

# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
Bogotá, D.C. Colombia. Edición No. 68. Septiembre de 2009. Valor \$15.000

## La gestión de la ciudad en América Latina

Gestión democrática en la Ciudad de México

Gobierno urbano, democracia y participación  
En la ciudad de Buenos Aires

Santiago: una ciudad neoliberal

La política pública de participación en Bogotá

ISSN 0121-25559



9770121025509

# Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo

Especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo

7a Cohorte - Año académico 2010



ESCUELA LATINO  
AMERICANA DE  
COOPERACIÓN  
Y DESARROLLO

La Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo es un centro de formación superior e investigación de la Universidad San Buenaventura de Cartagena (Colombia) en convenio con la Universidad de Pavía y el Instituto Universitario de Estudios Superiores de Pavía (Italia).

La Especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo es un programa de postgrado presencial diseñado sobre la realidad socioeconómica y cultural de Latinoamérica y el Caribe, su talento humano y sus prioridades en materia de Cooperación Internacional para el desarrollo regional.

Responde a la necesidad creciente de formar especialistas que comprendan la compleja realidad latinoamericana y contribuyan a dinamizar sus procesos de desarrollo.

El programa otorga dos clases de becas a estudiantes latinoamericanos por concurso:

- Reducción del 50% del valor de la matrícula para 10 estudiantes.
- Beca de sostenimiento, por valor de 4.200.000 pesos colombianos para 10 estudiantes. Este valor se fraccionara en 6 cuotas mensuales durante el periodo de clases. Estará reservado para estudiantes que no obtengan la reducción del 50% en el valor de la matricula y que provengan de otras ciudades de Colombia, respecto a Cartagena o de otros países de América Latina y Caribe.

## Mayores informes:

Calle Real de Ternera, Universidad de San Buenaventura

Cartagena de Indias - Colombia

PBX: (57) (5) 653 5530 Ext. 139 Directos: (575) 653 7603 - 653 7532

E-mail: [inscripcionesescuela@usbctg.edu.co](mailto:inscripcionesescuela@usbctg.edu.co).

Estimado/a lector/a,

Para la Revista Foro es de gran importancia conocer las impresiones y comentarios de sus lectores. Por esta razón le estamos invitando a diligenciar un cuestionario virtual cuya información será de gran ayuda para continuar mejorando y promoviendo este esfuerzo editorial.

Acceda al cuestionario virtual a través de la siguiente dirección:  
[www.foro.org.co/encuesta.htm](http://www.foro.org.co/encuesta.htm)

De antemano muchas gracias por su cooperación y apoyo.

# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 68 \$ 15.000 Septiembre de 2009

## Director

Pedro Santana Rodríguez

## Editor

Fabio E. Velásquez C.

## Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Esperanza González Rodríguez

Fabio Velásquez Carrillo

Pedro Santana Rodríguez

Ricardo García

## Colaboradores Internacionales

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzer, Edison Núñez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Gustavo Riofrío, Rossana Reguillo (México), Federico Arnillas y Gustavo Riofrío (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner y David Slater (Inglaterra), Carlos Jiménez, Jordi Borja y Carlos Guerra Rodríguez (España), Candido Grzybowski (Brasil), Alfredo Rodríguez (Chile) y Boaventura de Sousa Santos (Portugal).

## Asamblea de Miembros

Pedro Santana, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Fabio Velásquez, Enrique Vera Durán, Esperanza González, Adolfo Álvarez, Diógenes Rosero Durango, Humberto Arboleda.

## Diagramación

Edgar Duarte Forero

## Carátula

Glaf\*. <http://www.flickr.com/photos/glaf/>

El material fotográfico de esta revista está cubierto por licencias CreativeCommons que permiten su uso para objetivos no comerciales.

## Impresión

Panamericana Formas e Impresos

## Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

## Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Teléfonos: 282 2550

Fax: 286 1299

Apartado Aéreo 10141

Bogotá D.C. - Colombia

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)

## Contenido

### Editorial

La derecha aliada con los poderes criminales se aferra al poder

2

### La gestión de la ciudad en América Latina

Participación ciudadana, gestión pública y gobernanza local: A propósito de la Ciudad de México

5

*Manuel Canto Ch.*

Las contradicciones de la construcción democrática en la Ciudad de México: Alcances y limitaciones de la democracia institucional

20

*Lucía Álvarez E.*

Gestión democrática en la Ciudad de México. Balance de la relación gobierno-sociedad

32

*María Cristina Sánchez-Mejorada F.*

Gobierno urbano, democracia y participación en la ciudad de Buenos Aires

46

Pedro Pérez, Facundo Labanca e Ivana Socoloff

Santiago: Una ciudad neoliberal

60

*Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez*

La política pública de participación en Bogotá: ¿Una tarea imposible?

77

*Fabio E. Velásquez C.*

Baranquilla: de la esperanza al desencanto.

91

Dos décadas de gobierno local

*Blas Zubiría M.*

Participación ciudadana y buen gobierno: el presupuesto participativo como aporte a la democratización de la ciudad de Medellín

105

*Yulieth Carvajal L.*

### Sobre el conflicto armado

El fracaso de la paz con las autodefensas y el rearne paramilitar

115

*León Valencia A.*

Revista Foro es editada, impresa y distribuida gracias al apoyo de las agencias de cooperación Oxfam Novib y EED.



## Editorial

# La derecha aliada con los poderes criminales se aferra al poder

**E**n la noche del martes 2 de septiembre con 85 votos, de los cuales una buena parte corresponde a los representantes suplentes de los detenidos por sus alianzas con los grupos criminales de los paramilitares, se aprobó el proyecto de ley que busca la convocatoria de un referendo para que se apruebe una reforma constitucional que le permita a Uribe aspirar a un tercer período de gobierno. La prensa informa que a pesar de padecer de la gripe AH1N1 Uribe en persona llamó a varios representantes a la Cámara para asegurarse de que votaran afirmativamente el proyecto mediante el cual busca quedarse en el poder por cuatro años más...por ahora.

Todos los factores de poder se han puesto en movimiento para buscar que la alianza, nacida en 2002, a través de la cual los grupos paramilitares financiaron y se aliaron con sectores de clase política tradicional alrededor de la candidatura de Álvaro Uribe Vélez, lo sostenga en el poder. Esta afirmación esta sustentada en las declaraciones que tanto Salvatore Mancuso como Diego Fernando Murillo, alias don Berna han hecho en sus últimas cartas públicas. Como lo hemos afirmado en estas mismas páginas, dicha alianza buscó en un comienzo definir un marco jurídico que garantizara la impunidad comprando el silencio de los comandantes paramilitares a cambio de penas blandas y mantenimiento de sus fortunas ligadas al narcotráfico. Este marco legal fue el que aprobó el Congreso de la República en la versión original de la llamada Ley de Justicia y Paz, ley 975 del año 2005. A este arreglo realizado por el gobierno del presidente Uribe a través del Consejero de paz y negociador, Luis Carlos Restrepo, se le atravesó la Corte Constitucional inicialmente, mediante fallo que declaró inconstitucionales los aspectos más notorios de impunidad y que relegaban a las víctimas a un segundo plano. Este fallo histórico exigió que para acceder a penas blandas de entre cinco y ocho años los paramilitares debían declarar toda la verdad y entregar todos sus bienes para la reparación a las víctimas.

En un segundo momento fue la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia la que en el mes de Octubre de 2006 inició el proceso penal que busca desmantelar la alianza macabra entre la clase política y los grupos paramilitares. Hasta el momento son 85 parlamentarios los vinculados formalmente a la investigación, lo que representa el 31.5% del total del Congreso de la República. La afirmación que debe ser más exacta fue la que al comienzo del proceso hizo Salvatore Mancuso, quien señaló que ellos tenían el 35% del total del Congreso de la República. La Sala Penal se está aproximando a esta cifra, teniendo que soportar todos los vejámenes por parte del gobierno del presidente Uribe: interceptaciones ilegales a los jueces de la Corte Suprema de Justicia por parte de una dependencia que depende directamente de la presidencia de la República, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS; amenazas de muerte, lo cual ha incluido no sólo sufragios sino el boicot de un carro al servicio



de la magistrado de dicha sala, María del Rosario González de Lemos. Los miembros de la Sala han sido acusados por el propio Uribe de ser aliados de los terroristas; uno de ellos, el ex presidente de la Corte Suprema, Cesar Julio Valencia, fue acusado ante la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes por el propio Uribe ante el señalamiento del magistrado de que Uribe lo había llamado para abogar por su primo acusado de nexos con los grupos paramilitares en este propio organismo. El magistrado Valencia se ha reafirmado en sus señalamientos. Pero, quizás lo más tenebroso consiste en la reunión en la cual participaron varios funcionarios de la presidencia de la República con Antonio López, alias Job, desmovilizado y ficha clave del paramilitar Diego Fernando Murillo, alias Don Berna. El motivo de la reunión era el de realizar operativos y montajes para tratar de mancillar la honra de los magistrados hurgando en su vida privada. Sus cuentas y patrimonio fueron examinados por el DAS, contra algunos de ellos y principalmente contra el Magistrado Auxiliar Iván Velásquez quien coordina las investigaciones sobre la llamada parapolítica. Posteriormente Antonio López fue asesinado.

Otro aspecto que merece atención está relacionado con las múltiples irregularidades que se presentaron en la aprobación del Acto legislativo que permitió la primera reelección de Uribe. Hoy se sabe que el gobierno compró el voto de muchos parlamentarios de la coalición de gobierno. Yidis Mediana y Teodolindo Avendaño, así como el ex parlamentario Iván Díaz Mateus, han sido condenados por la Sala Pernal de la Corte al comprobarse plenamente el delito de cohecho en el trámite y aprobación de la reforma constitucional. Ahora la Corte dirige sus investigaciones hacia 15 parlamentarios acusados de comprometer su voto a cambio de notarías, como es el caso en investigación del vicepresidente del Partido Conservador, Alirio Villamizar, quien aparentemente no sólo recibió notarías sino que estableció todo un sistema de cobro para los funcionarios que son su cuota en el gobierno, incluidas las dos notarías que –se dice– le fueron adjudicadas para aprobar la primera reelección de Uribe. En igual situación se encuentran otros catorce parlamentarios denunciados por Manuel Cuello Baute, ex Superintendente de Notariado y Registro.

En el trámite del proyecto de ley que busca la convocatoria del referendo que posibilitaría habilitar a Uribe como candidato se han cometido toda clase de irregularidades. Se volaron los topes definidos por el Consejo Nacional Electoral para su financiamiento; se ha denunciado el uso de recursos públicos a cambio del voto de los parlamentarios; se adulteraron las cuentas y se escondió el financiamiento por parte de David Murcia Guzmán y su firma DMG; se tramitó de manera irregular el proyecto y se cambió la pregunta para permitir a Uribe ser candidato en el año 2010; en fin, para no extendernos, se han anotado por los menos 16 vicios de forma en el trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República. Pero quizás lo más notorio es que el proyecto de ley viola abiertamente el fallo de la Corte Constitucional que permitió la primera reelección de Uribe que expresamente prohibió por inconstitucional una segunda reelección. En aquel fallo la Corte Constitucional estableció que una segunda reelección sustituiría la Constitución y acabaría con la división de poderes. Pese al fallo el Congreso aprobó el referendo y la nueva Corte Constitucional deberá fallar sobre la inconstitucionalidad del referendo reeleccionista. Todo estaría claro si la Corte que examina ahora el proyecto de ley fuera la misma Corte, pero no es así y en la nueva Corte el gobierno tiene por lo menos tres magistrados postulados directamente por el propio presidente Álvaro Uribe Vélez. En esta nueva realidad se medirá la independencia de la nueva Corte.

Pero lo más grave no es que sucedan todas estas anomalías sino que no se haya levantado un movimiento ciudadano de rechazo al proyecto reelecciónista y en defensa de la Constitución de 1991. Lo más notorio, según estudios y encuestas recientes, es el hecho de que un 35% de colombianos estén dispuestos a respaldar de cualquier forma la reelección, así ella esté empañada por los apoyos de los parlamentarios enredados en sus relaciones con los grupos paramilitares, o que se utilice abiertamente el erario público para satisfacer la voracidad del clientelismo tradicional. Como se ha escrito recientemente, lo que se ha empotrado en el poder es una coalición de clientelistas con criminales para gobernar el país. Lo que se ha perdido es la decencia en la política y frente a ello lo que más nos sorprende es el silencio de las mayorías nacionales embrujadas por el proyecto autoritario. Todo se justifica, incluido el uso de medios ilícitos, con tal de derrotar a las guerrillas. Este es el mensaje.

Precisamente el acierto de la reciente Cumbre Social y Política fue trazar una ruta de acción frente al proyecto reelecciónista. En efecto la Cumbre decidió que es necesario actuar ahora en el escenario de la Corte Constitucional a la cual habrá que acudir para intentar frenar allí el proyecto autoritario. En un siguiente paso deberá organizarse la Alianza Ciudadana que busque promover la abstención activa para impedir la aprobación del referendo en las urnas. Esta alianza deberá reunir a todos aquellos que se oponen a la reelección aún con los uribistas que se han manifestado en contra de la reelección del presidente Uribe para un nuevo período presidencial. Estas son las tareas del momento y a ella llamamos a nuestros lectores.

Bogotá, D.C. Septiembre de 2009.



# Participación ciudadana, gestión pública y gobernanza local: A propósito de la Ciudad de México

Manuel Canto Ch.\*

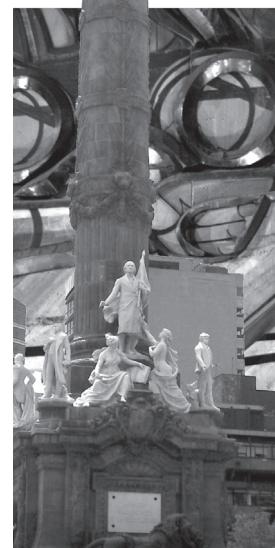
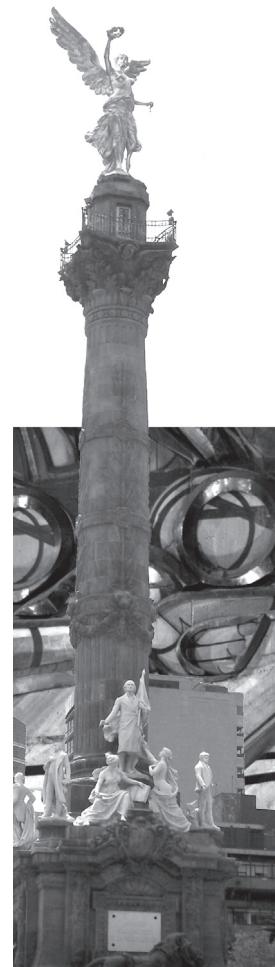
## Introducción

La participación ciudadana en las políticas públicas ha merecido una amplia discusión en el debate académico desde hace ya varios años; sucesivamente se han puesto de relieve: los alcances de las experiencias, el aporte a la reflexión política tematizados en la democracia participativa y deliberativa, el análisis desde las organizaciones de la sociedad civil de las ventajas y restricciones de las instancias participativas, los avances que representa para la formulación de alternativas en distintas áreas del desarrollo social, entre otros asuntos importantes.

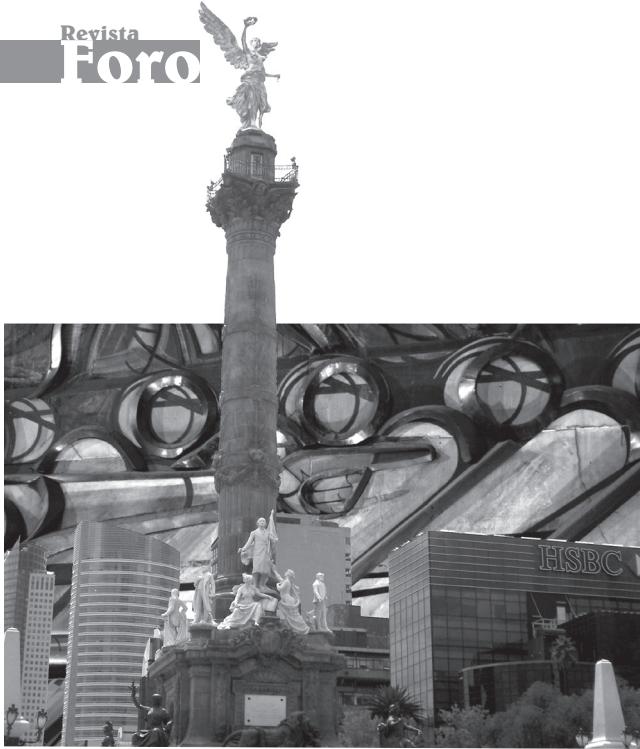
Un ángulo de reflexión sobre el cual hay aún pocos materiales es el que se refiere a las transformaciones de las formas de gestión pública de lo social, que se han dado tanto a partir de la interpellación social a los gobiernos (“desde abajo”), como a partir de los lineamientos estandarizados de los organismos financieros multilaterales (“desde arriba”), lo que sin duda ha llevado a la transformación de la lógica decisoria de los Estados nacionales, al volverse más difuso el ejercicio de su soberanía, lo cual ha sido tematizado en la categoría de gobernanza.

Hoy los gobiernos parecen tener muy pocos espacios para la innovación, uno de ellos es el del desarrollo social en el cual, si bien se perciben también tendencias hacia la estandarización de sus políticas impulsadas -como las económicas- por los organismos financieros internacionales, quedan aún márgenes para operar innovaciones. Estas potencialidades innovadoras requieren de fuertes ingredientes de experimentación, para la cual los Estados nacionales tienen fuertes limitaciones, lo mismo que las sociedades civiles que no fácilmente pueden alcanzar mecanismos eficaces de influencia en el ámbito nacional sin enfrentarse a los dilemas aún no resueltos que plantean la representación y la delegación. Durante mucho tiempo se apostó también a que el ámbito participativo por excelencia sería el de los gobiernos locales, lo que arrojó experiencias muy valiosas, pero también muchas frustraciones derivadas de las escasas posibilidades de estos gobiernos para influir sobre aspectos sustantivos del desarrollo social.

Un ámbito de estudio interesante puede ser el de los mesogobiernos, estaduales o regionales, dado que por su dimensión cuentan con recursos propios y con cierta



\* Doctor en Sociología, Profesor – Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, en la maestría en Políticas Públicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF.



competencia con otras unidades de gobierno que les permite experimentar; a la vez, las sociedades civiles de estos espacios subnacionales de mesonivel, pueden también construir estrategias complejas que les permitan contribuir de manera real a la generación de políticas innovadoras.

En este trabajo se optó por el análisis de la Ciudad de México, la que, al igual que otras capitales de América Latina, experimentó en la décadas de los noventa procesos de ajuste político – institucional, que catalizaban dinámicas políticas del ámbito nacional, planteándoseles el reto de generar políticas de nuevo cuño que hoy estamos en posibilidades de evaluar, como en el caso de este trabajo, en cuanto a la relación específica entre la política de desarrollo social y la participación ciudadana. De aquí la razón de las tres notas constitutivas del título.

## Los referentes teóricos

### Sobre el concepto de Gobernanza

Ya es un postulado de la ciencia política contemporánea que el Estado no agota el ámbito de lo público, así como que tampoco el mercado y la empresa agotan el ámbito de lo privado y, con ello, el asunto de la participación de las organizaciones de la sociedad en los asuntos públicos dejó de ser marginal para ubicarse en el centro de las preocupaciones. Los cambios que ha experimentado la acción gubernamental y la relación Estado–sociedad hacen que

para vislumbrar el horizonte de formación de políticas con participación de la sociedad la *Gobernanza* sea uno de los conceptos de referencia obligada. En tanto que es una categoría de uso relativamente reciente existen varias definiciones, una de ellas de su principal introductora Renate Mayntz quien señala que "...actualmente se recurre a *governance* sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado" (2000, p. 1)<sup>1</sup>.

El proceso de implantación de esta categoría supone dos visiones sobre los gobiernos que tienen que ser tomadas en cuenta: por un lado, el declive del concepto tradicional de soberanía estatal. Los estados tienden a ser rebasados por relaciones estructurales de interdependencia, se convierten en regulados más que en reguladores, atrapados en una red de juegos cuyo control se les escapa. Por otro lado, el postulado según el cual las decisiones corresponden al acuerdo entre múltiples actores, ninguno de los cuales puede determinarlas por sí sólo, por lo que los procesos decisionales dependen del acuerdo y la interacción entre varios de ellos "...que tienen intereses contradictorios, pero que son lo suficientes independientes entre sí para que ninguno pueda imponer una solución por sí solo, y a la vez son lo suficientemente dependientes como para que todos pierdan si no se encuentra alguna solución". (Chevalier, 2003. p. 207).

<sup>1</sup> Para otros como Luis Aguilar *gobernanza* hace referencia a "... la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno..." (Aguilar, 2006. p. 80). Para la CEPAL la expresión tiene un sentido más técnico, si bien lo relaciona con la legitimidad: "Gobernanza, entendida como la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva, lo que hace necesario que las instituciones gozen de legitimidad. Gobernabilidad, entendida como la habilidad del Estado para satisfacer el interés público por encima de los intereses particulares de quienes gozan de diferentes formas y grados de poder". (CEPAL, 2007. p. 135). En la visión europea es "...el modo en que las sociedades adoptan y ponen en práctica las decisiones colectivas relativas a la regulación de los problemas sociales." (Morata, 2004. p. 23).

Sobre *Gobernanza* existen diversas visiones<sup>2</sup>: la gobernanza fue vista como un método de dirección de la sociedad y, en las visiones más conservadoras, se trata fundamentalmente de la intervención de los agentes económicos privados en el gobierno; en lo que las diferentes expresiones están de acuerdo es en que: “el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado ‘facilitador’”(Peters, 2004. p. 85).

En las visiones más progresistas hablar de gobernanza implica no reducirla a las buenas prácticas administrativas, ni a la intervención de las empresas, sino que efectúa un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas, recorriendo la complejidad social que la vincula “...al desarrollo social y a la participación democrática de todos los concernidos en las decisiones...[requiere] la inclusión de los principios de democracia, de respeto de los derechos humanos y a las culturas locales, de la participación de los actores de la sociedad civil...de descentralización del poder y descentralización de la gestión, [todas ellas] como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática” (Milani, et al., 2002. p. 14). Planteadas así las cosas, necesariamente conducen al tema de la participación ciudadana en las políticas públicas.

### La participación ciudadana

Estamos ante lo que se podría llamar una *segunda generación* de estudios sobre la participación, tal vez su característica básica sea menos la búsqueda de legitimación, predominante en la primera, y más el análisis de las consecuencias sobre las políticas públicas y sobre la estructura de gobierno. La falta de avances al respecto hizo que la atención se centrara durante mucho tiempo en los criterios de orientación de las políticas (marco normativo fundamentalmente) y sobre la agenda; ahora me parece que ya se puede discutir en el ámbito de las decisiones y de la implementación, lo que,

como lo sugieren los diversos analistas de la implementación, muestra la naturaleza política de las políticas públicas, pero esta misma naturaleza política se la enfoca ahora, ya no tanto en los juegos de poder entre los aparatos de gobierno, sino entre el gobierno y la sociedad y, al menos por ahora, con un énfasis en el ámbito local<sup>3</sup>.

Lo que se pretende explorar ahora es la relación de la sociedad con los mesogobiernos a partir de formas de organizaciones complejas –distintas de las que suelen encontrarse en el ámbito local- y bajo múltiples enfoques de participación, no solamente entendida como complemento de la gestión gubernamental o de la democracia representativa, sino en un enfoque de influencia amplia en las diversas fases de las políticas públicas, en particular –como es el caso del presente trabajo– de las políticas de desarrollo social.

Que las diversas formas de organización social puedan influir sobre las políticas públicas depende de múltiples factores: se trata, por un lado, de la disponibilidad del gobierno, incluidos sus requerimientos de legitimación, y, por otro, de la capacidad de presionar y proponer de las organizaciones de la sociedad. Estas capacidades se pueden agrupar en tres fundamentales:

*Políticas:* se relacionan tanto con el arraigo en núcleos sociales amplios como de experiencias en la negociación con el gobierno;

*Técnicas:* tienen que ver con la *expertisse* en los asuntos de la materia sobre la cual pretenden intervenir en sus políticas;

<sup>3</sup> Ya en otros trabajos he comentado acerca de la diversidad de sentidos con los que se habla de participación ciudadana en las políticas públicas, he planteado la multiplicidad de niveles que implica hablar de la participación ciudadana en las políticas públicas; si reconocemos diversas fases en las políticas y diversos niveles en la participación podríamos obtener una matriz del siguiente tipo:

Fases de las PsPs	Niveles de la participación					
	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda						
Ánalisis de Alternativas						
Decisión						
Implementación						
Evaluación						

En: Canto (2002A).

<sup>2</sup> El asunto de los diversos enfoques y la relación con derechos, democracia y desarrollo los he trabajado en el texto *Gobernanza y Participación Ciudadana Frente al Reto del Desarrollo*. (Canto, 2008).

