuido³⁵⁹.

4. La participación opera en un entorno social y político concreto; entre los elementos más significativos de dicho entorno en Colombia hay que señalar por lo menos tres: en primer lugar, el clientelismo como eje que define y articula la cultura política dominante en el país. Los casos analizados muestran que, si bien se han desarrollado experiencias que muestran la posibilidad de que las relaciones entre el Estado, los agentes políticos y la ciudadanía se desarrollen por cauces diferentes a los del clientelismo, éste sigue siendo un factor determinante de los imaginarios y de las conductas políticas de los colombianos. La participación ha logrado avances muy importantes en la instauración de relaciones democráticas entre la sociedad y el Estado. Algunas experiencias de planeación participativa como las del Magdalena Medio, Pasto y Medellín, dinámicas de participación como las que se han desarrollado en los encuentros ciudadanos de Bogotá

³⁵⁸ Son numerosas y cada vez más frecuentes las quejas de los líderes populares por el monopolio de los recursos públicos que supuestamente tienen las entidades no gubernamentales para el desarrollo de proyectos de desarrollo local y de promoción de la participación, así como la puja de las organizaciones de base por canalizar en forma directa tales recursos.

³⁵⁹ Encuesta latinoamericana sobre confianza en instituciones.

o en las asambleas constituyentes en diferentes municipios del país, entre otras, muestran que es posible en Colombia desarrollar procesos políticos que no estén atravesados por el intercambio de lealtades por favores.

Sin embargo, ello no significa que el clientelismo haya sido erradicado de las mentes y los corazones de muchos ciudadanos que siguen acudiendo a los intermediarios como carta de solución a muchas de sus necesidades. Es posible, como lo muestran algunos analistas, que esas relaciones de clientela ya no obedezcan a tendencias patrimonialistas y de cacicazgo tradicional y que se rijan más por una especie de lógica de mercado. Pero eso no les cambia en nada su naturaleza ni su fuerza de penetración en las relaciones políticas. El clientelismo sigue siendo referente importante de los comportamientos políticos de ciudadanos y gobernantes y, en consecuencia, no puede ser dejado de lado en el momento de evaluar el desarrollo y el alcance de la participación ciudadana. Más adelante se volverá sobre el tema.

Un segundo componente del entorno sociopolítico de la participación es el deterioro creciente de las condiciones de vida de los colombianos y la rápida expansión de diversas formas de exclusión social, entre las cuales la pobreza ocupa el primer lugar. Lo que muestran las experiencias de participación analizadas en este libro es que este es un factor relevante en su orientación y sus resultados. En efecto, desde el punto de vista de su factibilidad, las condiciones de pobreza parecen actuar más como obstáculo que como incentivo a la participación, en el sentido de que un importante número de potenciales participantes no se vincula a los escenarios de participación pues otras son sus preocupaciones y prioridades, por ejemplo, la búsqueda de empleo y de ingresos para sí mismos y para el sustento de sus respectivas familias. En otras palabras, la insatisfacción de necesidades se convierte a la postre en un obstáculo para la participación ciudadana. Este no es solo un asunto ideológico, aunque podría argumentarse que para resolver esos problemas es necesario organizarse e intervenir en el escenario público. Sin embargo, este es un razonamiento demasiado sofisticado para quienes experimentan un conjunto de carencias materiales, frente a lo cual lo ideológico queda relegado a un segundo plano: se trata de satisfacer necesidades básicas (alimento, vestido, salud, vivienda) y eso no da espera, requiere soluciones urgentes.

No significa ello que los sectores de menores ingresos no participen: lo hacen en medio de grandes dificultades, pues no cuentan con tiempo –a excepción de los subempleados y los desempleados que no buscan trabajo y que se interesan por los asuntos públicos– ni con recursos para asistir a reuniones y eventos similares. Más aún, en ocasiones son los principales animadores de la participación, pero su condición incide sin duda en el sentido de sus conductas y en la manera como ligan la participación a otras formas de solución de sus necesidades. En efecto, las motivaciones que animan a la gran mayoría de estos sectores a

vincularse a las instancias de participación son de carácter utilitario –participan para resolver sus propios problemas– antes que de naturaleza altruista o solidaria. No es la única motivación posible. De hecho, el estudio permitió conocer casos de líderes de los estratos más bajos de la población que hacían su trabajo comunitario con una evidente vocación de servicio a la comunidad. Pero sí parece ser la regla que se impone. Incluso, es posible detectar una alta competencia entre estos sectores por el acceso a los recursos estatales o de entidades no gubernamentales.

Esto no riñe, sin embargo, con el desarrollo de conductas solidarias. Por el contrario, se trata de sectores que se organizan y desarrollan conductas cooperativas, pero lo hacen en torno a sus demandas y reivindicaciones. Es una solidaridad de clase que los agrupa, genera en ellos un cierto sentido corporativo y desarrolla en algunos segmentos sentimientos antagónicos hacia otros grupos sociales. Se sienten excluidos y ven en la participación una manera de hacerse visibles ante el resto de la población y de buscar salidas a su propia condición. La participación es una manera de afirmarse como pobres, pero, a la vez, de negarse como tales, pues de lo que se trata es de dejar de serlo.

De otra parte, la participación es para este sector un camino válido como tantos otros. En otras palabras, no se trata de escoger entre una vía democrática –la participación– y otras –el asistencialismo estatal o el clientelismo. Todas son igualmente válidas y se las puede combinar cuando es necesario. Ello explica el paso relativamente fluido que dan estos sectores desde la participación hacia el clientelismo, o desde éste hacia aquella. Es una cuestión pragmática, no ideológica.

La participación puede ser una manera de lograr una visibilidad social que el clientelismo no proporciona, precisamente por el efecto privatizante de este último sobre las relaciones políticas. Pero el clientelismo puede ser un camino expedito para resolver, así sea de manera parcial, algunas necesidades, cosa que no necesariamente asegura la participación ciudadana. La distinción radical y necesaria entre participación y clientelismo no parece, pues, ser relevante en las conductas de los sectores más pobres de la población.

Un tercer elemento del entorno social y político de la participación es la violencia política y el conflicto armado. La violencia ha interpuesto barreras y definido límites estructurales a la participación: ha reducido el espacio de la deliberación, ha obligado a los líderes a invisibilizarse; ha introducido sesgos en el desarrollo de los procesos participativos cuando los actores armados controlan a los dirigentes sociales y a sus organizaciones; ha creado miedos, generado lealtades perversas e impuesto la fuerza de las armas sobre la de la razón. La participación ha sido desvirtuada y se ha convertido en un instrumento al servicio de oscuros intereses. Sin embargo, el estudio muestra que la violencia no sólo es un elemento

condicionante, sino que también ha sido estímulo para la movilización ciudadana, a través de las iniciativas de resistencia a la guerra y a los actores armados.

Los casos de Toribío, Medellín, Tarso y el Magdalena Medio, para señalar los más relevantes a ese respecto, dan pistas muy interesantes sobre la posibilidad de que la violencia se convierta en un factor que estimule la organización de la ciudadanía. Para ello, sin embargo, se requieren ciertas condiciones: en primer lugar, una cierta tradición de organización y de lucha que facilite la acción cooperativa. En segundo lugar, un sentimiento compartido acerca de las amenazas sociales, económicas y culturales que representa el conflicto armado para una determinada colectividad; por último, la existencia de líderes que, además de acertar en el análisis de la situación, tengan una amplia capacidad de convocatoria. La ausencia de tales condiciones puede debilitar la movilización en contra de la violencia y propiciar un fortalecimiento de los actores armados.

Sin ser los más frecuentes existen procesos analizados en este estudio que demuestran que es posible quebrar la lógica impuesta por estos tres factores (clientelismo, exclusión social y violencia política) y que la participación ciudadana puede ser un medio para transformar el entorno sociopolítico. Tales procesos, además, ponen en tela de juicio las lecturas fatalistas y paralizantes de la realidad del país, según las cuales ese contexto es tan aplastante que nada puede hacerse para cambiarlo. La participación, por supuesto, no está libre de ataduras, pero puede romperlas y contribuir a la aparición de nuevas coordenadas de existencia para los colombianos.

5. ¿Participación “desde arriba” o participación “desde abajo”? Este dilema ha estado presente en los debates acerca del carácter y de la eficacia (política) de la participación y ha dado lugar a posiciones teóricas y políticas muy diversas, incluso antagónicas. Hay quienes afirman que la única participación válida es aquella que nace de la misma gente, pues posee un sello de autenticidad y tiene asegurada por sí misma su viabilidad y permanencia. Sin embargo, otros están convencidos de que, dadas las formas históricas de relación entre el Estado y la sociedad en Colombia, caracterizadas por el papel dominante del primero sobre la segunda, la única forma de que la gente participe es asegurando que el Estado cree las condiciones mínimas para su desarrollo.

Los casos estudiados muestran que la participación puede ser el fruto de una iniciativa estatal o del empuje ciudadano. No habría desde ese punto de vista ninguna base para afirmar que para que exista “verdadera” participación se requiere que provenga de un lado o del otro. Pero también señalan el destino de las experiencias participativas que nacen y se sostienen gracias a la iniciativa exclusiva de una de las dos partes. En el primer caso (participación “desde arriba”), se puede generar una fuerte dependencia de la gente con respecto

al aparato estatal y a sus agentes, crece en estos últimos la tentación de tutelar, teledirigir y hasta manipular los comportamientos de la ciudadanía y ésta puede terminar perdiendo su entusiasmo hacia la participación. En el segundo caso, los riesgos pueden ser menores pero no dejan de existir: se puede extraviar el rumbo de la acción colectiva, ésta puede fragmentarse y perder eficacia o, simplemente desaparecen los referentes que establecen el umbral entre gobernantes y gobernados. En otras palabras, sin el apoyo estatal y sin la decisión de los gobernantes de promover y nutrir la participación creando condiciones para su ejercicio, ésta puede debilitarse y perder su capacidad de incidir en las políticas públicas.

Las experiencias exitosas enseñan que el dilema de la participación “desde arriba” o “desde abajo” puede ser falso. En realidad, ambos polos de la relación son necesarios. La clave está en la forma como se articulan y consiguen un equilibrio que evite la hegemonía de alguno de los dos. Esa articulación debe tener el carácter de “suma positiva”, es decir, debe permitir a cada quien aportar elementos que generen ganancias mutuas. Es factible que uno de los polos tome la iniciativa y ejerza el liderazgo. En Toribío es la sociedad la que ha llevado sobre sus hombros el peso del Proyecto Nasa, en tanto que la administración municipal acompaña y se acoge a las orientaciones señaladas por la asamblea comunitaria. En cambio, en Pasto la iniciativa del presupuesto participativo emanó de la administración municipal, mientras la sociedad se sumó a esa idea aportando trabajo, movilización e iniciativas de asignación presupuestal. En Tarso existe el compromiso de las dos partes de fortalecer la Asamblea Constituyente, lo que ha redundado en logros tangibles. La experiencia del Magdalena Medio, a pesar de su carácter incipiente, apunta en la misma dirección.

Los casos no exitosos dejan la misma enseñanza, esta vez por la vía negativa: la planeación zonal en Medellín fue una experiencia de alto valor para la ciudad desde el punto de vista de la movilización ciudadana y de la articulación entre actores sociales diferentes. Pero el progresivo alejamiento de las huestes gubernamentales del proceso debilitó severamente la posibilidad de que los planes incidieran en la política pública y los convirtió en letra muerta. Algo parecido ocurrió en el Área Metropolitana de Centro Occidente: mientras las administraciones municipales, en especial la de Pereira, le apostaron a la planeación participativa, se produjeron sinergias que fortalecieron la organización ciudadana y el diseño de políticas públicas. Pero, una vez que las agencias gubernamentales se marginaron del proceso, éste perdió vigencia ante la escasa capacidad de la población organizada de sostenerlo y convertirlo en un instrumento de inserción en las decisiones locales.

Así, pues, la participación supone la articulación entre agentes sociales y políticos y su compromiso permanente si quiere producir efectos benéficos para la colectividad. Dicha articulación significa construir un campo común de cooperación que, de alguna manera, tiene que ser neutral. No puede ser el campo de alguno de los dos polos pues aparecen los

riesgos de hegemonización del proceso por parte de alguno de ellos. Tiene que ser un espacio común (el escenario público) en el que se definan reglas de juego aceptadas por las partes, se compartan lecturas e interpretaciones del entorno, se concuerde en una noción mínima sobre el carácter y el alcance de la participación ciudadana y se asigne a cada quien su lugar y su función. En otras palabras, se necesita construir consensos que den soporte a la acción de cada una de las partes y aseguren la acumulación de logros y la consolidación del proceso³⁶⁰.

6. Esto introduce un tema crucial, el de los actores de la participación y, en particular, del perfil que deben llenar para hacer posible su articulación a los demás actores. En efecto, la articulación exige, del lado de los agentes gubernamentales, por lo menos tres características: en primer lugar, contar con una visión de largo plazo en el marco de la cual sea posible comprender las debilidades y fortalezas del territorio (entendido éste no sólo en su dimensión físicoespacial, sino sociocultural y politicoinstitucional) y proyectarlo en función de criterios de bien colectivo. Tal visión permite adelantarse a los acontecimientos, construir políticas públicas duraderas e integrar a ellas las soluciones de corto plazo, de manera que éstas no terminen siendo respuestas reactivas a las urgencias del presente. El caso de Toribío deja importantes enseñanzas a ese respecto: el Proyecto Nasa es una apuesta colectiva de largo aliento, en el marco del cual es posible comprender una gran cantidad de decisiones de la comunidad local, por ejemplo, la actual discusión sobre la constitución de las entidades territoriales indígenas.

En segundo lugar, esa mirada estratégica contribuye a estimular la participación si se inspira en un imaginario democrático, es decir, en un conjunto de representaciones sociales configuradas alrededor de valores y de prácticas como la solidaridad, la libertad, el respecto a la diferencia, la igualdad y la primacía del bien común. Este imaginario convierte a la participación no sólo en un derecho sino también en un deber de todas las personas. No puede ser solo una declaración de buenas intenciones o un discurso vacío de contenido, sino que debe traducirse en hechos, en conductas testimoniales que contribuyan una a una a ampliar el campo democrático.

³⁶⁰ Entre más actores se articulen, más sólido resulta el proceso participativo. Sin embargo, no siempre esto ocurre. En unos casos, hay sectores de la población que no están interesados en los asuntos públicos. En otros, hay quienes no pueden por carencia de oportunidades o recursos. Y hay quienes deciden no articularse pudiéndolo hacer. Es el caso de los sectores empresariales que tienden a optar por tener perfiles bajos en las instancias de participación y, en algunos casos, brillan por su ausencia. Ellos suelen contar con otras vías de acceso a las autoridades gubernamentales, canales directos de interlocución que no poseen otros sectores de la población.

Es preciso que los agentes gubernamentales estén dispuestos a promover la participación y a crear las condiciones para su ejercicio, basados en la consideración de que ella es una condición necesaria para enfrentar los asuntos colectivos. Esto es lo que algunos han llamado la “voluntad política de los gobernantes” para promover la participación. Pero no basta con que exista. Es fundamental que la gente la reconozca y sienta que quienes están desempeñando cargos públicos le apuestan a la participación. Hoy día, una parte importante de los colombianos percibe que los partidos políticos no se interesan por ella y que, si bien la apertura de los gobernantes a la iniciativa ciudadana ha aumentado, sigue habiendo resistencia por parte de algunos de ellos a establecer un diálogo más fluido con la ciudadanía. Según se vio, éste es considerado como uno de los principales obstáculos a la participación ciudadana.

Del lado de los agentes sociales, se requiere, en primer lugar, un mínimo acumulado de capital social en términos de una cierta tradición de mutua cooperación, un tejido social de base que se vaya densificando de manera progresiva a través de la acción colectiva y unos márgenes de confianza mutua que los acerquen unos a otros y les permitan incrementar la cooperación y manejar los conflictos. Se señaló en el capítulo 7 que uno de los impactos más visibles de la participación ciudadana en Colombia ha sido el crecimiento de la trama organizativa de la población y de su movilización en torno a la consecución de bienes públicos.

Ese logro real no puede, sin embargo, ocultar las debilidades del tejido social, particularmente en términos de confianza, de excedentes de individualismo (primacía de los intereses particulares) y de conductas todavía alejadas de los ideales democráticos. Tales debilidades no son fáciles de superar. El tema de la confianza, por ejemplo, implica un proceso gradual de acercamiento entre sectores diferentes en lo social, lo cultural y lo político, en torno a intereses compartidos, a partir de lo cual se espera que haya un progresivo reconocimiento de la posibilidad de cooperar para el logro de beneficios mutuos. La confianza es testimonial, no discursiva. Se gana en la práctica, a través de resultados, no de declaraciones. Tiene un efecto demostrativo.

En cuanto al individualismo y los valores democráticos, se trata de componentes esencialmente culturales que no pueden modificarse de la noche a la mañana, sino que implican plazos medianos y largos en los que las generaciones actuales cambian sus valoraciones y las nuevas se socializan en cosmovisiones democráticas. Este proceso, además, se desenvuelve en el caso colombiano en contextos específicos, en los que el clientelismo y la violencia, para señalar dos factores de mucho peso en la historia republicana del país, siguen siendo determinantes de las conductas colectivas y de las formas de relación de los ciudadanos con el Estado.

En segundo lugar, es necesaria la presencia y la acción de líderes con visión de futuro y con la convicción de que la participación es la única vía para enfrentar con éxito los retos que enfrentan sus respectivas comunidades. Se señaló en el Capítulo 4 que los dirigentes sociales experimentan una serie de tensiones en el ejercicio de su función: tensiones entre viejos y nuevos líderes, entre quienes quieren acaparar los cargos de representación y quienes quieren acceder a ellos, entre las lealtades sociales y los compromisos políticos. En últimas, esas tensiones reflejan la pugna entre dos modelos de liderazgo: uno, en el que el dirigente social perfila su acción a partir de consideraciones político-partidistas, lo que lo convierte en agente de las organizaciones políticas más que en representante de los intereses de la base social que dice representar. Este modelo está ligado a prácticas clientelistas y a perfiles autoritarios en la toma de decisiones. Otro, en el que el líder social construye su identidad en torno a los intereses de sus representados y funge como puente entre la base social y los agentes externos (el Estado, los partidos, los entes no gubernamentales).

Las experiencias analizadas muestran a ese respecto un doble fenómeno: de una parte, la hegemonía de liderazgos tradicionales (primer modelo) en el ejercicio de la participación ciudadana, especialmente en las grandes ciudades. De otra, la emergencia de nuevos liderazgos que pugnan por desplazar a los tradicionales y por imponer un nuevo estilo de conducción social. Lo relevante de este segundo fenómeno es que no se trata de experiencias fugaces, sino de procesos que se han ido consolidando con el tiempo y que llevan a pensar que no se trata de espejismos sino de formas de ejercicio del liderazgo que encajan en las expectativas de la gente y que, en consecuencia pueden perdurar con su respaldo.

Un tercer componente del perfil de los agentes sociales es la disposición de recursos individuales (tiempo, salud, información, conocimientos, relaciones) y colectivos (organización, capacidad de movilización y de negociación) suficientes para el ejercicio de la participación. Estos recursos se distribuyen en forma desigual entre los distintos sectores de la población, lo que genera asimetrías entre los agentes participativos y entre éstos y los agentes políticos y gubernamentales. Significa ello que no todos están en igualdad de condiciones para el ejercicio de la participación y que quienes poseen mayores recursos, por ejemplo, la información o el dinero, acumulan mayores cuotas de poder. Los sectores pobres llevan, en ese sentido, las de perder, así como aquellos que no disponen de suficiente información o de conocimientos frente a quienes sí los poseen.

Sin embargo, una característica de los recursos es que son parcialmente sustituibles. En otras palabras, quienes no tienen dinero o información pueden sustituirlos de manera parcial por organización y cooperación para la generación de fortalezas internas. Ello explica por qué, por ejemplo, los sectores pobres no necesariamente se encuentran en las peores

condiciones en los procesos participativos, pues muchas veces acuden a sus propios recursos (saberes, organización) para suplir aquellos de los cuales no disponen. Los indígenas de Toribío basan su fortaleza en la cooperación y la cultura ancestral que les da conocimientos y experiencias, así su información y sus recursos económicos no sean los mejores. Más aún, han logrado obtener recursos de la cooperación internacional, gracias a su organización y a su espíritu de cuerpo.

Pero, además de sustituibles, tales recursos son adquiribles. No están negados para siempre a quienes no los poseen. Pueden estar a su alcance, siempre y cuando la ciudadanía cuente con las oportunidades para mejorar sus capacidades y para hacer sentir su voz. Esto implica una acción sistemática por parte de los agentes promotores de la participación (entidades gubernamentales y no gubernamentales) para ofrecer información, para crear escenarios de formación ciudadana, en fin, para construir lugares de encuentro en los cuales tales recursos estén a disposición de quienes carecen de ellos.

Un cuarto rasgo que facilita la articulación de actores es la existencia de motivaciones para la participación y de visiones de largo plazo sobre el territorio. En el Capítulo 5 se mostró que en el ejercicio de la participación ciudadana concurren razones de diferente naturaleza y que de todos modos la búsqueda de beneficios personales o de grupo es un ingrediente que casi nunca falta. La cuestión es qué peso tienen las diferentes motivaciones y qué efecto producen en el resultado final de la participación. En las experiencias examinadas quedó claro que no existe una pauta dominante al respecto y que además las motivaciones cambian en el transcurso mismo del proceso. En un comienzo pueden dominar impulsos más utilitarios, pero luego, una vez que se demuestra que la cooperación es posible, las actitudes cambian en un sentido más altruista y solidario.