**Organizacionales:** referidas a su capacidad de mantener la cohesión interna, gestionar sus recursos, dirimir los conflictos y administrar los liderazgos.

Son pocos los instrumentos participativos que trascienden el nivel de la consulta y aún menos los que tienen que ver con una estrategia general de gobierno, aún en el ámbito de lo local. En consecuencia, una mirada desde el proceso de gestación y diseño de las políticas, poniendo énfasis en las dimensiones político-organizacionales, parece que podría ser un aporte útil.

## La gestión pública

Analizar la participación social en la gestión pública se vuelve aún más necesario cuando vemos que las fórmulas inspiradas en el mercado como único eje rector de las políticas ya no permiten plantear y mucho menos resolver los problemas de la región; no sólo porque los resultados han estado muy lejos de los esperado, sino porque sus consecuencias negativas han generado un clamor por el retorno de la política. Un ejemplo es el informe elaborado por el BID en 2006 sobre *La Política de las Políticas* que señala:

*Debido al éxito moderado en lo que atañe al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza y la desigualdad, el entusiasmo por las reformas ha mermado en los últimos años. En cambio, han surgido dudas con respecto a la eficiencia de las mismas y un debate sobre el rumbo que deberían tomar la política económica y social a fin de alcanzar la elusiva meta del crecimiento sostenible con equidad a la cual aspiran todas las sociedades latinoamericanas.*

El mismo informe señala más adelante:

“Un enfoque exclusivamente tecnocrático para la formulación de las políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política...los procesos políticos y de

formulación de políticas son inseparables” (p. 4).

La participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la gobernanza y por tanto en el centro de los desafíos a la gestión pública, lo que implica abordar estos desafíos teniendo en cuenta tres referentes básicos: democracia, desarrollo y derechos. Estos son los tres referentes que guían la búsqueda de los actores de la sociedad civil al reclamar adecuaciones en la gestión pública que permitan su intervención en distintos niveles en las diversas fases de las políticas. Este reclamo está dando lugar a una nueva etapa de politización de la sociedad civil latinoamericana<sup>4</sup> que trasciende la visión reducida de la participación ciudadana como sola tecnología de gobierno para la dirección de la sociedad, o como sólo complemento de la acción gubernamental vía el control sobre el aparato administrativo, sin participación en las decisiones; habrá que ver la intervención de los ciudadanos como portadores de derechos. Podemos decir que hay por los menos dos enfoques sobre el sentido de la participación ciudadana que conducen a diversos énfasis, no necesariamente contrapuestos, resumidos en el cuadro número 1.

Incluso una visión de la complejidad de la participación ciudadana ha llevado a redefinir la visión sobre la Reforma del Estado, la que no se puede ver solamente como adecuaciones gerenciales, ni sólo como modificación de las reglas de relación entre los actores políticos, sino también como instrumentos eficaces de la participación de las diversas formas de agregación social en la conducción de lo público, más allá también de pretender

<sup>4</sup> Despues de una primera etapa en las que las diversas formas de organizaciones de la sociedad civil contribuyeron a la transición a la democracia en Latinoamérica (entre los 70 y 80, con variaciones en los diversos países), se siguió una etapa en las que gobiernos, grupos empresariales, agencias de cooperación internacional y algunos organismos multilaterales pretendieron la re-funcionalización de las OSC, limándoles sus aspectos más críticos y pretendiendo convertirlas únicamente en ejecutoras de los programas gubernamentales en una perspectiva más de asistencia que de desarrollo social, así el intento de sustituir la expresión eminentemente política de organizaciones de la sociedad civil por “tercer sector” hoy se encuentra en retroceso y se perfila hacia el futuro una nueva politicidad, a partir de la experiencia latinoamericana, del concepto de sociedad civil.

convertir a las organizaciones de la sociedad en extensiones o imitaciones de las estructuras burocráticas de gobierno.

### El desarrollo social

Las adecuaciones que experimentaron los gobiernos latinoamericanos como consecuencia de las décadas del ajuste conservador disminuyeron significativamente sus funciones de regulación económica y experimentaron, por tanto, un crecimiento relativo de las funciones de regulación social, si bien más con un enfoque de Estado asistencial que de promotor del desarrollo social. Actualmente se pretende en diversos enfoques recuperar las dimensiones más amplias de la política social, rebasando el estrecho marco de las transferencias focalizadas del “combate a la pobreza”, a la promoción del desarrollo social y a la reconstrucción del tejido social. Esta búsqueda de alternativas se ha visto limitada en las políticas nacionales, en parte por la dependencia que guardan con los lineamientos de los organismos multilaterales, por lo que ha sido en los mesogobiernos donde los nuevos enfoques se han podido desarrollar, particularmente los de las grandes ciudades, seguramente porque tienen la capacidad presupuestaria necesaria para realizar innovaciones.

Hoy se demanda enfocar la política social, ya no sólo como atención a los “residuos” de una sociedad, sino como acciones que impactan a la misma estructura social, que tienen que ver con las formas de socialización y de construcción de actores, así como con la cooperación entre gobiernos – mercados – familias y organizaciones de la sociedad (Adelantado et al. 1998). Ante los fracasos de las políticas sociales focalizadas de manera individual empieza a extenderse un consenso sobre los aspectos que se requiere modificar, entre ellos: “...i) Definir el derecho a un “nivel mínimo de bienestar”...; ii) Incorporar a la clase media como beneficiaria de una política social más amplia... iii) Hacer hincapié en el potencial (y las limitaciones) de los pobres y de la clase media para poseer y acumular activos... iv) Crear y fortalecer mecanismos de participación social y de rendición de cuentas democrática de la política social.” (Solimano, 2005. p. 52)

### Cuadro 1. Enfoques sobre el sentido de la participación ciudadana

Participación como correcciones del <i>Pathos de la democracia</i>	Participación como realización de derechos ciudadanos
Énfasis en acotar el poder del Estado	Énfasis en orientación de políticas
Énfasis en derechos civiles y políticos	Énfasis en derechos económicos y sociales
Énfasis en rendición de cuentas y en transparencia de la gestión pública	Énfasis en definición del problema y decisión en función de necesidades sociales
Énfasis en participación individual	Énfasis en la participación colectiva

A la complejidad inherente a la reconstrucción de estrategias eficientes y eficaces para enfrentar los problemas sociales en América Latina se añade necesariamente la complejización de sus formas de gestión, particularmente las de los gobiernos subnacionales, los cuales se ven enfrentados a situaciones de competencia por un mercado de recursos fiscales y de los organismos multilaterales, en los que, como se ha señalado para la Unión Europea “...encuentran nuevas oportunidades para desplegar estrategias autónomas por encima de los respectivos Gobiernos centrales, entrando en relación con las instituciones supranacionales...” (Morata, 2004. p. 21). Relaciones gobierno–sociedad y relaciones intergubernamentales más complejas fuerzan a pensar de distinta manera la gerencia social, como dos manifestaciones de un mismo problema.

Desafíos de este tipo deben enfrentar los gobiernos de las grandes ciudades en Latinoamérica; dentro de ellos se encuentran tres que pondré de relieve: a) la coordinación y articulación entre las distintas agencias de gobierno encargadas del desarrollo social, particularmente cuando implican a distintos órdenes de gobierno, abarcando entonces el ámbito de las relaciones intergubernamentales; b) la capacidad real de los mecanismos de participación ciudadana para influir en las políticas, incluyendo las decisiones, la implementación y la evaluación, y c) la resultante de la intersección entre ambas, es decir, la retroalimentación que pueda

existir entre articulación e integración. Frente a estos desafíos propondré algunas observaciones que se derivan de la política social en la Ciudad de México.

## **La gestión de la política social en la Ciudad de México**

Como en varios países de América Latina, en México la ubicación política de su capital ha sido un asunto no del todo resuelto, que ha generado cambios y tensiones desde la última década del siglo anterior, como ejemplos podemos tener Buenos Aires y Bogotá (Pírez, 2008; Velásquez, 2008). El gobierno de la Ciudad de México durante casi medio siglo fue una dependencia más del Gobierno Federal. Era gobernado por un Regente, designado directamente por el Presidente de la República y como tal formaba parte de su gabinete, no había ningún órgano legislativo, la participación de la población (a la fecha de casi nueve millones de habitantes) se reducía a la elección, no precisamente transparente, de diversas formas de representación (Consejos Vecinales, Jefes de Manzana), sin un estatus jurídico claro ni funciones definidas.

Diversos hechos fueron haciendo evidente a los habitantes de la Ciudad la limitación a sus derechos políticos derivada del control federal sobre la ella; tal vez el más significativo haya sido el del sismo de 1985, ante la inicial pasividad gubernamental la población se volcó a las calles en auxilio de las varias decenas de miles de víctimas y a la reconstrucción de la Ciudad, como una reacción ciertamente espontánea pero que permitió que emergiera la capacidad de liderazgo de múltiples formas de organización social que desde tiempo atrás existían: organizaciones civiles, de demandantes de vivienda, de gestión de servicios urbanos, de cultura, etcétera, y que, a la vez, sobre la base de esta experiencia, se constituyeran muchas otras organizaciones. Fue la constatación de la sociedad de su capacidad organizativa, propositiva e, incluso, autogestionaria.

El reclamo de derechos políticos se fue manifestando de manera continua y creciente, hasta llegar al plebiscito del año 1993 que, organizado de manera independiente por la propia ciudadanía, expresó de manera



contundente que reivindicaba su derecho a elegir gobernantes. Finalmente, en julio de 1997 la ciudadanía del Distrito Federal eligió por primera vez a su gobernante, surgido de una reforma jurídica que dotó de un régimen político restringido a la Ciudad de México, se estableció una base jurídica de las instituciones de la Ciudad de México; a diferencia de los estados que tienen su propia constitución, aquí se estableció un Estatuto de Gobierno, la Constitución Federal establece un jefe del Ejecutivo, en todos los estados llamado Gobernador, en el DF se le designó como Jefe de Gobierno; a diferencia y similitud de los demás estados el DF tiene un órgano legislativo, en aquellos llamado Congreso, en éste Asamblea Legislativa.

A diferencia de los estados que ejercen todas las funciones que la Constitución Federal no guarda para el gobierno federal, en el caso de la Ciudad de México el legislativo federal mantiene para sí la aprobación del presupuesto público local y el ejecutivo federal se reserva la designación del procurador de justicia y del jefe de policía. Los estados de la federación se organizan a partir de Municipios con un presidente municipal a la cabeza, la Ciudad de México se organiza a partir de Demarcaciones Territoriales (para las que se mantiene el antiguo nombre de Delegaciones) con un Órgano Político Administrativo –unipersonal- a la cabeza (que mantiene el

nombre de Delegado). A diferencia de los estados que tienen un Cabildo que acota las decisiones del presidente municipal, en el DF los Delegados deciden sin ningún contrapeso local, lo cual, como veremos más adelante, genera múltiples retos a la gestión de la política social. En síntesis, el estatus de la Ciudad de México es el de un cuasi estado de la federación; el hecho de que no lo sea deja áreas significativas de decisión en manos de la federación, lo que origina continuas diferencias entre el gobierno de la Ciudad (GDF en adelante) y el gobierno federal.

Desde 1997 la Ciudad de México ha tenido tres elecciones de Jefe de Gobierno, todas ellas ganadas por la izquierda (Partido de la Revolución Democrática, PRD en adelante), cuatro elecciones de legislatura local en las que este mismo partido ha tenido mayoría absoluta, tres elecciones de Delegados en las cuales el PRD ha obtenido al menos 13 de las 16 Delegaciones<sup>5</sup>, los dos jefes de gobierno electo que han concluido ya su período han sido candidatos a la presidencia de la República, el segundo quedó –en unas muy poco transparentes elecciones- a menos de medio punto de ganar la contienda. Por supuesto que el voto tan consistente por la izquierda en el DF –caso único en el país- lleva a rastrear algunas posibles interpretaciones, necesarias para continuar con el tema central de este trabajo.

Al igual que en muchos países, gobernar la capital permite una exposición política que ubica a quien desempeñe esa función en los primeros planos de la opinión pública; lo peculiar del caso del DF es su consistencia –después de doce años- por la izquierda. Por el lado del PRD, pareciera seguir una estrategia parecida, en su método no en sus contenidos, a la estrategia del Austromarxismo de la “Viena Roja” en el período de

5 El Jefe de gobierno se elige por un período de seis años, a excepción de la primera elección en la cual, con el fin de hacer coincidir los futuros períodos con las elecciones presidenciales, se eligió sólo por tres años (1997 – 2000), los diputados a la legislatura local (Asamblea Legislativa) se eligen por un período de tres años, los órganos político- administrativos de las Demarcaciones Territoriales (Delegados) se eligen por un período de tres años, a excepción de la primera elección (1997) en la que fueron designados –previsto de manera transitoria en la legislación que reformó el estatus jurídico del DF- por el Jefe de Gobierno.

entreguerras<sup>6</sup>. Por el lado de la sociedad, pareciera que la demanda es diferenciarse de las estrategias del gobierno federal; la opinión pública ha sido particularmente sensible a una política social que en su planteamiento se ha presentado como alternativa a la del gobierno federal, de aquí su importancia.

### La Ley de Desarrollo Social del DF

La política social en México no dista en nada de las recetas iniciadas en los ochenta, transferencias en metálico a una población –entendida como individuos y familias- focalizada de acuerdo a indicadores de pobreza, disminución del sistema de seguridad social y de prestaciones al trabajo, colaboración de la filantropía empresarial en la asistencia social, reducción de los derechos sociales a expresiones discursivas.

Desde un inicio el primer gobierno electo del DF trató de marcar su distancia respecto del modelo nacional. En el 2000 el legislativo local –con la participación de organizaciones de la sociedad civil- elaboró y aprobó la Ley de Desarrollo Social del DF; sin embargo, sólo en 2007 fue asumida efectivamente como criterio de orientación de la política social (PS en adelante). La normatividad de esta última en el Distrito Federal contiene una visión compleja de la misma, articula múltiples niveles como los derechos, la democracia, la equidad, la participación social. Refleja el espíritu innovador de sus diversos actores (gubernamentales, partidarios, civiles). Los principios que establece son: Universalidad, Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social, Justicia Distributiva, Diversidad, Integralidad, Territorialidad, Exigibilidad, Participación, Transparencia, Efectividad. De estos principios son dos los que pondré de relieve para los fines de este trabajo: Integralidad y Participación. La mencionada Ley los define así:

6 Como se recordará, la socialdemocracia de Austria pretendió obtener la hegemonía política en el país a partir de una gestión ejemplar de su capital, Viena, que generara un efecto demostración sobre toda esa nación, con una política urbana que era una mezcla de tradición y modernización. El PRD ha echado mano de sus mejores cuadros en el país para gobernar la Ciudad de México.

**Integralidad:** Articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales para el logro de una planeación y ejecución multidimensional que atiendan el conjunto de derechos y necesidades de los ciudadanos;

**Participación:** Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello (Ley de Desarrollo Social del DF -LDSDF, fracciones VII y X del Art. 4º).

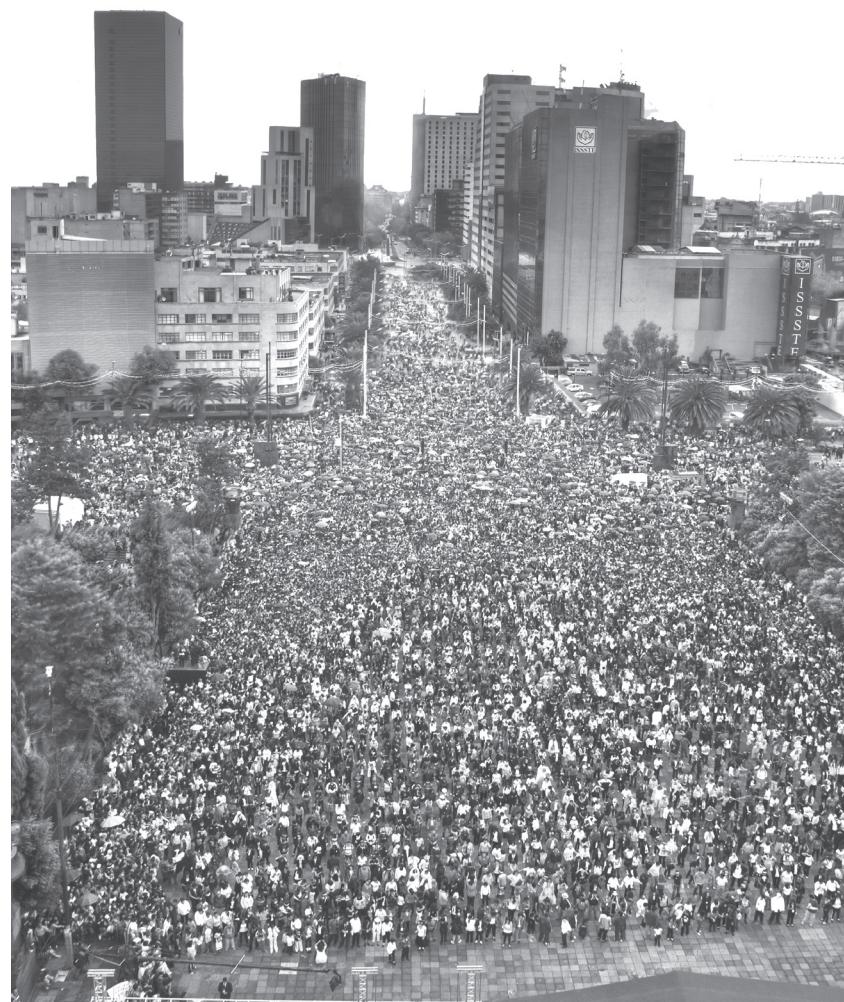
#### **La coordinación de la política social y el principio de Integralidad**

Una de las dificultades principales que ha acarreado la PS contemporánea en prácticamente todo el mundo, desde la crisis del Estado Social, ha sido la integración entre las distintas agencias de gobierno encargadas de su ejecución. La articulación entre las agencias de salud, educación, vivienda, género, trabajo, finanzas públicas, etcétera, ha sido bastante problemática; algunos intentos como el del *Mideplan* en Chile han terminado en un rotundo fracaso por la falta de capacidad de control del Ministerio de Planificación sobre la ejecución de los planes por los otros ministerios. Este defecto trató de ser cubierto en Brasil en la época de Cardoso por medio de la cercanía de la persona encargada de la coordinación de la PS con el jefe de Estado, solución que sólo opera coyunturalmente y que nos es precisamente institucional.

En Cataluña se ha intentado la articulación entre las políticas transversales por medio de la integración matricial de la administración pública, se designa a coordinadores del eje transversal dotándolos de capacidad ejecutiva y decisoria en la aprobación de las partidas presupuestales que tienen asignadas las diversas agencias para el eje transversal en cuestión. Esto ha dado lugar a severos conflictos y ha conducido a la parálisis de las acciones, conflictividad que se ve multiplicada por la existencia de la pluralidad partidaria inherente a los gobiernos de coalición.

En la legislación social del DF se intentó superar este problema por medio de la creación de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social, definida como "... organismo encargado de la coordinación de las acciones entre los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal."(LDSDF, Art. 21). Tiene entre sus atribuciones:

- I. Establecer el marco global de planeación y operación del Desarrollo Social, precisando las políticas y lineamientos básicos;
- II. Definir los criterios de coordinación operativa entre funcionarios y titulares de la Administración y las Delegaciones;
- III. Coordinar la implementación y las acciones derivadas de los programas;
- IV. Evaluar el proceso de planeación y la ejecución de los programas y subprogramas;
- V. Evaluar el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades de los programas, conjuntamente con los responsables de la ejecución de los mismos;( LDSDF, Art. 23).



Sin embargo en la práctica no se han desarrollado las potencialidades de este instrumento. Desde que se estableció la mencionada Ley la *Comisión Interinstitucional* se ha reunido en pocas ocasiones, mayoritariamente para tratar asuntos formales y pocas veces para asuntos sustantivos; las diferentes secretarías y organismos públicos concurrentes parecen ser bastante reticentes a abandonar una visión sectorial para dar paso a una visión integrada de su quehacer en una perspectiva de política social para la Ciudad. En la actual administración hay un intento por recuperar el carácter integrado de la política social dado que establece en el Programa de Desarrollo Social 2007–2012 como objetivo general desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos...

A falta de una adecuada coordinación de las diversas áreas de desarrollo social, quien ha venido a llenar el vacío es el área de finanzas por medio de la conformación de una Comisión Interdependencial, a través de la cual la Tesorería pretende la regulación de los programas de desarrollo social con un criterio costo beneficio. (Berrios y Canto).

Una consecuencia de la resistencia de la administración pública para abandonar la visión sectorial de sus actividades, y que se ha convertido en un obstáculo fundamental para la integralidad de la PS en la Ciudad, es la falta de coordinación entre el GDF y los gobiernos de las Delegaciones.

### La articulación entre diversos ámbitos de gobierno

Uno de los problemas recurrentes en la PS es la interacción entre diversos órdenes de gobierno, particularmente agudo en países con régimen federales o descentralizados. La tendencia a centralizar vía una normatividad exhaustiva vuelve muy rígida y formalizada la PS; la descentralización de las

decisiones abre dudas sobre su efectividad y su coherencia; la centralización de decisiones con descentralización en la ejecución genera distorsiones sobre los propósitos iniciales; la centralización de decisión y ejecución genera duplicidades e incluso competitividad en vez de complementariedad en las relaciones intergubernamentales (RIG's en adelante). En algunos países se han puesto en práctica los planes "cruzados" de gobierno, por medio de los cuales el gobierno central elabora su planificación, la que es complementada y adecuada por los planes locales. Una vez que se ha alcanzado el acuerdo, los distintos tomadores de decisión firman los planes y se pasa a la fase de ejecución. Por supuesto, no es de suponerse que la agilidad sea su característica principal, seguramente que las posibilidades de generar consensos a través de estos instrumentos tienen más que ver con la cultura política de relación entre las distintas formaciones partidarias que con la normatividad correspondiente.

En el caso del DF parece que la relación Gobierno Central – Delegaciones no está exenta de estas tensiones, a la complejidad inherente a las particularidades del régimen federal de la Nación se suma la peculiaridad jurídica del régimen de gobierno de la Ciudad. La legislación social contempla tres instrumentos concurrentes para este fin: los Planes Delegacionales de Desarrollo Social, la Comisión Interinstitucional y los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social. Desde la elaboración de la LDSDF no se tenían altas expectativas sobre su impacto. El análisis politológico sugiere que la mayor presencia de una sola fuerza política ha tendido a paliar –que no resolver– estas tensiones, pero que en el mediano y largo plazos esta situación muy probablemente se modificará, por lo que urge analizar los resultados de los instrumentos para plantear procesos de discusión que introduzcan este tema en la agenda pública.

Uno de los aspectos que hacen evidente la falta de coordinación entre ambos tipos de gobierno es la duplicación que se establece entre los programas de desarrollo social de las Delegaciones y el GDF, estableciéndose relaciones competitivas en vez de complementarias. Un ejemplo parece ser

elocuente: uno de los programas a los que se les atribuye un alto éxito electoral (siendo esta atribución aún de percepción, sin que existan los estudios correspondientes) es el de Adultos Mayores, el cual, fundamentado en una ley, establece la pensión universal para los residentes en la Ciudad mayores de setenta años. En búsqueda de esta competencia electoral diversas Delegaciones (por lo menos cuatro de dieciséis) han establecido sus propios programas de adultos mayores; en algunos casos están dirigidos a personas de sesenta a sesenta y nueve años (puesto que la Ley correspondiente hace referencia a los mayores de setenta años), con una cantidad mensual significativamente menor y con una cobertura que queda muy lejos de la cobertura universal. En su operación estos programas establecen una relación directa entre el Jefe Delegacional y el beneficiario en la entrega de los recursos, con lo que se despiertan más que sospechas sobre su sentido clientelar (Berrios y Canto, 2008).

Los gobiernos de las Delegaciones pasan a tener así una elevada autonomía, sin que hasta ahora tengan contrapesos, por arriba, con la normatividad de la Comisión Interinstitucional, ni por abajo con un Cabildo o con una adecuada participación ciudadana, hacia la cual tienen particular rechazo, como veremos más adelante. Esta autonomía les lleva también a ignorar en la práctica el Programa de Desarrollo Social, del cual retoman sus enunciados pero sin operacionalizarlos.

Como contrapartida a lo anterior los programas del gobierno central tienden a desarrollar su propia estructura de ejecución toda vez que no hay colaboración con las Delegaciones. No existe un mecanismo efectivo de vinculación entre ambos, tanto en la ejecución como en la decisión sobre los programas. Por supuesto que el trasfondo de esta competencia es la disputa político electoral, no sólo entre Delegados surgidos de partidos opositores (los que como hemos visto son los menos), sino aún entre Delegados surgidos de diversas corrientes internas del partido dominante en la Ciudad. Parece que esta tendencia ha crecido en la medida en que ha disminuido lo que es el tema central de este trabajo, la participación ciudadana.

### La participación ciudadana

La discusión sobre la democracia participativa tiene ya carta de ciudadanía, tanto en la teoría como en la política concreta en América Latina. Las políticas de desarrollo social en la región incorporan instrumentos que ya han sido imitados en otras regiones y que incluso han permeado –no siempre con la orientación democrática inicial– en la discusión de los organismos multilaterales que tienen un peso significativo en el diseño de políticas de los gobiernos latinoamericanos.

En la legislación social del DF hay diversos instrumentos para la participación en las diversas etapas de la PS, en la agenda por medio de la consulta a través del Consejo de Desarrollo Social y de los Consejos Delegacionales y del Sistema de Información sobre Desarrollo Social, en el análisis de alternativas por medio de la Iniciativa en materia de programas de desarrollo social y de los Fondos de Desarrollo Social, en la ejecución por medio de los Programas de Coinversión y en el control por medio de la Evaluación de usuarios y órganos académicos y civiles autónomos. Recientemente se creó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, el cual, a partir de un grupo de seis Consejeros Ciudadanos, evalúa y emite recomendaciones vinculantes a las diversas agencias de gobierno que ejecutan la política social, las cuales tienen un plazo perentorio para justificar, impugnar o acatar la recomendación, de lo cual se pueden seguir sanciones administrativas.



Si bien desde el diseño de la LDSDF se previó como uno de los aspectos centrales la participación ciudadana, ésta se ha visto por lo menos retrasada, y aún modificada la intencionalidad de algunos de sus instrumentos. Así, en el caso del Consejo de Desarrollo Social (CDS en adelante) que se diseñó como un instrumento para la intervención en la gestación y evaluación de la política social, se previó que fuera paritario en número entre representantes de la sociedad y funcionarios gubernamentales (15 y 15 respectivamente), a lo cual se añadía, con el fin de articular ambos niveles de deliberación, un representante por cada uno de los Consejos Delegaciones de Desarrollo Social (CDDS en adelante),

dieciséis en total. Esta paridad se ha visto alterada en la práctica, puesto que invariamente concurren como representantes de los CDDS los Directores de Desarrollo Social de las Delegaciones, restándole con ello su carácter ciudadano, al quedar estos reducidos a una tercera parte del CDS. Además de los CDS existen otros consejos en áreas temáticas del desarrollo social; su sentido parece más bien ser el de la coordinación entre órganos de gobierno, con la opinión de algunos miembros de OSC cuyo número está lejos de la paridad.

Las delegaciones han sido reticentes a integrar de manera autónoma a las organizaciones de la sociedad civil. En los pocos casos en los que se han constituido CDDS sus integrantes reflejan con claridad las afinidades político-ideológicas con el gobierno delegacional. Todavía está pendiente la evaluación a fondo de estos organismos; es posible que estén reproduciendo la lógica segmentada de la administración pública. Entre los aspectos que la experiencia internacional sugiere (Polis) para analizar si los consejos se convierten en instancias de democratización de la gestión pública están los siguientes, que toman en cuenta tanto las actitudes gubernamentales como las de las OSC:

1. Si los consejos van más allá de las secretarías, si las OSC están dispuestas a ir más allá de su tema y de tener otros mecanismos de discusión de los temas que se discuten en los consejos, a través de foros o redes.
2. La construcción de indicadores comunes y de lenguaje común
3. La generación de discusiones articuladas entre diversos consejeros de distintos consejos para integrar la política social.
4. La capacitación tanto de miembros de la sociedad civil como del gobierno para interactuar en la gestión participativa.
5. El alcance en la discusión de recursos para las acciones y orientaciones que recomiendan.
6. La vinculación de los consejeros con los movimientos que representan, tanto en términos de rebasar la visión de defensa de sus intereses como la de articular presión con diálogo.
7. La inversión política que las organizaciones están dispuestas a hacer para darle seguimiento a los consejos.



8. La paridad de los consejeros ciudadanos con los gubernamentales, también en términos de información y de recursos para poder operar.
9. La tendencia del gobierno a seleccionar consejeros que provengan de sus propios partidos, convirtiéndolos en extensión de sus programas de gobierno.
10. Las actitudes corporativas de las organizaciones hacia los consejos.

De estos indicadores la situación del DF parece que ha ido de más a menos, lo que fuerza a preguntarnos: ¿porqué una legislación –elaborada con una fuerte participación de las OSC y en una perspectiva de innovación de la política social compartida por gobierno y sociedad– tiende a quedarse sin efectos prácticos? Una respuesta pesimista se apresuraría a afirmar la imposibilidad práctica de los modelos participativos, una más analítica insistiría en ubicar los factores explicativos. Intentaré esto último.

Se puede decir que la derrota parcial del modelo innovador de la política social establecido en la legislación del DF, en particular en lo relacionado a la participación ciudadana, en parte es producto de su triunfo inmediato y de la falta de visión para hacerlo trascender hacia nuevas etapas. Lo que no es privativo de la participación, en general se percibe la pérdida del impulso innovador en la política social. Entre los factores explicativos podrían estar:

a) La recurrencia en el gobierno de partidos de izquierda en todas partes lleva a una disminución de la búsqueda de transformación como eje de la acción gubernamental y a su sustitución por la estabilidad. En el caso del DF a este fenómeno se añade –o bien forma parte consustancial del mismo– la tendencia a la consolidación de una burocracia que fue desarrollando la visión patrimonialista de su función, muy arraigada en la cultura política mexicana a lo largo del siglo XX, sin preocuparse por adecuar su desempeño a las exigencias de la participación.



b) En los casos en donde ocurren situaciones de burocratización de la izquierda en el gobierno, el contrapeso de la sociedad civil se vuelve fundamental. En el DF esta función se vio paulatinamente disminuida, pues con el nuevo gobierno muchos dirigentes de organizaciones civiles y sociales se convirtieron en funcionarios públicos, con lo que al inicio apoyaron mucho la participación de la sociedad en las decisiones públicas pero iniciaron un proceso de construcción de identidades personales con las élites políticas, a la vez que se debilitaban las OSC como consecuencia del contexto nacional e internacional que desarrolló tendencias contrarias a su participación<sup>7</sup>.

c) Si bien el partido de izquierda que gobierna al DF ha sido el mismo, las orientaciones de sus gobiernos no han sido idénticas; así, desde fines del 2000 se inició un gobierno cuya estrategia se puede ubicar en el populismo clásico, no en aquel que refiere la derecha contemporánea como descalificación a cualquier medida tendiente a favorecer a los sectores populares, sino el

<sup>7</sup> En los procesos de transición a la democracia suele ocurrir que las OSC vayan cediendo paulatinamente su lugar a las organizaciones especializadas en la política (Arato, 1996)). A ello hay que añadir la modificación de las tendencias de la cooperación internacional y la pretensión desde los 80 de expulsar del ámbito público a las organizaciones sociales, una explicación del caso mexicano la elaboré en Canto (2002b).

que ha sido definido como búsqueda de la transformación con la movilización social en torno del líder (Hennessy, 1970)). Durante el gobierno de la Ciudad 2000-2006 las mediaciones sociales fueron desplazadas, incluso la reglamentación de la LDSDF fue pospuesta y, con ello, su aplicación.

Los tres elementos anteriores se conjugaron para disminuir, como hemos visto, los alcances de la participación ciudadana en el desarrollo social. Algunas tendencias actuales pueden contribuir a suponer que hay posibilidades de retomar la senda: por un lado, en el gobierno actual (2006 – 2012) ha renacido el interés por la participación ciudadana, lo que se expresa en la emisión de diversos reglamentos, de manera significativa el de la LDSDF y el de la de *Fomento a las Actividades que Realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil*, ambas con un fuerte contenido participativo. La creación del mencionado *Consejo de Evaluación del Desarrollo Social*, entre otras acciones, anuncia un renovado interés en el tema, que tendrá que ser acotado por la presión de las OSC, puesto que, como hemos visto, en paralelo se mantienen inercias en la cultura gobierno-céntrica en la administración pública. La tendencia mayoritaria es que las actitudes de los funcionarios cambien más lentamente que la de los otros actores; en algunos casos han funcionado planes educativos, sin embargo estos aún no se vislumbran, por lo que será de esperarse una mayor resistencia entre los funcionarios, particularmente en lo que se relaciona a ver la participación y la selección de los representantes a los Consejos en medio del juego de aliados y adversarios políticos. Sin embargo, la propia competencia política y el crecimiento de demandas a la política social fuerzan a operar cambios innovadores.

Por lo que hace a las OSC, después de un período de estancamiento y de impulso por el gobierno federal de un modelo asistencia-lista del tipo *Tercer Sector* norteamericano, experimentan en la actualidad un proceso de repolitización, acelerado por la hostilidad que el gobierno federal les ha manifestado y por una mayor vinculación con las

organizaciones sindicales y campesinas<sup>8</sup>, lo que muy probablemente fue una falla en el diseño de los instrumentos participativos, en los que no había muchos espacios para las organizaciones sociales ni para las comunitarias. Esta nueva situación hace previsible un reagrupamiento social que plantea un nuevo pacto con el gobierno de la ciudad, en torno de un nuevo impulso innovador en la política social.

### Una hipótesis a manera de conclusión

A partir de la experiencia acumulada en algunos países de América Latina, se puede proponer que es en el cruce de la integralidad de la política social con el de la participación como se pueden obtener buenos resultados. Los analistas del Presupuesto Participativo (PP) en Porto Alegre (Fedozzi, 1999) se inclinan a pensar que en sus inicios la llegada de un nuevo partido al gobierno local originó que la burocracia heredada no siguiera los ordenamientos de las nuevas autoridades políticas. La movilización participativa que generó el PP originó una doble presión hacia la burocracia, desde “arriba” con las nuevas autoridades políticas, y desde “abajo” con el proceso participativo. En el caso de la ciudad de México la presión hacia la integración entre diversos órdenes de gobierno, e incluso a nivel horizontal, puede provenir de los espacios participativos; hay algunas experiencias en este sentido.

Cuando recién tomó posesión el primer gobierno electo (1997) más de ochenta OC conformaron la *Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México* y suscribieron un acuerdo de corresponsabilidad con el gobierno, a través del cual crearon un mecanismo de interlocución para participar. En las sucesivas reuniones y proyectos sostenidos con distintos funcionarios de la ciudad algo que llamó poderosamente la atención a los participantes civiles fueron las múltiples referencias de los funcionarios

8 Desde el 2006 ha venido teniendo un mayor protagonismo la Alianza Democrática de Organizaciones Civiles, la que se propuso como programa fundamental la conformación de un frente social amplio que impulse reformas a las diversas políticas. Actualmente participa en alianzas amplias con organizaciones sindicales y campesinas.

de que espacio de diálogo con las OC's les servían a ellos para conocer los trabajos que desarrollaban sus colegas, puesto que por la misma lógica de funcionamiento de la AP, no habían tenido oportunidad de intercambiar<sup>9</sup>.

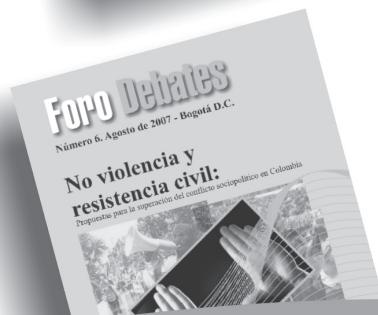
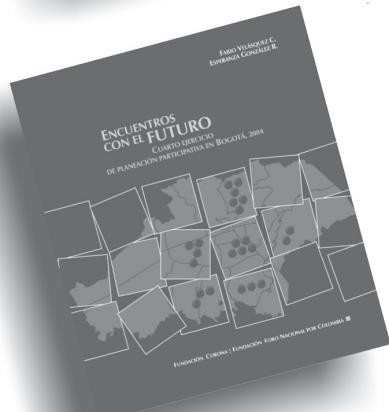
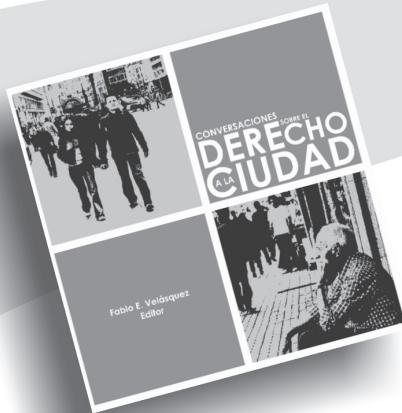
Para lograr la retroalimentación entre la participación y la integración de las agencias de gobierno parece necesario que ambas tengan en cuenta lo que han sido los aprendizajes derivados de algunas experiencias en la propia ciudad.

## Bibliografía

- Adelantado, J. et al. (1998), "Las relaciones entre estructura y políticas sociales, una propuesta teórica", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, México, UNAM.
- Aguilar, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, D.F., FCE.
- Arato, A. (1996), "Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil. Pautas para análisis futuros", en *Revista. Isegoría*, núm. 13, Madrid.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006), *La Política de las Políticas Públicas*, México, BID – Planeta.
- Berrios, P. y Canto, M. (2008), *Planeación, Relaciones Intergubernamentales y Participación Ciudadana en la Política Social del DF (Diagnóstico de sus Principales Tendencias)*, México.
- Canto, M. (2002a), "Introducción a las políticas públicas", en Canto, M. y Castro, O. (coord.) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*, México, MCD.
- \_\_\_\_\_. (2002b), "Las Organizaciones Civiles en la Transición", en Álvarez, L. (coord.), *La Sociedad Civil Ante la Transición Democrática*, México, Plaza y Valdés – REMISOC.
- \_\_\_\_\_. (2008, otoño), "Gobernanza y Participación Ciudadana Frente al Reto del Desarrollo", en *Revista Política y Cultura*, núm. 30, México, UAMX.
- CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Chevalier, J. (2003), "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?" en *Revue française d'administration publique (traducción. libre)*, núm. 105-106, Paris.
- Fedozzi, L. (1999), *Orcamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Río de Janeiro, FASE.
- Hennessy, A. (1970), "América Latina", en Ionescu, G. (comp.), *Populismo*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Marramao, G. (1983), "Entre el bolchevismo y la socialdemocracia: Otto Bauer y la cultura política del austromarxismo", en Hosbawm, E. (coord.) *Historia del Marxismo. La época de la IIIa Internacional (I)*, Vol. 7, Barcelona, Bruguera.
- Mayntz, R. (2000, noviembre), "Nuevos desafíos de la teoría del Governance", en *Revista Instituciones y Desarrollo*. IGG, Barcelona, noviembre 2000.
- Milani, C. y Solinís, G. (2002), (Organizadores). *Democracia et Gouvernança Mundial*, Porto Alegre, UFRGS – UNESCO.
- Morata, F. (2004), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Peters, G. (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en Pardo M. (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, COLMEX.
- Pírez, P. et al. (2008, 4 al 7 de noviembre), "Ciudad Autónoma de Buenos Aires:gobierno urbano, democracia y participación", *Ponencia en el XIII Congreso del CLAD*, Buenos Aires.
- POLIS (2003, marzo), *Articulação entre os Conselhos Municipais*, San Paulo, Instituto Polis – PUC/SP.
- Solimano, A. (2005, diciembre), "Hacia Nuevas Políticas Sociales en América Latina: crecimiento, clases medias, derechos" en *Revista CEPAL*, núm. 87, CEPAL.
- Velásquez, F. (2008, 4 al 7 de noviembre), "La política pública de participación en Bogotá: ¿una tarea imposible?" Ponencia en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires.

<sup>9</sup> *La Evaluación de la experiencia de la Plataforma de Organismos Civiles* (inédito, 2000)

# Nuestras publicaciones



Mayores informes sobre estas y otras publicaciones:  
 Oficina de Presidencia  
 Cra 4A No. 27-62 Tel: 57 1 2822550  
 Bogotá - Colombia

Capítulo Valle del Cauca  
 Carrera 36 A Bis No. 6- 35 Tel: 5581534 - 5141141  
 Cali - Colombia

Capítulo Costa Atlántica  
 Calle 76 No. 47-36 P.2 Tel: 3602969-3603301.  
 Barranquilla - Colombia

# **Las contradicciones de la construcción democrática en la Ciudad de México: Alcances y limitaciones de la democracia institucional**

Lucía Álvarez E.\*

## **Introducción**

**L**a participación ciudadana ha sido un componente central de la construcción democrática en la Ciudad de México en las últimas décadas, y en particular durante los dos últimos gobiernos locales de alternancia presididos por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En este periodo la democratización en el país y en su ciudad capital fue puesta al día y se sintonizó con otros procesos latinoamericanos (Brasil, Colombia, Argentina, Bolivia) que caminaron en esta dirección logrando avances sustantivos en la articulación de las bases de una gobernanza democrática. Esto ocurre en un momento en el que el papel de la ciudadanía en el desarrollo es revalorado en numerosos países y por los propios organismos internacionales, considerándola como protagonista en la construcción democrática y garante de la vida pública de manera corresponsable con el Estado y del Mercado.

Desde la sociedad y los actores políticos, la participación ciudadana se ha sustentado en la necesidad de trascender la crisis que acompaña desde hace algunas décadas al sistema de representación, y en la necesidad



igualmente de profundizar la construcción democrática mediante prácticas y dispositivos que amplíen la pluralidad social realmente existente en nuestras sociedades, y sean capaces de romper el cerco impuesto por la democracia mínima que ha hegemonizado en los régímenes de la región. Se trata de que

\* Investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

los ciudadanos intervengan en las decisiones sobre la vida pública, y también de hacer de ellos sujetos de derechos integrales (cívicos, políticos, económicos, sociales, culturales y urbanos), con capacidad para reclamarlos y ejercerlos, y de generar políticas e instituciones que los avalen y garanticen su vigencia.

En el caso de la Ciudad de México este proceso de construcción democrática ha avanzado de manera notable desde finales del siglo XX, con importantes cambios en la reforma institucional, en las prácticas políticas, en el ejercicio de los derechos ciudadanos y en la ampliación de la esfera pública. A pesar de esto, acusa también importantes déficits y, sobre todo, un desarrollo desigual en dos planos bien diferenciados: el político institucional y el social urbano.

Después de un proceso significativo de reforma política institucional, de intensa movilización social y de desarrollo de la sociedad civil, que tuvo lugar en el marco de los ajustes neoliberales y de la nueva inserción del país y de la ciudad en la economía global, se constata un valioso avance en la democracia política e institucional, al mismo tiempo que una pronunciada tendencia al deterioro de la democracia social y urbana, y de la capacidad incluyente de la ciudad. En los términos de Pedro Pérez (2006), esto equivale a decir: al mismo tiempo que la democracia *en* la ciudad se desarrolla, la democracia *de* la ciudad se contrae<sup>1</sup>.

El protagonismo ciudadano y las prácticas emanadas de la oferta de participación ciudadana institucional, que enfrentan a la vez sus propios déficits y contradicciones, han conseguido conquistar significativos espacios en campos específicos, pero poco han logrado intervenir en la integración de este proceso de sentidos encontrados, ante el potencial desplegado por las políticas neoliberales que pugnan por definir en sus términos la orientación del desarrollo de la

Ciudad de México. Los rasgos relevantes del proceso se exponen a continuación.

## El proceso

### Lo político institucional

Si analizamos de manera retrospectiva el proceso reciente de construcción democrática en México, que arranca en los años 70 del siglo pasado, es fácil observar que en buena medida su desarrollo avanza de manera paralela mediante el cambio institucional y el desarrollo en la ciudad de la esfera de la sociedad civil. La sociedad civil en la Ciudad de México se ha constituido avanzando a veces de manera alternada y a veces de manera simultánea en dos planos paralelos: por una parte, la construcción de una esfera de autonomía social, sumamente acotada durante la mayor parte del Siglo XX por el gobierno capitalino, emanado de la institución del Régimen Político Mexicano; por otra parte, la pugna por el reconocimiento de los derechos ciudadanos y la puesta en vigencia de las instituciones y mecanismos del régimen democrático representativo.

La liberalización política iniciada en los años setenta, el fortalecimiento del sistema de partidos, la actualización del régimen político representativo y la conformación de una esfera pública plural y relativamente autónoma, son procesos en los que, de forma directa o indirecta, la sociedad civil ha jugado sin duda un papel relevante. Por una parte, la apertura institucional ha corrido casi siempre paralela a una movilización social que la empuja o la demanda, y frecuentemente ha sido resultado de la presión ejercida por diversos actores; en este sentido, la acción colectiva ha fungido en buena medida como motor de la reforma y ha propiciado la flexibilización de la política gubernamental.

Por otra parte, la reforma institucional convoca y auspicia la formación de nuevos actores y nuevas prácticas ciudadanas; fortalece el sistema de representación y abre importantes espacios de intermediación entre gobierno y sociedad. La sola presencia de la sociedad civil resulta indicativa de un importante cambio en el panorama político nacional, que refiere a la construcción de un nuevo, aunque aún frágil, equilibrio en

<sup>1</sup> Este autor establece una diferencia entre la democracia de la ciudad, como “capacidad inclusiva para albergar a grandes poblaciones” y “su mayor disponibilidad de bienes urbanos”, y la democracia en la Ciudad, como “la democracia política, los procesos de toma de decisiones y la institucionalidad correspondiente a éstos” (Pirez, 2006).



las relaciones entre el Gobierno, el sistema de partidos y la sociedad organizada, en donde estos últimos han ganado terreno y han logrado revertir en buena medida la tradicional condición de subordinación que sostenían hasta hace algunos años con respecto al aparato gubernamental.

Lo anterior se debe primordialmente a la entrada en escena de nuevos actores y a la refuncionalización de otros tantos, bajo nuevos parámetros (sindicatos, organizaciones eclesiales, agrupaciones conservadoras); pero también a la proliferación de nuevas formas de acción colectiva orientadas hacia la conquista de una incidencia en el ámbito público y a la instrumentación de mecanismos de participación que han buscado la inclusión en el sistema de toma de decisiones y en la definición de las políticas; a la circulación de nuevos discursos, la articulación de modalidades novedosas de interacción entre los actores y a la puesta en práctica de formas diversas de apropiación del espacio público por los grupos de la sociedad.

En el ámbito del régimen político, este es un periodo en el cual se verifican importantes cambios en la institucionalidad de la capital; y esto acontece básicamente en el marco de la reforma política, por tres vertientes: en primer lugar, la transformación del Departamento del Distrito Federal a Gobierno del Distrito Federal; por vez primera desde 1928, se hacen modificaciones

sustantivas a la modalidad particular del gobierno y se avanza hacia la conformación de un “gobierno propio”, sin que éste alcance aún la cualidad de gobierno autónomo con poderes plenos, como ocurre en el resto de las entidades federativas del país. El Regente de la Ciudad pasa a ser Jefe de Gobierno y los Delegados pasan a ser Jefes delegacionales; la capital deja de ser regida por una Ley Orgánica para tener un *Estatuto de Gobierno*.

El nuevo gobierno avanza en atribuciones políticas y adquiere mayor autonomía, pero mantiene claras restricciones sobre las asignaciones del presupuesto local y el nombramiento de algunos de los altos mandos capitalinos (Procurador de Justicia y Secretario de Seguridad Pública). De igual manera, la ARDF avanza en atribuciones legislativas y transforma su denominación a *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, sin llegar a tener atribuciones propias de órgano legislativo o Congreso local con poderes plenos. Por otra parte, formalmente se avanza también hacia cierta descentralización política del gobierno y se otorga este estatus a las antiguas Delegaciones Políticas, al ser reconocidas como *Gobiernos delegacionales*. No obstante prevalece la centralización de funciones, y estos gobiernos mantienen una importante subordinación al gobierno central en lo político, lo administrativo y el ejercicio presupuestal.

En segundo lugar, el reconocimiento de los derechos políticos de los capitalinos y la instauración del procedimiento electoral para la elección del Jefe de Gobierno y de los Jefes delegacionales, así como la constitución del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) como órgano ciudadano autónomo para la organización, regulación y supervisión de los procesos electorales en el ámbito local. En 1997, con la llegada del PRD al gobierno local, tiene lugar por primera vez la alternancia política en la entidad.

Finalmente, la articulación de una importante estructura de instancias (Consejos ciudadanos, Comités Vecinales, etc.), mecanismos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc.) e instrumentos (planea-

ción participativa, consultas ciudadanas, presupuesto participativo, entre otras) para la participación ciudadana. Se verifica cierta apertura institucional, se adopta una política expresa de participación ciudadana (en particular por parte de algunos gobernantes del PRD), se introduce la figura de la participación en distintos instrumentos normativos y órdenes de gobierno, y se aprueba por primera vez una Ley de Participación Ciudadana que regula una buena parte estas prácticas.

La construcción de este nuevo equilibrio entre gobierno, sistema de partidos y sociedad civil se ha traducido de esta manera en el registro de un avance significativo en la democratización del país, el cual se ha observado simultáneamente en el plano normativo institucional y en el plano de la democracia participativa. En este proceso, la sociedad civil se ha convertido al mismo tiempo en motor y expresión de un cambio de considerable envergadura, valioso por sí mismo para el desarrollo de la vida política nacional. La presencia de la sociedad civil ha contribuido, por otra parte, a dotar de un grado mayor de complejidad al proceso de construcción democrática a través de la exploración de caminos diversificados que no siempre confluyen o coinciden y que, por el contrario, muchas veces resultan encontrados.