De otra parte, es importante señalar el peso discursivo que tienen las motivaciones más altruistas. Los resultados arrojados por la encuesta así lo señalan. Sin embargo, ello puede tener un doble significado: de una parte, que la gente valora ese tipo de motivaciones, pero que en la práctica, cuando los intereses particulares están en juego el discurso pasa a un segundo plano y entra a actuar otro tipo de motivaciones ligadas a tales intereses; de otra, que es muy posible que existan dobles agendas en el proceso de participación. La agenda explícita, conocida, declarada, en la que sobresalen los valores de la cooperación y la solidaridad, y la agenda oculta, aquella que se guarda en secreto, que no aparece sino en el momento de las definiciones y que resulta difícil, casi imposible, desentrañar.

Un requisito adicional para que sea factible la articulación de actores es que todos ellos asuman que la participación no es una arena de confrontación para arrebatar poderes sociales y políticos –aunque la participación está atravesada por su existencia– sino para

construir propuestas que redunden en beneficio de todos y todas. En otras palabras, la acción colectiva no es una disputa de poderes suma cero (lo que yo gano tú lo pierdes) sino una acción cooperativa de suma positiva (lo que yo gano es ganancia para todos; lo que tú ganas, también). Esto no suele ocurrir con frecuencia en el día tras día de la participación ciudadana.

El peso de los intereses particulares es generalmente grande y, en consecuencia, su satisfacción prevalece como criterio para la cooperación. En esa perspectiva el acceso a bienes y recursos públicos y el ejercicio de cargos directivos y de representación alimentan la competencia entre los agentes participativos y convierte a tales bienes y cargos en un botín que es preciso “repartir”. Esa tendencia se ve fortalecida por culturas políticas arraigadas en la gente, en las que dominan valores como el personalismo (liderazgos carismáticos) y el autoritarismo (liderazgos autoritarios). Surge así una lucha por micropoderes que puede convertir a los escenarios de participación en campos de batalla (de hecho así ha sucedido en varios casos) en los que se libra una lucha sin cuartel por la apropiación de tangibles e intangibles.

Así, para algunos agentes participativos la participación tiende a convertirse en una actividad funcional e instrumental, en un procedimiento para conseguir bienes y servicios, privilegios sociales u otro tipo de réditos (prestigio, poder de decisión, incorporación a redes de decisión) que de otra manera no serían accesibles, o bien para legitimarse social y políticamente y contar con el aval de la ciudadanía para la toma de decisiones. En esos casos los intereses particulares logran imponerse sobre el bien común como criterio de su conducta.

Este es un tema crucial en la discusión ética y política de la participación y está muy ligado a la posibilidad de que ella contribuya a fortalecer la esfera pública y las instituciones democráticas. Nadie discute la validez social y ética de los intereses particulares. Todas las personas tienen necesidades y aspiraciones y, más aún, tienen derecho a satisfacerlas. Por eso existen derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales. La cuestión es el lugar que ocupan en el conjunto de las demandas sociales y la prioridad que tienen o no con respecto a los intereses globales, es decir, a aquellos que afectan al conjunto de la comunidad política. En tal sentido es aceptable que la participación tenga un componente instrumental y funcional. Sin embargo, en un sistema democrático el bien común tiene prevalencia sobre los intereses particulares en el entendido de que éstos no pueden colocarse por encima del beneficio colectivo.

Si la participación es solo funcional e instrumental, significa que los intereses particulares se imponen sobre cualquier otra consideración y que el bien común es relegado a un lugar secundario en el orden de prioridades colectivas. Esa es la puerta de entrada para desvirtuar

las instituciones y las conductas democráticas. Una participación exclusivamente funcional es deficitaria en materia de democracia y puede provocar efectos perversos (la lucha de todos contra todos, por ejemplo).

Las experiencias exitosas analizadas enseñan que la participación opera en una perspectiva democrática siempre y cuando se logre otra articulación, aquella entre los intereses individuales y el bien común. Y ello sólo es posible si la participación emerge de las conciencias individuales como una energía social sin la cual la colectividad perdería toda unidad y hasta razón de ser. En otras palabras, entre más interiorizada esté la participación como valor solidario, mayor será la probabilidad de que los intereses particulares y el bien común se correspondan. Entre más se convierta la participación en un patrimonio cultural de las personas y las colectividades mayor será su impacto democrático. De ahí la relevancia de los procesos educativos y de socialización política como instrumentos para la difusión de los valores y las prácticas participativas.

7. En este punto, surge el interrogante acerca del alcance de la participación ciudadana, es decir, hasta dónde debe tener un carácter decisorio. Ya se hizo referencia en páginas anteriores a ese espinoso tema, el cual plantea de lleno el asunto de las relaciones entre participación ciudadana y representación política. En efecto, en un sistema de democracia representativa tradicional las decisiones son tomadas por agentes ligados al mundo de la política (el poder tripartito) y lo que hace la ciudadanía es elegir a aquellos encargados de tomarlas. El voto ciudadano es el instrumento a través del cual el pueblo ejerce su poder soberano. Pero, una vez elegidos sus representantes, se marginan de los procesos de decisión y se concentran en actividades de deliberación y construcción de opinión pública.

En una democracia participativa la ciudadanía tiene otros espacios y posee otros mecanismos de intervención que vuelven más frecuente su presencia en la escena pública. Los instrumentos de participación directa (referendo, plebiscito, consulta popular) y las instancias de participación ciudadana son elementos complementarios que no operan en los sistemas representativos tradicionales y que tienen un gran valor como medios para el ejercicio de las responsabilidades cívicas. Se amplía así el espacio público a través de sistemas de representación social y de espacios y mecanismos de participación ciudadana cuya finalidad es asegurar a los ciudadanos una incidencia mayor en las decisiones públicas. Esa ampliación del espacio público puede conducir, sin embargo, a un “choque de trenes” entre la participación ciudadana y la representación política, particularmente cuando a la primera se le atribuye –o se le pretende atribuir– un carácter decisorio.

Esta cuestión tiene una relevancia y un significado particular en el caso colombiano. En efecto, la participación surgió en Colombia como respuesta a una crisis de credibilidad en el sistema político. Es más, nació como una forma alternativa de relación entre la sociedad y el Estado que eludía –por no decir que sustituía– la intermediación política en vista de que ésta había terminado subordinada a las lógicas clientelistas. Creó, en tal sentido, una gran expectativa en un primer momento pues se estimaba que por fin los ciudadanos, hasta ahora marginados de las grandes decisiones, podrían convertirse en protagonistas de estas últimas. Se generalizó entre segmentos importantes de la población una idea de cogobierno en el sentido de que la ciudadanía, a través de la participación, podría y debería tener responsabilidades en la definición de planes y programas de desarrollo local. Se decía entonces que, si no era decisoria, la participación no servía para nada, no valía socialmente.

Como reacción a este entusiasmo popular y en vista de las probables consecuencias negativas que la participación podría tener sobre el monopolio del poder local, algunos sectores políticos se resistieron en un comienzo a darle salida a la participación. Esa actitud fue, sin embargo, debilitándose a medida que muchos gobernantes entendieron que la participación no sólo era una aspiración ciudadana legítima, consagrada además constitucional y legalmente, sino que podría ofrecer réditos políticos. Recientemente, algunos sectores políticos han planteado una postura más radical según la cual la participación ciudadana ha configurado una situación de “paraestatalidad” que debilita las instancias de representación política. Esa situación, señalan, no le conviene al sistema democrático, pues relega a un segundo plano a quienes deberían supuestamente ocupar el centro de la cosa pública.

Así la participación habría producido una descentración de la política en perjuicio de esta última. Ese análisis los ha llevado a hacer explícito el argumento de que es necesario devolverla a su lugar, dándole el valor que le corresponde, es decir, fortaleciendo los canales de representación y decisión (los consejos municipales en el caso local), en detrimento de las instancias de participación ciudadana. Es preciso –señalan– expropiar a los ciudadanos de ese poder excedentario que han ido ganando al amparo de la ley y asignarle a la participación su verdadero papel como instrumento de consulta y de control social de la gestión pública. De esa manera, el choque de trenes tendría una clara solución: fortalecer la representación política y debilitar la participación ciudadana.

Ambas posiciones (“la participación ciudadana, si no es decisoria, no es participación” y “hay que fortalecer la representación política y debilitar la participación ciudadana”) parten de un mismo supuesto: que participación ciudadana y representación política son componentes mutuamente excluyentes en un sistema democrático. Ambas parten de una noción de “poder suma cero” y están generando un equívoco muy grande acerca del significado

de la democracia contemporánea. El debate moderno sobre el tema³⁶¹ va por otra vía: tiende a refrendar la necesidad de buscar una convergencia de suma positiva entre los dos términos. Ninguno de ellos puede negar al otro; se trata más bien de asignarle a cada uno su lugar y establecer los vínculos de complementariedad que los pueden unir.

Surge así una nueva articulación en la perspectiva del fortalecimiento de la democracia: la de representación política y participación ciudadana. Pero, ¿cuál es el lugar de la participación en dicha articulación? ¿Cuál es el papel que finalmente hay que asignarle? En primer lugar, la participación no puede sustituir las funciones de gobierno, entre ellas la de tomar decisiones en función del bien común. Pero, en segundo lugar, tampoco se le puede negar que tenga algún papel en el proceso decisional. Ella constituye un requisito indispensable para garantizar una mayor presencia de ciudadanos y ciudadanas en los escenarios de deliberación y de toma de decisiones. Es un medio relevante y eficaz para que la ciudadanía influya en las decisiones públicas.

Influir significa incidir en la orientación de las decisiones en una cierta dirección. Esa influencia puede desplegarse a través de formas muy diversas: la expresión de una opinión sobre determinadas soluciones y proyectos; el control ciudadano sobre la gestión pública y sus resultados, la formulación de iniciativas para el desarrollo local y el mejor desempeño de las instituciones públicas; en fin, la concertación de políticas. Todas esas son vías válidas para influir. Incluso, es posible que en algunos escenarios se llegue a decisiones que las autoridades públicas pueden ratificar posteriormente³⁶².

El tema del alcance de la participación es una cuestión de reglas y criterios que la ciudadanía y sus líderes deben tener claros en su desempeño como agentes participativos. En otras palabras, es importante que quienes se vinculan a espacios de participación sepan de antemano qué se discute y hasta dónde puede llegar el alcance de las decisiones tomadas. Esta transparencia evita crear falsas expectativas y posteriores frustraciones. No es lo que siempre ocurre. Muchas veces, los promotores de la participación no exponen claramente las reglas de juego (falta de transparencia) o plantean unas y aplican otras (inconsistencia),

³⁶¹ Se hace referencia a los trabajos ya citados de David Held, Norberto Bobbio, Boaventura de Souza Santos, Chantal Mouffe, entre otros.

³⁶² La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre se destaca precisamente porque ha logrado en el tiempo una muy buena articulación entre representación política y participación ciudadana, en el sentido de que los resultados de esta última no sólo tienen viabilidad técnica y social, sino que gozan de una legitimidad y de un respaldo social tal que ejercen una gran influencia sobre las decisiones finales que el Concejo de la ciudad toma en materia presupuestal. Algo parecido ocurrió en el proceso de Pasto. La buena combinación entre criterios técnicos y prioridades sociales hizo que las decisiones producidas a través de la participación fueran respetadas por el Concejo municipal.

como sucedió en algunos casos en los encuentros ciudadanos en Bogotá: los consejos locales de planeación priorizaron proyectos y acordaron cuáles deberían ser ejecutados, con la idea de que esa decisión tenía un carácter vinculante, tal y como lo plantea la norma; pero luego las JAL cambiaron el orden de prioridades según criterios político-partidistas, ajenos a la lógica de los consejeros de planeación.

Además de reglas claras y transparentes, la posibilidad de que los ciudadanos incidan en los contenidos de las políticas públicas depende también de la creación y el fortalecimiento de escenarios de encuentro entre los agentes políticos y las autoridades públicas, de un lado, y los distintos sectores de la población, organizados y no, de otro, como lo demuestran las experiencias examinadas en las páginas anteriores. Esos espacios de deliberación, de control ciudadano y de confrontación de proyectos constituyen la esencia de la democracia participativa, pues allí la única condición para acceder a ellos es querer hacerlo y tener puntos de vista para la deliberación e iniciativas para la acción. Son escenarios de la pluralidad y constituyen una oportunidad para que quienes hacen parte de las instancias de representación política salgan de sus feudos cerrados y escuchen la voz de la ciudadanía.

La articulación entre participación ciudadana y representación política supone la existencia de un vigoroso sistema de partidos y movimientos políticos que tiendan el puente entre una y otra. Si en Colombia la participación ciudadana ha querido extender sus límites y crear formas propias de relación entre la ciudadanía y las autoridades públicas es precisamente por la ausencia de dicho sistema. Sin entrar al complejo tema de los partidos políticos en Colombia, sobre el cual existe una cierta literatura reciente en el país³⁶³, cabe señalar el alto déficit de intermediación democrática que caracteriza la política colombiana. Las organizaciones y movimientos políticos existentes en el país han mostrado un gran desinterés por la participación ciudadana, tanto en términos programáticos como prácticos, y han preferido operar a través de redes de clientela que les han asegurado hasta el presente buenos réditos electorales y políticos. Si han tenido alguna relación con la participación ha sido en general para convertirla en herramienta funcional a los intereses clientelistas, y no tanto para asignarle un lugar importante en la gestión pública.

La articulación entre participación y representación implica un viraje cualitativo en las conductas partidistas, en el sentido de superar las prácticas clientelistas y operar bajo una perspectiva de interés colectivo. En otras palabras, se requieren partidos modernos, con identidad programática, con estructuras democráticas y con prácticas que les permitan

³⁶³ Véase, por ejemplo, el libro compilado por Francisco Gutiérrez, *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, ya citado en otras páginas de este libro.

cumplir su función de canalización de intereses políticos. Esa figura está aún lejos de existir en el país, lo que impide que la participación pueda ser incentivada desde las estructuras partidistas y encuentre su lugar adecuado como complemento ideal de los sistemas de representación política.

8. Otra pregunta que ronda en las discusiones sobre la participación y a cuya respuesta aporta este estudio algunos elementos es la de si los colombianos son apáticos frente a los asuntos públicos y a la participación ciudadana. Ese es uno de los lugares comunes que circulan entre la gente, incluso entre los especialistas, y que termina convirtiéndose en explicación de todo lo malo que le ocurre a la participación. En general, puede decirse que la gente no es apática. De un lado, como lo indican los datos de la encuesta de opinión realizada para este estudio, la gente está dispuesta a cooperar con sus iguales (vecinos, amigos, familiares) en la solución de sus problemas. De otro, está también interesada en expresar sus opiniones ante las autoridades municipales y participar en las discusiones y, en general, en las tareas de la participación en sus barrios, sus veredas, sus comunas. Y, más allá de estas actitudes, en las ciudades y en los campos existen cientos, miles de iniciativas colectivas de la gente frente a las administraciones municipales, sea para suplir necesidades, sea para formular iniciativas, sea para dialogar con sus autoridades, que testimonian el vínculo que tiene la ciudadanía con la cosa pública.

Sin embargo, la gente no parece ver del todo con buenos ojos los escenarios de participación ciudadana, especialmente los más formales. Percibe en ellos rasgos que no son de su agrado: liderazgos tradicionales de carácter personalista y más inclinados del lado de las redes partidistas que de los intereses ciudadanos; politiquería a diestra y siniestra en el manejo de los asuntos colectivos; escasos niveles de transparencia en las decisiones que afectan a las comunidades locales, acaparadas en muchos casos por pequeños círculos cerrados a la mirada y a la participación del común de las gentes; conflictos, a veces descarnados, en torno a micropoderes relacionados con la canalización y el manejo de fondos, la obtención de prestigio e influencia, el establecimiento de vínculos con agentes políticos, el manejo de las decisiones; en fin, y para rematar, percibe que las autoridades locales y los representantes políticos no siempre responden a las demandas expresadas a través de tales instancias. En una palabra, la gente no confía mucho en esos espacios y prefiere mirarlos “de lejos”. Reconoce la necesidad de intervenir en lo público, incluso la importancia de algunas instancias de participación ciudadana, pero siente que éstas no operan como deberían y que en muy poca medida interpretan sus aspiraciones.

Esta actitud parece haber llevado a segmentos importantes de la población y a sus organizaciones representativas a alejarse de las instancias de participación ciudadana, más de unas que de otras, y a dejar que quienes hacen parte de ellas hagan lo que mejor les parezca

sin que tengan que rendirle cuentas a nadie. La gente no se siente convocada por los agentes participativos y reacciona de diferentes formas: en algunos casos se desinteresa de los asuntos públicos –en este caso podría hablarse de apatía; en otros, deja que los líderes actúen como “ruedas sueltas” y acuden a ellos solo para resolver cuestiones concretas, o simplemente buscan otros canales de comunicación con las autoridades públicas, por ejemplo, instancias más informales de comunicación (mesas de trabajo, diálogo directo con las autoridades locales) o la protesta social.

Se configura así un cuadro muy parecido al que caracteriza a las instancias de representación política: la ciudadanía comienza a apartarse de las instancias de participación, deja que operen por su propia dinámica (que es la que le imprimen sus miembros) y sólo de vez en cuando acude a ellas para resolver asuntos específicos. Por su parte, las instancias y sus miembros comienzan a operar con lógicas de autorreferenciación que los alejan de manera progresiva de sus bases sociales. Así, más que apatía, lo que existe es un cierto desencanto con la institucionalidad participativa y una desconfianza en su capacidad para atender las demandas y aspiraciones de la población.

Esta dinámica no es, sin embargo, generalizable. Tiene lugar en ciudades grandes e intermedias, en las que las relaciones sociales y políticas son más complejas y la representatividad de las instancias de participación es menor por los altos volúmenes de población. El estudio mostró que existen otros resultados en casos en los cuales la relación entre los líderes y sus bases es más cercana y los resultados positivos de la participación son más tangibles. Allí son más las satisfacciones que las frustraciones y la participación ciudadana parece convertirse en un aliciente para el desarrollo local³⁶⁴.

9. Este punto conecta directamente con el tema de los resultados de la participación. En el capítulo 7 se mostraron los principales. Algunos de ellos pueden ser calificados como logros efectivos: movilización ciudadana en torno a los asuntos públicos, incremento del número de organizaciones sociales de diversa índole, incremento del capital social (en términos de lógicas de cooperación y redes de confianza) y cualificación del liderazgo en aquellos lugares en los que las experiencias son exitosas y mejor disposición de la ciudadanía a involucrarse en los asuntos públicos.

Un cambio significativo es el que tiene que ver con las transformaciones en el seno de las administraciones municipales, en cuanto a las estructuras organizativas (adscripción de instancias de participación a las dependencias municipales, apertura a la iniciativa de la

³⁶⁴ Tampoco este resultado es generalizable. En muchos municipios pequeños la participación no ha dado los frutos esperados y ha generado también algo de frustración. Con ello se quiere señalar que la variable tamaño del municipio no es determinante en los resultados de la participación, aunque puede tener un cierto peso.

gente) y al desempeño de los funcionarios (cambios en el tratamiento dado a la población, promoción de la participación como tarea del funcionariado, recomposición de las jerarquías de valor entre lo técnico y lo político).

La participación ha tenido algún nivel de incidencia en la formulación de políticas públicas a través, por ejemplo, del desarrollo de la planeación participativa. Sin embargo, ese efecto ha sido menor que el esperado. Todavía existe un divorcio entre las demandas sociales y la oferta estatal de proyectos de desarrollo. Los programas de gobierno obedecen más a lo que los líderes políticos y sus organizaciones piensan que debe hacerse –lo cual no deja de ser importante– que a las aspiraciones e iniciativas de la población. Todavía son excepcionales los candidatos que elaboran sus programas de gobierno con participación de la población.

Pero probablemente el efecto de menor envergadura de la participación ciudadana en Colombia en la última década tiene que ver con la transformación de los imaginarios y las prácticas políticas clientelistas. A pesar de las experiencias exitosas mencionadas en este estudio, el clientelismo sigue siendo fuerte como esquema de referencia de la actuación política en el plano local. Habría que preguntarse por las razones de dicho fenómeno. Hay varias: en primer lugar, el clientelismo es incluyente, en el sentido de que incorpora a un grupo de ciudadanos y ciudadanas a redes políticas, al mundo de las decisiones colectivas sobre la asignación de recursos. Pero esa inclusión es parcial. Al ciudadano se le incluye como beneficiario de un favor político, pero no como partícipe de las decisiones sobre el funcionamiento del sistema.

En segundo lugar, el clientelismo es oportuno: la canalización de recursos a través de los intermediarios políticos llega allí donde existe una urgencia, generando en el beneficiario una satisfacción, al menos momentánea, y un sentimiento de gratitud con el intermediario. De otra parte, es eficaz, no sólo en lo material, sino también en lo simbólico: resuelve necesidades y carencias y, al mismo tiempo, crea la sensación de que es la única manera de resolverlas. Además, para algunos líderes sociales el clientelismo es una forma de ascenso social (se trata de redes jerarquizadas en las que es posible la movilidad ascendente) y político (de la JAC a la JAL, de la JAL al Concejo).

No obstante, también es preciso identificar aquellos factores que han permitido en algunos casos el quiebre de la lógica clientelista. En efecto, tal fenómeno ocurre cuando coinciden, entre otras, las siguientes circunstancias: la articulación de actores en un terreno común en función de objetivos compartidos (mejoramiento de la calidad de vida, resistencia a grupos armados, ejecución de proyectos de desarrollo, designación de candidatos a alguna instancia de representación o de gobierno); la articulación de intereses particulares con intereses colectivos (la búsqueda de un beneficio particular se entiende como resultado de la prosecución del bien de todos y todas); la participación como un componente central de

la cosmovisión compartida; la demostración en los hechos de que la participación ciudadana es tan eficaz o más que las redes de clientela; la convicción de que lo social y lo político, en lugar de excluirse, se complementan; la existencia de líderes innovadores que trabajan al servicio de causas colectivamente acordadas. No es ésta una receta. Es la enseñanza que dejan las experiencias exitosas de participación que han logrado implantar una forma de hacer política que no está condicionada por el intercambio de favores por lealtades. Es probable que muchos otros factores intervengan en ese proceso; los que han sido señalados aparecen como aspectos importantes, pero no únicos.

10. La planeación participativa es un campo en el que aplican muchos de los análisis de estas páginas, aunque parece ser un terreno más promisorio, dadas ciertas condiciones, para el ejercicio de la participación ciudadana. En efecto, como se dijo en el capítulo 6, la planeación participativa tiene por lo menos tres características que le dan cierta potencialidad como escenario de participación: implica visiones de conjunto, no puede ser excluyente y articula lo sectorial, lo territorial y lo global. Esos tres rasgos contribuyen a movilizar voluntades y a producir resultados concretos.

Las experiencias documentadas para este estudio muestran a la vez debilidades y fortalezas. Entre las primeras, cabe señalar las restricciones impuestas por las normas que no sólo limitan el alcance de la participación ciudadana, sino que no crean las condiciones para que esta última sea permanente. En segundo lugar, la ausencia de un sistema nacional de planeación en el pleno sentido de la palabra. A pesar de los esfuerzos realizados por el Consejo Nacional de Planeación, reflejados en la realización de la trocha ciudadana, en la organización de los congresos nacionales de planeación participativa, en el respaldo a iniciativas regionales y locales, en el esfuerzo por formar a los consejeros de planeación, y en el empeño de los consejeros locales y departamentales por dar vigor a los sistemas de planeación municipales y regionales (ver, por ejemplo, la experiencia del Magdalena Medio), el sistema no existe. Y no sólo porque la norma no lo define, sino porque no han sido creados aún los vasos comunicantes que permitan una articulación entre lo local, lo regional y lo nacional, tanto en términos de los contenidos de los planes (la trocha ciudadana es en ese sentido un meritorio esfuerzo y un buen comienzo con resultados concretos) como de relaciones entre los consejos en los distintos niveles. A ello hay que añadir la flaqueza de los recursos económicos para mantener vivo el sistema y las debilidades técnicas y políticas de los consejeros de planeación³⁶⁵.

³⁶⁵ Se trata de debilidades en el manejo de la planeación y de los instrumentos de la gestión local, no tanto en lo que se refiere al nivel de calificación de los consejeros (niveles de educación formal) que, como se mostró, es relativamente aceptable.

Estas debilidades se han visto compensadas con logros interesantes en las experiencias locales y regionales. Entre los más importantes hay que destacar la movilización ciudadana en torno a los procesos de planeación. Es quizá el aspecto más relevante de las experiencias estudiadas. En todas ellas la gente acudió y se incorporó en distintos momentos y con diferentes grados de intensidad y compromiso en las actividades programadas. En segundo lugar, la articulación lograda entre los actores del proceso, vale decir, entre los ciudadanos, sus organizaciones y sus líderes, de una parte, y las autoridades municipales, de otra. En tercer lugar, los productos obtenidos: planes de desarrollo municipal, planes de ordenamiento territorial y documentos de seguimiento a la ejecución de los planes, entre los más importantes. Además, la planeación participativa mostró ser un escenario articulador de agentes, ciudadanos, intereses y temas de discusión. Esos espacios operaron en cierta medida como dispositivos pedagógicos para el aprendizaje de la gramática participativa.

Hay que reconocer, sin embargo, que se trata de alcances limitados en un sentido fundamental: los resultados de ese proceso de movilización social no tienen carácter vinculante para las autoridades públicas. Estas pueden o no tener en cuenta las propuestas de la ciudadanía en la versión final de los planes. En algunos casos, la opinión de los consejos es tenida en cuenta en forma parcial. Pero, en últimas, los planes terminan siendo una negociación entre el alcalde y los concejales, o entre el gobernador y la asamblea departamental o, en caso de que esa negociación fracase, una decisión del ejecutivo local o departamental. De esa manera, no puede existir certeza acerca del grado de influencia de los consejos de planeación en el contenido final de los planes y de sus respectivos programas de inversión. Por eso tienen un alto valor las experiencias de presupuesto participativo que se están desarrollando en algunas ciudades y departamentos del país.

El caso de Toribío es interesante por lo excepcional. Allí la planeación participativa no es considerada como un ritual que se desarrolla cada tres años para la expedición del plan municipal de desarrollo. Es una actividad permanente que se inserta en el conjunto de actividades comunitarias del municipio. No es pues un evento, en el sentido estricto de la palabra, sino una práctica corriente que hace parte de la vida colectiva. Por eso, lo de menos es que exista o no un Consejo de Planeación. Lo importante, por el contrario, es que la gente participe –como de hecho lo hace– en las asambleas comunitarias, espacio en el que se construyen consensos y se toman importantes decisiones. No es irrelevante que los planes se llamen de vida y no de desarrollo. Es que allí está en juego el porvenir de la colectividad, no solo un conjunto de programas y proyectos adjetivos a los que se les asigna un presupuesto y que pueden o no ser ejecutados. Además, los planes han producido efectos concretos en términos del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, cosa que no ha sido comprobada del todo en otras regiones del país.

11. ¿Hemos avanzado o hemos retrocedido en materia de participación ciudadana? Es casi imposible dar respuesta a esa pregunta, pues no existe un punto de referencia, una línea de base, que permita la comparación con el pasado. Lo que demuestra este estudio es que hay avances y retrocesos, que el desarrollo de la participación no es lineal y que tendría tanta razón quien dice que el vaso está medio lleno como quien afirma que está medio vacío. Los logros son ganancia, lo que falta por hacer es reto. Probablemente lo único que queda claro es que hay una gran diversidad de experiencias y de resultados; que es muy difícil generalizar y que lo que habría que construir es una especie de tipología de formas participativas. A continuación se propone una, cuya pretensión es meramente de carácter descriptivo y se apoya en los casos estudiados:
- a. La participación como parte del acervo cultural de las comunidades: la participación forma parte de los valores y conductas cotidianas y no requiere de motores externos para su desarrollo. Las normas no son factor determinante; operan como un instrumento al servicio de los objetivos de la participación aunque en algunos casos pueden convertirse en obstáculo. El liderazgo opera como un factor desencadenante y el capital social como el soporte del proceso participativo. En el balance Estado-sociedad, es esta última, no el primero, la que garantiza la continuidad, la dinámica y el sentido del proceso. La participación tiene una alta cobertura y compromete a la mayoría de la población.
 - b. La participación como resultado de la articulación entre voluntad política de los gobernantes y tradición de organización y lucha de la sociedad. Esa voluntad es el fruto de apuestas provenientes de movimientos o grupos políticos organizados que conscientemente impulsan la participación como proyecto político sustantivo y como parte del programa de gobierno. La iniciativa gubernamental se ve correspondida por una sociedad que tiene una cierta tradición cívica y que, en consecuencia, responde en forma pronta y masiva a la propuesta de participación. La iniciativa no es social sino política, pero encuentra en la sociedad un terreno abonado que rápidamente responde al llamado de los agentes políticos. Iniciado el proceso, su rumbo depende de la dinámica social y de la capacidad gubernamental de liderar el proceso. Si la primera sobrepasa a la segunda, el gobierno municipal puede verse en apuros para orientar y definir el cauce del proceso.
 - c. La participación como resultado de voluntades individuales de dirigentes políticos o funcionarios públicos que ponen la administración municipal al servicio de la participación. No existe una estrategia desde el gobierno municipal para estimular la participación, bien porque no se la considera importante, bien porque no existe acuerdo en el seno del gobierno municipal sobre dicha estrategia. La sociedad responde, pero no tanto como producto de un capital social acumulado históricamente, sino como fruto de

ciertas convicciones sobre la importancia de la participación o de necesidades sentidas que ven en la oportunidad que genera el gobierno una posibilidad importante de satisfacerlas. El proceso puede tener aciertos, como por ejemplo el empoderamiento social, la formulación de planes y proyectos, cierta transformación de mentalidades en los líderes y en los funcionarios municipales. Sin embargo, su gran debilidad es que quienes promueven el proceso lo hacen desde su propia iniciativa y no desde una institucionalidad política o desde un esfuerzo programático de una colectividad (movimiento o partido), y quienes participan no lo hacen respaldados por una tradición de participación, sino por móviles que pueden ser utilitarios, aunque no necesariamente.

- d. La participación como un discurso que se esgrime como herramienta de control social y político. Desde el gobierno se ponen en marcha todos los dispositivos emanados de las normas al respecto, incluso hay voluntad de funcionarios y de algunos dirigentes políticos que ven la participación con buenos ojos, pero el sentido dominante del proceso es o bien el de cumplir la formalidad de la ley o bien el de controlar las dinámicas participativas a favor de un interés político particular y no del interés de la gente o del conjunto de la ciudad. De parte de la sociedad no existe una tradición participativa, en el sentido de capital social (redes autónomas), sino más bien una fuerte tradición clientelista que encaja de manera perfecta en la estrategia de los gobiernos y de la clase política. En otras palabras, la estrategia como mecanismo de control desde arriba se ve favorecida por una sociedad que, en general, se somete a dicho control y se vuelve funcional a los intereses de los promotores de la participación.
- e. La participación como una reivindicación social no atendida por las autoridades locales. Con base en argumentos sobre el exceso de empoderamiento de los ciudadanos y el debilitamiento de las instancias de representación política, la dirigencia política entiende que la elección de un mandatario o de un representante a los cuerpos colegiados copa el espacio de la política y hace innecesaria la participación como un ingrediente de la gestión pública. En este caso, la iniciativa social choca contra las barreras políticas impuestas a la participación, lo que genera desengaños y motiva a la gente a buscar otras formas de relación con el Estado o a alejarse de los asuntos públicos. La participación se convierte en utopía de unos pocos, pero no logra romper el cerco que imponen las prácticas clientelistas. Incluso, se acepta por parte de los gobernantes la creación de espacios formales, pero más para dar cumplimiento a un requisito de ley.

Las tres primeras categorías pueden dar lugar a una participación sustantiva, mientras que las otras dos propician la participación formal e instrumental. La última puede estimular formas directas de intervención ciudadana (protesta social) o la no-participación.

12. La participación ciudadana, podría decirse a manera de cierre, requiere como condición un conjunto de articulaciones. Han sido mencionadas cuatro, que resultan del análisis de los casos estudiados: en primer lugar, la articulación de instancias. Su dispersión resta fuerza a los procesos al fragmentar iniciativas y atomizar a los agentes participativos. En segundo lugar, articulación de actores. Significa, como se ha mencionado atrás, la creación de espacios compartidos, de reglas consensuadas y de intereses comunes en torno a objetos o procesos específicos. La desarticulación debilita la participación y reduce la amplitud del espacio público. En tercer lugar, articulación entre intereses particulares e intereses globales. Se desprende de la anterior, pues la articulación de actores implica diversidad social y cultural. Finalmente, articulación entre participación ciudadana y representación política. El espacio público lo es de encuentro entre la sociedad y el Estado. Toma sentido en el momento en que las deliberaciones se concretan en decisiones políticas. La polarización entre lo social y lo político tiene como único efecto debilitar a ambos elementos. Su articulación los fortalece y crea condiciones para que la participación adquiera una dimensión colectiva y represente algo para quienes se comprometen con ella³⁶⁶.
13. Estas cuatro articulaciones constituyen los pilares de la participación ciudadana y, en consecuencia, deben ser referentes de cualquier propuesta que pretenda fortalecerla. A ese respecto, siendo la participación ciudadana un proceso social tan complejo, con tantas caras, no resulta fácil formular recomendaciones que la conviertan en un escenario apetecido por la ciudadanía, por lo menos más de lo que lo es hoy en Colombia. No obstante, se señalan a continuación algunas líneas generales que podrían contribuir a dar un paso adelante:

Ya se señaló la necesidad de una economía de las normas para evitar su proliferación y dispersión. Pero, más que preocuparse por el número de códigos que rigen la participación ciudadana, es preciso intentar que operen y que no se conviertan en obstáculo para su ejercicio. Por supuesto, habrá que modificar algunas normas (por ejemplo, la ley orgánica de planeación) para darle a la participación más “dientes” y hacerla más eficaz con respecto a las definiciones políticas. Sin embargo, la reforma legal no parece ser el aspecto que deba centrar la atención de quienes están interesados en cualificar los procesos participativos.

³⁶⁶ Puede haber otras articulaciones tan importantes como las que se acaba de señalar. Por ejemplo, una que no se ha mencionado, la que existe entre normas positivas (leyes, códigos) y costumbres. Si las normas que regulan la participación corresponden a las pautas culturales vigentes en una sociedad los procesos participativos serán más fluidos y probablemente rendirán más y mejores frutos.

Más importante es lograr que las autoridades públicas, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, tomen conciencia del papel que puede tomar la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas más eficaces y, en consecuencia con ello, concreten esfuerzos institucionales, políticos, administrativos y financieros para promover la participación. Si algo queda claro en este estudio es que las autoridades públicas no suelen formular estrategias de promoción de la participación, sea porque no saben cómo o porque, sabiéndolo, no están interesados en hacerlo. Esto puede implicar, en el largo plazo, un cambio generacional en la dirigencia política local y nacional. “Loro viejo no aprende”, dice el refrán, y menos si no está interesado en hacerlo. Existen sectores políticos a los cuales la participación ciudadana no les interesa pues perciben con temor que ella los despoja de privilegios políticos mantenidos por largo tiempo. Difícilmente cambiarán de parecer. Si no lo han hecho hasta ahora, no lo harán nunca. No sobra intentarlo, pero a sabiendas de que los resultados no serán del todo positivos. Habría que confiar, entonces, en el nacimiento de nuevos dirigentes que se socialicen en esquemas valorativos democráticos y que pongan al servicio de la causa democrática.

Surge inmediatamente el tema de los partidos. Estos adquieren un papel crucial en cualquier sistema democrático. Sin ellos la democracia cojea. Y, como lo indican experiencias como la del presupuesto participativo de Porto Alegre y de Rio Grande do Sul, si no hubiese un Partido de los trabajadores (PT) que respaldara el proceso, lo dinamizara en el seno de la sociedad y le garantizara los medios para su realización no estaríamos contando hoy esa historia. Aunque no está del todo en manos de los municipios ni de sus habitantes, sí es preciso, de un lado, introducir reformas democráticas en los partidos colombianos, estimular su compromiso con la participación y orientarlos hacia la búsqueda del interés común.

El otro factor que le ha hecho mucho daño a la participación es la violencia política y el conflicto armado. ¿Qué puede hacerse? Las experiencias de Toribío y de municipios que han opuesto resistencia a los actores armados son aleccionadoras. Cuando el poder de las armas se quiere imponer el poder de la solidaridad debe oponérsele. Lo que ocurre es que algunas de las experiencias exitosas de resistencia civil organizada a los actores armados son poco conocidas. La labor de difusión de tales experiencias debe ser tarea prioritaria, que puede estar en manos del gobierno municipal o de entidades no gubernamentales interesadas en promover la participación y en difundir ese tipo de experiencias.

La anterior es una labor educativa indispensable para afirmar culturalmente la participación. La educación para la participación, sobre todo la de niños y jóvenes, debe ser una tarea de gran urgencia. Los retos de esta última tienen menos que ver con las normas y más con los agentes participativos. Estos deben ser el producto de procesos de socialización primaria y secundaria cuyo eje sea la cultura democrática y de respeto a los derechos.



Tanto en la educación formal como en otros ambientes de socialización de valores y normas es necesario incluir este ingrediente para asegurar en los jóvenes una cosmovisión propicia para el desarrollo de la agenda participativa.

La investigación de procesos, el análisis de experiencias exitosas y no exitosas puede ser un buen complemento de los procesos educativos. A través de la tarea investigativa no sólo se acopia una información y se la sistematiza, sino que se generan elementos de juicio para la acción. Promover la investigación sobre un tema poco estudiado, como es la participación ciudadana en los asuntos públicos, debe ser un reto en adelante. La investigación no puede seguir siendo una gesta heroica de intelectuales encerrados en su escritorio, sino una oportunidad para confrontar saberes, acopiar hechos y producir reflexiones que nutran las decisiones y la acción pública. Esta última debe estar orientada por una política de Estado que establezca de manera clara el derrotero de la participación, que estimule las experiencias exitosas, que respalde aquellas que contribuyen a afianzar una gobernabilidad democrática y la paz, a través del apoyo financiero, moral e institucional.

Es preciso crear las mejores condiciones subjetivas y objetivas para la participación. Esa es una tarea de todos: del gobierno, de las entidades no estatales, de los ciudadanos y sus organizaciones. Entre tales condiciones, la información y los recursos económicos son quizás los puntos más débiles. La primera, se ha dicho, no fluye bien sea porque no existe o porque quienes disponen de ella no la ponen al servicio de los procesos democráticos. Hay que multiplicar la información y volverla pública, es decir, accesible a los ciudadanos y ciudadanas. En cuanto a los recursos económicos, habrá que diseñar estrategias muy concretas para que las administraciones municipales, en especial, y otras entidades que pueden canalizar recursos lo hagan y con vigor. Los presupuestos para la participación –sobre lo cual la información es mínima– deben multiplicarse para asegurar mejores condiciones objetivas y subjetivas y más vigorosos procesos. De lo contrario, la participación puede quedar reducida a su mínima expresión, es decir, a una práctica en cabeza de unos pocos utópicos que creen en ella.

Parece, por último, conveniente fortalecer la planeación como espacio de participación ciudadana a través de normas que le den mayor proyección (por ejemplo, la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación), de políticas de Estado que le aseguren un cierto porvenir, por medio de recursos financieros que permitan mayores coberturas y de la difusión de experiencias para que puedan ser replicadas. Habrá que hacer esfuerzos para darle vida al sistema nacional y para fortalecer los sistemas locales de planeación. Pero, sobre todo, para lograr que los resultados del ejercicio participativo tengan algún carácter vinculante. De lo contrario, la gente se cansará de proponer y no ser escuchada y terminará por abandonar la causa democrática.

**CINCO EXPERIENCIAS
DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA**
RESÚMENES EJECUTIVOS



LA EXPERIENCIA DE TORIBÍO, CAUCA*

MAURICIO BELTRÁN, CONSULTOR

Hasta 1994 los mandatarios de Toribío fueron nombrados o elegidos entre los representantes de los partidos liberal y conservador. Paralelo a lo anterior un proceso organizativo de la comunidad indígena Paez, el Proyecto Nasa, se abría camino desde 1980; además en esta comunidad se elige cada año el Gobernador de cabildo y todo su equipo de colaboradores. Estos tres procesos se encontraron, sumando los recursos municipales a las trasferencias de los cabildos y estos dos a la capacidad de convocatoria y métodos de trabajo solidario que durante siglos han sido parte de la vida comunitaria de los paeces.

Toribío, ubicado en la cordillera central, al norte del departamento del Cauca, está conformado por tres cabildos y 63 veredas; allí se mezcla la organización indígena heredada de la Colonia con la estructura política republicana. Una y otra han servido a los Nasas para buscar la solución a sus problemas más sentidos y esto ha sido posible gracias a una formidable participación ciudadana.

La administración de los recursos se hace de manera participativa desde la planeación hasta la evaluación, recorriendo todas las etapas que conlleva la realización de las obras o de los proyectos. En asambleas generales se adjudican los presupuestos, previo estudio de las necesidades de cada vereda o cabildo. Los comuneros aportan su mano de obra mediante diversas modalidades de trabajo solidario que ellos llaman mingas, y cada año se hacen asambleas de evaluación donde se analiza el cumplimiento de lo proyectado y se califica el desempeño de los funcionarios.

Este método de trabajo les ha servido para hacer transparente la administración de los recursos públicos y lograr manejos presupuestales eficientes y eficaces. Entre otros muchos

* El texto completo de este estudio de caso lo encontrará en el Cd Rom adjunto.

beneficios, han llegado a 100% de cubrimiento escolar; construyeron acueducto y sistema de potabilización de aguas en las tres zonas urbanas: Tacueyó, San Francisco y Toribío; hicieron acueductos veredales en 80% del territorio; mejoraron en 100% los servicios de salud y recuperaron 171 fuentes de agua. Han reconstruido el sistema de producción agrícola tradicional, tul, garantizando seguridad y soberanía alimentaria a 607 familias.

Buena parte de estos logros se deben a la recuperación y fortalecimiento de valores culturales de solidaridad, sentido de pertenencia y dignidad como pueblo. Desde la creación del Proyecto Nasa el principal esfuerzo tiene que ver con la consolidación de su identidad, y justo en el momento en que ésta se hallaba más amenazada, los nuevos líderes se formaron en el orgullo de ser nasas. Son un escudo contra los procesos de globalización cultural: resisten de manera eficiente la presión del narcotráfico y asumen una posición firme y clara en contra de los grupos armados.