Para una mirada global de este proceso propongo una revisión del desarrollo de la sociedad civil y de la evolución de la reforma institucional en la Ciudad de México, en tres períodos (Ver cuadro 1). Como se puede observar en el cuadro, en los diversos períodos la acción colectiva ha adquirido formas muy variadas, dando lugar a la constitución de actores con intereses muy diversos, a distintas formas de ocupación del espacio público y a modalidades también muy variadas de relación o articulación con el régimen político.

### El proceso social y urbano

Para iniciar este apartado, cabe hacer una aclaración: al abordar el proceso político e institucional de la Ciudad de México el referente que se tiene en mente es el del Distrito Federal que, además de ser la capital

del país, es la entidad federativa que alberga al área urbana extensa de la Ciudad de México y cuenta con un territorio definido y un régimen político y jurídico propio, con las características expuestas en el apartado anterior. Sin embargo, al abordar el proceso social y urbano de la Ciudad de México, con frecuencia se hace necesario acudir a un referente distinto, que trasciende las fronteras jurídicas y políticas (aunque las incluye) y alude a un área urbana de grandes proporciones que se extiende más allá de estos límites y funciona como “unidad” en relación a la observación de diversos fenómenos de orden demográfico, económico, social y territorial, que operan de manera regional. Se trata de la ciudad real que se ha gestado en las últimas décadas como resultado del crecimiento urbano y de los procesos de conurbación, y que ha sido actualmente nombrada y reconocida (de acuerdo con criterios definidos) como: Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), como Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) o como Área Urbana de la Ciudad de México (AUCM)<sup>2</sup>.

En este caso, al referirme a la Ciudad de México asumo como referente la Zona Metropolitana del Valle de México, que comprende a las 16 Delegaciones del D.F. más 58 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo<sup>3</sup>, en una extensión aproximada de 1.500 km<sup>2</sup>, en donde se asientan 18,5 millones de pobladores (Gobierno Federal, 2000).

Vista en su conjunto, se observa que en el largo periodo de los años setenta hasta el inicio del Siglo XXI, la Ciudad de México es un núcleo urbano que ha transitado por un importante proceso de transformación en distintos ámbitos, que permite ubicarla como una ciudad en transición. La transición de ciertas condiciones estructurales hacia otras nuevas la ha colocado en los últimos

<sup>2</sup> Cabe señalar que estas distintas denominaciones obedecen a criterios que han sido determinados algunas veces por instancias políticas y otras por la academia con la finalidad de realizar estudios diagnósticos, ejercicios de planeación o definición de políticas públicas.

<sup>3</sup> Para ampliar la justificación sobre estos criterios ver: Gobierno del Distrito Federal (GDF). (2000), *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*, México, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México.

**Cuadro 1. Proceso político institucional: 1970 – 2007**

Periodo	Actores y espacio de autonomía social	Reforma institucional
1970-1985	Construcción de oposición política declarada al gobierno Desarrollo de sindicalismo independiente Organizaciones de masas: Frentes y Coordinadoras (obrero, campesino y popular) Desarrollo movimientos sociales: estudiantil, feminista, urbano popular, ecologista Asociacionismo civil y social: empresarios, profesionales... Cooperativismo (Economía social) Movilizaciones ciudadanas (sismos) Acciones confrontadas: oposición y disputa: no diálogo ni colaboración	“Apertura democrática” Echeverría: concertación con oposición política Fractura sistema corporativo Apertura institucional para “Participación ciudadana”(D.F.) Planeación participativa: Planes parciales des. urbano Apertura sistema de representación: Reforma política 1977 Dinamismo sistema de partidos
1988-1993	Movimientos sociales confrontacionistas y antiglobalización (Vs. Edo. y Mercado): MUP, Barzón y estudiantes. Movimientos sociales concertativos o reformistas: estudiantes, sectores del MUP, feministas, vecinos, sindicalismo tradicional, diversidad sexual, etc. Dos vertientes de OC: 1. colaboracionistas (asistencia social, desarrollo comunitario, pobreza, etc.) y 2. Críticas (Derechos Humanos, Lucha por la democracia, Hábitat, Feministas, Ecologistas, Promoción comunitaria, etc.)	Fortalecimiento sistema representativo (oposición partidaria, fortalecimiento izquierda institucional, hacia tripartidismo) Reforma electoral (federal-local) Políticas “combate a la pobreza” (desconocimiento de derechos sociales) Deslegitimación del DDF Inicio Reforma Política: creación de la ARDF Tres vertientes de trato con Sociedad civil: 1.Socios-clientes (OC), 2.Beneficiarios (organizaciones sociales e individuos marginales), y 3. Confrontación (movimientos y orgs. sociales: ambulantes, MUP, etc.)
1994-2007	Desdibujamiento de OC (retiro de financiamiento) Movimientos sociales con estrategias diversificadas: movilización, concertación, colaboración, incidencia en políticas, inserción en sistema político, etc. (sindicalismo, feministas, indígenas, MUP, vecinos, etc.) Movimientos sociales radicales: planteamiento antiglobalización: sectores de feministas, alternativas. Movimientos sociales por derechos de tercera y cuarta generación: el “derecho a la ciudad” Organizaciones sociales y civiles: economías alternativas	Desarrollo Reforma Política (92-93): gobierno propio “especial”, atribuciones acotadas, elección Jefe de Gobierno Reforma Política 94-96: Estatuto de Gobierno, ALDF, Ley de Participación Ciudadana Política de Participación Ciudadana: Instancias, mecanismos e instrumentos Elecciones y alternancia política (1997) Política social: necesidades básicas, reconocimiento formal de derechos, relaciones clientelares Dos tendencias de relación con las SC: 1. Concertación, diálogo, corresponsabilidad y 2. asistencial (beneficiarios.)

años como una ciudad que ha rebasado sus capacidades urbanas incluyentes, que ha experimentado un proceso de deterioro en la calidad de vida de sus habitantes y que enfrenta actualmente una importante crisis de sustentabilidad. Esto se ha puesto de manifiesto en distintos ámbitos: urbano, demográfico, económico y social.

La transición urbana. En el periodo mencionado la ciudad de México no ha dejado de crecer territorialmente, a pesar del deterioro de las condiciones de vida que

ofrece mantiene su condición de principal centro de atracción de población del país y, por tanto, continúa expandiéndose hacia los estados aledaños; en 1970 su territorio contaba con 72.245 has., en 1990 llegó a 129.502 has., y en el año 2000 alcanzó las 741 mil has.

Esto se debe en buena medida a que la Ciudad de México sigue siendo la principal concentración industrial, comercial y económica a nivel nacional; aglutina la mayor parte de las sedes de las mayores empresas

establecidas en México, la mayor parte de la fuerza de trabajo calificada, la mayor cantidad de centros culturales, universitarios y de investigación. Por su calidad de capital federal es además el centro de las relaciones políticas y las transacciones económicas, así como de las relaciones diplomáticas del país.

Esta circunstancia ha generado una continua presión demográfica que ha desbordado en general sus capacidades poblacionales, territoriales, sociales y ambientales. En particular la presión demográfica ha afectado de manera tangible su disponibilidad de recursos naturales, de tierra utilizable y de agua; así como de los bienes disponibles construidos: drenaje, infraestructura, servicios públicos, etc.

El crecimiento de la ciudad ha desbordado también los límites preexistentes de disponibilidad de agua potable y de evacuación de aguas usadas y pluviales, y ha dado lugar a altos niveles de contaminación de suelos, aguas y aire, que han derivado en una seria crisis ambiental. Igualmente la tierra utilizable o disponible para la construcción es cada vez más escasa, y esto ha desatado una fuerte competencia entre los pobladores de la ciudad por el espacio urbano disponible e incluso por el espacio ya ocupado. Uno de los fenómenos derivados más llamativos ha sido la creciente ocupación de la ciudad por los “sin tierra”, o por la población carente de vivienda y terreno para asentarse, lo que ha generado una importante cantidad de asentamientos irregulares y ha propiciado el crecimiento desordenado, desregulado y polarizado del espacio urbano.

Una tendencia en ascenso es la de la segregación y polarización entre áreas “modernas”, producto de la promoción inmobiliaria de alta rentabilidad, orientadas a la satisfacción de necesidades de grupos de altos ingresos, y áreas empobrecidas o marginales, desprovistas de servicios urbanos y que albergan a nutridos núcleos de población de bajos ingresos. Cabe mencionar que la mayor parte de este tipo de asentamientos se ubica en la periferia de la ciudad, en los municipios conurbados, y buena parte de éstos son formados por grupos de colonos invasores de terrenos.

La otra tendencia manifiesta es la creciente privatización de los espacios públicos y urbanos (calles, plazas, parques e incluso suelo de conservación), que han cedido ante la presión de los intereses privados y las fuerzas mercantiles, dando lugar a la virtual exclusión de las grandes mayorías capitalinas del acceso al uso y al goce de la ciudad.

**La transición demográfica.** Como se ha mencionado, la tendencia a la alta concentración demográfica en la Ciudad de México no se ha revertido; sin embargo, el ritmo de crecimiento disminuye y el comportamiento de la población dentro de la ciudad se han modificado en el periodo referido. En 1970 la ciudad contaba con 8.656.851 habitantes, en 1990 con 15.047.685, en 2000 con 17.786.983, y en 2005 con 18.335 mil habitantes.

A partir de 1970 se observa una disminución de la tasa de crecimiento, de 5,2% en este año a 1,4% en el año 2000 y a 1,7% en el 2005. También a partir de este año se genera una tendencia a la baja en la población inmigrante, al mismo tiempo que de ascenso de la población que emigra; en la década de los setenta la Ciudad de México comienza a disminuir notablemente su calidad de captadora de población y se convierte también en una ciudad expulsora de población. De manera paralela se inicia en estos años un proceso de despoblamiento relativo del D.F. y se desarrolla una tendencia al desplazamiento de la población de esta entidad hacia los municipios conurbados, invirtiéndose así el comportamiento histórico que indicaba un movimiento en sentido contrario.

Con estos movimientos se modifica también la composición demográfica interna de la ZMVM y se orienta hacia una mayor concentración de población en las localidades del Estado de México que en el Distrito Federal. Actualmente más de la mitad de



la población de la ZMVM habita ya en los municipios conurbados.

A pesar de estos cambios internos y del desarrollo en el país de otros polos de atracción de población, los indicadores actuales de concentración poblacional, dinámica de crecimiento demográfico y densidad territorial muestran que la densidad de población en la Ciudad se mantiene muy por encima del promedio nacional, y que tanto la ZMCM como el D.F. siguen siendo el principal polo de atracción del país y el principal núcleo de concentración de población.

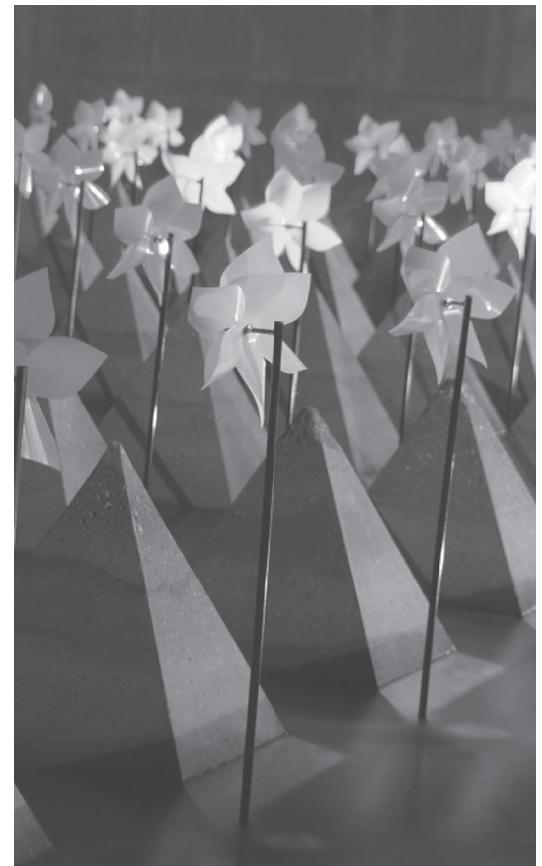
En lo que refiere a la pirámide de edades, también a partir de 1970 se registró un cambio importante en relación con los grupos de edad de niños, jóvenes y adultos mayores. La población infantil entre 0 y 14 años ha tendido a disminuir, mientras que los grupos de jóvenes entre 15 y 29 años han ido en ascenso, lo mismo que, en menor proporción, ha ocurrido con los adultos mayores de 65 años. En el inicio del siglo XXI este último grupo continúa aún en crecimiento. Esto es indicativo, por una parte, de una cierta tendencia al envejecimiento de la población capitalina y, por otra, de la expansión de una población joven, con crecientes necesidades educativas, laborales, culturales y de salud.

**La transición económica.** Históricamente la Ciudad de México ha sido el principal centro de concentración económica nacional, el lugar donde se localizan las sedes de las empresas de mayor relevancia y del núcleo financiero más importante; actualmente mantiene este sitio y sigue siendo, por tanto, el mayor productor de riqueza en el país (el D.F. y el Estado de México generan cerca de la tercera parte del PIB nacional), sin embargo desde la década de los 80 su dinamismo económico ha tendido a decaer y su estructura económica ha sufrido fuertes transformaciones. Esto se debe, por una parte, al desarrollo en su seno de fenómenos tales como un irreversible proceso de desindustrialización, de la ZMVM en su conjunto y en particular del D.F., un claro proceso de terciarización de la economía y el crecimiento acelerado del sector informal, la progresiva tendencia a la pérdida del

empleo productivo y estable, la contracción de la producción agropecuaria, una drástica contracción salarial, el debilitamiento del mercado interno y la expansión del empleo precario. Por otra parte, la baja en el dinamismo económico obedece también a la disminución de la importancia de la Ciudad de México en la economía nacional, debido al desarrollo de otros polos dinámicos de la economía (zonas fronterizas), a partir de los años ochenta, y el desplazamiento de la industria automotriz hacia otras ciudades.

La participación de la industria en la economía local bajó notoriamente de 33,8% en 1980 a 22,6% en 1996. Igualmente se registra en estos años una baja significativa del número de fábricas: cierre de cerca de 22 mil empresas a nivel nacional, de las cuales 5.000 en el D.F.; de estas últimas 1.790 eran manufactureras. Esto obedeció al desarrollo de otros polos industriales en el país, a la apertura económica indiscriminada y acelerada que atrajo a grandes empresas extranjeras, y a la incapacidad de la economía de la ciudad (tradicionalmente centrada en el mercado interno) para adaptarse al nuevo modelo económico, lo que se expresó en una desarticulación real entre la oferta de servicios modernos y las características de la industria local.

Hacia el final del siglo XX se verifica una clara tendencia hacia la polarización de la industria en la capital; predomina el potencial de las grandes empresas que representan sólo el 2% de las establecidas y generan el 37% del empleo, mientras un amplio sector de pequeñas y medianas empresas (98%) permanece en condiciones de subsistencia. Algo semejante sucede en el sector de los servicios, donde se desarrollan notoriamente los rubros de servicios financieros, seguros, telecomunicaciones y bienes inmuebles (orientados hacia la economía externa globalizada), mientras decrece el sector en comercio, restaurantes y hoteles, transportes y almacenamiento, orientados hacia la economía



internal. En el sector servicios predominan las microempresas, que representan el 80% de los establecimientos.

En relación con el empleo, se observa una insuficiencia en la generación de empleos estables y bien remunerados. El 48% de la población ocupada se dedica a actividades informales, de las cuales el 70% se ubican en comercio y servicios. La tasa de desempleo abierto en el año 2000 alcanzó el 3,2%; sin embargo, no se registra el desempleo como el principal problema en este rubro, sino la creciente tendencia hacia la pérdida de calidad en el empleo, dado que la mayor parte se realiza en condiciones informales (falta de estabilidad, falta de seguridad social, bajas remuneraciones y largas jornadas de trabajo). La precarización del empleo y el empobrecimiento de la población son dos factores que afectan notoriamente al mercado interno, el cual es a su vez uno de los pilares de la economía local.

De esta manera, la economía de la ZMVM ha hecho frente en las últimas décadas a un importante proceso de desindustrialización y a un cambio significativo en su estructura productiva, que han polarizado el tipo de empleo, los ingresos y la calificación de la fuerza laboral, y han propiciado la expansión de la terciarización informal y a la pauperización de la población.

**La transición social.** Los cambios en la estructura económica de la urbe y en el modelo económico nacional han dado lugar a un empobrecimiento de la población trabajadora y a la pauperización de los sectores mayoritarios. Se ha observado en las últimas décadas una tendencia a la profundización de la desigualdad, que se verifica en el empleo, los niveles de ingreso y el acceso a los factores esenciales como vivienda, educación, salud, alimentación y recreación.

Entre 1994 y 1999 se registró un cambio importante en la situación de la pobreza en la ZMVM; en 1994 había un 46% de no pobres y 24% personas en situación de pobreza extrema; mientras que en 1999 existe un 29% de no pobres frente a un 42% de pobres extre-

mos, es decir, en 5 años se da un aumento de 4 millones de pobres. En el año 2000 se calculó que en esta ciudad existían 10,5 millones de pobres (más de la mitad de la población), de los cuales 6,7 millones eran pobres extremos. Actualmente a nivel nacional se considera que uno de cada 6 mexicanos pobres y uno de cada 8 pobres extremos viven en la ZMVM. En cuanto a niveles de ingreso, el 40% de la población ocupada recibe entre 1 y 2.5 salarios mínimos, y el 80% de la población recibe hasta 5 salarios mínimos. Estos datos dan una idea de la situación de gravedad de las condiciones de vida de la población de la ciudad.

En estas circunstancias se registra un deterioro importante en las condiciones sociales de vida y una creciente exclusión socio-territorial, expresada en amplios márgenes de segregación frente a ámbitos acotados de inclusión selectiva. Las zonas de marginación social se han expandido, ubicándose mayoritariamente en los municipios conurbados, siguiendo un patrón de marginación de tipo centro-periferia; y es en estos municipios en donde se encuentran la mayor parte de las zonas de muy alta y alta marginación, particularmente en las partes norte y oriente de la metrópoli. De manera paralela, la tendencia a la pérdida de viabilidad de la economía de la ciudad ha generado el deterioro de la calidad de vida y el crecimiento de espacios de vulnerabilidad, ante desastres naturales y sociales.

En relación a los indicadores sociales se ofrecen algunas cifras significativas: hacia el inicio del siglo XXI existe un importante rezago educativo, 7 de cada 10 habitantes no alcanzan los 12 años de escolaridad; la menor cobertura se encuentra en la educación media superior: 64% en el D.F. y 24% en los municipios del Estado de México; la eficiencia terminal en este nivel es de 52% y se encuentra por debajo de la nacional; el gasto en educación superior disminuye en 47% entre 1994 y 1999. En relación a la salud se verifican también importantes rezagos: insuficiente oferta de servicios, inequidad en la cobertura en distintas zonas de la ciudad (existencia de zonas de exclusión), disminución del gasto público y deterioro de la calidad de



la atención; la oferta no se corresponde con la enorme demanda y existe una tendencia a llenar el vacío existente con la atención privada (privatización de los servicios).

La cuanto a la situación de la vivienda, se considera que actualmente sólo el 35% de las viviendas cubren las normas urbanas y son ocupadas por sectores medios y altos; la mayor parte de las viviendas, el 65%, se ubican en fraccionamientos irregulares y precarios, fuera de las disposiciones urbanas; únicamente entre el 20 y el 35% de la población posee una vivienda digna. En el ámbito de la población juvenil se registran también algunos datos preocupantes: actualmente representan el 51,5% de la población urbana y por ello la demanda de educación y empleo para este grupo de la población es muy alta; sin embargo, la cobertura en educación media en 1995 alcanzo sólo el 43% y la de educación superior el 20%; una clara minoría de los jóvenes tiene acceso a un empleo formal, la mayor parte se emplea en trabajos temporales, mal pagados y sin regulación; entre éstos han aumentado las ocupaciones precarias, frecuentemente ligadas a la economía subterránea; finalmente, 1 de cada 5 jóvenes no estudia ni trabaja, son dependientes de sus familias o sobreviven de manera irregular.

Lo antes expuesto en relación a las condiciones observadas en la Ciudad de México en las últimas décadas muestra que sus capacidades urbanas en distintos rubros tienden hacia un agotamiento; en particular, la economía metropolitana ha evolucionado hacia una pérdida de capacidad para responder satisfactoriamente a las necesidades básicas de la población; empleo estable, vivienda, ingresos suficientes, infraestructura urbana y servicios públicos adecuados: salud, educación, alimentación, recreación y condiciones ambientales propicias para el desarrollo humano (GDF, 2000).

## **A manera de balance**

De acuerdo con lo antes expuesto, se pueden observar características muy puntuales en los distintos procesos:

En lo político institucional, el desarrollo de una reforma política de considerable envergadura, dada la trayectoria institucional del régimen local. Se avanza de manera importante hacia la construcción de un régimen representativo y de un gobierno local autónomo, se dinamiza el sistema de partidos, se abren canales institucionales para la participación ciudadana y se ponen en vigencia los derechos políticos de los capitalinos, al otorgarles la prerrogativa de elegir por voto directo y secreto a sus gobernantes. Ciertamente se trata de una reforma política limitada que no ha derivado aún en la construcción de un gobierno local con poderes plenos, lo que representa una institución gubernamental con importantes déficits en sus capacidades para regular los complejos procesos urbanos. De igual manera, se trata de una participación ciudadana institucionalizada muy acotada que, salvo en casos muy identificados, no logra instituir de manera efectiva la capacidad de intervención de los ciudadanos en la vida pública; por tanto, difícilmente contribuye a la construcción de ciudadanía, a la democratización de las decisiones y a que los individuos se involucren en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; por eso existe un proceso pendiente en esta materia.

En la esfera de la sociedad civil, la expansión de un campo de autonomía social, antes virtualmente inexistente en la vida política local, que se expresa en la conformación de nuevos actores sociales, la circulación de nuevos proyectos y discursos y la ampliación del espacio público hacia lo no estatal. El potencial democratizador de esta esfera se ha verificado, por una parte, en la formación de nuevos actores y en el fortalecimiento de otros tantos que han podido llevar al plano público sus intereses particulares y han incidido de esta manera, mediante acciones y políticas muy puntuales, en el ejercicio de ciertas formas de control con respecto a la acción estratégica estatal y las reglas impuestas por el libre mercado. Las propias formas de expresión y las acciones de estos actores (movilización, discursos, cabildo, formación de opinión pública, espacios de interlocución, etc.) han constituido modalidades de acceso y canales de intervención

de la sociedad capitalina en lo público, así como factores de presión para la apertura institucional.

El potencial democratizador de la sociedad civil actualmente se ha diversificado y es posible afirmar que se inscribe ahora en al menos tres proyectos diferentes de construcción de la democracia: a) el neoliberal, a partir de la inserción en las políticas gubernamentales compensatorias y de la coordinación, como “tercer sector”, con los equipos gubernamentales para la participación conjunta -asunción de responsabilidades del Estado- en las políticas orientadas a la cohesión social; b) el de la democracia participativa, a través de la promoción de espacios y prácticas de deliberación, transparencia y control social (vigilancia del gobierno), en la perspectiva de la defensa de los derechos de ciudadanía acotados al ámbito del sistema político (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006), y c) el de la democracia radical, que busca socavar las bases de exclusión del orden global y generar alternativas orientadas a rescatar los derechos integrales de ciudadanía, la pluralidad política y social, las ciudadanías complejas, y el Estado democrático y plural (Sousa, 2004 y 2005; San Juan, 2006; Villoro, 2006).

3. En el ámbito de lo social y urbano, un decidido avance hacia la pérdida de sustentabilidad de la ciudad y la disminución de sus capacidades incluyentes, que se expresan en la baja en la calidad de vida de su población, la ampliación de los ámbitos de exclusión y en la erosión de la condición ciudadana de sus habitantes. La transición experimentada en el seno de la Ciudad de México a partir de los años 70's, en las condiciones urbanas, demográficas, económicas y sociales, muestra el debilitamiento de su base económica y la disminución de su competitividad a nivel nacional e internacional; con ello muestra también la pérdida de capacidad urbana para responder satisfactoriamente a las necesidades básicas de la población, lo cual, lejos de ampliar la inclusión social y generar condiciones favorables para una vida digna, ha profundizado la desigualdad social, precarizado las condiciones de vida

de las mayorías y acentuado la segregación socio-espacial.

Por otra parte, es una ciudad en la que el bien público ha ido perdiendo terreno, para reconcentrar su territorio, sus recursos y su riqueza en selectos grupos privilegiados, y que ha ido cediendo en la orientación de su desarrollo a los intereses privados y mercantiles, que ponen la mira en el corto plazo y pierden de vista la viabilidad y el futuro de la ciudad. Hacia le inicio del Siglo XXI lo que se observa en este marco es una sociedad urbana cada vez más afectada en sus redes territoriales y en sus espacios de convivencia, más confrontada en la disputa por el territorio, por los recursos naturales, por los espacios públicos y por los bienes y servicios; también una ciudad más escindida, por las acentuadas diferencias en los niveles de ingreso, en la calidad del hábitat, en el acceso al trabajo formal, a la educación, a la salud y a los beneficios de la vida urbana.