La existencia de hábitos de solidaridad propios de una economía no monetarizada les permitió llevar la minga a distintas tareas, convirtiéndola en un mecanismo multiforme de desarrollo individual, familiar y colectivo. Igual se trabaja para mejorar el tul de un comunero que en la construcción del acueducto veredal o en el desarrollo de una factoría de truchas para todo el municipio.

Si bien han sido la educación y la formación de sus líderes uno de los insumos centrales, el aspecto que más ha permitido construir un proceso comunitario es el trabajo organizativo de base a partir de ejes transversales como los grupos de jóvenes, mujeres y familias. Esta tarea fue iniciada por el sacerdote Álvaro Ulcué Chocué, único paez que se ha ordenado como tal y que fue el creador del Proyecto Nasa.

El padre Álvaro fue asesinado en 1984, durante una época marcada por las recuperaciones de tierra por parte de los indígenas. La hacienda donde fue planeado y ordenado el crimen es hoy en día el Centro de educación, capacitación e investigación para el desarrollo integral de la comunidad, Cecidic. Junto con Álvaro Ulcué, los nasas reconocen en su historia a muchos otros líderes que están presentes en cada una de sus nuevas luchas: La Gaitana, Quintín Lame, Juan Tama, entre los más conocidos, y Cristóbal Secué y Aldemar Pinzón como dos de sus símbolos más recientes.

Gracias al Proyecto Nasa, Toribío se convirtió en epicentro de un proceso regional. Otros cinco proyectos locales surgieron en los últimos 20 años, y desde 1994 se ha consolidado la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, Acin. Así, otros cinco municipios ven en su capacidad de organizarse y trabajar unidos la salida al abandono al que han estado sometidos.



Ha sido la planeación a largo plazo el principal elemento de la unidad del norte del Cauca, pues se trabaja en la búsqueda de metas comunes y se privilegia el diálogo entre los catorce cabildos integrados. Este trabajo también ayuda a fortalecer el Comité regional Indígena del Cauca, Cric, la organización regional cuyos ejecutivos tienen caminos definidos entre las bases y sus dirigentes.

Los temas educativos, ambientales, de salud, jurídicos y económicos son trabajados de manera regional y en todos ellos los logros están a la vista. Han conformado empresas que dan trabajo y mejoran la alimentación de los indígenas; han consolidado un sistema educativo propio; han adecuado las políticas en salud para responder a las necesidades de la población; han fortalecido el Derecho Mayor, con el cual hacen respetar sus decisiones como pueblo y sus tradiciones culturales y han protegido buena parte del Nevado del Huila al conservar las fuentes, crear corredores biológicos y fortalecer los sistemas de producción propios.

Llama la atención el hecho de que todo este proceso se ha dado en medio de la guerra que afecta a la región desde hace por lo menos tres décadas. Al ir definiendo su posición frente a los actores armados los nasas han consolidado un proyecto en el que la imposición es inadmisibles y los mesianismos son rechazados pues son contrarios a una historia en la cual ha sido el esfuerzo propio el que les ha permitido logros reales.

Para los nasas la construcción de un mundo mejor con justicia e igualdad se debe hacer de abajo hacia arriba y de adentro hacia fuera, partiendo de la misma gente y volviendo a ella cada vez que sea necesario. El diálogo y la discusión son la forma de llegar a acuerdos y conclusiones.

El conflicto armado ha sido el causante del asesinato de varios dirigentes nasas y para hacer frente a las situaciones de inseguridad se han creado estrategias propias de control. Una de ellas es la Guardia Indígena, un cuerpo civil desarmado que cuenta con el respeto y apoyo del resto de la comunidad, a fin de ayudar a ordenar las acciones comunes y a acompañar los actos sociales. Su única arma es el bastón de mando pero derivan su autoridad del poder que le confieren las autoridades del cabildo y por ello son respetados y atendidos por todos los nasas. Son 3.060 guardias.

Otro mecanismo comunitario para hacer frente a la guerra es la creación de 67 zonas de encuentro. Allí se puede buscar refugio en caso de combates u hostigamientos por parte de cualquiera de los actores armados. En estas zonas existen las condiciones higiénicas, de alojamiento, alimentación y agua para mantener de manera provisional entre 2.000 y 4.000

personas. Con este mecanismo se da respuesta a una decisión de la asamblea según la cual ningún nasa debe desplazarse ni abandonar sus tierras.

Los nasas han construido una forma de gobernar con transparencia y una forma de vivir con dignidad. Han utilizado todos los mecanismos, desde las juntas de acción comunal y las alcaldías, hasta los cabildos indígenas y los médicos tradicionales, con el fin de construir su Proyecto de vida, horizonte en el que se inscribe la justicia social, la seguridad alimentaria, el cuidado del medio ambiente y la justicia propia.

SISTEMA REGIONAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL MAGDALENA MEDIO*

MAIRA JUDITH CONTRERAS, CONSULTORA



El Sistema surge en mayo de 2000 como producto de un convenio suscrito, en 1998, entre el Consejo Nacional de Planeación y el Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. El convenio incorpora un proceso que contempla tres fases: (i) de formulación participativa de los planes de ordenamiento territorial en cinco municipios; (ii) de ampliación de la cobertura a cinco municipios más; y, (iii) de consolidación regional en la que se conforma el Sistema Regional de Planeación Participativa en veintinueve municipios del área de influencia del Programa y cinco pertenecientes al resto de la región del Magdalena Medio. La intención de conjugar, a nivel regional, el proceso de construcción de una cultura de planeación participativa integral y descentralizada con el proceso de construcción de una propuesta de desarrollo y paz.

DISEÑO DE LA OPERACIÓN

El Magdalena Medio

Limita al sur con los departamentos de Cundinamarca, Tolima y Caldas, al norte con Cesar, Bolívar y Magdalena, al oriente con Boyacá y Santander y al occidente con Antioquia.

Es una región con unidad fisiográfica y ecológica, como quiera que corresponde a la cuenca del río Magdalena, que abarca 546 kilómetros de su recorrido y comprende 49 municipios de 8 departamentos. Es una zona de conflicto armado y por tanto de defensa para erradicar la violencia, preservar la seguridad y mantener el orden público, y un área territorial y poblacional en la que la Iglesia católica adelanta un trabajo de pastoral social. Desde la

* El texto completo de este estudio de caso lo encontrará en el Cd Rom adjunto.

jurisdiccionalidad politicoadministrativa constituye una subregión funcional a la administración departamental para la que se diseñan planes de desarrollo (PDPMM, 1996).

De esta manera cobra fuerza la idea de identificar, analizar, interpretar y proponer al Magdalena Medio como una región en construcción.

El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio

Al entender al Magdalena Medio como una región en construcción –en la que afloran las más agudas contradicciones y conflictos por la tierra, el oro, el petróleo y los cultivos ilícitos– se asume que requiere para su desarrollo el diseño, la puesta en marcha, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de profundas acciones en todas sus dimensiones.

De ahí que, en 1994, la Unión Sindical Obrera y el Comité de Derechos Humanos de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, –basados en una solicitud realizada por la Pastoral Social y la Diócesis de Barrancabermeja a Ecopetrol– propongan a la Seap⁽ⁱ⁾ y al Cinep⁽ⁱⁱ⁾ adelantar el Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. La Junta Directiva de Ecopetrol, en febrero de 1995, aprueba financiar la primera etapa del Programa, que se visualiza como un proceso de construcción compartida de futuro regional, a partir del compromiso de todos sus habitantes (PDPMM, 1995).

Para concretar su mirada definen el Programa como un conjunto de acciones concertadas entre los pobladores, las organizaciones sociales y las autoridades municipales, encaminado a superar la pobreza y alcanzar la convivencia en una región de la zona media del río Magdalena constituida por 29 municipios. Formulan como objetivo promover eficazmente la dignidad y la calidad de vida de todos los habitantes presentes y futuros de la zona a través (i) de la construcción colectiva de lo público, que busca hacer una región de ciudadanos que vivan en convivencia y paz y (ii) del impulso del desarrollo humano sostenible, que consiste en superar la pobreza en armonía con la naturaleza (SRPP, 2002).

El Programa parte de reconocer la existencia de antiguos procesos de construcción social y entender la participación como una estrategia para afianzarlos; generar conocimiento colectivo que organiza, dirige y controla los proyectos que se adelantan en la región; superar la cultura de la pobreza, que impide el acceso de la mayoría de los pobladores a bienes y servicios y que se arraiga en las prácticas culturales tradicionales sin pensar en el futuro y sin construir ideales para alcanzarlo (PDPMM, 1996).

(i) Sociedad Económica de Amigos del País.

(ii) Centro de Investigaciones y Educación Popular.

Por ello, centra su atención en la organización, impulso y fortalecimiento de una red compuesta por núcleos de pobladores y en la formulación de (i) planes educativos para la convivencia y la producción sostenible; (ii) programas a largo plazo para los municipios rurales; (iii) programas de justicia, orden público y seguridad para superar la impunidad y dar tranquilidad a los ciudadanos y, (iv) planes de veeduría sobre las administraciones que permitan realizar transformaciones de fondo y gestar procesos de desarrollo como los que propone llevar a cabo el Programa (De Roux, 1996).

Entiende el proceso de planeación como un ejercicio de creación colectiva que articula sentido y camino y concibe el Plan como un documento vivo que incorpora “los proyectos desencadenantes de la construcción colectiva del espacio de lo público, y de todos los proyectos movilizadores de la superación de la pobreza y de la aceleración del desarrollo humano sostenible” (De Roux, 1996).

Para el Programa la participación se mantiene en todas la fases del proceso de planeación; concuerda con las instancias políticas y públicas que la fomentan; parte de instancias locales que se coordinan y articulan al Magdalena Medio como una región en la que sus pobladores son los principales agentes de su desarrollo. Por tanto, no sorprende que su apoyo al ejercicio de planeación participativa se constituya en uno de sus principales ejes de acción.

El área de influencia del Programa

Como resultado de una priorización –de un total de 49 municipios de 8 departamentos– el Programa inicia su labor en 28 municipios de 4 departamentos desde donde busca construir región con énfasis en la acción social y cultural.

Esta área comprende 340 kilómetros de recorrido del río, entre Puerto Nare y Rioviejo. Limita al sur con Antioquia y Boyacá, al norte con Cesar y Bolívar, al oriente con Santander y al occidente con Antioquia. Cuenta aproximadamente con 800 mil habitantes, de estos 48 mil son familias campesinas, 15 mil se dedican a la pesca, 30 mil más son desempleados y cerca de 500 mil son pobres, es decir, 75% de su población vive con sus necesidades básicas insatisfechas (SRPP, 2002).

El convenio entre el Consejo Nacional de Planeación y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio

El Consejo Nacional de Planeación inicia actividades en 1994 y los consejos territoriales en 1995, con base en las funciones que les asigna la Ley 152 de 1994. Definen como referente de sus acciones a la Constitución Política y constituyen el Sistema Nacional de Planeación

con la responsabilidad de promover la planeación participativa y velar para que la participación ciudadana en la planeación de las políticas públicas sea un hecho en todos los municipios colombianos. Guiados por su referente, formulan cuatro tareas: (i) adelantar trochas ciudadanas para elaborar las agendas y los planes de gobierno; (ii) conceptuar frente a las propuestas de planes presentadas por los gobiernos nacional, departamental y municipal; (iii) poner en marcha sistemas de monitoreo a los planes; (iv) analizar la coherencia y formular propuestas para armonizar los planes (Parra, 2001).

Con el propósito de materializar sus formulaciones, el Consejo desarrolla acciones en todo el país. En el Magdalena Medio impulsa el proceso de construcción de una cultura de planeación participativa integral y descentralizada (CNP, 2000). Esto lo obliga a identificar, analizar, interpretar y proponer alternativas para la acción de los consejos territoriales de planeación municipal y, por supuesto, a construir alianzas estratégicas con organizaciones sociales no gubernamentales, involucradas en los procesos de planeación participativa territoriales, que de tiempo atrás operan en la región.

En 1998 el Consejo Nacional de Planeación y el Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio suscriben un convenio con el ánimo de articular, a nivel regional, el proceso de construcción de una cultura de planeación participativa integral y descentralizada con el proceso de construcción de una propuesta de desarrollo y paz (CNP, 1998 – 2000).

Al iniciar operaciones, el convenio concentra su acción en cinco municipios, con la intención de evaluar, ajustar y replicar dicha acción en los 24 restantes del área de influencia del Programa. Busca: (i) apoyar a los municipios en la formulación participativa de los planes de ordenamiento territorial; (ii) fortalecer los Consejos Territoriales de Planeación, (iii) fortalecer los Núcleos de Pobladores; (iv) promover la inclusión de las iniciativas de los pobladores en los planes de ordenamiento territorial y (v) avanzar en la construcción colectiva de las propuestas municipales de desarrollo y paz. Contempla tres fases:

Primera fase (1998 a mayo de 1999) de formulación participativa de los planes de ordenamiento territorial en Landázuri, Puerto Parra, La Gloria, Regidor y Santa Rosa. Para adelantar esta fase, miembros del Consejo y del Programa, realizan: (i) reuniones para sensibilizar a las autoridades municipales; (ii) talleres para divulgar los postulados de la planeación participativa y la Ley 388 de 1997; y, (iii) eventos para avanzar en la elaboración de los diagnósticos municipales en los sectores ambiental, económico, institucional y cultural. Esto produce una fuerte movilización ciudadana y la producción de prediagnósticos en los cinco municipios (CNP, 1998). Los aprendizajes obtenidos en esta fase permiten proseguir con la ejecución del convenio, ampliando su radio de acción.

Segunda fase de ampliación de la cobertura para la formulación participativa de los planes en Puerto Nare, El Carmen de Chucurí, el Llanito, Gamarra y San Pablo. En esta fase se realizan actividades a nivel interno, municipal y regional que permiten a los actores obtener aprendizajes para replantear su práctica, construir espacios de encuentro en los que pudieran intercambiar experiencias en torno al ordenamiento territorial y, disponer de un instrumento regional para formular, hacer seguimiento y evaluar políticas públicas a nivel municipal, departamental y nacional, que empiezan a denominar *Sistema regional de planeación participativa*.

Tercera fase (finales de 1999 a principios de 2000) de consolidación regional, en la que se replantea el Convenio, se fija la atención en los procesos y no en los productos del ordenamiento territorial, se toman como referentes los consejos territoriales de planeación y la conformación del Sistema regional de planeación participativa. Aquí los esfuerzos se concentran en la preparación del escenario para convocar al Congreso regional de planeación participativa.

El Sistema Regional de Planeación Participativa

El 5 y 6 de mayo de 2000 se realiza el Primer Congreso regional de planeación participativa del Magdalena Medio, que finaliza con la creación del Sistema regional de planeación participativa del Magdalena Medio como un instrumento de integración y coordinación regional para posicionar la planeación y cualificar la interlocución y concertación entre el Estado y la sociedad civil regional (CNP, 2000). En particular, se conforma un comité con los representantes de los municipios asistentes, quienes eligen al equipo coordinador encargado de servir de enlace entre los municipios allí representados y los departamentos.

Enfoque conceptual

El Sistema se define como “el conjunto de relaciones y estrategias que construyen los consejos territoriales de planeación con otras instancias de la sociedad civil y el Estado en la región, para fortalecer los espacios de planeación participativa en el diseño de políticas públicas que hagan posible la vigencia del Estado social de derecho, el desarrollo regional y la vida digna de los pobladores del Magdalena Medio” (SRPP, 2002).

Por consiguiente, aunque no cuenta con un enfoque conceptual escrito, en su definición menciona los referentes que guían su misión, objetivos y planes de acción. Referentes cercanos a los del Sistema nacional de planeación –del cual son partes el Consejo nacional de planeación y los consejos territoriales de planeación municipal– y a los del Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio, actores institucionales que impulsan su creación.

Misión, objetivos y actividades

Para hacer de su definición un hecho el Sistema se propone como misión “trabajar por la construcción colectiva de una cultura de la planeación participativa” (SRPP, 2002). Por esta vía se plantean seis objetivos: (i) elaborar un plan de acción anual para consolidar los espacios locales y regionales de planeación participativa; (ii) diseñar herramientas y materiales pedagógicos para facilitar los procesos de planeación participativa regional; (iii) impulsar la construcción de la trocha regional, desde lo local, como insumo para construir propuesta de desarrollo regional; (iv) propiciar la interlocución y la concertación con las entidades estatales nacionales, departamentales y municipales frente a los procesos de planeación del desarrollo regional; (v) estimular la participación de las organizaciones sociales en los procesos integrales de desarrollo regional; (vi) estimular la cultura del monitoreo a los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial en la región (SRPP, 2002).

ACTORES INVOLUCRADOS

(i) Internacionales como la Corporación Andina de Fomento, el Sistema Nacional de Capacitación Municipal de la Unión Europea, el Laboratorio de Paz de la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia de Cooperación Sueca, la Secours Catholique, la Agencia de Cooperación Alemana; (ii) nacionales, regionales, departamentales y municipales como el Departamento Nacional de Planeación, la Auditoría General de la República, la Dirección de Apoyo fiscal del Ministerio de Hacienda, el Programa Transparencia en Línea del Ministerio de Hacienda, la Escuela Superior de Administración Pública, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, (iii) las corporaciones autónomas regionales de Santander, Cesar, Antioquia y Bolívar, las gobernaciones y secretarías de planeación de los departamentos que integran el Sistema, (iv) las alcaldías de los municipios que integran el Sistema.

En términos sociales, el Sistema está compuesto, principalmente, por organismos de la sociedad civil entre los que se destacan: los consejos territoriales de planeación, los núcleos de pobladores, las asociaciones de productores (Consejo Regional de Pesca) las redes sociales (Red de Jóvenes).

Puntualmente, los órganos de dirección, coordinación y representación del Sistema son: (i) el congreso regional, en el que participan consejeras y consejeros de planeación, como máxima autoridad de dirección; (ii) el comité coordinador, en el que participan los consejos territoriales de planeación, como organismo líder en el proceso de construcción de visión

regional; (iii) el equipo coordinador regional como organismo de representación en instancias y organismos de carácter regional, nacional e internacional.

RESULTADOS E IMPACTOS

En los informes que presenta el Sistema a diversos organismos, señala una serie de resultados que, atendiendo a sus objetivos, muestran un balance favorable en sus dos años de existencia. Pese a que estos resultados aún no muestran impacto en las condiciones de vida de la población beneficiada, empiezan a incidir en el fortalecimiento de los actores sociales, la ampliación de los espacios para la discusión pública de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, los acuerdos de gobernabilidad y el incremento de capital social que asume el reto de construir una propuesta regional de desarrollo.

LECCIONES APRENDIDAS

Se tiene la impresión de que el Estado es un ausente y no puede garantizar la seguridad de los ciudadanos. En muchos lugares se percibe una atmósfera de descontento e insatisfacción. Algunos delitos contra la administración cometidos por funcionarios no se investigan ni sancionan. La corrupción da cuenta de recursos públicos para pagar favores electorales. En materia de derechos humanos se percibe también desprotección estatal.

Todavía no existe una propuesta de desarrollo regional concertada. Todos los municipios de la región gravitan en torno a Barrancabermeja, ciudad con mayor alcance en infraestructura. Las divisiones políticas y administrativas no impiden las dinámicas económicas regionales. Frente a esto, el Estado se queda corto y la sociedad empieza a plantear una propuesta de regionalización que ordene el territorio.

El Sistema ha creado condiciones para que la sociedad civil supere el aislamiento y la dispersión, cree redes, fortalezca el liderazgo y potencie a la población. Esto es posible gracias a que se asumen tareas planeadas por el equipo y el comité coordinador del Sistema.

También ha contribuido a generar espacios para que la gente se encuentre y discuta sobre sus nociones de acción, territorio y desarrollo. De hecho, este discurso convoca a los ciudadanos a recuperar su papel en el control del Estado.

Para la región la aparición de nuevos líderes que expresen el ser y el sentir ciudadano es un signo de renovación democrática; es una posibilidad de construir un proyecto colectivo de

desarrollo; es una oportunidad de contribuir a que la sociedad civil encuentre caminos incluyentes y pacíficos para dirimir sus conflictos y alcanzar la paz con equidad.

FACTORES LIGADOS AL ÉXITO DE LA EXPERIENCIA

Dos factores merecen ser destacados: en primer lugar, el hecho de que en la región, por la misma situación del conflicto, la población se organice para recuperar la tranquilidad, oponiéndose a las soluciones violentas. En segundo lugar, la búsqueda de acercamientos y formas de integración en la región misma, motivada por la diversidad cultural de los pueblos asentados en la región y la comunidad de intereses políticos.

Los municipios que integran el Magdalena Medio establecen relaciones económicas y culturales con la región y en menor grado con las capitales departamentales. Esto significa que la creación de un Sistema concuerda con los intereses y necesidades municipales y puede ser que la propuesta de una unidad regional de planeación participativa sea aceptada como una alternativa para el desarrollo.