De la visión de conjunto se desprende que el proceso vivido en la ciudad de México en las últimas décadas ha generado una construcción democrática compleja y contradictoria, en donde una mayor inclusión política convive con una, también mayor, exclusión social. Esto evidencia que el avance democrático ha corrido de manera desigual y ha dado lugar a una situación peculiar en la que hoy se puede hablar de la existencia de una democracia institucional en vías de consolidación, pero con fuertes zonas de exclusión y por tanto con una ciudadanía precaria.

Esta lectura de la democracia en la Ciudad de México sugiere que para hacer frente al avance democrático en las grandes ciudades se hace necesario acudir a una visión estratégica de la construcción democrática centrada en la ubicación y atención de los problemas estructurales de la Ciudad. Se trata de una visión de conjunto de los procesos político y social-urbano, que tiene como referente a la ciudadanía integral de los pobladores urbanos, y sugiere encarar este reto de manera global, haciendo frente a los problemas estructurales que lo condicionan.

## Bibliografía

- Álvarez, L. (2004), *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México CEIICH-UNAM-Plaza y Valdés.
- Álvarez, L. (2006) "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México", en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Dagnino, Olvera y Panfichi (coords.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE-CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2000), *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*, México, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF). (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda*, México.
- Pírez, P. (2006). "Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana", en Álvarez, S. J. y Sánchez, M. (coords.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM-UAM-INAH.
- Sánchez, M. y Lucía, Á. (2003), "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997 – 2000", en Olvera, A. (coord.) *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, FCE-Universidad Veracruzana.
- Sousa, B. (2004), *Democratizar la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2005), *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Editorial Trotta.
- Villoro, L. (2006), *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós-UNAM.
- Ziccardi, A. (coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IISUNAM-COMECSO-INDESOL.



Imagen tomada de: <http://www.flickr.com/photos/beco/>

# PAUTE EN LA REVISTA FORO



La Revista Foro es un esfuerzo colectivo de un grupo de intelectuales colombianos interesados en construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional, e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Desde 1986, cuando inició se inició esta aventura intelectual, se han publicado 68 ediciones de la revista, incluyendo el presente número. Actualmente se publican tres ediciones anuales con las siguientes características:

- Contenido sobre temas como democracia, política, gobierno, medio ambiente, derechos humanos, participación ciudadana, cultura y sociedad, y otros relacionados con los anteriores.
- Más de 120 suscriptores entre bibliotecas, universidades, ONG, y otras instituciones.
- La Fundación realiza canjes de nuestra revista con más de 300 publicaciones de orden cultural, científico y social a nivel nacional e internacional.

## CONTÁCTENOS

Carrera 4A No. 27- 62 Barrio La Macarena - Bogotá

Teléfonos: (57) (1) 2822550 Ext 11-14

[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

Con el apoyo de



## **Gestión democrática en la Ciudad de México. Balance de la relación gobierno-sociedad**

María Cristina Sánchez-Mejorada F.\*

### **Introducción**

**L**a participación ciudadana se ha convertido en un tema significativo de la agenda pública y el debate político, en aras de garantizar la calidad y vida de los regímenes democráticos. En nuestro país, como en la mayoría de los países latinoamericanos, desde hace tres décadas la participación trata de responder a las dificultades que confronta la democracia y que hoy, *grossó modo*, están referidas a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y a la inexistencia de condiciones mínimas para ello. Ante tales dificultades para la consolidación de la democracia, la participación ciudadana, entendida genéricamente como el involucramiento cotidiano y vinculante y no sólo ocasional y delegativo de los ciudadanos en los asuntos públicos, es crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar tales debilidades.

La participación ciudadana es un concepto histórico y, por tanto, se va modificando de acuerdo a las particularidades de los contextos en que se instala, imprimiéndole

cada uno de ellos un carácter propio, inclusivo de ciertos sujetos y excluyente de otros. Las modalidades o formas que adopte la participación ciudadana variarán principalmente de acuerdo a dos factores: los niveles o ámbitos (político o de gestión pública) en los que recaiga la participación y el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos. En el plano más estrictamente político, se relaciona con la elaboración de las opciones o de las decisiones de interés público, o sea, con las actividades de gobierno y la definición de políticas públicas. Comprende el espectro de relaciones que inicialmente han respondido a la convocatoria gubernamental, contando, por tanto, con una cobertura institucional, y han sido orientadas a la colaboración y la coparticipación en distintas áreas de gobierno. En este mismo plano, se ubican igualmente aquellas relaciones que han sido impulsadas por las organizaciones civiles, las cuales, bajo la lógica de la interlocución, han manifestado como propósito lograr una incidencia en la toma de decisiones en los asuntos de interés público y, de manera expresa, en la definición de las políticas públicas.



\* Doctora en Diseño, con especialidad en estudios urbanos. Profesora Investigadora del Departamento de Sociología y de la Maestría de la Universidad Autónoma Metropolitana, en Azcapotzalco.

Los espacios o ámbitos institucionalizados en donde se establecen las relaciones entre el estado y la sociedad, a los que Ernesto Isunza (2004) denomina interfaces socioestatales<sup>1</sup>, son de muy diverso tipo y cuentan con instrumentos y mecanismos diferenciados entre sí, pero sobre todo con implicaciones diferentes en términos de la calidad de la participación y democratización del espacio público. El autor reconoce y clasifica estas interfaces de dos tipos: los cognoscitivos que tienen que ver con el conocimiento y reconocimiento de problemas y soluciones (dialogar, comunicar, deliberar); y los de tipo político que suponen una interrelación más profunda y más democrática que implica además de los componentes dialógicos y retóricos, la acción y el trabajo conjunto. Cada uno de estos espacios comporta diferentes mecanismos e instrumentos de relación y participación y están determinados estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos (Isunza y Hevia, 2006, p. 24).

Si bien democratizar garantizando el acceso de los ciudadanos y las organizaciones a la actividad del Estado requiere necesariamente de la democratización de las instituciones públicas y en general de un nuevo pacto social que lleve al rediseño de las instituciones y de la misma sociedad, ello no ha ocurrido; los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Distrito Federal se han planteado establecer otro tipo de relaciones de colaboración con la sociedad civil y en general lograr una mayor corresponsabilidad con la ciudadanía. Se trata de gobiernos<sup>2</sup> que definen la participación ciudadana como un eje central de la acción de gobierno y la corresponsabilidad como estrategia fundamental para la construcción de una cultura política de participación ciudadana, en donde el gobierno y la sociedad unen sus esfuerzos para establecer

<sup>1</sup> Ernesto Isunza y Felipe Hevia (2006) proponen el concepto de interfaz, entendido como espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente y denominan interfaces socio-estatales a aquellos espacios donde actores societales y estatales se encuentran.

<sup>2</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, 2001-2006, 2007-2012.

“la democracia como estilo de gobierno y construir una cultura política ciudadana de carácter democrático donde no tengan cabida la corrupción ni la impunidad” (PGD, DF, 2007).

El objetivo de este trabajo consiste en hacer un breve balance de los espacios o ámbitos institucionalizados – a través de la Ley de Participación Ciudadana y otras legislaciones específicas como las de desarrollo social, fomento a las organizaciones civiles, desarrollo urbano, seguridad pública, etc. – donde se establecen las relaciones entre el estado y la sociedad, siguiendo la metodología y clasificación analítica de interfaces socioestatales que proponen Isunza y Hevia (2006). Las que destacan en la práctica son las interfaces de tipo cognoscitivo, las que enunciaré brevemente, para profundizar un poco más en las interfaces de tipo político por su relevancia, pero también porque son las que han promovido los últimos tres gobiernos electos democráticamente y que pertenecen al Partido de la Revolución Democrática, identificado como de “izquierda”, que se ha planteado como objetivo central de su gobierno la democratización de y en la ciudad.

## Interfaces estatales de tipo cognoscitivo

*Interfaz de contribución* (participación social informativa), en la cual la sociedad civil informa al Estado sobre sus necesidades y problemas a través de consultas, recorridos de las autoridades, foros, iniciativas y propuestas no vinculantes, sistemas de atención ciudadana y recepción quejas, o los denominados “miércoles ciudadanos”<sup>3</sup>, “jueves del sol”. En general todos ellos privilegian la gestión individual –particular o, en el mejor de los casos, de una unidad territorial– y no se plantean, salvo contadas excepciones, como espacios o mecanismos por medio de los cuales se discuta la proble-



<sup>3</sup> Este ejercicio consiste en que un día a la semana los distintos funcionarios de la delegación, incluido el delegado, recibe las quejas y solicitudes de los vecinos y las autoridades las agendan y se comprometen a resolverlas. Este es un programa que inició el PAN en el municipio de Guanajuato y se ha convertido en un programa sello, el que ha sido puesto en práctica por otros gobiernos panistas, y replicado por gobiernos de otra extracción.



Imagen tomada de: [http://www.flickr.com/photos/santi\\_llobet/](http://www.flickr.com/photos/santi_llobet/)

mática general de la demarcación, se tomen medidas integrales, se defina el presupuesto, las acciones y programas prioritarios. Se trata de instrumentos discrecionales ya que no están obligados a cumplir y muchos menos se cuenta con los mecanismos para exigir y sancionar a la autoridad en caso de no cumplir.

*Interfaz de transparencia* (información gubernamental): La ley establece que los ciudadanos tienen el derecho de recibir de sus autoridades informes generales y específicos acerca de su gestión y, a partir de ellos, evaluar la actuación de los servidores públicos, y si de la evaluación que hagan se presume la comisión de algún delito o irregularidad administrativa lo harán del conocimiento de las autoridades competentes. Desde luego, esto es exclusivamente declarativo puesto que no se establecen los mecanismos ni los elementos básicos para poder exigir a las autoridades sobre sus decisiones y actos de gobierno.

En el 2001 se creó un espacio novedoso de participación en el ámbito de la contraloría local: el Programa de Contralores Ciudadanos, que después se reconoció como Red de Contraloría Ciudadana, cuyo fin es promover la incorporación de la participación de la ciudadanía a las tareas de vigilancia y supervisión del ejercicio del presupuesto público. Sustentada en el

derecho de la ciudadanía a la información, a la transparencia y a la rendición de cuentas sobre los recursos públicos, se planteó la necesidad de integrar a miembros de la sociedad civil en calidad de contralores, con derecho a voz y voto, a los distintos consejos de administración, así como a los comités y subcomités de obras y adquisiciones del gobierno, con el objetivo de vigilar la aplicación del presupuesto, emitir recomendaciones y denunciar actos de corrupción<sup>4</sup>.

Este ha sido un programa relativamente exitoso, que ha contado con un fuerte apoyo por parte del gobierno y ha logrado convocar a un importante número de ciudadanos para la realización de las funciones de contraloría, de una forma honorífica. En una primera etapa la Contraloría Ciudadana se planteó impulsar la formación y consolidación de una red de contralores para insertarse en los 93 cuerpos colegiados correspondientes a los órganos de gobierno, comités y subcomités de adquisiciones y de obras, para posteriormente extenderse al conjunto de dependencias del GDF. En la actualidad participan 300 contralores y poco a poco ha habido una mayor apertura y aceptación por parte de las dependencias centrales, donde ha habido más resistencia a que se incorporen los contralores ha sido en las delegaciones políticas.

*Interfaz comunicativa* (colaboración informativa): en este caso sociedad civil y estado se informan mutuamente, se comunican, a través de audiencias públicas, consejos consultivos y temáticos en los que es posible establecer un diálogo entre actores. La Ley establece como mecanismo la difusión pública<sup>5</sup> de leyes, reglamentos y programas que se realiza fundamentalmente a través de foros, los que, salvo honrosas excepciones, son bastante acordados y manipulados por la autoridad.

<sup>4</sup> Ver Acuerdo del Jefe de Gobierno para la vigilancia ciudadana dentro de los órganos colegiados del Gobierno del Distrito Federal (2001, febrero 14), Ciudad de México.

<sup>5</sup> Se reconoce que para lograr la participación las entidades de gobierno tienen la obligación de difundir planes y programas de gobierno, leyes, reglamentos y ordenamientos que afecten a los habitantes de la ciudad y de la demarcación en lo particular.

En esta misma línea, el instrumento que tiene un sentido más colectivo, pues se trata de debatir los problemas que atañen a una comunidad, son las audiencias públicas. Estas sirven para presentar problemas y/o proponer al jefe de gobierno o delegacionales o a otros titulares de las dependencias de la administración la adopción de determinados acuerdos y la realización de ciertos actos, para que ofrezcan la información que requieren los ciudadanos y expliquen las medidas a tomar, e incluso para evaluar algunas acciones o ejercicios de gobierno. En algunas delegaciones, como Álvaro Obregón, el delegado ha destinado los viernes para realizar este ejercicio, aunque la ley establece que se deberá hacer la solicitud de audiencia por escrito.

Una práctica común en las delegaciones ha sido la consulta vecinal para la atención y resolución de los problemas cotidianos, en especial cuando los vecinos tienen posiciones distintas respecto a los cambios de uso del suelo, ciertas obras y/o modificaciones a los espacios públicos. A través de esta consulta los vecinos pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen. Esta es una fórmula que resulta interesante y viable, se ha realizado desde hace varios años y en diversas ocasiones, en el último año en las delegaciones se han realizado quince consultas. Sin embargo, aunque puede resultar exitosa para intervenir en alguna medida en la toma de decisiones, no tienen carácter vinculatorio por lo que su ejecución queda al arbitrio de las autoridades.

Un dato interesante es que la ley no hace mención de Consejos Consultivos. Si bien estos espacios existen por reconocimiento de la ley de Planeación desde 1983, sólo cuando el PRD asumió el poder se realizó un esfuerzo notable por rescatarlos e imprimirles un carácter distinto: mayor apertura para debatir los problemas de carácter público y buscar soluciones a éstos de manera conjunta. El espacio privilegiado, en ambos gobiernos, para realizar este ejercicio fueron los Consejos y los Comités formados *ex profeso* para atender cada una de las líneas de gobierno: Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Protección Civil, Desarrollo

Social<sup>6</sup> y Desarrollo Económico, entre otros; así como consejos específicos para programas especiales y grupos vulnerables. En total, considerando el gobierno central y las delegaciones, se identifican 93 espacios, entre consejos y comités.

Estos Consejos han resultado en general espacios de colaboración genuina y eficiente y han cumplido una función básicamente deliberativa y consultiva a nivel del gobierno central y, de manera más restringida, en las jurisdicciones delegacionales. Surgieron y siguen operando de manera dispar en las distintas secretarías, obedeciendo a leyes y reglamentos diferenciados de acuerdo con el carácter propio y las funciones de la instancia de adscripción y del responsable de su conducción. La integración de estos espacios no está normada por un marco legal común sino por las leyes o reglamentos temáticos y adolece de mucha discrecionalidad por parte de la autoridad convocante.

Si bien los Consejos Consultivos son el foro privilegiado para el debate en torno a las políticas públicas, el lugar de encuentro entre sociedad civil y gobierno, éstos han presentado algunos problemas que limitaron su función, como el no garantizar la representatividad de un amplio espectro de organizaciones, la incapacidad para que sus propuestas se concretaran en el ámbito operativo y, sobre todo, la imposibilidad de influir de manera eficaz en las estructuras burocrático-administrativas y en las políticas públicas (Álvarez y Sánchez, 2006).

## Interfaces estatales de tipo político

*Interfaz mandataria* (Democracia directa, control social) En razón a la complejidad de las sociedades y la magnitud de los problemas sobre los cuales se deben tomar

6 Dentro de estos Consejos destacan, por los resultados de su trabajo, los Consejos con participación ciudadana que se instituyeron para cada sector y grupo en que se estructuró la política social. Entre otros se encuentra: el Consejo para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar, el Consejo Promotor para la Integración de las Personas con Discapacidad, entre otros. Su éxito radica en haber logrado se legislara a favor de esos grupos, se destinaran recursos y se impulsaran programas prioritarios.

día a día decisiones, una de las principales necesidades de todo régimen de gobierno es la búsqueda de legitimidad. Para hacer extensiva la toma de decisiones al conjunto de la sociedad existen diversos mecanismos de participación directa o semi-directa en los procesos que tiene a su cargo los poderes ejecutivo y legislativo, en cuyos ámbitos los ciudadanos hemos tenido poca participación. El objetivo de estos mecanismos es la intervención ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos públicos y de gestión, en la elaboración, modificación, abrogación o promulgación de leyes, encaminados a corregir las crisis de representación y tratar de combatir la corrupción en sectores importantes de la clase política.

Los mecanismos reconocidos por la ley son: el *plesbírito*, consistente en una consulta ciudadana respecto de una política o decisión del Ejecutivo, sobre un asunto controvertido que necesite de un alto nivel de legitimidad. En México se conocen sólo dos ejercicios, los dos celebrados en el Distrito Federal. El primero de ellos, no reconocido legalmente por no estar reglamentado, se desarrolló en 1990 con objeto de conocer la opinión de los ciudadanos acerca de la reforma política en el Distrito Federal, y el segundo para conocer la opinión de los ciudadanos sobre una obra pública muy controvertida<sup>7</sup>.

La *iniciativa popular o ciudadana* es la facultad que tienen los ciudadanos para presentar proyectos de ley, ordinarios o constitucionales, ante los órganos competentes. Puede ser de dos tipos: la formulada, cuando los ciudadanos presentan un

7 A inicios del 2002 el gobierno del Distrito Federal anunció la realización de la obra pública para ampliar el segundo piso de viaducto y periférico. Ante la inconformidad de muchos ciudadanos, académicos, representantes populares y comunicadores el gobierno de la ciudad determinó hacer una consulta telefónica en la que se recibieron más de 80 mil llamadas en las que la mayoría de los hablantes (72%) opinaban que sí se realizaría. No obstante un buen grupo de ciudadanos, partidos políticos, organizaciones ambientalistas, académicos, vecinos afectados, etc. consideraban que existían más alternativas para el problema de la vialidad, así es que demandaron se realizara un plesbírito, el cual se celebró el 22 de Septiembre de 2002. En total participaron 420,536 ciudadanos, de los cuales el 65% dijo que sí y el 34% que no (Sánchez y Álvarez, 2006).

proyecto de ley elaborado, y la no formulada, cuando los ciudadanos se limitan a solicitar al legislativo que formule una ley que no existe. Resulta un ejercicio deliberativo importante porque su procedimiento necesariamente está determinado por el involucramiento directo de los ciudadanos en una propuesta, para ser sometida a ley; por tanto, dicho ordenamiento debe contener la esencia de las necesidades y propuestas de los ciudadanos afectados directamente para dicha de decisión.

En la ciudad se reconoce el ejercicio promovido por el Partido Acción Nacional, el que encabezó un esfuerzo para conseguir las firmas necesarias que respaldan la propuesta de elaborar una ley que regule las marchas en el Distrito Federal, logrando juntar 100 mil firmas, cifra superior a las 36 mil firmas que se requieren en el Distrito Federal. Monto que también logró reunir un grupo de militantes del Partido Alternativa Socialdemócrata con objeto de que se abroge la Ley de Protección a los No Fumadores en el Distrito Federal. Ambas iniciativas están pendientes de resolver ya que una estrategia de los legisladores es no darle entrada o dilatar su discusión.

Cabe señalar que estas dos iniciativas son exitosas porque las han impulsado partidos políticos, no ciudadanos independientes, los que cuentan con la infraestructura y los recursos necesarios para lograr la recaudación de las firmas. Las organizaciones ciudadanas han tratado de promover iniciativas, entre otras la modificación de la propia ley de participación ciudadana<sup>8</sup> y no ha sido posible, no sólo por la falta de recursos económicos y humanos, sino también por la fragmentación y polarización política que ha incidido en su ejercicio y cohesión.

8 Diversos actores sociales están trabajando en el fortalecimiento de la participación ciudadana y están impulsando un nuevo proyecto de ley que contemple tanto la dimensión de participación en la gestión pública como la de fortalecimiento de capacidades de las organizaciones. Apuntar, con su aplicación a la mayor inclusión de la diversidad de la sociedad civil y plantear con claridad los canales institucionales en que esa diversidad puede incidir. Ampliar el campo de iniciativa legal en la materia a otras leyes que requieren ser modificadas en consistencia con la de participación ciudadana.

El *referéndum* se entiende como una votación popular que presta una mayor regularidad en su ejercicio, puesto que es parte de una disciplina constitucional necesaria para la validez de un acto con efecto obligatorio o facultativo. Puede ser de un procedimiento constitucional, legislativo o administrativo, o constituir el único acto deliberativo agotándose en el procedimiento cuando se abroga un acto válido legislativamente, es decir los votantes pueden ser convocados a fin de aprobar, modificar, adicionar o rechazar alguna propuesta de ley. A la fecha en México no se ha realizado ningún referéndum.

La *Consulta Ciudadana* es el instrumento a través del cual el jefe de gobierno, las instancias de la administración pública del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, por si o en colaboración someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros o cualquier tema que tenga impacto trascendente en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la ciudad. La consulta puede dirigirse a todos los habitantes del Distrito Federal, de una o varias demarcaciones o unidades territoriales. Andrés Manuel López Obrador estableció una nueva modalidad para la consulta que consiste en que la población expresa su opinión por la vía telefónica, sobre aspectos muy concretos de la política gubernamental que causaban controversia; tal fue el caso del horario de verano, el incremento el pasaje del transporte público y la construcción del distribuidor vial, así como dos consultas respecto a su permanencia en el gobierno. En este año el gobierno realizó una consulta más amplia ya que combinó la vía telefónica con el internet y se instalaron algunas casillas. Esta consulta a la que se le denominó la consulta verde tenía por objeto definir una serie de acciones a favor del desarrollo sustentable y cuidado del medio ambiente.

A pesar de que la consulta pública representa sin duda un principio sustantivo de la vida democrática, esta política ha sido muy controvertida, dado que en diversas ocasiones lo que se ha sometido a consulta no es en realidad (o no debiera ser) competencia de la



Imagen tomada de: [http://www.flickr.com/photos/santi\\_llobet/](http://www.flickr.com/photos/santi_llobet/)

“voluntad ciudadana”, sino competencia de profesionales autorizados y especialistas de los temas (y problemáticas) en cuestión. Por otra parte, ha resultado cuestionable el hecho de que una votación mayoritaria favorable en función de una política sometida a consulta, ha sido asumida como aval ciudadano por parte del gobierno, aún a pesar de que el porcentaje de votantes haya sido en realidad muy bajo, en ocasiones equivalente a poco más del 6% de la población registrada en el Padrón Electoral. Respecto a la consulta ciudadana sobre la permanencia del Jefe de Gobierno consideramos que este es un ejercicio sin sentido, puesto que con las encuestas que el mismo gobierno y otras empresas realizan continuamente se tiene conocimiento del grado de aceptación o no del mandatario. Por otra parte si lo que se quiere es reconocer el derecho de los ciudadanos a revocar el mandato cuando los funcionarios no responden a las expectativas y demandas de la población, lo mejor es reglamentar dicha figura.

Si bien estos ejercicios de democracia directa representan un avance<sup>9</sup>, en la medida en que las instituciones y el sistema representativo no funciona y la corrupción y la impunidad se fortalecen, se hace necesario buscar otros mecanismos de regulación y control, que lamentablemente todavía no son considerados en nuestras leyes, como sería la ratificación y revocación de mandato, la petición de remoción administrativa; la observancia, monitoreo o vigilancia ciudadana de la gestión pública, entre otros.

*Interfaz de transferencia.* Se trata de una relación en la que el Estado controla o domina a la Sociedad Civil. Ejemplos de este tipo de relación son los proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones de la sociedad civil, obras de participación social e investigaciones hechas por instituciones académicas. En este sentido se pueden enumerar algunas experiencias.

La planeación urbana participativa. La ley de desarrollo urbano de 1976 del Distrito Federal fue el primer instrumento jurídico que abrió la puerta para que las iniciativas sociales en materia de planeación urbana fueran presentadas al gobierno de la ciudad, los planeas parciales y el mejoramiento urbano fueron las oportunidades para que las primeras iniciativas impulsadas por organizaciones vecinales o de colonos, asesoradas por organizaciones civiles y grupos académicos de la UNAM, produjeran numerosos ejercicios de planeación urbana participativa. Veinte años después, en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, se determinó actualizar tanto el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como los programas delegacionales y derivados de éstos 31 programas parciales -en zonas de la ciudad que registraban importantes conflictos urbanos y sociales- estableciéndose como condición básica para su realización la participación ciudadana en el proceso de planeación. Es decir, no se trataba sólo de que los vecinos sancionaran los planes parciales, como se hacía antes, sino que participaran en el diseño de los mismos, para después llevarlos a consulta pública. Para ello se contrató a universi-

<sup>9</sup> En especial frente al gobierno federal que no cuenta con ninguno de estos instrumentos de consulta.