DESAFÍOS

En su avance, el Sistema regional de planeación participativa del Magdalena Medio ha identificado desafíos que no hacen de su labor una tarea fácil. Estos son: “(i) construir legitimidad social y política a través de los consejos territoriales de planeación, reestructurándose a sí mismo y generando autonomía; (ii) posicionar una pedagogía que permita construir consensos democráticos entre la sociedad civil y el Estado, sin imposiciones ni exclusiones; (iii) construir una visión de región bajo los principios de la globalidad (pensar globalmente para actuar en forma local), el desarrollo y la paz como compromiso de todos; (iv) ser interlocutores ante el Estado y sus instituciones promoviendo un diálogo en donde se reconozca el conocimiento popular y el aporte de la ciencia y la tecnología al servicio de la vida” (SRPP, 2002).

INICIATIVA SOCIAL VS. HEGEMONÍA POLÍTICA*

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL CENTRO OCCIDENTE COLOMBIANO ■

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

Este estudio, realizado entre septiembre y octubre de 2002, analiza la experiencia de planeación participativa en los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia (departamento de Risaralda) en el período 1996 – 2002.

La experiencia fortaleció el tejido social en la medida en que la ciudadanía y sus organizaciones se involucraron en la formulación y seguimiento de los planes zonales con el apoyo y acompañamiento de organismos municipales y departamentales. Sin embargo, los resultados no evidenciaron una real intervención ciudadana pues los agentes políticos y los partidos utilizaron su poder para limitar la participación ciudadana a actividades de formulación y de consulta y, por supuesto, no mostraron interés en fortalecer los instrumentos y estrategias para que la ciudadanía tomara parte activa en las decisiones que marcarían los destinos de los municipios.

El trabajo de documentación del caso tomó como elementos de análisis cuatro grandes líneas: el diseño de la operación, el proceso de participación, los impactos y las lecciones aprendidas de la experiencia a partir del análisis del proceso y de los resultados obtenidos.

EL DISEÑO DE LA OPERACIÓN

El proceso de planeación desarrollado por el Área metropolitana de centro oriente (Amco) estuvo enmarcado esencialmente en el enfoque de planeación estratégica situacional. A este enfoque se sumaron otros conceptos como calidad total, desarrollo a escala humana y la perspectiva de género, los cuales ayudaron a configurar un proceso de planeación alternativa eminentemente participativo.

■
* El texto completo de este estudio de caso lo encontrará en el Cd Rom adjunto.

La planeación participativa se concibió como un instrumento vital para transformar las realidades sociales, crear espacios democráticos y garantizar la adecuación de programas y proyectos a las necesidades de la comunidad, reconociendo la importancia de cada actor involucrado y de sus diversos puntos de vista. De igual forma, se propuso como medio de acercamiento a las problemáticas sociales desde una óptica comunitaria, para construir soluciones desde abajo y crear nuevos liderazgos y espacios democráticos en la comunidad.

Al plantearse la participación como el eje primordial de los rumbos de la gestión pública se identificó la necesidad de promover pedagogías que la estimularan, así como también a la organización y el liderazgo democrático que pudieran perfilar una cultura democrática y la instauración de una ética ciudadana. En síntesis, se pretendió, por parte de la Amco y las administraciones municipales ofrecer herramientas a la ciudadanía para elevar y aumentar la capacidad de análisis, sistematización y construcción de propuestas que redujeran sus precarias condiciones de vida.

LAS CONDICIONES DE LA PARTICIPACIÓN

Entre las situaciones que coadyuvaron al proceso pueden señalarse, entre otras, una cierta tradición de participación; de hecho, algunas de las obras más importantes realizadas en décadas pasadas en Pereira contaron con la intervención activa de la comunidad organizada. En otro plano, la comunidad ha demostrado cierto nivel de organización en acciones de presión, en la presentación de iniciativas y propuestas y en el desarrollo de diversas consultas ciudadanas. Estas condiciones sirvieron de abono para poner en funcionamiento el proceso de planeación participativa.

De otro lado, durante la administración municipal de 1995 a 1997 se puso en marcha el Sistema municipal de planeación que buscaba integrar a la comunidad en las instancias, procedimientos y formulación de los planes de desarrollo. La administración municipal, en cabeza del secretario de Planeación, orientó y dirigió este proceso hasta el año 2000. En tercer lugar, el gobernador del departamento demostró voluntad política y liderazgo al proponer la modernización de la administración pública mediante la aplicación de los enfoques de calidad total y planeación estratégica situacional. En esa perspectiva, el Área metropolitana desarrolló su trabajo enfocado a la formulación de los planes zonales con intervención de la comunidad.

Pero también existieron factores que le restaron posibilidades a la planeación participativa, como la evidente falta de voluntad política para darle sostenibilidad al proceso y proveer unas condiciones claras de toma de decisiones a la comunidad y a sus grupos organizados.

A pesar del apoyo tácito dado por los alcaldes a finales de la década de los 90, se apreció un fuerte control político de la gestión pública y, por ende, una concepción de la participación ligada meramente a la consulta. De hecho, la comunidad se tiene en cuenta para la presentación de propuestas e iniciativas, pero la toma de decisiones sigue siendo privilegio de quienes gobiernan y sus funcionarios.

De otra parte, tanto los actores sociales como los técnicos que intervinieron en el proceso actuaron en función de diversas motivaciones. En general, éstas estuvieron marcadas por intereses particulares por aprender y capacitarse, por mejorar sus condiciones de vida u obtener algún tipo de beneficio concreto. No pueden dejarse de lado, sin embargo, las motivaciones ligadas a una responsabilidad pública y al cumplimiento del deber como ciudadanos, encauzadas por normas de cooperación y solidaridad con lo público.

Lo interesante es que las motivaciones fueron cambiando en el transcurso de las diferentes etapas del proceso de planeación. A dicho cambio contribuyó la generación de confianza, producto de los resultados que se iban dando y de la actuación de los orientadores del proceso, en particular de los funcionarios públicos. Las motivaciones, después de varios años de iniciado el proceso, se han trasladado más hacia los intereses colectivos y al bien común. Actualmente (2002), la situación ha variado, pues el escaso o nulo apoyo de las administraciones ha reducido la confianza y la credibilidad en los actores políticos y técnicos.

RESULTADOS E IMPACTOS

El análisis de esta experiencia da cuenta de aspectos positivos en términos de la constitución y fortalecimiento de actores sociales y de tejido organizativo en los distintos territorios. Sin embargo, se aprecia que el tejido organizativo es todavía débil, porque no tiene la capacidad de erigirse como un polo de presión y de reconocimiento ante los actores técnicos y políticos que han frenado el proceso. Además, no han logrado transformar de manera significativa las prácticas tradicionales de la gestión pública.

Quizás una de las razones de esta dificultad para cambiar costumbres políticas radica en la muy fuerte hegemonía de los grupos de poder, que utiliza sus tentáculos de manera estratégica y sagaz para controlar los procesos de movilización ciudadana, lo que le resta posibilidades a cualquier nivel de organización de la comunidad. Es un asunto de experiencia, de recursos y, en general, de correlación de fuerzas.

La introducción de la cultura de la planeación indudablemente produjo cambios en la gestión local. Quizás los cambios no fueron estructurales, pero propiciaron el afianzamiento

de la cultura organizacional e introdujeron ideas acerca de la necesidad de democratizar la gestión pública. La línea conductora del proceso de planeación fue la implantación de una nueva cultura ciudadana para la democracia, y el afianzamiento de un conjunto de valores y de principios en la ciudadanía coadyuvó a involucrarla en ciertos asuntos que eran de competencia absoluta de las administraciones.

Esto, por tanto, redundó en cambios y transformaciones que pueden producir el mejoramiento de la gestión pública, pues se advierte cómo el solo hecho de concebir la participación como una herramienta vital de la planeación territorial se convierte en un factor de incremento de la eficiencia y la eficacia de la gestión.

En términos generales puede señalarse que el proceso de planeación participativa propició un mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad, aumentó la credibilidad y la legitimidad de los gobiernos e hizo posible la organización y la participación ciudadana en mayor o menor grado, dependiendo del período de aplicación del modelo y del municipio observado.

De otra parte la metodología presentó interesantes innovaciones que permitieron obtener resultados más allá del proceso meramente técnico, referidos a la creación de tejido social, a la generación de mayor credibilidad y legitimidad de las acciones gubernamentales a la promoción de nuevos liderazgos, mayor autonomía y organización de las comunidades, y de una nueva cultura democrática regida por criterios de eficiencia, eficacia, ética y responsabilidad pública. Hubo propuestas pedagógicas innovadoras, en las cuales se involucraron métodos y técnicas lúdicos que concentraban su acción en la idea de aprender haciendo y en el diálogo de saberes.

LECCIONES APRENDIDAS

Del examen de la experiencia resultan algunas lecciones que vale la pena tener en cuenta. En primer lugar puede señalarse el alto valor de este enfoque participativo de planeación por cuanto promueve la construcción de sujetos colectivos e individuales, fundamentales para la generación de democracia. El eje de esta planeación se centra en la persona como actora de desarrollo y, en esa medida, se promueve su inclusión en la gestión pública. El proceso fue positivo por cuanto possibilitó la constitución de nuevos actores y nuevos liderazgos. La información acopiada demostró que la aplicación del modelo de planeación participativa logró, en los tres municipios, generar una cultura democrática y fortalecer el tejido social.

Puede argumentarse que el proceso produjo y afianzó la confianza entre las personas, estableció redes de compromiso, creó y acrecentó un mayor sentido de lo público por parte de la ciudadanía y, durante los primeros años, generó credibilidad y confianza en las administraciones locales. La planeación participativa fue un detonante que movilizó intereses, recursos e instrumentos para la democratización de la vida local.

Pero si bien el proceso de planeación implantado posibilitó una apertura a la participación, ésta se circunscribió a la creación de espacios de consulta, de concertación y no explícitamente a la toma de decisiones. Esta situación le restó posibilidades a la intervención ciudadana y, por ende, a la profundización de la democratización de la gestión. Un factor que debe tenerse en cuenta es el referido al fuerte control político que ejercen ciertos grupos en la región. Para ellos la participación se concibe como la posibilidad de crear algunas condiciones de intervención con el objeto de aminorar las presiones y el descontento ciudadanos, para ganar legitimidad y credibilidad política y social, pero en ningún momento se configuró como un instrumento de democratización ciudadana para la toma de decisiones.

De manera paradójica el estudio demostró la existencia de condiciones propicias para favorecer la democratización, concretamente la existencia de tejido organizativo y de actores sociales fuertes. Sin embargo, el nivel de incidencia en la toma de decisiones y en la gestión ha sido débil y no han contado con los instrumentos adecuados para erigirse como actores claves de la vida local. Por otro lado, la hegemonía establecida por el partido liberal ha mantenido un férreo control social y político, lo cual le ha restado posibilidades a la ciudadanía, tanto que en la actual administración (2002) se terminó el proceso de planeación participativa y no existen posibilidades de abrir nuevos espacios a la intervención de la ciudadanía.

Ante esta situación los ciudadanos han asumido una actitud pasiva en relación con demandas y derechos para ser tenidos en cuenta en los procesos de la gestión pública. No así ha sucedido con su rol como dinamizadores de la planeación, donde la comunidad organizada ha trabajado por garantizar la sostenibilidad del proceso, a pesar de la indiferencia de la administración municipal.

Otro aspecto por tener en cuenta es el carácter que se le confiere a las instancias de planeación participativa. La legislación colombiana contempla la participación en la planeación como un instrumento meramente consultivo, lo cual le resta posibilidades. Si bien la gestión pública se abre a la participación, solo se limita a crear espacios de consulta que no necesariamente conducen a que las propuestas ciudadanas sean tenidas en cuenta en el momento de definir las decisiones.

De otro lado, se advierte que las administraciones locales no desempeñaron un papel decisivo en la conformación de una institucionalidad permanente que le otorgara un carácter duradero a los procesos de participación ciudadana. Esta es quizás la característica más sobresaliente de esta experiencia, desde el punto de vista de las lecciones aprendidas. El caso estudiado muestra que el proceso se inició por la voluntad de un funcionario, que promovió y empujó la puesta en marcha de la planeación participativa, pero que no tenía la capacidad política de traducirlo en nuevas orientaciones de la gestión local, afianzadas en los principios de la democratización. Tal es el efecto que actualmente el proceso está condenando a morir por el poco interés de las administraciones locales.

Por último, y en relación con las motivaciones de los agentes sociales participativos, se observó que existe una combinación de intereses particulares, ligados a la consecución de beneficios individuales y vocaciones encadenadas a la obtención de beneficios colectivos. Y aunque es claro que en todos los procesos de participación se mezclan factores de interés individual y colectivo lo importante para examinar es qué tanto los intereses individuales van en detrimento de los colectivos.

En este caso se mostró que el interés público por lograr mejores condiciones de vida y por contribuir a construir una mejor sociedad tuvo un papel importante y orientó tanto el imaginario como la conducta de algunos funcionarios, así como de buena parte de los actores sociales que intervinieron. No obstante, la clase política no quiso comprometerse de lleno con el proceso y, en algunos casos, intentó frenarlo en razón de su capacidad para afectar ciertos intereses clientelistas. Este contraste entre intereses colectivos (sociedad civil) y beneficios particulares (sociedad política) es otro de los factores relevantes de esta experiencia e ilustra sobre las dificultades que la lógica propia del sistema político le opone a los intentos de democratización de la gestión pública.

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN MEDELLÍN*

COMUNA TRECE Y ZONA CENTRO ORIENTAL ■

ALONSO JARAMILLO
CORPORACIÓN REGIÓN

La planeación participativa es una estrategia que afianza la democracia y hace real la participación ciudadana en la gestión y control de los asuntos públicos. Es una alternativa para solucionar la situación de exclusión social de amplios conglomerados humanos de nuestras ciudades y es, a su vez, un reto para superar costumbres anacrónicas en el manejo del poder.

Este estudio hizo seguimiento a la participación ciudadana en dos experiencias de planeación participativa desarrolladas en la comuna Trece y en la zona centroriental de la ciudad de Medellín. Tiene como propósito ofrecer elementos de descripción y análisis que permitan proponer alternativas de política pública de cara al futuro de la participación ciudadana en nuestro país.

El análisis de las experiencias de planeación participativa comienza con una ubicación del contexto en el que se han desarrollado, para luego incluir en forma detallada el análisis de los antecedentes del proceso, el diseño, el proceso participativo, los impactos o resultados y los aprendizajes obtenidos.

PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL EN LA COMUNA TRECE

El proceso de planeación participativa del desarrollo local en la comuna trece, se localizó en los barrios Independencias I, Independencias II, Independencias III, El Salado y Nuevos Conquistadores. Estos cinco barrios tienen alrededor de 33.973 habitantes.

■
* El texto completo de este estudio de caso lo encontrará en el Cd Rom adjunto.

DISEÑO DE LA OPERACIÓN

El proceso de planeación participativa en esta comuna surgió de un trabajo previo que el Programa de mejoramiento de barrios subnormales (Primed) venía desarrollando desde 1992, con el objetivo de lograr el mejoramiento físico de las viviendas y su entorno y, más importante, consolidar la tradición organizativa que traían sus pobladores.

Esta intervención se fortaleció con el ingreso, en 1996, de la Fundación Social, que luego de un estudio detallado de las condiciones socioeconómicas y organizativas de la zona, concertó con el Primed, el Instituto Popular de Capacitación, la Secretaría de planeación metropolitana y los líderes de estos barrios, una propuesta de planeación participativa de carácter comunitario. Esta propuesta se soportó en el Acuerdo 043 (Sistema Municipal de Planeación) del Concejo de la ciudad, en algunos principios de la Constitución Política y en otras experiencias que se han dado en Antioquia y en Medellín.

El enfoque conceptual que caracterizó la experiencia de la comuna Trece, comprende conceptos orientadores como el de desarrollo, lo local, la planeación, autonomía, organización comunitaria y financiación. Es un enfoque promocional que plantea estrategias fundamentales como la refundación comunitaria, la perspectiva regional, la planeación y la gestión participativa del desarrollo.

Los objetivos se orientaron a favorecer el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores de la zona mediante la planeación participativa del desarrollo en los cinco barrios y para su adelanto se contó con la presencia de actores comunitarios, de organizaciones no gubernamentales y del sector empresarial. El Estado no tuvo ninguna presencia luego del retiro del Primed en 1998.

Los actores se organizaron por escenarios y por funciones: se constituyó un Comité de impulso cuya función central ha sido la asesoría técnica; también el Consejo comunitario *Pa' lante*, que ha sido el encargado de orientar, jalonar, promover y apoyar la participación comunitaria en el plan. También se instalaron seis mesas temáticas donde se debaten y gestionan los principales problemas de los barrios. El Consejo comunitario se constituyó posteriormente en la Corporación Realizadores de Sueños.

El proceso de planeación se ha desarrollado principalmente en tres fases: motivación y convocatoria, diseño de proyectos y seguimiento y evaluación. Y la metodología para adelantar las actividades se ha fundamentado en la participación y en las técnicas activas, como mapas parlantes, asambleas generales, talleres y matrices de análisis y priorización, entre otras. Igualmente, se han incorporado elementos de enlace como la capacitación, el fortalecimiento de organizaciones, y la intermediación laboral, entre otras.



EL PROCESO PARTICIPATIVO

El proceso de participación ciudadana ha estado influido por factores de tipo social, económico, político y cultural. En este contexto surgen importantes disposiciones normativas, voluntades políticas de algunos sectores sociales de corte democrático y contradicciones profundas expresadas en el conflicto territorial que vive la ciudad. La calidad en la participación ha sido diferenciada por escenarios y por intencionalidades. El sector de las organizaciones sin ánimo de lucro ha sido, con la comunidad, el vínculo más cercano y activo del proceso.

Las motivaciones de los actores comunitarios se han originado en la necesidad del mejoramiento social, en las capacitaciones que se ofrecen y en las posibilidades de interlocución con otros actores. Para las instituciones la prioridad ha sido mejorar la capacidad de interlocución de las comunidades con el Estado y, a su vez, aprovechar la oportunidad para fortalecer las alianzas entre instituciones.

RESULTADOS E IMPACTOS

El proceso de planeación participativa de la comuna Trece ha impactado a personas, a organizaciones y a la ciudad en general. Ha hecho visible no sólo las necesidades de la localidad sino el potencial humano de los actores y ha sido una oportunidad para redimensionar la gestión social de las instituciones, por lo menos de las que concurren al proceso.

Por contener otra concepción de desarrollo y gestión, el proceso de planeación participativa plantea transformaciones estructurales para el mejoramiento en las condiciones de vida que no son posibles en el corto plazo. A tres años de haber sido entregado este plan a la ciudad los logros tienen más un carácter cualitativo que cuantitativo en las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, un gran número de personas ha transformado sus prácticas comunitarias, mientras que el Estado se ha hecho cargo de alrededor de cinco proyectos de los quince del plan y la empresa privada ha realizado aportes en capacitación para el empleo.

El proceso ha tenido dificultades para lograr una incidencia en la gestión pública de la zona por factores como el clientelismo, el autoritarismo de los gobernantes y por las condiciones que la pobreza añade a la vida de estas comunidades.

Las innovaciones del proceso están dadas por una nueva forma de pensar y de planificar el desarrollo, por los actores, los factores y los procesos que allí se desarrollan, por la concertación permanente y por la responsabilidad compartida. El conflicto se ve como una amenaza pero también como una oportunidad para hacerse visible ante el Estado y de igual

forma los representantes comunitarios del proceso defienden la legitimidad de su proyecto de desarrollo.

LECCIONES APRENDIDAS

El Estado, luego de hacer presencia con el programa Primed, no ha encontrado otra forma de hacerse visible ante las comunidades de la zona. Este vacío es llenado por las instituciones sin ánimo de lucro que logran suplantar esta legitimidad. Los actores comunitarios ven, más que cualquier otra cosa, oportunidades para mejorar su calidad de vida y es allí donde sintiéndose partícipes y reconocidos, se afianzan en sus relaciones y en sus proyectos.

Las relaciones de los sectores que participaron en el proceso ganaron en confianza, y aunque persisten las diferencias ideológicas, la concertación no ha permitido que se quiebren. Con el sector privado empresarial las relaciones son explícitas pero todavía no se tiene la suficiente credibilidad en su intervención.

El sentido de lo público se ha construido como práctica más que como discurso, por eso los actores dan más cuenta del hecho y de la vivencia. Los actores comunitarios lo plasman en su territorio y lo que allí sucede; las instituciones lo evidencian en sus experiencias con el Estado, especialmente en la parte de gestión del plan. Se habla finalmente de un sentido de lo público ampliado que incluye el poner a circular los intereses, tener responsabilidad por las acciones; lo público en el barrio, la localidad, la vida cotidiana; lo público como lo que hace el Estado pero también lo que hacen las entidades privadas, y lo público como el todo de la ciudad.

El proceso de planeación participativa ha redefinido actores, ha cualificado la dirigencia tradicional de la zona, y también la ha renovado. Se destaca la incidencia de las instituciones con sus procesos formativos en la zona.

Ninguno de los actores consultados habla de fracaso porque existe consenso de que aun con las limitaciones que se expresan, es un proceso exitoso con retos. En asuntos más concretos, se destaca el empoderamiento de los directivos de la Corporación Realizadores de Sueños, la experiencia de interlocución entre diferentes profesionales en los encuentros de tipo político y filosófico. El factor crítico es el conflicto y su desenvolvimiento.

Todos los sectores consideran que la planeación participativa tiene mayor validez cada día, como opción para consolidar ciudades más democráticas y para mejorar las condiciones y la calidad de vida en todas sus dimensiones. La planeación participativa surge entonces como una necesidad para el empoderamiento de las comunidades y como respuesta a los gobiernos autoritarios, haciendo viable el contrato social entre el Estado y los ciudadanos.