Imagen tomada de: [http://www.flickr.com/photos/santi\\_llobet/](http://www.flickr.com/photos/santi_llobet/)

dades de Organizaciones Civiles en calidad de consultores para generar un proceso de planeación participativa.

Alicia Ziccardi (2003) hace un balance de esta experiencia de planeación participativa a nivel local en el Distrito Federal para la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, experiencia que describe y valora de la siguiente manera: “En un principio estas experiencias pusieron en evidencia los límites que establecía la ausencia de una representación vecinal y ciudadana legítimamente constituida para iniciar un proceso de planeación participativa. Luego al elegirse los comités vecinales se advirtieron los problemas propios de una herencia no superada de participación corporativa y de una concepción de ciudadanía restringida a la condición de vecino/a. Pero estos programas constituyen un primer paso para superar una concepción de zonificación por el de una planeación integral del espacio local, al involucrar a los diferentes actores sociales que actúan en el mismo” (p. 68).

Este tipo de ejercicios ya no se han realizado y –lo que es más– en todos los programas

impulsados por la Secretaría de Desarrollo Urbano la relación con la sociedad civil –a no ser con los desarrolladores inmobiliarios– se ha limitado considerablemente. Las organizaciones sociales y civiles han sido excluidas de los espacios que tradicionalmente ocupaban como Consejos y Comités; si se ha conservado y abierto la interlocución con ellos ha sido por la presión que han ejercido para incidir en las políticas de desarrollo urbano<sup>10</sup>. Las organizaciones han tenido cabida y la interlocución entre el gobierno y la sociedad ha sido exitosa en los programas de mejoramiento barrial y de rescate de las unidades habitacionales, programas que depende de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta situación ha generado contradicciones y problemas y limita considerablemente la intervención de la sociedad en la definición de políticas sociales y urbanas, las cuales en lugar de complementarse se fragmentan y disocian.

**Los Órganos de Representación Ciudadana en las Unidades Territoriales.** La ley reconoce dos órganos de representación a nivel territorial: los comités y consejos ciudadanos. El comité es el órgano de representación ciudadana en la unidad territorial y el Consejo Ciudadano es una instancia de coordinación de los comités ciudadanos (antes vecinales) con las autoridades de la demarcación territorial (delegación) y con las autoridades del gobierno del Distrito Federal. Este espacio, relevante porque puede aglutinar a comités que tienen problemas comunes, es poco abordado en la ley y no está reglamentado, en los hechos

no opera. Lo que si operan son asociaciones civiles y sociales que aglutinan a diversos comités u organizaciones que tienen trabajo en una misma unidad o en unidades territoriales circunvecinas. Esto les da fuerza y mayores posibilidades de interlocución con las autoridades.

Si bien se establece que es un derecho de los ciudadanos participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad (Ley de Participación ciudadana, 2004), en la Ley no se establecen claramente los mecanismos para ejercer ese derecho, sobre todo en lo que se refiere a la gestión cotidiana local (delegacional). Pues los mecanismos o instrumentos de consulta de los que hemos hablado se encuentran lejos de permitirles participar en las decisiones de gobierno local, especialmente, cuando se hace referencia a las funciones de los Comités Vecinales, en donde se les limita a conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos. El resto de sus funciones (13 de 14) se dirigen fundamentalmente a la población que representan: conocerla, convocarla, motivar su participación, capacitarla y desde luego informarla. Como en un 80% de los casos no operaban los comités vecinales y no había control sobre ellos, el gobierno optó por recurrir a las figuras de Asambleas y Comisiones para impulsar el trabajo organizado y los programas de desarrollo social en las comunidades<sup>11</sup>.

Con las modificaciones a la ley (en el 2004) se estableció que las asambleas ciudadanas “son el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario, así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su unidad territorial”. Se pretendió que en cada unidad territorial se realizaran al menos dos Asambleas Ciudadanas al año (una al principio

<sup>10</sup> Al no ser convocadas a este espacio 16 organizaciones populares y dos organizaciones civiles de la Coalición Hábitat México determinan convocar a la integración de un *Consejo Asesor Legítimo de Desarrollo Urbano y Vivienda* integrado por representantes de grupos académicos, urbanistas, intelectuales, organismos no gubernamentales, y representantes de algunas organizaciones sociales y populares que tenían como objetivo formular recomendaciones sobre políticas públicas, programas y acciones en materia de vivienda; propiciar la colaboración de los sectores públicos, social y privado, para el desarrollo de la producción social de la vivienda; evaluar y dar seguimiento a los programas y acciones que el gobierno del DF impulse en materia de vivienda, y los demás que se deriven de las consultas ciudadanas y se acuerden con las autoridades del GDF. Ante la presión fueron incorporados dos representantes y en la actualidad han sido convocados para participar en la definición del Programa de Desarrollo Urbano del D.F. que debió concluirse en el 2007.

<sup>11</sup> Por ende el gobierno consideró a la asamblea vecinal “como un espacio privilegiado de convergencia social a través de la cual los ciudadanos se informan de las acciones de gobierno, realizan propuestas y establecen los términos para verificar y darle seguimiento al Programa de Desarrollo Social” (Dirección General de Participación Ciudadana, 2004).

informativa y otra de rendición de cuentas), pero como no hay vecinos que convoquen, lo hacen los promotores o responsables de los módulos de seguridad y participación ciudadana. En la actualidad se ha dejado de lado lo que establece la ley en torno a la participación organizada de los vecinos, las figuras prácticamente no existen ni operan. El trabajo que realizan los promotores depende fundamentalmente de su iniciativa y habilidades personales, de las actividades de desarrollo comunitario que promueven y de los problemas y la organización de la comunidad. No se trata de un ejercicio ciudadano ya que los líderes han encontrado otros mecanismos de participación y gestión, no necesariamente democráticos.

A partir de las atribuciones que se otorgaron a los Comités Vecinales<sup>12</sup> y su presunta conformación<sup>13</sup> se percibe el interés –de quienes diseñaron la ley– por inducir la discusión colectiva de la problemática urbana en cada colonia, barrio y unidad habitacional. Con esta figura, se pretendía eliminar varios de los vicios clientelares de la representación vecinal que limitaban la participación ciudadana y así dar un paso importante en la democratización de los espacios vecinales, que es donde se gestan las formas básicas de participación de los ciudadanos. No obstante, esto no ocurrió; por el contrario, la pluralidad de la represen-

12 La función principal que se les confirió fueron “la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, implementación de programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles” (Ley de Participación ciudadana, 2004), aunque no se señala claramente los mecanismos para ejercer estas facultades.

13 Conforme a dicha ley, la integración de estos comités vecinales se realizó de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Es decir, a la planilla con más votos se le otorga un número determinado de lugares, la que le sigue ocupa otros y la que le sigue otros, de manera proporcional de acuerdo al número de votos. Por tanto, en las elecciones de 1999, los Comités Vecinales se integraron no sólo con los miembros de una planilla sino de todas las que contendieron. Los comités debían estar compuestos por un mínimo de 7 y máximo 15 vecinos. D.O. Diciembre 1998 ley de Participación Ciudadana. Frente a este artículo el PAN interpuso una demanda de inconstitucionalidad y la Suprema Corte falló a favor por lo que este mecanismo de integración se debe replantear en la nueva ley.



Imagen tomada de: [http://www.flickr.com/photos/santi\\_llobet/](http://www.flickr.com/photos/santi_llobet/)

tación viciada por las prácticas corporativas y clientelares llevó a la inmovilización de la mayoría de los Comités Vecinales, los que en los hechos quedaban fuera de las decisiones de gobierno.

Lamentablemente el ejercicio fue fallido y no hubo el interés ni la voluntad política, en especial de los legisladores, de revisar el problema y reformar la Ley (a pesar de que un nutrido grupo de organizaciones sociales, vecinales y civiles lo demandaron); ni siquiera se convocó a elecciones cuando correspondía, lo que redundó en que el objetivo inicial se revirtiera. Los jefes delegacionales –los primeros en oponerse a las modificaciones de la ley– acuerdan de manera discrecional con cada Comité, organización, líderes o líder que representa a la unidad territorial, con lo que se ha individualizado y clientilizado más la gestión. No se puede dar un tratamiento integral a los problemas y, sobre todo, este ejercicio queda a discreción de la autoridad,

sin que medie ningún contrapeso. El balance en tal sentido es negativo y pone al descubierto que para estos gobiernos la participación ciudadana territorializada no ha sido un eje distintivo de su acción de gobierno; los esfuerzos que se hicieron en los primeros gobiernos no ayudaron a la reconstrucción de un tejido social muy dañado y menos a fomentar la participación organizada de los vecinos y la democratización de la gestión y el espacio público.

**Programa de Coinversión Social del Distrito Federal.** El programa de coinversión social del Distrito Federal tiene el propósito estratégico de poner en común los recursos y conocimientos del gobierno, organismos civiles y sociales y la cooperación internacional para construir una nueva relación gobierno-sociedad, en el marco de la corresponsabilidad, para el impulso de acciones, proyectos, programas y políticas de desarrollo social que abatan la desigualdad, eliminan la exclusión y la discriminación de grupos sociales en condiciones de desventaja y promuevan el respeto y el reconocimiento de la diversidad. El programa se propone, asimismo, servir de instrumento para reforzar procesos tendientes al fortalecimiento estratégico de la sociedad civil y sus organizaciones, así como a procesos de cambio y fortalecimiento de las instituciones públicas.

Los organismos civiles participan mediante la inversión de su capital social acumulado, consistente en experiencias de desarrollo comunitario, modelos y metodologías de intervención social, capacidad de innovación, potenciación de recursos, confianza comunitaria, relaciones con diversos actores sociales, vínculos con redes, infraestructura, equipo y recursos financieros complementarios. El gobierno participa aportando recursos públicos, la gestión institucional y financiera, fomentando la coordinación e intercambio entre las organizaciones, en especial las que trabajan en un mismo territorio, aporta conocimiento, información y apoyo metodológico. La cooperación internacional, que participó en un inicio, aportó la voluntad política de sumarse al esfuerzo de corresponsabilidad entre el gobierno local y los organismos

sociales y civiles del Distrito Federal, canaliza recursos para los proyectos y el programa en su conjunto, evalúa y aporta su conocimiento práctico y metodológico.

El programa inició en 1998 con la concurrencia de recursos de la Agencia de Cooperación NOVIB-OXFAM -representada por la fundación Vamos-FDS; se apoyaron los proyectos propuestos por nueve organizaciones, durante tres años. Se trataba fundamentalmente de implementar, probar y consolidar metodologías de intervención y participación comunitaria para el diseño de diagnósticos, planes, programas y alternativas de solución. En un esfuerzo por reforzar el programa, con López Obrador a la cabeza, se redimensionó el programa. Se denominó Programa de Coinversión para el Desarrollo Social y concurrieron recursos de diversas dependencias de la Secretaría de Desarrollo Social: la Dirección de Equidad y Desarrollo Social, el Instituto de las Mujeres, el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, la Procuraduría Social, por parte del gobierno, y de la Secretaría de Desarrollo Social por el lado de las organizaciones. En el 2001 la aportación económica por parte del gobierno ascendió a 17 millones de pesos que se distribuyeron entre 117 organizaciones civiles<sup>14</sup>, en el 2003 con 20 millones de pesos se apoyaron 122 Organizaciones Civiles de 201 proyectos que presentaron proyectos, y así sucesivamente. En la actualidad operan dos fondos con la misma lógica, uno para el Desarrollo Social y otro para las Instituciones de Asistencia Social.

*Interfaz de cogestión.* En esta interfaz el Estado y la Sociedad mantienen una relación de cogestión. Es el menos común de los mecanismos.

**Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.** Con la llegada del nuevo gobierno al Distrito Federal, en 1997, las organizaciones civiles<sup>15</sup> que integran Coali-

<sup>14</sup> Debe decirse que para este año se abrió un fondo similar para apoyar proyectos de asistencia social.

<sup>15</sup> Estas organizaciones son: el Centro Operacional de Vivienda y Doblamiento (COPEVI), Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI), Casa y Ciudad y Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI).

ción Hábitat México tuvieron la oportunidad de proponer una política de vivienda para la ciudad. Se abrió así un proceso compartido con el Instituto de Vivienda para diseñar, poner en operación, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar a los sectores sociales que auto producen sus viviendas: el Programa de Mejoramiento de Vivienda y el de Vivienda Nueva en Lote Familiar. Al diseño y puesta en marcha de estos programas se sumaron la Caja Popular Mexicana que fungió como la operadora financiera en su etapa piloto, una organización social, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), y la organización civil Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI) que participó también como cofinanciadora. Lo relevante de esta experiencia no estriba únicamente en la participación y coordinación de distintos actores, sino en la realización de un trabajo previo entre éstos, que se puso en práctica en zonas donde existía algún tipo de organización de la comunidad, la cual fungió como contraparte e hizo posible la articulación para el programa. (Sánchez-Mejorada, 2004).

El gobierno que tomó posesión en el 2000 retomó e impulsó el programa de manera masiva, cambió las reglas de operación y por ende disminuyó la participación de las organizaciones sociales y civiles, las que únicamente se dedican a brindar asesoría técnica al beneficiario.

Paralelo a la implementación de los programas de mejoramiento de vivienda, los asesores y equipos técnicos que lo operaban identificaron una serie de elementos relevantes que los convenció de la necesidad de ampliar las acciones de mejoramiento más allá de la vivienda. Hacía finales del 2006 le propusieron al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) dar a conocer los avances de los resultados de los Talleres de Habitabilidad donde se exponían valiosas propuestas para apoyar la producción social de la vivienda y del barrio en la Ciudad de México, para lo cual se realizaron una serie de mesas de trabajo. Si bien esta labor no tuvo como resultado el diseño de un programa de mejoramiento barrial, permitió que el grupo de asesores

técnicos, junto con los demás actores que se habían venido involucrando en el tema de la producción social del hábitat, se organizaran en un “Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio”<sup>16</sup>.

Este colectivo mantuvo la negociación con las autoridades logrando que el jefe de gobierno aprobara la realización del programa, junto con la Secretaría de Desarrollo Social. Una vez aprobado el programa y la asignación de los recursos, se integró una comisión con representantes del gobierno y del colectivo para diseñar las reglas de operación y la convocatoria del “Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial”. La primera convocatoria pública se lanzó pública en Junio del 2007. A esta convocatoria respondieron agrupaciones u organizaciones vecinales de las 16 delegaciones del Distrito Federal presentando 139 proyectos; de éstos fueron avalados en asambleas comunitarias 113 proyectos, los que fueron dictaminados por un Comité Técnico Mixto integrado por cuatro representantes de la sociedad civil y cuatro funcionarios del gobierno. En el 2009 se aprobaron 182 proyectos, por un monto de 200 millones de pesos.

Para la selección de los proyectos el comité mixto se basó en los criterios definidos por la convocatoria: factibilidad, claridad sobre la situación jurídica del predio o inmueble donde se realizaría la construcción o el trabajo de mejoramiento, la garantía de la operación en la prestación de los servicios, la cohesión de la comunidad y el nivel de participación ciudadana mostrada en las asambleas realizadas previamente. También se priorizaron los grados de marginalidad, la conflictividad social y/o los procesos de degradación urbana, así como la coherencia presupuestal del proyecto y el impacto ambiental que generaría cada uno de ellos.

De acuerdo con las reglas de operación del Programa en los barrios seleccionados se celebró una segunda asamblea vecinal, para



Imagen tomada de: [http://www.flickr.com/photos/santi\\_llobet/](http://www.flickr.com/photos/santi_llobet/)

<sup>16</sup> Se trata de un grupo de trabajo integrado por vecinos, organizaciones sociales, organismos colegiados, universidades organizaciones civiles, talleres de habitabilidad, laboratorios de habitabilidad, profesionistas independientes y estudiantes, interesados en promover, desarrollar e impulsar la producción social del hábitat.

elección de los comités de administración y de supervisión; el primero encargado de ejecutar los recursos asignados al proyecto, el segundo de vigilar que las obras se realicen de manera correcta y el buen manejo de los recursos. Se constituyó el Consejo de Mejoramiento Barrial y el colectivo le sigue dando seguimiento al proceso.

## Comentarios finales

En gobiernos con tendencia democrática, como es el caso de los gobiernos perredistas que gobernan a la ciudad desde hace 11 años, destaca como un componente central de su gobierno la instrumentación de una *política de participación ciudadana*, entendida ésta en su vertiente institucional como un “medio de socialización de la política”, que supone la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales, así como la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos (Cunill, 1991. p. 263).

Si bien estos espacios o interfaces socioestatales se abrieron, la política ha sido insuficiente y no logra atravesar de manera transversal todo el ejercicio de gobierno a nivel central y mucho menos a nivel delegacional, donde siguen privando las prácticas clientelares y corporativas y no hay una visión integral y democrática de lo que debe ser la participación ciudadana. Uno de los mayores retos que ha enfrentado el Gobierno en la Ciudad ha sido encontrar modalidades de participación ciudadana que dieran cauce a la energía vertida por sus habitantes, en lograr un cambio hacia una ciudad gobernada democráticamente, que eliminara la impunidad, la corrupción, la inseguridad y el deterioro del nivel de vida que prevalecían hasta ese momento. “Quizá una de las deudas del gobierno fue no haber encontrado las modalidades de participación o de comunicación con la ciudadanía, que permitieran hacer consciente a la población, que en transiciones pacíficas donde se requiere promover y respetar la legalidad, los cambios de la envergadura esperada son muy difíciles de llevar a cabo en poco tiempo. Particularmente cuando se tienen

que transformar estructuras e instituciones que provienen de gobiernos de un partido que se mantuvo en el poder por setenta años y que, además, formaban parte del Gobierno Federal.” (Jusidman, s.f.).

Durante el gobierno de Cárdenas el esfuerzo se puso en abrir espacios de participación y articulación con las organizaciones civiles. En el de López Obrador la mayor parte del esfuerzo se concentró en instituir legalmente a organizaciones que actúan en función de la representación de intereses territoriales o funcionales, los comités vecinales y en alguna medida, en la creación de órganos especiales de consulta que median entre las organizaciones y el gobierno central, como “consejos, comisiones y comités”. Ello ha significado formalizar la injerencia de vecinos y organizaciones civiles en el gobierno y/o la gestión central y delegacional reconociéndolos, básicamente, como sujetos de consulta o bien como responsables directos de la prestación de bienes y servicios públicos. En este último gobierno, encabezado por Marcelo Ebrard, desde la Secretaría de Desarrollo Social, se ha puesto énfasis en reforzar los espacios de interlocución, Consejos y Comités, y se han diseñado e impulsado una serie de programas que implican la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.

Si bien en los lineamientos programáticos de las tres administraciones del Partido de la Revolución Democrática se observan diferencias y discontinuidad en las acciones, el fomento de la gobernabilidad democrática se visibiliza en los tres casos en propósitos tales como el impulso a la reforma política integral, la transparencia, la construcción de mecanismos diversos de participación ciudadana, la descentralización de la toma de decisiones, la corresponsabilidad y la promoción de la interlocución y el diálogo con los diferentes grupos de la sociedad. En relación con la política social, es relevante el sitio estratégico que se otorga como un eje articulador de la política gubernamental y como el vehículo para la promoción de la justicia social, la reducción de la inequidad, el respeto a los derechos sociales y el mejoramiento de la calidad de vida de las mayorías. La presencia de estos dos campos

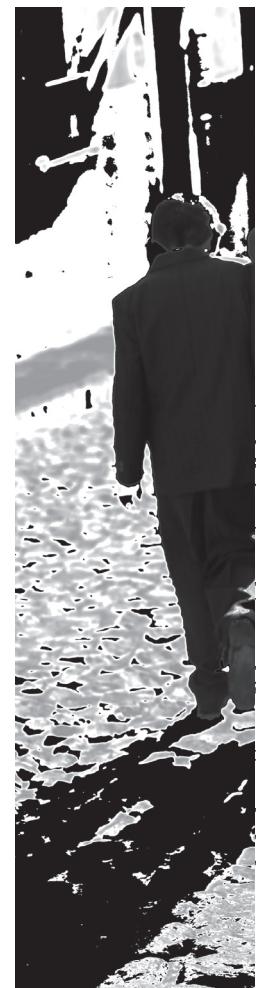


Imagen tomada de: [http://www.flickr.com/photos/santi\\_llobet/](http://www.flickr.com/photos/santi_llobet/)

estratégicos en la política de los gobiernos perredistas han constituido *per se* un marco de condiciones político-institucionales favorable para el desarrollo de importantes experiencias de participación ciudadana, en especial en el campo del desarrollo social, y ha contribuido a poner de relieve nuevos retos y núcleos problemáticos inherentes a la viabilidad de los procesos de participación, que tocan por igual tanto al ámbito político institucional como a los actores sociales.

Lamentablemente, en escenarios como la capital del país, el manejo aún tradicionalista de intermediación de los partidos y la subordinación del gobierno en diferentes niveles de gestión hacia la participación social y el conflicto político –como se observó claramente en las negociaciones por modificar la Ley de Participación Ciudadana y llamar a elecciones– advierten un proceso de formación de la agenda accidentado, semi-aberto y poco flexible a su reconocimiento y discusión pública y política. En gran medida, la formación de la agenda, es un proceso desigual y supone diversas capacidades entre los actores.

A excepción de varias iniciativas impulsadas por la Secretaría de Desarrollo Social en constante articulación con la sociedad a través de ejercicios de corresponsabilidad y cogestión, la protesta y expansión de temas, problemas o situaciones de conflicto en la opinión pública (agenda pública y agenda de los medios de comunicación) ha significado mayores condiciones o posibilidades para acceder a la agenda política y tratar de incidir en la definición de problemas públicos. No obstante, la existencia de cauces institucionales formales y vínculos de intermediación política generados por los partidos políticos o por la dinámica del mismo partido en el poder (dividido en varias facciones muy contrapuestas) limitan o amplían la acción política-estratégica de grupos y organizaciones sociales y civiles hacia el régimen político y gubernamental

Todavía queda un largo trecho por caminar, pues evidentemente hace falta una mayor participación ciudadana que se exprese como una forma real de “democratizar” la toma de decisiones que afectan la vida

cotidiana, y para recuperar la legitimidad y gobernabilidad de la ciudad. Legitimidad basada en el consenso y en la representatividad de los diversos intereses, y gobernabilidad que implica considerar no sólo la capacidad del gobierno para controlar las situaciones conflictivas, como lo hizo antaño, sino la opinión de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental y los mecanismos, niveles y alcances de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en general en una gestión alternativa.

## Bibliografía

- Álvarez, L. y Sánchez-Mejorada, C. (2002) “La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el Distrito Federal” en *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. (ed.), México, D.F, UAM-INAH-CEIICH.
- Cunill, N. (1991), *La Participación Ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Dirección General de Participación Ciudadana. (2004) *Informe General de Trabajo*. México, D.F.
- Gobierno del Distrito Federal. (2004, 17 de mayo), “Ley de Participación Ciudadana”, en Gaceta Oficial del Distrito Federal. México, D.F.
- Gobierno del Distrito Federal. (2007), *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, México, D.F.
- González, M. (2003), *Participación política y agenda de gobierno. Una reflexión desde el estudio de organizaciones y movilizaciones urbanas en la Ciudad de México, 1985-2003*, México, Mimeo.
- González, R. (2003), “El Derecho y la Participación Ciudadana” *Ponencia presentada en el III Taller Regional Centroamericano*, Costa Rica, Fundación Arias.
- Isunza, E. (2004), “El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana”, en *Cuadernos de la Sociedad Civil*, núm. 8, México, Universidad Veracruzana-Sociedad Civil.

Isunza, E. y Hevia, F. (2006), "Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación", en *Cuadernos para la Democratización*, núm. 4, México, Universidad Veracruzana-CIESAS.

Jusidman, C. (s.f.), *Participación ciudadana en el ejercicio de gobierno y la toma de decisiones en el distrito federal*.

Sánchez-Mejorada, C. (2001), "Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión en el Distrito Federal. Un recuento histórico, 1940-2000", en *Espacios Metropolitanos*, núm.1, México, UAM-RNIU.

Sánchez-Mejorada, C. y Álvarez, L. (2002), "La ley de participación ciudadana y la política del gobierno actual" en Olvera, A. (Coord.), *Sociedad civil, Esfera Pública y democratización en América Latina*, México, Universidad Veracruzana - Fondo de Cultura Económica.

Sánchez-Mejorada, C. y Álvarez, L. (2002), "Participación y cambios recientes en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la Ciudad de México (1997-2000)" en Cruz, M. (coord.) *Espacios Metropolitanos*, núm. 2, México, UAM-RNIU.

Ziccardi, A., et. al. (2003), *Planeación Participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el DF*, México, IIS-PUEC-UNAM.



# Gobierno urbano, democracia y participación en la ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup>

Pedro Pérez\*, Facundo Labanca e Ivana Socoloff\*\*

## Introducción

**L**a democracia de una ciudad tiene dos dimensiones: democracia política (distribución del poder, de la capacidad de decisión y participación) en la toma de decisiones; y democracia social (distribución de la salud, educación, suelo, vivienda, infraestructuras, servicios, es decir “bienes urbanos” y de empleo e ingresos) en su capacidad de integración social (Pírez, 2006, p. 187). Democracia *en* la ciudad y democracia *de* la ciudad. Ambas son dimensiones de una ciudad democrática y, en tal sentido, están relacionadas.