La planeación participativa construye una nueva forma de ciudadanía, desde la obligación de gobernar con el gobernante y de ordenar en forma sistemática las potencialidades y las dificultades de las poblaciones locales. Este proceso es en sí mismo un ejercicio de formación de ciudadanía, en lo político, en las metodologías que utiliza y en las capacidades que genera.

PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL EN LA ZONA CENTRORIENTAL DE MEDELLÍN

La zona centrooriental limita por el oriente con el corregimiento de Santa Elena, por el norte con la comuna Tres, Manrique, y la comuna Cuatro, Aranjuez. Por el occidente con el cauce del río Medellín y por el sur con la comuna Catorce, Poblado. El área de estudio comprende la comuna Ocho, con diecinueve barrios; la comuna Nueve, con 17 barrios y la comuna Diez, con veinte barrios, así como los asentamientos 8 de Marzo, El Triunfo, Pajarito, Monteclaro, La Gabriela, Olaya Herrera y Eduardo Santos.

DISEÑO DE LA OPERACIÓN

El proceso surge como iniciativa de los inspectores del Cerca⁽ⁱ⁾ y desde el CCDI⁽ⁱⁱ⁾, escenario en donde ya se hacían ejercicios de diagnóstico no sistematizados. Al integrarse la Corporación Región se consolida la propuesta de planeación participativa del desarrollo para las comunas Ocho, Nueve y Diez, de la zona centrooriental.

La planeación participativa está concebida como un proceso ascendente, e incorpora supuestos básicos como la concertación y la participación entre las organizaciones comunitarias, los ciudadanos, el sector gubernamental y el sector privado. Es también un proceso pedagógico que le apuesta al fortalecimiento del Estado. La planeación zonal tiene que ver con la inclusión de la ciudadanía en la formulación de planes de desarrollo en la ciudad.

El objetivo fundamental del proceso fue construir una propuesta de desarrollo de carácter estratégico para la zona centrooriental de Medellín, de acuerdo con los lineamientos del Acuerdo 043 de 1996, de manera que se articulara el plan zonal al plan de desarrollo que se formulara para la ciudad.

El plan fue construido por más de cien organizaciones sociales, gubernamentales y no gubernamentales entre 1996 y 1999 y tuvo desde sus inicios tres propósitos centrales:

⁽ⁱ⁾ Centro Regional de Atención Administrativa.

⁽ⁱⁱ⁾ Comité Comunitario de Desarrollo Integral.

- Fomentar los procesos de construcción de ciudadanía: el plan como escenario de acción política, entendida como la posibilidad de reflexionar, argumentar, deliberar y establecer una interlocución sobre políticas y acciones que inciden sobre lo público.
- Aportar a los procesos de democratización de la gestión local desde la perspectiva de construcción de lo público.
- Generar un ambiente de gobernabilidad democrática: procesos de interacción entre los actores públicos, privados y comunitarios que tienen como objetivo la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población.

Se identifican claramente los actores público, privado y comunitario dentro del proceso. Así mismo, se identifican los roles asignados a los actores y el papel que ha tenido la Corporación Región en el impulso del proceso, en compañía de las inspecciones del Cerca y en su momento de los gerentes sociales que se desempeñaron como coordinadores zonales de programas en la administración de Sergio Naranjo. La comunidad ha sido la representante política del proceso.

PROCESO PARTICIPATIVO

El liderazgo comunitario, las contradicciones en la aplicación de la norma, los procesos de promoción, la cualificación de líderes y la situación social marcada por el clima de violencia son elementos que otorgan un carácter complejo al proceso de planeación participativa de la zona centroriental, que contó con presencia activa del Estado, las Ong y la comunidad. No así del sector empresarial, que no estuvo involucrado.

La motivación de las entidades privadas sin ánimo de lucro tuvo un alto componente altruista y de valoración por las comunidades. Los funcionarios del Estado ubicados en el Cerca siempre estuvieron seguros de que estaban cumpliendo con la labor de acercar a los ciudadanos al municipio y de cumplir con la norma que emanaba del Acuerdo 043. A los actores comunitarios los movió el compromiso incondicional con sus comunidades y su bienestar, pero no dejaron de reconocer que muchas personas se acercaron por necesidades de recreación y de supervivencia no resueltas.

RESULTADOS E IMPACTOS

El proceso de planeación participativa ha pasado por ciclos de crecimiento, auge y declive, esto último porque el nuevo alcalde de la ciudad desconoce el proceso y acaba prácticamente, como parte de su programa de modernización, con el programa de los Cerca.

Sin embargo el proceso de planeación ha servido para que muchos líderes hayan establecido vínculos de amistad y se hayan gestado varias organizaciones como Redcord, Reculturarte y la veeduría en salud. El liderazgo se ha fortalecido por la acción del proceso mismo y de la escuela de liderazgo democrático que adelanta la Corporación Región junto con Viva la Ciudadanía.

Las condiciones de vida de la población beneficiaria tuvieron, gracias al proceso, transformaciones más de tipo cualitativo que cuantitativo. Esto porque se trata de procesos estratégicos, de largo plazo, que conciben el desarrollo desde una perspectiva alterna a la tradicional, que apuestan por cambios culturales en la forma de gobernar las ciudades; procesos que generan tensiones frente a los gobernantes y dificultades para su gestión inmediata.

El mejoramiento en la gestión pública ha estado fortalecido por el aumento en la capacidad de concertación de los líderes que han participado en el proceso. No obstante las limitaciones provienen de la forma de hacer gestión pública de los funcionarios de la administración y del poco interés de la clase política por conocer las propuestas del plan.

LECCIONES APRENDIDAS

Se puede decir que el Estado, representado en los funcionarios del Cerca, tuvo un importante nivel de protagonismo y dirección de la experiencia, junto con los demás actores sociales. Sin embargo, la administración municipal no aceptó el proceso de planeación zonal en la forma como se ha desarrollado. El programa del alcalde de Medellín va en contravía de los intereses del plan zonal y esta situación afecta, no sólo la presencia estatal en la zona, sino la calidad de su intervención.

Todos los actores consultados en las entrevistas y grupos focales realizados para este informe coinciden en afirmar que el proceso de planeación participativa ha sido una oportunidad para estrechar los lazos de la solidaridad, para generar confianza mutua y para hacer un reconocimiento de cada uno en su particularidad. Indudablemente se han presentado momentos de tensión por la forma como se asume el compromiso por parte de instituciones o de actores comunitarios, pero lo más importante es que la planeación participativa ya no es ajena para la sociedad política y la sociedad civil en general.

La ampliación del sentido de lo público pasa por la superación, en primer lugar, del asistencialismo que ha caracterizado históricamente la relación ciudadano – Estado, en segundo lugar por el involucramiento de todos los sectores en los asuntos de interés colectivo, y en tercer lugar por la obtención de transparencia en el manejo de los bienes públicos.

El proceso de planeación participativa de la zona centroriental tiene una particularidad y es que sin formar parte de su diseño, la renovación de liderazgos se convierte en una

intencionalidad latente, que se consolida en el proceso mismo y en la implementación de la escuela de liderazgo.

La experiencia genera percepciones de éxito o fracaso según el nivel de expectativa que los actores sociales tenían en el momento de involucrarse en la experiencia. Sin embargo, hay un sentimiento común de insatisfacción por la actitud de desconocimiento por parte del gobierno local en Medellín. Es una situación que genera descontento y se convierte en factor de difícil manejo para el funcionamiento actual del proceso.

Según los consultados, la planeación participativa tiene validez como propuesta para democratizar la gestión pública, para redimensionar y hacer más efectiva la participación comunitaria y para superar las estructuras anacrónicas de poder.

BALANCE GENERAL DEL ESTUDIO DE CASO EN MEDELLÍN

Los procesos de planeación participativa en la ciudad de Medellín, de acuerdo con los casos analizados y en general en su relación con otros procesos que se adelantan en la ciudad y en el área metropolitana (doce en total), presentan una serie de factores críticos que les impulsan o les retraen en su capacidad para transformar estructuras políticas y encontrar formas de hacer la gestión social.

La planeación participativa está atravesada por asuntos como la relación entre el Estado y la sociedad civil, una sociedad civil en la que se entremezclan los intereses privados y colectivos; los criterios de lo público y lo privado; las lógicas que mueven a los actores que intervienen o se marginan de estos procesos; los asuntos que son objeto de negociación; el concepto mismo de participación ciudadana y los sentidos que validan esta forma de planeación.

Las experiencias confirman una imagen de Estado que se deslegitima ante sus ciudadanos, que presenta ambivalencia en su voluntad política para la aplicación de la norma y que está rodeado de una clase política no dispuesta a perder sus privilegios y beneficios.

De igual manera, la planeación participativa como ejercicio de ciudadanía, se dimensiona en su importancia para el fortalecimiento de la democracia, valora el potencial de la participación comunitaria y reincorpora el permanente debate entre gobierno y gobernabilidad.

Como proceso participativo está permeado por las lógicas de los actores que intervienen en él, las reivindicaciones de la comunidad, la exigibilidad de los derechos y el ejercicio de la ciudadanía. La planeación participativa coloca en debate el desarrollo local, la sostenibilidad de las ciudades y la democracia formal y real.

PLAN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVOS DE PASTO*

SISTEMATIZACIÓN DE UNA VIVENCIA

OSCAR PARRA, CONSULTOR

La experiencia de Plan y Presupuesto participativos de Pasto se desarrolla desde febrero de 2001, y busca que la ciudadanía se vincule activamente al ciclo de elaboración, priorización, decisión, seguimiento y control de los proyectos que se han definido como parte del “Presupuesto de los Cabildos”. El monto de inversión comprometida para este ejercicio representa 30% del total del Presupuesto de Inversiones de Pasto, para la vigencia fiscal de 2002.

Si bien el énfasis de la experiencia tiene que ver con el ejercicio del presupuesto participativo, esta se articula a un momento previo con la participación en la formulación del Plan de Desarrollo de Pasto y, en un momento posterior, a la fase de Fortalecimiento de un Sistema de Planeación y Presupuestación Participativas, configurando un enfoque integral desde su formulación. Esta experiencia se encuentra en plena implementación (19 meses a septiembre de 2002) y, por ende, este trabajo de recuperación se refiere en lo fundamental a lo que aconteció en las fases de formulación del plan y su articulación a la etapa del presupuesto participativo.

LOCALIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Pasto es la capital del departamento de Nariño, localizado en el suroccidente colombiano, que goza de una ubicación geopolítica privilegiada al encontrarse en un corredor andino, amazónico y pacífico, de enorme potencial en biodiversidad, gran riqueza natural y su sociedad es multiétnica y pluricultural.

La ciudad se caracteriza por elevadas tasas de desempleo (21.3% en 2001), con predominio del subempleo y la informalidad (69.3% en 2000) y los ingresos per cápita están por debajo

* El texto completo de este estudio de caso lo encontrará en el Cd Rom adjunto.

del promedio nacional (38% del nacional), todo ello como consecuencia de la presencia de un débil aparato productivo, con escasos procesos manufactureros (14.5% del PIB) y de valor agregado, y con la secular desarticulación del sector educativo frente a las necesidades del desarrollo regional.

La población de Pasto ascendió en 2002 a 396.007 habitantes, de los cuales el 49.3% en 1999 tenía ingresos inferiores al mínimo legal y el 9.45% (1998) era analfabeta**.

LOS RESULTADOS

Los nuevos actores sociales surgidos de la experiencia son los Voceros Ciudadanos (110 líderes) y la Red de ONG de apoyo al proceso, con doce miembros actuantes. Sobresale también la actuación de los jóvenes, las mujeres y los artistas.

Es de destacar que en la identificación de ideas de proyectos han participado 44.450 personas en el ámbito de reuniones comunitarias; a los Precabildos han asistido 1.270 dirigentes y líderes comunitarios, y a los cabildos, 5.080 ciudadanos. Este es el primer impacto: cerca de 12% de la población de Pasto ha participado en el proceso en diferentes formas.

El nivel de iniciativas ciudadanas llegó a cerca de las 750 ideas de proyectos; de estos se aprobaron en cabildos 278 que se incluyeron en el presupuesto de la vigencia 2002. Estas ideas se pasaron a proyectos debidamente formulados y viabilizados por el equipo técnico de profesionales de la administración y los profesionales de la comunidad, arrojando finalmente una cartera de 314 proyectos con asignación de recursos en el marco de cada uno de los ejes de acción estratégica, equivalente a 26.490 millones de pesos.

Lo más destacado de los alcances de este eje de actuación ha sido la creación de la Agencia Local para el Desarrollo de Pasto Quinientos Años, con el 100% de ejecución de lo presupuestado.

LECCIONES APRENDIDAS

- A estas alturas no queda ninguna sospecha, ni ningún tipo de manipulación en este proceso, lo cual es una evidencia fehaciente de su legitimidad. Técnicamente hay mucho que hacer, políticamente se está cumpliendo.
- Falta mucho para avanzar en la legitimidad del sistema participativo; en primera instancia se hace necesario superar la informalidad de los cabildos.

³⁶⁷ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Proyecto de Plan y Presupuesto Participativos. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL. Bases para la concertación ciudadana. Pasto, marzo del 2001. pp. 19-30.

- A pesar de que los actores sociales fincan grandes expectativas en lo que pueda suceder al momento de la ejecución de los proyectos, surgen grandes dudas sobre los procedimientos para concretarlos.
- Los cabildos, precabildos y asambleas ciudadanas, son los momentos en que los procesos de cogestión surgidos de las estructuras participativas cobran su sentido más pleno.
- Se ha logrado también la recuperación del prestigio social de la política. A través de la participación ciudadana y con la fiscalización social el Presupuesto Participativo se ha convertido en el principal antídoto contra la corrupción y el clientelismo.
- La tradición cívica de la sociedad pastusa es sin duda uno de los factores que han contribuido de manera significativa a incubar esta experiencia exitosa hasta el momento; la manifestación mayor de esta tradición se plasma en la minga y es ante todo vigente en el área rural y en los sectores populares de Pasto.
- La constante electoral de las últimas tres alcaldías donde han ganado proyectos políticos independientes ha permitido que la participación ciudadana sea una propuesta común.

EL PROCESO

La iniciativa tiene su origen en el programa de gobierno del alcalde Eduardo Alvarado, donde se destacan como los tres problemas principales del municipio el desempleo, la corrupción y la inseguridad, a los cuales se les propone como salida civilizada la tríada participación – educación – productividad.

Buena parte de esta experiencia tiene referencias y semejanzas con el caso de Porto Alegre, Brasil, sobre todo en la metodología del presupuesto participativo y en el enfoque de las rondas de rendición de cuentas y de ejecución. También el caso de Quito enriquece lo acontecido en Pasto, con base en la constitución y desarrollo de un Sistema de Gestión Participativa (SGP).

Desde el programa de gobierno se definió la vocación política de reivindicar el ejercicio de la democracia directa y la interlocución permanente entre el gobierno y las comunidades, bajo la premisa de que la democracia se concreta en el presupuesto y cuando los recursos son escasos el diálogo entre el saber técnico y el saber popular es el que permite identificar prioridades para una planificación más eficaz.

Como objetivos para el proceso se propusieron: avanzar en la formación de la cultura de lo público; crear y consolidar un sistema local de planeación participativa y fortalecer la for-

mación de capital social; fortalecer las posibilidades de comunicación entre los distintos sectores de la sociedad y de éstos con la administración municipal; adoptar un modelo de gestión pública sustentado en la participación ciudadana, la primacía del interés general, la confiabilidad, servicio, eficiencia, equidad y creatividad.

También los de promover el desarrollo del municipio y la construcción de región con base en la asociación de propósitos, esfuerzos y recursos, de los sectores público, privado, académico y comunitario; y renovar y fortalecer el liderazgo comunitario, el sentido de identidad con el municipio y el compromiso ciudadano con el proceso de desarrollo local y regional.

Las metas propuestas fueron: se avanzará de manera continua en la formación de la cultura de lo público; se consolidará el proceso de planificación participativa; la adopción de los presupuestos de las vigencias 2002, 2003 y 2004 se realizará mediante cabildos ciudadanos; 50% de los líderes comunitarios participarán en programas de formación y capacitación; se realizarán 120 programas de comunicación interactiva a través de la televisión y radio locales. Se consolidarán dos experiencias de comunicación comunitaria y se establecerán dos puntos de atención ciudadana, descentralizados. Se creará y fortalecerá la red de veeduría ciudadana; el Sistema de Información Pública estará a disposición de la ciudadanía; 100% de los funcionarios del municipio participarán al menos de un proceso formativo, como servidores públicos. Se rediseñará la estructura municipal de acuerdo con los objetivos del Plan y las condiciones financieras del municipio. Se implementará una agencia para el desarrollo local y la construcción de región, con participación de los sectores público, privado, académico y comunitario. Pasto se integrará a la Asociación de Municipios del Galeras.

El proceso metodológico

Pasto está construyendo un sistema de Planeación y Presupuestación Participativas (PPP). Se han ideado tres fases que incluyen la formulación del Plan de Desarrollo, la formulación participativa del presupuesto de 2002 y la consolidación del Sistema de Planeación y Presupuestación Participativas (PPP), buscando desde su formulación inicial la sostenibilidad social, política, institucional y técnica.

La fase de formulación participativa del Plan de Desarrollo de Pasto constituyó la entrada al sistema de planeación y presupuestación participativas. Se retomó el POT formulado en la administración anterior para encadenar el proyecto de ciudad pensada a 12 años³⁶⁸. A partir de esta acción se dan elementos para elaborar un documento que es hito en el proceso:

³⁶⁸El POT de Pasto trascendió el marco del ordenamiento territorial y se propuso hacer un Plan de Desarrollo para 12 años, por ello se denomina Pasto 2012 Realidad Posible.

Plan de Desarrollo: Bases para la concertación ciudadana. Este fue el eje de la discusión del plan en el ámbito ciudadano e institucional.

El primer paso para dar curso definitivo a la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo fue la renovación democrática del Consejo Territorial de Planeación con la participación de 22 sectores y su elección ocurrió de manera amplia e incluyente. El Consejo convocó a la consulta ciudadana del Plan de Desarrollo donde participaron cerca de 3.000 voceros ciudadanos.

La concertación ciudadana se realizó en dos niveles: el geográfico y el temático. El primero agrupó a comunas y corregimientos con sus respectivos barrios y veredas; el segundo se planteó para pensar la ciudad y definir el plan de manera temática, sectorial y transversal.

La concertación ciudadana tuvo también dos momentos: uno para la presentación del documento de las bases del plan, determinar las aclaraciones al mismo y definir la metodología. Otro para la concertación ciudadana propiamente dicha, que se realizó en forma de diálogo de actores para definir propuestas sobre formulación de problemas, de la visión de desarrollo del plan, el propósito estratégico, los ejes de acción estratégica, los objetivos, las políticas y los programas y proyectos. De cada evento, tanto geográfico como temático, se eligieron representantes de la comunidad (110 voceros ciudadanos) para refrendar el Plan de Desarrollo antes de su adopción definitiva por parte del Consejo Territorial de Planeación, que adoptó el Plan *Pasto: Espacio de Vida y de Respeto* por unanimidad, lo que constituyó un hecho importante para la continuidad del proceso participativo. Esta fase culminó con la firma del acta *Pasto 500 años*. Tres mil líderes ciudadanos participaron en todo el proceso.

La Fase de Formulación Participativa del Presupuesto de la vigencia del 2002 se inicia luego de la aprobación del Plan de Desarrollo con las acciones de difusión masiva del plan. La secuencia participativa que se inicia es: Preparación - precabildo – reuniones comunitarias en barrios y veredas – cabildos – asamblea de Voceros Ciudadanos – adopción del presupuesto por el Concejo Municipal – ejecución - rondas de rendición de cuentas y reuniones comunitarias, lo que constituyó un círculo virtuoso de participación – acción – decisión y reflexión.

En los precabildos la comunidad recibió la Información básica sobre el Plan de Desarrollo, se socializaron y discutieron las proyecciones financieras; se establecieron las reglas de juego para la presentación, calificación y priorización de los proyectos y se prepararon las reuniones comunitarias.

A las reuniones comunitarias asistieron 44 mil personas para priorizar de manera preliminar los proyectos, de los que se presentaron 750 a la discusión en los cabildos. Allí se aplicaron las reglas de juego para priorizar proyectos y se eligieron cinco voceros ciudadanos por cada comuna o corregimiento.

Las asambleas de voceros ciudadanos adoptaron el Proyecto de Presupuesto de Inversiones fruto de los cabildos, que se llevó al Concejo Municipal para su adopción definitiva. Hasta el momento de redactar este informe (¿?) no se habían presentado modificaciones en el trámite de estas dos instancias.

Durante 2002 se inició la ejecución del presupuesto participativo de Pasto.

La tercera fase de esta experiencia hace énfasis en la conformación de la Agencia de Desarrollo Local Pasto 500 años, que contribuye a crear condiciones de capital institucional y de capital humano para la sostenibilidad del proceso.

LOS ACTORES PARTICIPANTES

En la formulación del Plan de Desarrollo fue evidente el protagonismo del Consejo Territorial de Planeación, las juntas administradoras locales, los gremios económicos, la Diócesis de Pasto y un amplio grupo de profesionales e intelectuales de las universidades locales, ONG y los gremios de profesionales.

También se destacaron por su participación, nivel de propuestas y gestión otros actores sociales como las juntas de acción comunal, los voceros ciudadanos, el equipo de gobierno del municipio y la red de ONG.