Las condiciones de integración en la ciudad de Buenos Aires se dieron con base en la producción pública, desde mediados del siglo XX, de infraestructuras y servicios urbanos (electricidad, agua y saneamiento, gas natural, ferrocarriles, subterráneos) y la garantía de una cobertura universal de salud y educación. Fueron políticas del Gobierno Federal (GF) hasta fines de los años setenta,

<sup>1</sup> Este trabajo es parte del Proyecto UBAC y T So27 “Estado y sociedad a nivel local en Argentina: tres perspectivas, tres situaciones” con la colaboración de Julián Najles. Una versión preliminar fue presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD), Buenos Aires 2008.

cuando comenzaron a transferirse los servicios de salud y educación a las provincias. Al mismo tiempo, las condiciones de producción de los bienes urbanos privados (suelo y vivienda) dependieron de las débiles políticas locales, dejando los esfuerzos a cargo de las familias y, así, tendiendo a reproducir las desigualdades del mercado.

En los años noventa del siglo XX las privatizaciones modificaron la orientación de esos bienes públicos haciendo más difícil la integración en la ciudad de la población de menores recursos. Para entonces, la ciudad de Buenos Aires estaba totalmente ocupada y construida, con coberturas prácticamente plenas en las principales infraestructuras. Sin embargo, con muy desiguales condiciones de acceso a suelo y vivienda: aproximadamente el 15% de la población vivía en situaciones habitacionales inaceptables (villas, pseudo-hoteles, casas tomadas, inquilinatos).

Frente a un nivel relativamente alto (aunque desigual) de democracia de la ciudad, paradójicamente, recién desde hace veinte años Buenos Aires goza de un gobierno autónomo. Autonomía que ha coincidido, de alguna manera, con la disminución de sus condiciones urbanas de integración, debidas



\* Investigador de CONICET en la UNSAM y Profesor en la UBA

\*\* Doctorando y docentes en la UBA.

a las transformaciones en los aparatos estatales y sus políticas, promovidas desde el GF en los años noventa. Con la autonomía, Buenos Aires ha construido una institucionalidad democrática y participativa. Sin embargo no se modificaron sustancialmente los procesos de toma de decisiones, ni se incluyó como elemento central de la agenda pública la problemática urbanística local.

En este artículo estudiamos algunas de las condiciones del ejercicio de la democracia en la ciudad. Describiremos cómo se gobierna, para analizar los procesos electorales, participativos y de descentralización.

## ¿Cómo se gobierna la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)?

### ¿Qué ciudad?

La CABA es un ámbito urbano que corresponde al territorio de la antigua Capital Federal. Son 200 km<sup>2</sup> dentro de los cuales ejerce su jurisdicción el Gobierno Autónomo (GCABA), y en los que en 2001 residía poco menos de 2,8 millones de habitantes. Es el área central de un territorio metropolitano que con unos 10.000 km<sup>2</sup> tenía más de 12 millones de habitantes en ese año (INDEC,

2001). Como área central metropolitana sus procesos económicos y sociales dependen del territorio mayor, aunque el nivel del concentración urbana (particularmente económica) en la ciudad central es muy alto (Pírez, 2005). Allí se localizan los tres poderes del Estado Nacional (Ejecutivo, Congreso Nacional y Corte Suprema de Justicia) y la conducción de las principales empresas del país y, crecientemente, de empresas transnacionales. La ciudad de Buenos Aires concentra aproximadamente el 25 por ciento del Producto Bruto Geográfico del país, de allí que, dada su estructura fiscal (que tiene tanto las atribuciones municipales como las provinciales), su presupuesto es el tercero del país en importancia, luego del GF y de la provincia de Buenos Aires.

### ¿Qué actores gubernamentales?

Entre su fundación en 1580<sup>2</sup> y 1996 la ciudad de Buenos Aires solamente se gobernó por sí misma durante los once años que tuvo vigencia el Cabildo: desde la ruptura de la relación colonial con España en 1810 hasta 1821<sup>3</sup>. Entre 1821 y 1880, como capital de la Provincia de Buenos Aires, la ciudad dependió del gobierno provincial. En 1880, cuando se la declara Capital Federal y se federaliza su territorio, pasa a depender del GF, aplicándose la Constitución Nacional que indicaba al presidente como “jefe inmediato y local de la Capital de la Nación” (Art. 87) y al Congreso como responsable de “una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación...” (Art. 67). En 1882 se creó por ley la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires<sup>4</sup>. Si bien esa norma tuvo varias modificaciones, su estructura no cambió: un ejecutivo local con el nombre de Intendente (igual que los ejecutivos municipales) nombrado por el presidente; y un legislativo, llamado Concejo Deliberante (como en los municipios) de elección

<sup>2</sup> La ciudad fue fundada por primera vez en 1536, pero se abandonó por el asedio de las poblaciones indígenas.

<sup>3</sup> En ese año el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires eliminó la institución colonial de los cabildos, por considerar que eran la base de las fuerzas reaccionarias

<sup>4</sup> Ese gobierno local se diferenció del resto de las municipalidades del país (que son creadas por las constituciones provinciales). En algunos casos presentaba más atribuciones (impositivas, por ejemplo) en otros menos (en particular políticas).



popular<sup>5</sup>, al que el Congreso Nacional delegó atribuciones legislativas locales (De Luca et al., 2002; Pérez, 1996).

Con esos antecedentes, no es extraño que los procesos políticos de la ciudad se caracterizaran por su nacionalización, y la consecuente subordinación del desarrollo de instituciones para garantizar su autogobierno y de políticas que atendieran efectivamente a su realidad. Recién con la reforma constitucional de 1994 Buenos Aires obtiene su autonomía, que se consolida con la Constitución local y la elección del Jefe de Gobierno (1996) y de la Legislatura (1997). Esa autonomía fue disminuida cuando el Congreso reglamentó la reforma constitucional y retuvo para el GF seguridad y justicia, así como la gestión de las infraestructuras urbanas metropolitanas.

La autonomía de la ciudad no fue el resultado de una demanda local de autogobierno<sup>6</sup>, fue, por el contrario, consecuencia de un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios

<sup>5</sup> La ciudad no siempre contó con Concejo Deliberante de elección popular. En los 113 años que van desde el primer Concejo, luego de federalizada la ciudad y hasta 1996 (último año de vida del Concejo), tuvo Concejo electivo sólo durante 60 años (1883-1901, 1908-15, 1919-41, 1958-66, 1973-76 y 1983-96). El resto fueron comisiones designadas por el Ejecutivo, o bien intendentes que tuvieron facultades legislativas, como con los gobiernos militares.

<sup>6</sup> En los círculos político-partidarios se demandaba la elección del intendente, contando con la simpatía de la sociedad civil.



destinado a resolver una situación conflictiva, ya que el Presidente (Menem del PJ) intentaba imponer una reforma que habilitara la reelección sin contar con los votos necesarios en el Congreso. Con ese “acuerdo” la oposición (UCR) habría “logrado” la autonomía de una ciudad en la que tenía mayoría electoral. En consecuencia, el proceso, desde su inicio con la reforma constitucional hasta su consolidación con la asunción de las autoridades locales, se definió por relaciones y negociaciones entre las principales fuerzas y actores políticos nacionales.

## El Gobierno Federal como gobierno local

El GF ejerce funciones locales en el territorio de la CABA. Mantiene atribuciones de seguridad y justicia y de regulación y control de los servicios de infraestructura metropolitanos (electricidad, gas natural, agua y saneamiento, vialidad y ferrocarriles). En la medida que la ciudad integra un área metropolitana junto con la provincia de Buenos Aires, el GF tiene atribuciones en sus cuestiones comunes (interprovinciales)<sup>7</sup>. Por último, el GF es un importante propietario de tierras públicas en la ciudad, por lo general de su dominio privado, como las que fueron parte del puerto o las de las antiguas parrillas ferroviarias, entre otras.

Hasta la autonomía, el GF orientó la configuración y funcionamiento urbanos de la Capital Federal. El Intendente, si bien desarrollaba una política propia, estaba subordinado al Presidente. Valgan dos ejemplos. En 1933 las empresas concesionarias de la energía eléctrica que proponían una modificación a las concesiones en su favor, tenían el apoyo del Intendente, dada la relación de las empresas con el GF. Para superar la limitación del Concejo Deliberante, que era controlado por la oposición, destinaron una importante suma de dinero, dando lugar a un gran escándalo que llevó a que luego de 1943 esas decisiones municipales se anularan (Pérez, 2000). En los años noventa, al promover el GF la privatización de empresas estatales, el Intendente aplicó de manera exhaustiva esas iniciativas, favoreciendo de

<sup>7</sup> Por ejemplo, los transportes de autobuses que conectan esos territorios son un asunto federal.



tal manera a las empresas que el gobierno local se vio en serios problemas financieros y de corrupción que obligaron a su renuncia. Cabe destacar que las grandes iniciativas que modelaron la ciudad en el siglo XX dependieron, de una u otra manera, del Gobierno Federal. La producción de Puerto Madero, por ejemplo, se ejecutó en forma conjunta con la Municipalidad de Buenos Aires utilizando las tierras del antiguo puerto que eran de propiedad federal.

## El gobierno autónomo de Buenos Aires

Una Asamblea de representantes de la población de la ciudad produjo en 1996 un texto que denominó “Constitución o Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires” que estableció un gobierno local autónomo con un nivel descentralizado. El *nivel central* se basa en la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, con atribuciones diferenciadas, evitando el predominio del ejecutivo sobre el legislativo.

El *ejecutivo* es un cargo unipersonal (Jefe de Gobierno), electivo (con doble vuelta) con un mandato de cuatro años, que puede ser reelecto por un sólo período consecutivo. Es removido por juicio político (del legislativo) o revocatoria popular. Tiene a su cargo la administración de la ciudad, la planificación de su gestión y la aplicación de las normas así como la participación en el proceso legislativo. Se elige un Vicejefe de Gobierno que sustituye al Jefe de Gobierno en algunos casos y cuando éste le delegara alguna atribución.

La *Legislatura* se compone de sesenta miembros, elegidos por voto directo y proporcional para un período de cuatro años y se renuevan por mitades cada dos. Pueden ser reelectos consecutivamente una vez. Es presidida por el Vicejefe de gobierno, pero su administración y coordinación están a cargo de un vicepresidente primero elegido de entre sus miembros. La Legislatura puede destituir por razones determinadas al Jefe y Vicejefe de Gobierno, a los ministros, a los miembros del Superior Tribunal, al Consejo de la Magistratura, al Fiscal General, al Defensor General, al Asesor General de

Incapaces y al Defensor del Pueblo. Se le otorga iniciativa legislativa al ejecutivo, a los miembros del legislativo, al Defensor del Pueblo, a las Comunas descentralizadas, al Consejo de Planeamiento Estratégico y a la iniciativa popular.

El *poder judicial* está integrado por un Tribunal Superior, el Consejo de la Magistratura, tribunales a crearse por ley y el Ministerio Público. La justicia local conoce cuestiones penales menores, contenciosos-administrativas, tributarias locales y algunas penales. Los jueces ordinarios de la ciudad siguen correspondiendo al nivel nacional.

Como *nivel descentralizado* la Constitución crea “comunas”, definidas como “unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial”. El diseño político se complementa con la introducción de formas de participación o democracia semidirecta (audiencia pública, iniciativa, referéndum vinculante, consulta no vinculante, revocación de mandatos y presupuesto participativo)<sup>8</sup>.

El GCABA es una institución *sui generis*, como dicen los constitucionalistas. No es una municipalidad ya que, por ejemplo, envía senadores al Congreso Nacional, participa con las provincias en organismos federales y debe ser intervenida con aprobación del Congreso como una provincia. Tampoco es exactamente un gobierno provincial, pues no tiene, como vimos, plena autonomía. Es, por el contrario, una *ciudad federada* con bases constitucionales y, en tal sentido, tiene un estatus análogo a las otras unidades federadas que son las provincias.

## El ejercicio de las instituciones democráticas en la CABA

La Constitución de la ciudad dispone un conjunto de instituciones cuyo ejercicio debería garantizar procesos democráticos. Analizaremos lo relativo a elecciones,

<sup>8</sup> Se contempla, por ejemplo, el procedimiento de doble lectura para legislar sobre asuntos como los códigos de planeamiento urbano, ambiental y de edificación, el plan urbano ambiental y las concesiones de derechos sobre el dominio público de la ciudad y de la participación ciudadana en las comunas.

formas institucionales de participación y descentralización política.

### Elecciones y representación política en la CABA

Desde 1996 la ciudad elige a su Jefe de Gobierno. La primera elección se realizó con una normativa temporal dado que no se había dictado la Constitución local. Desde el año siguiente se eligió a los miembros de la Legislatura. Las elecciones de la ciudad muestran una importante fragmentación política por el gran número de organizaciones partidarias que se presentan, tanto para legisladores, en donde las posibilidades obviamente son mayores, como para Jefe de Gobierno. En este segundo caso se observa también la dificultad para construir mayorías electorales (Cuadro 1).

Esa fragmentación comenzó de alguna manera en los años noventa antes de la autonomía de la ciudad, como se observa en la composición del Concejo Deliberante (Cuadro 1). Los intendentes nombrados por el Presidente (PJ) gobernaban sin mayoría en el CD, realizando alianzas con pequeños partidos ubicados ideológicamente hacia la derecha (De Luca, et al., 2002). El respaldo del GF permitía al Intendente, no solamente consolidar esas alianzas, sino contar con recursos para desarrollar políticas, siempre dentro de las orientaciones de ese gobierno superior.

En los años noventa aparecen terceras fuerzas que comienzan a competir por la representación junto con los partidos tradicionales (UCR y PJ). En esos años la ciudad vota de manera diferente al conjunto del país, ya que el PJ que gobierna desde 1989 y nombra al Intendente no logra obtener la mayoría del Concejo Deliberante. El resultado es la creciente fragmentación de la representación junto con la falta de mayoría para el partido a cargo del ejecutivo local. La conformación de la Legislatura luego de la autonomía no fue menos fragmentada. Entre otras razones, ello se debió al sistema de cálculo de votos, pero también coincidió con tendencias que se observan en otras ciudades y a nivel nacional. Si vemos su composición actual (Cuadro 2) encontramos una dispersión política aún mayor que se

**Cuadro 1. Composición partidaria de los miembros del Concejo Deliberante, 1983-1997**

Partido Político	1991-93		1993-95		1995-97	
	N*	%	N*	%	N*	%
UCR	24	40,00	24	40,00	10	33,33
PJ	21	35,00	21	35,00	11	36,67
UCEDE	9	15,00	3	5,00		0,00
PI		0,00		0,00		0,00
U SOCIALISTA	3	5,00	5	8,33	3	10,00
F GRANDE	1	1,67	5	8,33	4	13,33
OTROS	2	3,33	2	3,33	2	6,67
TOTAL	60	100,00	60	100,00	30	100,00

Fuente: De Luca et al., 2002

relaciona con la crisis de representación del año 2001 y con la aparición de fuerzas políticas que, sin embargo, no lograron sustituir a las tradicionales<sup>9</sup>. La novedad en la ciudad del siglo XXI es el triunfo electoral de una fuerza no tradicional (PRO), que en términos político-ideológicos puede ser calificada de centro derecha. Una vez más la ciudad votó en forma diferente al resto del país.

Los procesos electorales se caracterizaron, además, por una baja atención de las cuestiones de la ciudad. Hasta las últimas elecciones de JG, los temas en disputa casi no tomaban en cuenta las cuestiones urbanas locales, sino que se definían en relación cuestiones políticas o político-ideológicas. En ese sentido, era importante la referencia respecto del GF y sus orientaciones políticas, ya que durante la segunda mitad de los años noventa los partidos predominantes en la ciudad (UCR y FREPASO) competían con el partido gobernante a nivel nacional (PJ) intentando su sustitución en ese nivel, cosa que lograron en 1999 con la conformación de la Alianza. Esa ausencia de lo urbano-local en la agenda política se modificó en la última elección, en la medida en que la lista de centro-derecha, que finalmente triunfó, hizo hincapié en aspectos puntuales de la ciudad (baches de las calles, servicio de recolección de residuos, empleo público local, etc.). De todas formas, es de remarcar que se trató más de críticas a las gestiones anteriores, predominando los aspectos sectoriales, que de una discusión sobre un modelo de ciudad

<sup>9</sup> El partido gobernante en la ciudad desde fines de 2007 (PRO), no logró mayoría en la Legislatura, aunque su primera minoría está cercana a la mayoría, ya que el resto del espectro partidario está muy disperso.

o, al menos, sobre las cuestiones importantes de la gestión urbana local.

### La descentralización en la ciudad

La incorporación de la autonomía política de la ciudad en la reforma constitucional de 1994 abrió un debate sobre su organización institucional dentro de un contexto signado por la crisis de representación política, la ineficacia en la gestión de políticas públicas y el escaso control por parte de la ciudadanía.

Durante el desarrollo de la asamblea constituyente de la ciudad en 1996, se discutió la organización institucional del poder político y sus instrumentos. La descentralización cobró una relevancia fundamental. Entendemos que la descentralización implica transferir poder o autoridad desde un organismo estatal central a otro no central. Involucra un cambio cualitativo de poder dentro de la estructura estatal. En ese sentido, incluye cuatro dimensiones: una *dimensión política*, como transferencia de facultades que habilitan a elaborar, planificar, ejecutar y controlar políticas de gobierno en forma autónoma o concurrente, lo que supone transferencia de facultades electorales para la libre elección de autoridades del cuerpo descentralizado; una *dimensión administrativa* con la transferencia de recursos organizacionales, humanos y técnicos necesarios para afrontar las responsabilidades asignadas; una *dimensión económica*, como fortalecimiento de la capacidad financiera, por asignación de potestades tributarias y de adecuadas transferencia de recursos; y una *dimensión territorial* en el “traspaso de poder decisional a órganos cuya jurisdicción está constituida por un territorio” (Dufour, 1999. p. 256).

Quizá influida por un clima de época favorable, la descentralización fue considerada en forma quasi unánime como una herramienta idónea para superar la crisis de representación política y de participación ciudadana, al mismo tiempo que se la concibió como una política cuya aplicación traería aparejada una mejora sustantiva en la gestión pública. A pesar del consenso inicial, los debates entre los distintos bloques políticos integrantes de la Comisión de Descentralización y Participación Vecinal

**Cuadro 2. Legislatura de la CABA: Legisladores por bloque partidario, 2008**

Bloque partidario	N*	Legisladores %
Autodeterminación y Libertad	1	1,67
Autonomía con Igualdad	2	3,33
Coalición Cívica	6	10,00
Diálogo por Buenos Aires	5	8,33
Encuentro Progresista	1	1,67
Eva Perón	1	1,67
Frente para la Victoria	12	20,00
Igualdad Social	2	3,33
Nueva Izquierda	1	1,67
P Socialista	2	3,33
PRO	27	45,00
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Legislatura del Gobierno de Argentina, [en línea], disponible en: [www.legislatura.gov.ar](http://www.legislatura.gov.ar), recuperado: 21 de julio de 2008.

evidenciaron diferentes posturas, sobre todo en los alcances que debía contener la descentralización y cómo debería llevarse a cabo.

La UCR exhibió distintas posiciones: un sector favorable a una descentralización que alcanzara dimensiones territoriales, administrativas y políticas, y otro que prefería una definición más restringida, centrada fundamentalmente en sus aspectos territoriales y administrativos, sustrayéndole todo contenido político. El primer sector propuso la división de la ciudad en no menos de cinco ni más de diez unidades descentralizadas, debiéndose garantizar el equilibrio demográfico y la identidad cultural. Planteó la necesidad de dotarlas de recursos humanos, organizacionales y técnicos; y con autoridades elegidas en forma directa por la ciudadanía, para acercarlas a la ciudadanía. El otro sector argumentó que la división de la ciudad en múltiples unidades de gobierno atentaría contra la gobernabilidad y produciría disgregación socio-territorial. (Dufour, 1999. p. 264-265).

El partido Frente País Solidario (FREPSO) tuvo un alto nivel de consenso interno a favor de una descentralización territorial, administrativa y política, proponiendo la creación de unidades descentralizadas dotadas de recursos y atribuciones, para mejorar la representación política y democratizar la gestión de la ciudad. Propuso dividir

la ciudad entre dieciséis y veinte unidades descentralizadas. El entonces flamante partido Nueva Dirigencia mostró una posición similar a la del FREPASO. Consideraba que la descentralización no conduciría una situación de ingobernabilidad puesto que el Poder Ejecutivo conservaría para sí las políticas indispensables para la gestión general de la ciudad. Proponía dividir la ciudad en seis unidades descentralizadas. La cuarta fuerza política presente en la Comisión de Descentralización, el P.J., también adhería a un modelo descentralizado en sus dimensiones política, territorial y administrativa. Entendían que mejoraría la calidad de la representación política y permitiría involucrar a la sociedad local en la gestión de la ciudad, redundando en el desarrollo de políticas públicas eficientes y controladas. Proponía entre 6 y 8 divisiones territoriales (Dufour, 1999. p. 269).

Un rasgo que caracterizó los debates sobre la descentralización fue la débil presencia de los actores sociales explicada, en parte, por el escaso interés y el limitado espacio de participación que los partidos políticos le otorgaron a la sociedad porteña. Sin embargo, también podemos suponer –de manera análoga a lo relativo a la autonomía de la ciudad– que la aparente falta de interés social en la organización política de la ciudad respondería a la limitada conciencia ciudadana sobre los problemas locales, propia de una historia de dependencia respecto del GF. Pues lo cierto es que fueron los partidos políticos quienes monopolizaron el debate sobre la descentralización en la constituyente.

La Constitución resultante indicó en el artículo 127 que las comunas “son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial”, con un “gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada comuna a esos fines un distrito único”. El primer miembro de la lista más votada es su presidente. El número de esas unidades quedó a ser definido en la futura ley orgánica. En realidad, ya en la constituyente, el debate sobre el número y delimitación territorial de las comunas quedó subordinado al interés

electoral de los partidos políticos y no hacia la búsqueda de un mejor modelo de gestión pública para la ciudad. Pese a esa indefinición, se les otorgan atribuciones exclusivas sobre mantenimiento urbano, elaboración y ejecución de sus planes de acción y presupuesto, iniciativa legislativa y administración de su patrimonio. En forma concurrente con el nivel central tienen a su cargo el control del cumplimiento de normas sobre espacios públicos y suelo; decisión y ejecución de obras, proyectos y planes de impacto local; prestación de servicios y ejercicio del poder de policía; evaluación de demandas y necesidades sociales; participación en la planificación y control de los servicios; y resolución de conflictos.

La elección de las autoridades comunales debía realizarse, conforme a una cláusula transitoria de la Constitución, en un plazo no menor a cuatro años ni mayor a cinco años a partir de su sanción. Sin embargo, ello todavía no ha sucedido. Se podría especular que la postergación de las elecciones estaría relacionada con la estrategia de los sucesivos jefes de gobierno para evitar debilitar su amplio poder territorial.

El primer JG, Fernando de la Rúa, había exhibido una posición negativa frente a la descentralización en las comunas. Por ello, prorrogó las elecciones comunales, transfiriendo esta cuestión a la posterior gestión. Durante su administración se inició un proceso de transición hacia la descentralización con la creación de los Centros de Gestión y Participación (CGP), orientados a desconcentrar funciones para acercar la gestión a los barrios y hacer más ágiles los trámites burocráticos. Sin embargo, la participación ocupó un lugar periférico ya que los CGP no contaron con canales para canalizar las demandas de la ciudadanía.

Hasta el cambio de autoridades de la ciudad a fines de 1999 no se avanzó en la descentralización, pese a que se presentaron numerosos proyectos en la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura. En la primera gestión de Aníbal Ibarra (2000-2003) el asunto adquirió relevancia política puesto que debía definirse el número de comunas y la elección

de sus autoridades. Como un espejo de los debates de la constituyente, el impulso de un proyecto descentralizador en sentido estructural (político, administrativo y territorial) abrió un proceso político conflictivo en la legislatura y en su relación con el Ejecutivo local. De manera análoga a como se había dado en la constituyente, la discusión sobre la cantidad y el territorio de las comunas fue objeto de cálculos político-electORALES, haciendo imposible el acuerdo entre las distintas fuerzas políticas. Desde el gobierno se adujo que era técnica y operativamente imposible cumplir con los plazos de la constitución para la creación y elección de las autoridades comunales (Olivieri, 2003. p. 16).