ANEXOS .



DISEÑO DE LA MUESTRA

PARA LA ENCUESTA DE OPINIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ■

UNIVERSO DE ESTUDIO

El universo estuvo constituido por las personas de 16 años y más residentes en los hogares no institucionales de las áreas urbanas del país (cabeceras municipales). Se excluyen de este universo los hogares residentes en los departamentos que constituían los antiguos territorios nacionales, así como todos los hogares que conforman el departamento de Caquetá, excepto la ciudad de Florencia.

INDICADORES A SER ESTIMADOS Y DESAGREGACIÓN DE RESULTADOS

Las estimaciones que ofrece el estudio son de relación por cociente, tipo proporción o tasa. Los resultados se pueden inferir para la totalidad del Universo de estudio. No obstante, si los indicadores estudiados presentan tasas de ocurrencia mayores a la utilizada como guía para el diseño o niveles bajos o moderados de variabilidad, con el tamaño de muestra previsto se pueden analizar los resultados de manera desagregada para caracterizar algunas variables de interés para el universo de estudio.

PRECISIÓN DESEADA DE LOS RESULTADOS

Se ha calificado a priori como de buena precisión, partiendo que la precisión aceptable está representada en un error estándar relativo menor o igual a 5%, la posibilidad de captar con significancia estadística fenómenos de diferente frecuencia (20% o más), con un 95% de confiabilidad, a nivel del total del universo de estudio.

TIPO DE MUESTRA

La muestra desarrollada tuvo las siguientes características:

Probabilística, con selección aleatoria, garantizando una representación balanceada de todas las características del universo de estudio, fijación anticipada de márgenes de precisión deseados (Esrel), y la posibilidad de calcular a posteriori la precisión efectivamente observada en los resultados.

De conglomerados, constituidos por segmentos (grupos de hogares). La conglomeración o concentración de la muestra en un número limitado de segmentos, facilita de manera significativa el operativo de campo y baja los costos, a cambio de un incremento moderado en el error de muestreo, que se compensa, a su vez, con un adecuado tamaño muestral.

Estratificada, es decir, clasificando, previamente a la selección, las diferentes unidades de muestreo, en función de variables independientes conocidas. La estratificación es la técnica por excelencia para la optimización de un diseño muestral, pues permite la obtención de errores de muestreo mínimos.

En una primera fase de estratificación se dividió el país en seis grandes regiones geográficas, las cuales tradicionalmente han sido utilizadas para la presentación de resultados en otros tipos de investigación (Encuesta Nacional de Hogares, Encuesta Nacional de Vida, entre otros), y que son:

- Región Atlántica (La Guajira, Sucre, Atlántico, San Andrés, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena)
- Región Pacífica (Cauca, Chocó, Nariño, Valle)
- Región Oriente (Boyacá, Cundinamarca, Meta, Santanderes)
- Región Central (Caldas, Caquetá, Huila, Tolima, Quindío, Risaralda)
- Región Bogotá (Bogotá, D.C)
- Región Antioquia (Antioquia)

En una segunda fase, se seleccionaron probabilísticamente 39 Unidades Primarias de Muestreo (UPM), equivalentes básicamente a municipios, previa regionalización y estratificación del universo. Los criterios de estratificación aplicados dentro de cada región fueron el tamaño de la población en cabecera municipal, el Índice de Complejidad Funcional –ICF– y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

LAS UNIDADES DE MUESTREO

Se definieron como unidades de muestreo los hogares, obtenidos a partir de las áreas censales (manzanas) conformadas por una medida de tamaño o segmento promedio de 10 hogares (segmentos teóricos), con un rango permisible de 6 a 14 hogares.

Por lo general la medida de tamaño que se utiliza es la de 10 hogares, sin embargo, previendo un eventual 10% de no respuesta, esta se incrementó en una unidad.

EL TAMAÑO DE LA MUESTRA

Se llevaron a cabo cálculos exploratorios de tamaño de muestra, teniendo en cuenta diferentes alternativas de desagregación de resultados y de precisión esperada de las estimaciones para fenómenos de diferente frecuencia.

- De conformidad con las premisas del diseño se obtuvo un tamaño de muestra de 2.031 personas.
- Algunas poblaciones fueron consideradas en su dimensión de área metropolitana:
 - (1) Área Metropolitana de Cali
 - (3) Área Metropolitana de Medellín
 - (4) Área Metropolitana de Bucaramanga
 - (5) Área Metropolitana de Cúcuta
 - (6) Área Metropolitana de Barranquilla
- El estudio fue desarrollado aplicando entrevistas a una muestra urbana (de 1.911 personas) y a una muestra rural (de 120 personas).
- La muestra urbana fue ponderada para reflejar adecuadamente la distribución poblacional, mientras que la muestra rural, por su carácter exploratorio, no lo fue.
- En total se aplicaron entrevistas en 31 municipios, que fueron agrupados en 6 regiones, así:

Región Atlántica	(La Guajira, Sucre, Atlántico, San Andrés, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena)
Región Pacífica	(Cauca, Chocó, Nariño, Valle)
Región Oriente	(Boyacá, Cundinamarca, Meta, Santanderes)

Región Central (Caldas, Caquetá, Huila, Tolima, Quindío, Risaralda)

Región Bogotá (Bogotá, D.C)

Región Antioquia (Antioquia)

■ Tamaño y distribución de la muestra

Bogotá 359

Capitales 788

Intermedias 337

Pequeñas 427

Rurales 120

Total 2031

■ Municipios cubiertos por la muestra:

Bogotá

Capitales: Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Santa Marta, Florencia, Quibdó, Riohacha, Sincelejo

Intermedias: Chiquinquirá, B/ventura, Calarcá, Florida, Girardot, Cauca

Pequeñas: Bosconia, San Juan Nepomuceno, Luruaco, Paz del Río, Simijaca, Risaralda, Buesaco, Amagá, Valparaíso, Coello, Jericó, La Cumbre, Piedras, Polo Nuevo

■ Procedimientos de estimación

Se refiere a la metodología para la generación de estimaciones insesgadas de los resultados de la investigación.

Debido a las diferencias en las probabilidades finales de selección, es indispensable la ponderación de todos los valores muestrales por el recíproco de la respectiva probabilidad final, o por un factor equivalente. Dicho recíproco, se le denomina también Factor de Expansión, y su aplicación restituye aproximadamente los elementos y valores del universo estudiado.

La muestra rural, cuyo propósito es únicamente exploratorio y considerando que la metodología de selección no permite conocer las probabilidades de selección de los individuos, NO está ponderada de ninguna manera, ni “sumada” a los resultados del total urbano. Se trata de una base de datos separada.

RESULTADOS

DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

■ PREGUNTA 1

¿Pertenece actualmente o ha pertenecido antes a algún organismo?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí	11	9,2%
No	109	90,8%
Total	120	

¿Cuál?

Consejo Municipal de Planeación	1	5,3%
Foros Educativos Municipales	1	5,3%
Juntas Administradoras Locales	6	31,6%
Asociaciones de usuarios de salud	2	10,5%
Comités de Ética Hospitalaria	1	5,3%
Comité de Participación Comunitaria en Salud	3	15,8%
Consejo Municipal de Seguridad social en salud	2	10,5%
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	3	15,8%
Total	19	

■ PREGUNTA 2

¿Ha asistido alguna vez a eventos tales como foros ciudadanos, encuentros, mesas de concertación, cabildos abiertos u otros similares en su municipio?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí	28	23,3%
No	92	76,7%
Total	120	

■ PREGUNTA 3

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Existen veedurías ciudadanas		
Sí	55	45,8%
No	65	54,2%
Total	120	
Existe Consejo Municipal de Planeación		
Sí	66	55,0%
No	54	45,0%
Total	120	
Existe Junta Municipal de Educación		
Sí	54	45,0%
No	66	55,0%
Total	120	
Existen foros educativos municipales		
Sí	43	36,1%
No	76	63,9%
Total	119	
Existen juntas administradoras locales		
Sí	64	53,3%
No	56	46,7%
Total	120	
Existen asociaciones de usuarios de salud		
Sí	41	34,7%
No	77	65,3%
Total	118	
Existen comités de ética hospitalaria		
Sí	37	31,4%
No	81	68,6%
Total	118	
Existe Comité de Participación Comunitaria en Salud		
Sí	43	36,8%
No	74	63,2%
Total	117	
Existe Consejo Municipal de Seguridad social en Salud		
Si	41	35,0%
No	76	65,0%
Total	117	
Existe Consejo Municipal de Desarrollo Rural		
Si	59	50,0%
No	59	50,0%
Total	118	

■ PREGUNTA 4

¿A través de qué medios la alcaldía municipal apoya la participación ciudadana?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Campañas masivas de educación e información	22	12,9%
Capacitación de líderes	23	13,5%
Apoyo a las organizaciones sociales a través de proyectos	22	12,9%
Información a los ciudadanos	39	22,9%
Creación de espacios de encuentro entre autoridades municipales y ciudadanos.	15	8,8%
No la apoya	13	7,6%
No sabe si la apoya	36	21,2%
Total	170	

■ PREGUNTA 5

¿Cuál cree que es la principal razón para que la Alcaldía no apoye la Participación ciudadana?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Porque a los políticos no les interesa	4	30,8%
Porque no hay dinero / se lo robaron	4	30,8%
Porque no se entiende la importancia de la Participación ciudadana	4	30,8%
Otros	1	7,7%
Total	13	

■ PREGUNTA 6

Califique el apoyo que la actual administración municipal le ha dado a la Participación ciudadana

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
1	21	17,8%
2	11	9,3%
3	15	12,7%
4	50	42,4%
5	10	8,5%
6	7	5,9%
7	4	3,4%
Total	118	

■ PREGUNTA 7

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Los partidos y sus dirigentes políticos apoyan la Participación Ciudadana		
No	52	43,3%
Ns / Nr	25	20,8%
Total	120	
Las organizaciones comunitarias apoyan la Participación Ciudadana		
Sí	70	58,3%
No	23	19,2%
Ns / Nr	27	22,5%
Total	120	
Las ONG (organizaciones no gubernamentales) apoyan la Participación Ciudadana		
Sí	35	29,2%
No	45	37,5%
Ns / Nr	40	33,3%
Total	120	
Los gremios empresariales apoyan la Participación Ciudadana		
Sí	26	21,7%
No	53	44,2%
Ns / Nr	41	34,2%
Total	120	
Las dependencias de la administración municipal apoyan la Participación Ciudadana		
Sí	50	41,7%
No	42	35,0%
Ns / Nr	28	23,3%
Total	120	
Las Iglesias apoyan la Participación Ciudadana		
Sí	65	54,2%
No	31	25,8%
Ns / Nr	24	20,0%
Total	120	
Otros		
Sí	1	

■ PREGUNTA 8

¿Cuáles son los principales obstáculos para que la gente participe?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
La falta de información	73	24,4%
La falta de voluntad de los políticos	41	13,7%
La inexistencia de mecanismos adecuados	14	4,7%
El desconocimiento de los derechos por parte de la gente	33	11,0%
El conflicto armado	35	11,7%
La falta de tiempo	36	12,0%
La legislación muy rígida y exigente	7	2,3%
La desconfianza de la gente hacia los demás	34	11,4%
La falta de conciencia de la gente	23	7,7%
Otra respuesta	3	1,0%
Total	299	

■ PREGUNTA 9

¿Tiene actualmente algún contacto con personas que hacen parte de alguno de los organismos de Participación ciudadana en su Comuna, localidad o municipio?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí	27	22,5%
No	93	77,5%
Total	120	

■ PREGUNTA 10

¿Usted se siente bien representado por esa(s) persona(s)?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Totalmente	7	25,9%
Parcialmente	14	51,9%
No se siente representado	6	22,2%
Total	27	

■ PREGUNTA 11

Dígame qué tan de acuerdo está con la siguiente frase:

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Totalmente de acuerdo	10	8,3%
De acuerdo	27	22,5%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	44	36,7%
En desacuerdo	17	14,2%
Totalmente en desacuerdo	11	9,2%
No sabe	11	9,2%
Total	120	

■ PREGUNTA 12

¿Ha sido convocado por esos líderes para informarle sus decisiones o para consultarle alguna de ellas?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Frecuentemente	5	4,2%
Algunas veces	29	24,2%
Nunca	86	71,7%
Total	120	

■ PREGUNTA 13

¿Cree que las personas que participan en esos organismos tienen las cualidades y conocimientos adecuados para desempeñar sus funciones?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
No sabe	18	15,0%
Sí, la mayoría	15	12,5%
Sí, algunos	67	55,8%
Ninguno	20	16,7%
Total	120	

■ PREGUNTA 14

¿Conoce usted alguna(s) de las organizaciones sociales que trabajan en su barrio o vereda para resolver los problemas de sus habitantes?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí	43	35,8%
No	77	64,2%
Total	120	
Cuáles		
Junta de Acción Comunal	32	69,6%
No pertinentes	4	8,7%
Otras organizaciones de base (jóvenes, 3era edad mujeres, madres comunitarias, culturales beneficio comunitario frentes de seguridad)	4	8,7%
Otras organizaciones	6	13,0%
Total	46	

■ PREGUNTA 15

¿Si usted pudiera cambiarle algo a esas organizaciones sociales qué les cambiaría?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Los dirigentes	12	23,1%
La forma como se toman las decisiones	11	21,2%
Buscaría mayor cooperación entre los miembros dentro de esas organizaciones	9	17,3%
Acercaría más los dirigentes a la base	6	11,5%
Acabaría con ellas y crearía otras bien diferentes	6	11,5%
No les cambiaría nada	5	9,6%
No sabría qué cambiarles	3	5,8%
Total	52	

■ PREGUNTA 16

¿Estaría usted dispuesto(a) a trabajar con sus vecinos en la solución de los problemas de su barrio o vereda?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí	91	77,8%
No	22	18,8%
Depende para qué	4	3,4%
Total	117	

■ PREGUNTA 17

¿Qué razón lo llevaría en algún momento a no trabajar con sus vecinos?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
No confío en la gente de mi barrio o vereda	6	5,1%
Hay gente que monopoliza las organizaciones y no deja participar	30	25,4%
No me gusta participar en las cosas del barrio o vereda	7	5,9%
No tengo tiempo/ recursos	26	22,0%
Para eso está la Junta de Acción Comunal y otras organizaciones	7	5,9%
En el vecindario hay mucho conflicto y poca colaboración	25	21,2%
No tengo ningún motivo en especial	16	13,6%
Otra razón	1	0,8%
Total	118	

■ PREGUNTA 18

¿Qué razón lo llevaría en algún momento a no trabajar con sus vecinos?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
No confío en la gente de mi barrio o vereda	6	5,1%
Hay gente que monopoliza las organizaciones y no deja participar	30	25,4%
No me gusta participar en las cosas del barrio o vereda	7	5,9%
No tengo tiempo/ recursos	26	22,0%
Para eso está la Junta de Acción Comunal y otras organizaciones	7	5,9%
En el vecindario hay mucho conflicto y poca colaboración	25	21,2%
No tengo ningún motivo en especial	16	13,6%
Otra razón	1	0,8%
Total	118	
¿Por qué no lo haría?		
No confío en la gente de mi barrio o vereda	2	6,3%
Hay gente que monopoliza las organizaciones y no deja participar	3	9,4%
No me gusta participar en las cosas del barrio o vereda	11	34,4%
No tengo tiempo/ recursos	10	31,3%
Para eso está la Junta de Acción Comunal y otras organizaciones	1	3,1%
En el vecindario hay mucho conflicto y poca colaboración	1	3,1%
No tengo ningún motivo en especial	4	12,5%
Total	32	

■ PREGUNTA 18

¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Es bueno participar para ayudarse entre todos, independientemente de que eso nos reporte algún beneficio	39	33,1%
Sólo participando podemos obtener beneficios para la comunidad.	52	44,1%
La única manera de resolver mis problemas y los de mi familia es trabajando con los demás	17	14,4%
Participo si veo que los demás lo hacen y saco algún provecho particular	10	8,5%
Total	118	

■ PREGUNTA 19

¿Si lo invitaran a lanzarse como candidato(a) a algún organismo de participación como los de la tarjeta que le voy a mostrar, aceptaría?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí	46	38,3%
No	53	44,2%
No sabe	21	17,5%
Total	120	

■ PREGUNTA 20

¿Por qué no?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Porque esos organismos son nidos de politiquería y corrupción	7	12,7%
Porque esos organismos no ayudan a resolver los problemas	4	7,3%
Porque esos organismos son pura burocracia	2	3,6%
Porque no me gusta	4	7,3%
Porque no soy líder	5	9,1%
Porque no tengo condiciones	18	32,7%
Porque yo no entiendo los asuntos de la política	8	14,5%
Otros	7	12,7%
Total	55	

■ PREGUNTA 21

¿Qué es lo que más le llama la atención de esos organismos de participación ciudadana?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Son una oportunidad para negociar con la administración municipal la solución a nuestros problemas	28	28,0%
Participando en esos organismos gano prestigio ante mis amigos	3	3,0%
Puedo obtener algún beneficio personal o para mi familia	11	11,0%
Son una forma de contrarrestar los conflictos	7	7,0%
Me gusta servir a mi comunidad	37	37,0%
Otra respuesta	2	2,0%
No contesta	12	12,0%
Total	100	

■ PREGUNTA 22

Si usted hiciera parte de alguno de esos organismos, ¿cuál sería su actitud frente a las autoridades municipales?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Protestar por las decisiones que toman esas autoridades	7	7,4%
Exigir solución pronta a los problemas de la gente	46	48,4%
Plantearles proyectos e ideas para que los realicen	23	24,2%
Sentarse a la mesa a pensar con ellas los problemas y las soluciones	17	17,9%
Otra, ¿cuál?	2	2,1%
Total	95	

■ PREGUNTA 23

¿Qué tanto consultaría a la gente para conocer sus inquietudes, opiniones y propuestas municipales?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
¿La consultaría frecuentemente para conocer sus inquietudes, opiniones y propuestas?	63	65,6%
¿Consultarla solamente cuando sea necesario?	22	22,9%
¿Limitarse a informarla acerca de las decisiones que ha tomado?	5	5,2%
No la consultaría	6	6,3%
Total		96,1%

■ PREGUNTA 24

¿Usted cree que las autoridades en su municipio tienen hoy más en cuenta a la gente en la toma de decisiones que hace 10 años?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí mucho	22	18,3%
Sí, pero poco	51	42,5%
No	38	31,7%
No sabe	9	7,5%
Total	120	

■ PREGUNTA 25

La participación ciudadana ha logrado reducir el clientelismo y la politiquería en Colombia

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
1	19	15,8%
2	39	32,5%
3	27	22,5%
4	29	24,2%
5	6	5,0%
Total	120	

■ PREGUNTA 26

La participación ciudadana ha logrado reducir la corrupción

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
1	16	13,3%
2	49	40,8%
3	23	19,2%
4	26	21,7%
5	6	5,0%
Total	120	

■ PREGUNTA 27

La participación ciudadana ha ayudado a resolver los problemas de la gente

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
1	9	7,5%
2	24	20,0%
3	40	33,3%
4	37	30,8%
5	8	6,7%
Ns / Nr	2	1,7%
Total	120	

■ PREGUNTA 28

La participación ciudadana ha creado mayor interés de la gente en los asuntos públicos

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
1	7	5,8%
2	28	23,3%
3	36	30,0%
4	43	35,8%
5	5	4,2%
Ns / Nr	1	0,8%
Total	120	

■ PREGUNTA 29

La participación ciudadana le ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
1	6	5,0%
2	31	25,8%
3	37	30,8%
4	34	28,3%
5	7	5,8%
Ns / Nr	5	4,2%
Total	120	

■ PREGUNTA 30

La participación ciudadana ha fortalecido el poder de los políticos

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
1	10	8,3%
2	26	21,7%
3	33	27,5%
4	46	38,3%
5	4	3,3%
Ns / Nr	1	0,8%
Total	120	

■ PREGUNTA 31

La participación ciudadana ha fortalecido a las organizaciones sociales (Juntas de acción comunal, grupos de mujeres, de jóvenes, etc.)

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
1	6	5,0%
2	19	15,8%
3	35	29,2%
4	49	40,8%
5	10	8,3%
Ns / Nr	1	0,8%
Total	120	

■ PREGUNTA 32

La participación ciudadana ha permitido a las organizaciones sociales y a sus líderes hablar más de igual a igual con las autoridades locales

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
1	7	5,8%
2	21	17,5%
3	42	35,0%
4	42	35,0%
5	8	6,7%
Total	120	

■ PREGUNTA 33

Cuando usted tiene un problema que puede resolver el Estado, qué prefiere

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Aliarse con otras personas para exigir su solución	65	55,1%
Acudir a los organismos de Participación Ciudadana	18	15,3%
Buscar a un concejal o un miembro de las Juntas Administradoras Locales	34	28,8%
Otros	1	0,8%
Total	118	

■ PREGUNTA 34

En su opinión, cómo se puede fortalecer la participación ciudadana en Colombia:

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Aumentar el número de canales existentes para que la gente participe más	47	28,7%
Reduciendo su número porque hay demasiados	7	4,3%
Haciéndolos conocer más de la gente	51	31,1%
Garantizando que lo que dice la gente sea tenido en cuenta por los gobernantes	47	28,7%
Hay que acabar con la participación ciudadana pues no sirve para nada	9	5,5%
Otros	3	1,8%
Total	164	

■ PREGUNTA 35

¿Si de usted dependiera eliminar uno de los organismos de la TARJETA PRINCIPAL, cuál eliminaría?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Veedurías Ciudadanas	3	2,5%
Consejo Municipal de Planeación	7	5,9%
Junta Municipal de Educación	1	0,8%
Juntas Administradoras Locales	6	5,0%
Comités de Ética Hospitalaria	5	4,2%
Comité de Participación Comunitaria en salud	2	1,7%
Consejo Municipal de Seguridad social en salud	3	2,5%
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	2	1,7%
Ninguno	90	75,6%
Total	119	

■ PREGUNTA 36

¿Cuál de esos jamás suprimiría?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Veedurías Ciudadanas	10	8,3%
Consejo Municipal de Planeación	13	10,8%
Junta Municipal de Educación	7	5,8%
Foros Educativos Municipales	1	0,8%
Juntas Administradoras Locales	6	5,0%
Asociaciones de usuarios de Salud	7	5,8%
Comités de Ética Hospitalaria	7	5,8%
Comité de Participación Comunitaria en salud	12	10,0%
Consejo Municipal de Seguridad social en salud	6	5,0%
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	8	6,7%
Ninguno	42	35,0%
No sabe	1	0,8%
Total	120	

■ PREGUNTA 37

¿Es Ud. el jefe de familia?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Sí	64	53,3%
No	56	46,7%
Total	120	

■ PREGUNTA 38

¿Cuál de las siguientes opciones describe mejor su posición dentro del hogar?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Esposa / esposo	54	45,0%
Madre / Padre	36	30,0%
Hija / Hijo de la familia	18	15,0%
Abuelo / Abuela de la familia	4	3,3%
Es otro familiar o pariente	3	2,5%
Otro	5	4,2%
Total	120	

■ PREGUNTA 39

¿Trabaja Ud. tiempo completo, medio tiempo, o no trabaja?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Tiempo completo	54	45,0%
Medio tiempo	28	23,3%
No trabaja	38	31,7%
Total	120	

■ PREGUNTA 40

¿Cuál de estas opciones describe mejor su situación actual?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Estudiante	3	7,9%
Desempleado– buscando un trabajo	9	23,7%
Desempleado – no buscando un trabajo	1	2,6%
Discapacitado	1	2,6%
Jubilado	2	5,3%
Ama de casa	21	55,3%
Otro	1	2,6%
Total	38	

■ PREGUNTA 41

¿Cuál es el último nivel educativo que terminó o está cursando actualmente usted?

PREGUNTAS	TOTAL	PORCENTAJE
Primaria	70	58,3%
Bachillerato	31	25,8%
Técnico	1	0,8%
Universidad incompleta / estudiando actualmente / U. completa / Postgrado	3	2,5%
Ninguno	15	12,5%
Total	120	

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, Fernando, “La lógica de la cooperación”, en AGUIAR, Fernando (comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*, Madrid, Ediciones Pablo Iglesias, 1991.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN, *La participación ciudadana y el servidor público*, Medellín, Colombia, 2002.
- , *El Municipio de Medellín y la participación ciudadana*, Medellín, Colombia, 2002.
- BANCO MUNDIAL, *Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe 14085-CO, Washington, 1995.
- BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- BELTRÁN, Mauricio, “Participación, caso Toribío”, Toribío, Fundación Colombia Multicolor, 2002.
- BETANCOURT, Mauricio, *Planeación y participación, construyendo la democracia Local*, 2 Vol., Bogotá, Editorial ISMAC, 2001.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BORJA, Jordi, “Participación ¿Para qué?”, en *Revista Foro*, No. 1, Bogotá, 1986.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997.
- BRUGUÉ, Joaquim y GALLEGO, Raquel, “¿Una administración pública democrática?”, en FONT, Joan (coordinador), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- CAMACHO GUIZADO, Álvaro y GUZMÁN BARNEY, Álvaro, *Colombia: ciudad y violencia*, Bogotá, Ediciones Foro, 1990.
- CASTELLS, Manuel, *La question Urbaine*, Paris, Maspero, 1972.
- , *Crisis urbana y cambio social*, Tercera edición, México, Siglo XXI, 1985.
- CEBALLOS, Miguel y MARTIN, Gerard, *Participación y fortalecimiento institucio-*

- nal a nivel local en Colombia, Bogotá, CEJA, 2001.
- CEPAL, "La brecha de la equidad en América Latina, el Caribe y la cumbre social", Santiago de Chile, 1998.
- CIDER, "Balance de la participación ciudadana en Colombia. Sistema regional de planeación participativa del Magdalena Medio", Bogotá, 2002.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Trocha regional ciudadana. La ciudadanía teje la vida local y regional*, Bogotá, 1998.
- _____, *Trocha nacional ciudadana, La sociedad civil construye nación*. Bogotá, Intergráficas Ltda., 1998.
- _____, *Planeación Participativa. Estrategias de paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, septiembre de 1999.
- _____, *La Casa de la diversidad: Una sociedad plural interpela al Plan. Cambio para construir la paz*, Bogotá, febrero de 1999.
- _____, *Memorias VI Congreso Nacional 2001. Diez años de Planeación al Derecho*, Bogotá, Editora Guadalupe Ltda., 2001.
- _____, *Diez años de planeación al derecho. Memorias del VI Congreso Nacional 2001*, Bogotá, 2001.
- _____, *Cambio y Paz: ¿Ilusión o frustración?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2001.
- _____, *Trocha nacional ciudadana. Construyamos entre todas y todos el país que queremos*, Bogotá, 2002.
- CORPORACIÓN REGIÓN, "Estudio de caso de la experiencia de Planeación Participativa zonal en Medellín. Plan de desarrollo integral local "Realizadores de Sueños", Medellín, noviembre 2002.
- CORTE, Beltrina y GONZÁLEZ POSSO, Camilo, *Planeación urbana y participación popular en Bogotá*, Bogotá, Cinep, 1989.
- CUBIDES, Fernando, OLAYA, Ana Cecilia y ORTIZ, Carlos Miguel, *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Bogotá, Universidad Nacional, 1998.
- CUÉLLAR, Ruby, *El sistema local de planificación en el municipio de Santiago de Cali*, Cali, 2001.
- CUNILL, Nuria, *Participación ciudadana*, Caracas, Clad, 1991.
- CUNILL, Nuria y BRESSER, Luis Carlos, *Lo Público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD-Paidós, 1998.
- DANE, *Colombia Estadística 1983*, Bogotá, 1983.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *El salto social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994-1998*, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1995.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1999.
- _____, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. 3 Tomos, Bogotá, 2002.
- ELJACH, Sonia, "Las Juntas Administradoras Locales: ¿en qué va el proceso?", en *Revista Foro*, No. 9, Bogotá, junio de 1990.

- ELSTER, Jon, El cemento de la Sociedad. *Las paradojas del orden social*, Madrid, Editorial Gedisa, 1992.
- ESCALLÓN, Clemencia, SUDARSKY, John, "La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los Encuentros Ciudadanos en Bogotá. El primer ciclo de Aplicación del Acuerdo 13", Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2001.
- ESCOBAR, Arturo, ÁLVAREZ, Sonia E. y DAGNINO, Evelina (Editores), *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Taurus - Ican, 2001.
- FAJARDO, Octavio, LUGO, Nelson y SÁNCHEZ, María Dolores, "Formulación participativa de los planes de desarrollo de las localidades de Bogotá 2002-2004. Documentación, seguimiento, evaluación", Bogotá, Fundación Corona, 2002.
- FORERO, Clemente, "Planeación participativa: una primera evaluación", en *Revista Foro*, No. 26, Bogotá, mayo de 1995.
- FORERO, Clemente y CARDONA Moreno, Guillermo, *Planeación Participativa. Estrategia de Paz*, Bogotá, Talleres Tercer Mundo, 1999.
- FUNDACIÓN CORONA - CORPORACIÓN RAÍCES, CENTRO DE GESTIÓN COMUNITARIA PARA BOGOTÁ, *Estudio de factibilidad, Informe Final*, Bogotá, 2002.
- FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA, *En busca de la equidad. Propuesta de política social para Cali*, Cali, 1999.
- _____, *Evaluación de la descentralización en el suroccidente colombiano*, Cali, 1999.
- _____, "Iniciativa social Vs. hegemonía política. La Planeación Participativa en el Área Metropolitana de Centro Occidente", Bogotá, 2002.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, *Descentralización y globalización: desarrollo local y regional*, Bogotá, Javegraf, 2000.
- FUNDACIÓN SOCIAL, "Aportes para la discusión del Proyecto 053 por el cual se propone la reforma al Sistema de Planeación Municipal", Medellín, agosto de 2001.
- GARAY SALAMANCA, Luis Jorge (coordinador académico), *Colombia, entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2002.
- GARAY SALAMANCA, Luis Jorge, *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, Bogotá, PNUD, 2002.
- GIDDENS, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 1999.
- GODBOUT, Jacques, *La participation contre la démocratie*, Québec, Editions Saint-Martin, 1983.
- GÓMEZ BUENDÍA, Hernando (compilador), *Hacia dónde va Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-Colciencias, 1999.
- GONZÁLEZ, Esperanza, "Capital social en Cali: participación y tejido organizativo", en *Revista Foro*, No. 37, Bogotá, octubre de 1999.

- GONZÁLEZ, Esperanza y DUQUE, Fernando, "La elección de Juntas Administradoras Locales de Cali", en *Revista Foro*, N°12, Bogotá, 1989.
- GONZÁLEZ, Fernán, "Precariedad del Estado y fragmentación del poder", *Documentos ocasionales*, No. 56, Número Extraordinario, Bogotá, CINEP, 1989.
- GONZÁLEZ, Fernán, "La crisis del bipartidismo", *Documentos ocasionales*, No. 64, número extraordinario, Cinep, 1991.
- GONZÁLEZ, Fernán, "El trasfondo social y político de las violencias en Colombia". *Documentos Ocasionales*, No. 65, Número Extraordinario, CINEP, 1992.
- GUTIÉRREZ, Francisco (compilador), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Editorial Norma, 2002.
- INDERENA-FESCOL, *El libro de los Consejos Verdes*, Bogotá, Inderena-Fescol, 1986.
- Informe de la Primera Encuesta Nacional de Consejos Territoriales de Planeación 2001*, Bogotá, Defensoría del Pueblo-ASDI, 2002.
- JARAMILLO, Ana María, CEBALLOS, Ramiro y VILLA, Marta Inés, *En la encrucijada. Conflicto y cultura política en Medellín en los noventa*, Medellín, Corporación Región, 1998.
- JARAMILLO ARANGO, Jesús Alonso, "Asamblea Municipal Constituyente, Municipio de Tarso, Departamento de Antioquia", Medellín, Corporación Región, 2002.
- JARAMILLO ARANGO, Jesús Alonso, *Plan de Desarrollo Zonal. Intervención ante el Consejo de la ciudad*, Medellín, (sf).
- KLIKSBERG, Bernardo y TOMASSINI, Luciano (compiladores), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, F.E.E.-BID-Fundación Felipe Herrera-Universidad de Maryland, 2000.
- La Planeación participativa, una gestión de todos. Experiencia de Planeación Participativa de desarrollo integral*, Municipio de La Florida, Nariño, 1996.
- Las políticas de El salto social. Documentos Conpes*, agosto de 1994-junio de 1995, Tomo II, Bogotá, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, (s.f).
- LEAL, Francisco y DÁVILA, Andrés, *Cientelismo: El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo y Universidad Nacional, 1990.
- LIGA DE USUARIOS E.S.E, METROSALUD, "Documentos varios sobre constitución y elección de representantes de la misma. Derecho de petición y actas varias", Medellín, Colombia (s.f).
- LINARES RODRÍGUEZ, Jairo, "Las Juntas Administradoras Locales en Bogotá: Real oportunidad de participación ciudadana", en *Revista Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, , N°557, Bogotá, junio – julio 1992
- LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio, "El resquebrajamiento de la cultura oficial. Izquierdas y cultura política. ¿Oposición alternativa?", Bogotá, CINEP, 1994.

- LUNDY, Mark, "Bienestar y participación, una construcción local. Versalles, Valle del Cauca", en *Territorios. Revista de Estudios regionales y urbanos*, N° 1, Bogotá, agosto de 1998 - enero de 1999, pp. 139 y ss.
- MALDONADO, Alberto, *Avances y resultados de la descentralización política en Colombia. Ministerio del Interior*, Bogotá, Departamento de Planeación, GTZ, Colciencias, y Fundación Universidad Central 2001.
- MEDINA, Medófilo, VELÁSQUEZ, Fabio y JARAMILLO, Ana María, *Nuevas formas de participación política*, Bogotá, Iepri-Fescol, 1996.
- MELO, Jorge Orlando, "Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización", en *Colombia: el despertar de la modernidad*, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1991.
- "Memorias de la Tercera Asamblea Nacional de Comuneros", Cali, 1992.
- "Memorias del Foro: Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional", Alcaldía Mayor de Bogotá, Veeduría Distrital, Comité Interinstitucional de apoyo a la planeación local, Observatorio sobre participación ciudadana y control social, Corporación Plural, Bogotá, 2001.
- MESSNER, Dirk, "La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización", en *Nueva Sociedad*, N° 163, septiembre-octubre de 1999.
- MINUJIN, Alberto y BUSTELO Eduardo (editores), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Bogotá, Santillana, 1998.
- PALACIOS, Marco, *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1995.
- PARRA, Ernesto, *La Trocha ciudadana. Diez años de planeación al derecho. Memorias del VI Congreso Nacional 2001*, Bogotá, 2001.
- PARRA, Óscar, "Plan y presupuesto participativos de Pasto: Sistematización de una Vivencia", Pasto, 2002.
- PEÑARANDA GÓMEZ, Roberto, *Descentralización y participación en las localidades del Distrito Capital*, Bogotá, Centro de Publicaciones Esap, 1993.
- PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas, Galac, 1994.
- RED UNIVERSITARIA REUNIRSE, *Pobrezza, gobiernos locales y Red de Solidaridad Social*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1998.
- RESTREPO, Darío I., "La participación social como construcción del interés público entre el Estado y la sociedad", en *Revista Nómadas*, No. 3, DIUC, septiembre de 1995.
- RESTREPO, Luis Alberto. *La participación ciudadana: participación tutelada o participación abierta?*, en *Sociedad civil, control social y democracia participativa*, Bogotá, Fescol, 1997.
- RESTREPO, Martha Mónica, "Facilitamos el desarrollo construyendo región con visión de futuro, Pereira, Área Metropolitana del

- Centro Occidente*", Pereira–Dosquebradas – La Virginia, 1998.
- RESTREPO MESA, Clara Inés, "¿A quién le importa la participación ciudadana?", Corporación Región, Medellín, 2001.
- , "En la cuerda floja la participación en Medellín", Medellín, Corporación Región, Medellín (s.f.).
- RESTREPO, Olga, "La institucionalización del proceso de planificación en Colombia", Bogotá, Fundación Jorge Tadeo Lozano, 1988.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y VELÁSQUEZ, Fabio (editores), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 1994.
- SANTANA, Pedro, *Desarrollo regional y parrós cívicos en Colombia*, Serie Controversia, No. 107-108, Bogotá, Cinep, 1983.
- SANTANA, Pedro, "Movimientos sociales y reforma política en Colombia", en *Revista Foro*, No. 1, Bogotá, septiembre de 1986.
- SARTORI, Giovanni, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.
- , "¿Qué es la democracia?", Bogotá, Altamir Ediciones, 1994.
- SARRIA G., Fabián, "Urgente el cabildeo público por la supervivencia. Los concejales víctimas de la violencia", en *Acuerdo.com*, Revista Institucional de la Federación Nacional de Consejos, Bogotá, 2002.
- SECRETARÍA DE GOBIERNO, *Ciudad política. Participación ciudadana y pensamiento local en Bogotá*, Bogotá, Imprenta Distrital. (s.f.)
- SECRETARÍA DE GOBIERNO DISTRICTAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Y ZETA PERIODISMO INVESTIGATIVO LTDA., *Encuentros Ciudadanos 1998 – 2000. En el camino de la participación, elementos de análisis*, Bogotá, Imprenta Distrital, 2000.
- SEN, Amartya, "Los tontos racionales", en HAHN, F., y HOLLIS, M. (compiladores), *Filosofía y teoría económica*, México, F.C.E., 1986.
- SIERRA, Holmes (editor), *Participación Ciudadana y democracia social, desarrollo regional y medio ambiente, descentralización y gestión del liderazgo indígena*, Cali, CENCOA-KAS, 1997.
- SUNKEL, Oswaldo, "Auge, crisis y renovación del Estado", en *Revista Foro*, N° 20, Bogotá, mayo de 1993.
- SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, *Herramientas para construir ciudadanía. Participación y control en los servicios públicos domiciliarios*, Bogotá, abril de 1998.
- TAMAYO, Marta Lucía, "Transparencia Internacional por Colombia. Para fortalecer el control ciudadano en Colombia", *Colección Cuadernos de Transparencia*, N°2, Bogotá, julio – octubre de 2000.
- TORANZO, Carlos, "La pluralidad y diversidad de la participación", en *Las paradojas de la participación. ¿Más Estado o más sociedad?*, La Paz, Bolivia, OXFAM– DIAKONIA, 1999.

- TOURAINÉ, Alain, y KHOSROKHAVAR, Fharad, *A la búsqueda de sí mismo. Diálogo sobre el sujeto*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- _____, *Transformar ciudad con la ciudadanía*, Bogotá, Editorial Gente Nueva, 1995.
- VALENCIA Alberto (editor), *Exclusión social y construcción de lo público en Colombia*, Bogotá, Cidse-Cerec, 2001.
- VARIOS, *Entre el fuego: tres experiencias de participación en zonas de conflicto armado*, Bogotá, Parcomún-Instituto María Cano, marzo de 2000.
- VARIOS, *Enlaces y rupturas*. Bogotá, Diakónía-Parcomún, 2002.
- VARIOS, *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Corporación Región, Universidad Nacional y Fundación Social, 2002.
- VEEDURÍA DISTRITAL, *Observatorio ciudadano al régimen subsidiado en salud en el Distrito Capital. Memorias*, Bogotá, noviembre de 2001.
- VELÁSQUEZ, Fabio, "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia", en *Revista Foro*, No.1, Bogotá, septiembre de 1986.
- _____, "Los movimientos populares y la reforma municipal. Comentarios a la ponencia de Pedro Santana 'Movimientos sociales, democracia y poder local'", en SEGURA, Nora, *Colombia: democracia y sociedad*, Bogotá, Cidse-Fescol, 1988.
- _____, "Una democracia participativa para Colombia", en *Revista Foro*, N°16, Bogotá, diciembre de 1991.
- _____, "Participación ciudadana y modernización del Estado", *Revista Foro*, N° 17, Bogotá, abril de 1992.
- _____, "Descentralización y gestión municipal. En busca de una alternativa democrática", en *Boletín Socioeconómico*, N° 24-25, Cali, Universidad del Valle, 1992.
- _____, "La planeación en Colombia: ¿Es el tiempo de la gente?", en *Revista Foro*, N° 26, Bogotá, mayo de 1995.
- _____, "Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia", en *Revista Nómadas*, No. 3, Bogotá, septiembre de 1995.
- _____, "La descentralización en Colombia: Antecedentes, desarrollos y perspectivas", en VARIOS, *¿Descentralizar en América Latina?* Serie Gestión Urbana. Vol. 3, Programa de Gestión Urbana – PGU, UNCHS – PNUD – Banco Mundial – GTZ, 1995.
- _____, "El sistema nacional de planeación en Colombia: notas y propuestas", en *Revista Foro*, N° 28, Bogotá, enero de 1996.
- _____, *Ciudad y participación*, Cali, Universidad del Valle, 1996
- _____, "Descentralización y gestión local en América Latina", en VARIOS, *América Latina: entre el desencanto y la esperanza*, Bogotá, EZE -Viva la Ciudadanía, 1997.
- _____, *Gestión local y participación. El Consejo Municipal de Planeación de Cali*", Cali, Universidad del Valle, 1998.

- _____, "Gestión local y política social. Notas para la definición de un enfoque", en *Revista Foro*, No. 37, octubre de 1999.
- _____, "Descentralización y combate a la pobreza en la región andina", ponencia del Taller "Descentralización y superación de la pobreza en el área andina", Cartagena, 2000.
- _____, "La agenda de la descentralización en Colombia", en *Revista Foro*, N° 38, Bogotá, marzo de 2000.
- _____, "Desarrollo local y globalización. Una reflexión sobre América Latina", en *Sociedad y Economía*, N° 1, Cali, septiembre de 2001.
- _____, "Desencantos y promesas: a propósito de la participación en la gestión local en Colombia", en BURCHARDT, Hans-Jürgen y DILLA, Harold, *Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización*, Caracas, Nueva Sociedad, 2001.
- VELÁSQUEZ L., Luis Fernando, "Modernización institucional y gerencia pública: Apuntes sobre la experiencia de participación ciudadana en el control fiscal en Colombia", Bogotá, Contraloría General de la República, 2002.
- VILLARREAL BARÓN, José Miguel, *La planeación local. Espacios para la participación ciudadana y comunitaria*, Edición 2, Bogotá, Ed. Tiempo de leer, 2001.

Este libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* se terminó de imprimir en junio de 2003 en los talleres de LitoCamargo Ltda., los textos fueron levantados en fuente Schneidler en 10,5 puntos. La presente edición consta de 1.500 ejemplares. Bogotá D.C., Colombia.