Estaba en juego, en realidad, una cuestión política. Hacer efectiva la descentralización conduciría a subdividir la ciudad en unidades autónomas, con recursos y capacidad de decisión, lo que restaría poder y legitimidad al gobierno central. Así lo interpretó la administración de Ibarra, que “congeló” el proceso de descentralización política en la ciudad, perjudicado por su pertenencia al partido menor de una alianza política. En efecto “era conocido el temor del FREPASO respecto de la desigual distribución de fuerzas al interior del distrito en relación con su socio, vinculada fundamentalmente a la disparidad de los aparatos partidarios respectivos” (Olivieri, 2003. p. 15). Recién en septiembre del 2005 (segunda gestión de Ibarra) la Legislatura sancionó la Ley Orgánica de las Comunas (Ley 1.777) que definió la división de la ciudad en 15 unidades descentralizadas y estableció que el proceso de transición hacia la descentralización política debía cumplirse antes del 31 de diciembre de 2006. Esa norma obligaba a la Legislatura a definir la fecha de las elecciones comunales antes de que finalizase el proceso de transición.

Con la destitución de Ibarra a principios del 2006, y el gobierno de transición hasta el 2007 a cargo del Vice-jefe, Jorge Telerman, tampoco se cumplió la norma constitucional. Los legisladores aducían que era imposible cumplir con la fecha prevista por diversas razones -técnicas o políticas-, por lo que se pospuso su tratamiento para al 31 de mayo del 2007. Finalmente, luego de especular

con la realización simultánea de las elecciones comunales con las de jefe de gobierno y legisladores de ese año, la legislatura fijó la fecha de elección de las autoridades comunales para el 10 de agosto del 2008.

En diciembre de 2007, accedió al Poder Ejecutivo de la ciudad Mauricio Macri con una importante victoria electoral en segunda vuelta. Pese a que se postulaba como un candidato diferente a los políticos tradicionales, el tratamiento de la descentralización no difirió al de las administraciones anteriores y las elecciones comunales fueron postergadas para el 2009, incumpliendo la ley sancionada el año anterior. También esta vez el JG alegó la existencia de impedimentos técnicos, particularmente para la organización de los padrones. Incluso, avanzó en contra de la actual definición de la descentralización, al proponer una reforma constitucional para reemplazar la Junta colegiada propuesta para las comunas por un poder ejecutivo unipersonal, justificada en el alto costo que implicaría establecer los cuerpos ejecutivos colegiados<sup>10</sup>. En rigor, detrás de este fundamento entre tecnocrático y mediático subyace el temor de que una efectiva descentralización política implique pérdida de poder por parte del jefe de gobierno que se vería obligado a compartirlo con otras unidades políticas.



<sup>10</sup> Según Macri “hay que poner un límite porque hacer comunas con siete autoridades, con asesores y técnicos suena de vuelta a otro despilfarro de dinero a costa de la ciudad y de la calidad de vida de los vecinos” (Rodríguez, 2008).



### Las experiencias participativas

La Constitución de la Ciudad establece en su artículo primero que el régimen político adoptará la forma de una *democracia participativa*. Entre los diferentes mecanismos por los cuales canaliza dicha participación encontramos: a) comunas<sup>11</sup>; b) consejos consultivos (Consejo General de Salud, Consejo de Planeamiento Estratégico, Consejo de la Juventud, Consejo de Plan Urbano Ambiental, Consejo de Seguridad y Prevención del Delito, Consejo Económico y Social)<sup>12</sup>; c) audiencias públicas<sup>13</sup>; d) presupuesto

11 Ya mencionadas.

12 Su forma institucional depende del modo en que se viabiliza la participación y del papel que juegan los funcionarios estatales. En algunos casos los ciudadanos participan de forma *mediada* a través de organizaciones intermedias (Plan Estratégico), en otros la participación es *directa* y se efectiva en las “asambleas” o en las “redes vecinales solidarias”, aunque solamente participan en el “plenario” -es decir, en el rango más alto de decisión- dos vecinos que representan a los Consejos Barriales (como en el Consejo de Seguridad y Prevención del Delito) (Ley 728, artículos 4 y 12).

13 De acuerdo a la Ley 6 de la ciudad constituyen una instancia obligatoria para “conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa”. Sin embargo, tienen un carácter meramente consultivo, es decir que no son vinculantes.

puesto participativo<sup>14</sup>; e) iniciativa popular<sup>15</sup> y f) referéndum de revocatoria de mandato<sup>16</sup>. Asimismo, la Constitución garantiza la participación en el diseño y evaluación de política públicas en temas de cultura, género, deportes y derechos humanos. Todo lo cual ha dado lugar a la proliferación de programas participativos en esas temáticas.

La “participación ciudadana” en Buenos Aires, o más precisamente la *participación ciudadana institucionalizada*, no se inicia con la sanción de la nueva Constitución, pues ya durante los años setenta encontramos como antecedente a los Consejos Vecinales, que se caracterizaron por adoptar formas participativas. Tampoco es nueva la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas, pues tiene una historia de décadas tanto en nuestro país como en el exterior. Sin embargo, la popularidad de la inclusión de la participación en la gestión pública creció enormemente desde los años setenta, impulsada por sectores de todo el arco ideológico. Desde los organismos multilaterales de crédito hasta los movimientos sociales de izquierda han valorado positivamente estas prácticas, sea por considerarlas como

14 En el *presupuesto participativo*, los ciudadanos debaten el modo en que se utilizan determinados recursos del presupuesto de la ciudad. La experiencia fue impulsada luego de los acontecimientos de diciembre de 2001 (fuertes movilizaciones sociales que terminaron con la renuncia del presidente De la Rúa) como prueba piloto, hasta tanto se aprobara la ley específica. La participación se viabilizó en forma directa y a través de organizaciones sociales, y en diferentes instancias (comisiones temáticas en asambleas barriales, foro regional, foros promotores, consejos comunales del presupuesto, paritarias regionales, etc.). Actualmente es posible participar por Internet o teléfono, lo cual permite votar entre una lista de “prioridades” de inversión pública.

15 La *iniciativa popular* (Ley 40) reconoce a los ciudadanos la capacidad de presentar proyectos de ley en prácticamente todas las materias, exceptuando los temas referidos a reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto. Se requiere el aval de por lo menos 4000 electores.

16 El *referéndum de revocatoria de mandato* (Ley 357) constituye otro de los mecanismos que habilitan la participación. Para impulsarlo se debe elevar un petitorio con la firma de un 20% del electorado de la ciudad o de la comuna, según el territorio de actuación del funcionario elegido por voto popular. Una vez cumplido este requisito se convoca a referéndum y el nombramiento puede ser revocado si los votos en su contra superan el 50% del padrón correspondiente.

el medio para fortalecer las instituciones democráticas tradicionales y combatir la “debilidad institucional” latinoamericana, o por entenderlas como un modo de romper y trascender dicha institucionalidad. En los actuales discursos sobre políticas públicas, la participación aparece ligada a la idea de democracia o de “buen ciudadano”, en el entendido de que la participación ciudadana “profundiza” la democracia, cualesquiera que sean los sentidos que se les atribuyen a estos términos.

La participación en sus múltiples formas resulta un elemento constitutivo y una realidad visible de las democracias actuales. Entre otras cosas, porque lejos de retroceder, *se ha ampliado*. Como menciona Rosanvallon, la creencia generalizada de que los ciudadanos se repliegan pasivamente a la esfera privada constituye un *mito*; ya que si bien los partidos decaen y el interés por el voto decrece, la participación ha proliferado diversificando sus expresiones. En sus palabras: “Si la democracia de elección está incontestablemente erosionada, las democracias de expresión, de implicación y de intervención se han desplegado y afirmado” (2007. p. 36-37)<sup>17</sup>.

Sin embargo, el contexto en el cual la participación se expande, es también –o justamente– la *era de la desconfianza*, como la denomina el mismo autor. “Desconfianza” en los representantes y en los funcionarios estatales, que ha sido también descrita como parte de la fragmentación social y de la “crisis de representación”<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> La democracia de expresión corresponde a la toma de palabra de la sociedad, a la manifestación de un sentimiento colectivo, a la formulación de juicios sobre los gobernantes y sus acciones, o también a la expresión de reivindicaciones. La democracia de implicación engloba el conjunto de los medios por los cuales los ciudadanos se ponen de acuerdo y se vinculan entre ellos para producir un mundo común. La democracia de intervención se constituye con todas las formas de acción colectiva para obtener un resultado deseado. (Rosanvallon, 2007. p. 36)

<sup>18</sup> En Argentina la desconfianza se ve exacerbada en cierta medida por la historia local: reciente recuperación democrática, destrucción acelerada de los elementos de un “Estado de Bienestar”, dictadura violenta que constituye parte de la memoria presente, proliferación de prácticas corruptas, especialmente durante la década de los noventa.

Si bien constituye un desafío realizar generalizaciones frente a la diversidad de consejos y planes participativos, podríamos decir que la participación institucionalizada en Buenos Aires rara vez ha movilizado a una importante cantidad de ciudadanos<sup>19</sup>. Por ejemplo, según consta en las actas de las reuniones de trabajo del Plan Estratégico, durante el año 2008 estuvieron presentes no más de una veintena de representantes de organizaciones sociales<sup>20</sup>, mientras que en la asamblea de 2005 participaron representantes de 76 de las 174 organizaciones inscritas (PEBA, 2005, diciembre). Según algunos observadores independientes, las asambleas más numerosas del Presupuesto Participativo sumaron a unos 100 integrantes, en tanto que el número usual ha sido de la mitad (Landau, 2008a. p. 22). En contraste, el Gobierno de la Ciudad ha mencionado una participación de 13800 personas en la votación de prioridades para el año 2007 (Clarín, 2006, 11 de octubre), si bien cabe destacar que el 41 por ciento de ellos votó a través de Internet. De forma tal que, aunque pueda resultar dudosa la evaluación de la presencia en las actividades de participación, puede afirmarse que los ciudadanos no se han volcado en forma masiva a ser parte de esos procesos.

Estas “limitaciones” de la participación institucionalizada en Buenos Aires pueden atribuirse a diversas razones, y no únicamente a la “falta de voluntad política” de las autoridades locales o la “falta de compromiso cívico” de los ciudadanos o de las organizaciones sociales. Parecería existir un “desaliento” a la expansión de la participación (tanto por parte de ciertas autoridades estatales como de algunas organizaciones sociales). Sugerimos algunas hipótesis sobre esto. Las autoridades estatales parecieran “desalentar” la participación ya que:

- no ponen en juego recursos significativos a ser debatidos participativamente y no

<sup>19</sup> Quizás con la excepción de las audiencias públicas del Código de Contravenciones, los últimos momentos del debate del Plan Urbano Ambiental o la cuestión de las comunas.

<sup>20</sup> Según consta en el sitio web: [www.buenosaires.org.ar](http://www.buenosaires.org.ar)



cumplen plenamente con lo acordado en los procesos participativos<sup>21</sup>;

- se observan conflictos entre diferentes niveles del aparato burocrático (resoluciones participativas que se toman en un área no son adoptadas por otra);
- se dispone de escaso financiamiento para solventar los gastos del proceso participativo (que suele involucrar altos costos asociados al tiempo que insume arribar a consensos entre actores heterogéneos)<sup>22</sup>;
- se aplican mecanismos de selección/exclusión de importantes sectores sociales de los procesos participativos (por ejemplo, no participaron del plan estratégico sectores como los *piqueteros* o los *cartoneros*);
- parece descreerse que la participación pueda alcanzar los objetivos que se propone;
- se desconfía en los actores involucrados;
- se utilizan mecanismos simbólicos de exclusión (por ejemplo, el diseño de propuestas técnicas que no pueden ser

<sup>21</sup> En el Presupuesto Participativo, por ejemplo, no está claro de antemano cuánto de los recursos de la ciudad están involucrados en el proceso, especialmente porque nunca se asignó un porcentaje fijo del presupuesto, sino que se votan "prioridades" de acción estatal que pueden involucrar porcentajes variables. En la práctica se observa que hasta el momento no sólo se ha ejecutado muy poco presupuesto originado en el proceso del PP, sino que se ha cumplido con un bajo porcentaje de las medidas así acordadas.

<sup>22</sup> Sobre el Consejo del Plan Estratégico (Socoloff, 2008).

comprendidas más que por una parte de los sectores que participan, etc.).

Esos mecanismos de "desaliento" a la participación se darían más claramente en el momento de la implementación de los planes, más allá de la letra de las leyes o de la Constitución. Ejemplos de esto son las decisiones participativas que no se implementan, las reuniones que muchas veces se hacen en lugares y horarios ajenos a las posibilidades de los actores, la selección unilateral de la agenda de discusión por parte de las autoridades estatales, etc.

Otras limitaciones se originan en las propias organizaciones o en los ciudadanos que participan en estos programas. Se manifiestan, por ejemplo, en la exclusión formal o simbólica de otros participantes, lo que se explica –en general– por qué los procesos participativos tienden a reproducir los conflictos sociales existentes dentro de la sociedad civil. Es decir, el mundo de las ONGs resulta una arena en la que se visualizan todas las contradicciones sociales. En la práctica, se observa que las organizaciones se disputan poder por la representación legítima de un sector o adoptan posiciones discriminatorias frente a otros individuos u organizaciones. Además de estas tensiones que emergen entre las organizaciones, el "desaliento" tiene causales más estructurales: una fractura en la relación de los políticos con los ciudadanos, que constituye un síntoma más de la desconfianza que aludimos antes.

Como Landau ha señalado para Buenos Aires, "La desconfianza está en todos lados: ciertos participantes creen que las verdaderas decisiones no son tomadas a partir de los

procesos participativos, sino que son una manera de ‘manipular’ a los participantes con vistas a legitimar una decisión previamente tomada sin participación. Los funcionarios piensan en algunos casos que las organizaciones sociales participantes utilizan estos espacios para confrontar con el gobierno, boicotear la participación institucionalizada y conducir los programas al fracaso. Además, ellos dudan de las capacidades técnicas de los participantes para colaborar con ellos.” (2008b. p. 101)

En este contexto, lo cierto es que los funcionarios y los políticos que impulsan (o se ven obligados a hacerlo) programas participativos son cuestionados en el día a día en su “razón de ser”, es decir, en su capacidad de “representar el interés común” de la sociedad como un todo (Landau, 2008a). Las respuestas frente a este cuestionamiento que emerge en el proceso de la participación son variadas. Ciertos funcionarios adoptan posiciones de confrontación, mientras que otros pretenden arribar a un consenso con las organizaciones sociales. De esta manera, y haciendo una evaluación general, podemos ver que sobre la base de una desconfianza, no se ha “profundizado” la democracia local, sino que ha sufrido –y sufre- ciertas transformaciones. Estos cambios tienen que ver tanto con el modo en que se toman determinadas decisiones, que no necesariamente implican una redistribución de recursos (económicos, políticos, culturales) en beneficio de los sectores excluidos, como con la manera en que los actores representan los papeles y las tareas asignadas a sí mismos y al Estado. Mientras que en algunos casos el proceso participativo institucionalizado ha resultado satisfactorio para las partes involucradas, abundan las experiencias fallidas y frustrantes en las que se visualiza claramente una cristalización de las relaciones de poder previamente configuradas.

## Conclusiones

La vida política local en la CABA se muestra muy compleja: GF presente y con importantes atribuciones sobre la vida local, gobierno local autónomo relativamente reciente, con cierta subordinación al GF, larga historia de dependencia respecto de

las políticas federales, importante oferta de bienes públicos (infraestructuras, servicios y espacio público) resultado de la acciones históricas del gobierno local y, particularmente, del GF. Hasta 1996 se trató de una ciudad relativamente democrática en su integración urbana, con fuerte déficit de democracia política. Actualmente, con una institucionalización local democrática y participativa, muestra un limitado involucramiento de la población.

El electorado local tuvo casi siempre un comportamiento diferente al del nivel nacional. De allí la distancia política con el GF, aun cuando era una municipalidad dependiente de él. Desde la recuperación democrática de 1983 el electorado prefirió a fuerzas políticas predominantemente de centro izquierda, aun cuando a nivel nacional se imponían las políticas neoliberales. Luego de la crisis de 2001-2002 se fragmentó la oferta partidaria y se dispersó el voto. En los últimos años se fortaleció el voto de centro derecha, llegando a controlar el ejecutivo local en 2007.

La problemática propiamente local, en especial la relativa a las condiciones urbanas, no llegó a conformarse como un tema importante en la discusión política ni en la disputa electoral. Tanto la Legislatura, como anteriormente el Concejo Deliberante, y las plataformas electorales de los principales partidos introdujeron, en el mejor de los casos, aspectos puntuales sin llegar a confrontar propuestas globales para la ciudad. Esa falta de cuestionamiento de las condiciones de configuración y funcionamiento urbanos de la ciudad de Buenos Aires podría deberse a que el GF tomó las decisiones que definieron los aspectos centrales de la ciudad. Podría pensarse que, paradójicamente, las condiciones urbanas no eran un componente de la agenda local. La autonomía de la ciudad a partir de 1994 no fue una demanda de la sociedad local, ya que ésta no parecía valorar la falta de capacidad para decidir por sí misma las condiciones de su ciudad. ¿Es que acaso se había acostumbrado a ser gestionada por el “principal poder” del país?

Podría pensarse que se producía una suerte de círculo vicioso. La falta de autogó-



bierno por más de un siglo y la consecuente ausencia de experiencia podrían estar por detrás de esa falta de demanda de mayor democracia local, a la vez que de la ausencia de cuestionamiento sobre su exclusión de las decisiones que sobre su medio urbano se fueron tomando. ¿Será suficiente decir que esa limitada experiencia de autogobierno democrático ha consolidado una suerte de pasividad local? Esos argumentos, si bien son atendibles, no son suficientes para explicar por qué la ciudad parece no tomar en serio el autogobierno, por qué se involucró (e involucra) limitadamente en los procesos democráticos locales y no incluye en su agenda las condiciones urbanas locales. Será necesario, por el contrario, un trabajo más profundo sobre la ciudad como sociedad política.

Las dos instituciones de democratización que hemos analizado, la descentralización y los diversos procesos participativos fueron establecidos “desde arriba”, si bien la sociedad local estaba sensibilizada luego de haber sufrido las políticas urbanas de la dictadura (1976-83) y coincidiera con los objetivos de democratización que apuntaban a la críticas de la representación y del papel de los partidos políticos en esos procesos. No estamos en condiciones de evaluar en qué medida ese relativo acompañamiento de la sociedad civil era parte de una transformación democrática o la respuesta al peso creciente desde la recuperación de 1983 de esas críticas y de la “moda” internacional de la descentralización y la participación<sup>23</sup>. Asimismo, se diseñó, en especial para la descentralización, una situación final sin que se previera un proceso de maduración de la sociedad local. Desde la total centralización se propuso descentralizar el poder.

No es aventurado suponer que gran parte de los actores político-partidarios no buscaban la descentralización como un instrumento para mejorar la gestión pública de la ciudad, sino que, en clave político-electoral, la evaluaban en relación a las expectativas electorales de cada uno.

<sup>23</sup> Durante los años ochenta y principios de los noventa la cooperación internacional española, particularmente, promovió la experiencia de algunas de sus ciudades y, en especial, de Barcelona.

La interpretación que proponemos permitiría vincular los procesos de descentralización y participación, y sus limitaciones, con la no construcción de un proyecto de ciudad, tanto de parte de los actores políticos como de la sociedad civil. Se reflejaría así la pobre concepción que esos actores tienen sobre las cuestiones del territorio y las políticas destinadas a su ordenamiento. Conviene aclarar que la resistencia a un cambio en la organización institucional y de gestión de la ciudad se extendió también a los agentes de la administración municipal que percibieron que podrían ver afectados sus intereses económicos y políticos, ya que entre sus objetivos se incluía “la reducción del empleo público y el reforzamiento de la sociedad civil y el sector privado por medio de la profesionalización de la política” (Escolar, 1998. p. 12).

Es también evidente que el hasta ahora fracasado intento de descentralización política en la ciudad no debe atribuirse exclusivamente a los actores políticos y estatales. Más allá de que se involucraran algunos grupos y organizaciones no gubernamentales, el conjunto de la población se mantuvo relativamente ausente del intrincado proceso de su formulación y de las discusiones que se dieron en la Legislatura. Es probable que ello se haya debido al poco interés, y aún desconocimiento, de los problemas urbanos locales para gran parte de los habitantes de la ciudad. Es también posible que la sociedad local hubiera delegado a los partidos políticos el tratamiento de la cuestión, como anteriormente lo había hecho con el GF. Si así fuera, esa delegación se habría consolidado con el comportamiento correlativo de los partidos, ya que al parecer, concebían a la ciudad más como objeto de acumulación de poder político que como objeto de políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

Los problemas más importantes de la ciudad quedaban fuera de esos procesos de democratización, algunos porque eran atribuciones federales y otros porque los instrumentos se destinaron a cuestiones menos relevantes. Cuando esos problemas se discutieron, como en el proceso de planificación estratégica, no tenían ninguna obliga-

toriedad institucional, con lo que se volvía relativamente irrelevante su tratamiento. También incidieron los procedimientos formales que, como indicamos para el Plan estratégico y el Presupuesto Participativo, dificultaron seriamente la inclusión de los grupos de menores recursos.

Esa relativización de los procedimientos permitiría entender que, con los problemas habitacionales de la ciudad y los recursos con que cuenta el GCABA, no se hubiera problematizado esa situación y, consecuentemente, no se hubiera promovido una política importante al respecto.

En suma, tal vez sean tres las características que definen esta inacabada experiencia de democratización del gobierno de la ciudad de Buenos Aires: institucionalizaciones “desde arriba”, dificultades para su ejercicio por parte de la población, particularmente la de menores recursos, y propuestas acabadas o finales que no permitieron un proceso de maduración social sobre los nuevos instrumentos. Además, los procesos estudiados muestran instituciones formales y, al mismo tiempo, la falta de políticas: instituciones de participación sin una política para promover o garantizar la participación ciudadana; instituciones de descentralización sin una política de descentralización.

Ante ese panorama, y dada la desconfianza que hemos mencionado, es fácil entender que se generaron procesos participativos por fuera de los canales institucionales, por medio de movilizaciones y protestas.

## Bibliografía

- De Luca, M.; Jones, M. y Tula, M. (2002), “Buenos Aires: The Evolution of Local Governance”, en Myers, D. y Dietz, H. (comp.), *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Dufour, Gustavo (1999), “La política de descentralización en la ciudad de Buenos Aires. Un análisis de política pública” en *POSTDATA, Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 5, Buenos Aires.
- Escolar, M. (1998), “Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración democrática. Controversias en torno al régimen de comunas de la Ciudad de Buenos Aires” en *Seminario El nuevo milenio y lo urbano*, Buenos Aires, Mimeo.
- INDEC. (2001), *Censo Nacional de Población y Vivienda*, Buenos Aires
- Landau, M. (2008a), *Política y participación ciudadana en Buenos Aires*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Landau, M. (2008b, février) “Participation institutionnalisée et confiance: un lien conflictuel” en *Raisons politiques*, núm. 29, Paris.
- Olivieri, A. (2003), “Descentralización en la Ciudad de Buenos Aires” [en línea], disponible en: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=202>, recuperado: 20 de junio de 2008.
- PEBA. (2005, diciembre) Acta del día. Buenos Aires.
- Pírez, P. (1996), “La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal” en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, Vol. 58, México.
- \_\_\_\_\_. (2000), “Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1960” en *Desarrollo Económico*, núm. 157, Vol. 40, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2005), “Descentralización demográfica y centralización económica en la Región Metropolitana de Buenos Aires” en *Población de Buenos Aires*, núm. 2, año 2, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2006), “Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana” en Álvarez, L.; San Juan, C. y. Sánchez-Mejorada, C. (Coord.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, CEIICH-UNAM.
- Rosanvallon, P. (2007), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.
- Rodríguez, S. (2008), “Otra vez será”, en *Página 12*, Buenos Aires.
- Socoloff, I. (2008), “The challenges of participation. The case of urban strategic planning in Argentina”, en *Congreso 2008*, IPAA, Sydney, Mimeo.

# Santiago: Una ciudad neoliberal<sup>1</sup>

Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez\*

*"Si hay producción [la producción de obras y de relaciones sociales] de la ciudad y de relaciones en la ciudad, es una producción y reproducción de seres humanos por seres humanos, más que una producción de objetos".*

Lefebvre, Writing on cities (1996. p. 101)

## Presentación

Cuáles fueron los mecanismos y las correlaciones de fuerzas que permitieron asegurar un consenso en torno a los postulados neoliberales para que dejaran de ser una ideología minoritaria y se convirtieran en sentido común, es la pregunta que se plantea David Harvey en *A Brief History of Neoliberalism* (2007). Señala que, en el ámbito mundial, las primeras expresiones de las políticas neoliberales fueron impuestas por la fuerza en Chile después del golpe militar de 1973. Esto nos llevó a la idea de documentar los cambios que han ocurrido en la ciudad como parte y expresión de la reestructuración capitalista del país. El cómo hacerlo proviene de la lectura de "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", de Neil Brenner y Nik Theodore (2002). En su artículo, los autores proponen una matriz interpretativa de la forma en que se desmantela una

<sup>1</sup> Este texto recoge las introducciones de los editores (A. Rodríguez y P. Rodríguez) del libro *Santiago, una ciudad neoliberal*, publicado por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), Quito, 2009. Para esta versión se han incluido algunas modificaciones.

<sup>2</sup> Las citas a lo largo del texto, que correspondan a textos publicados en inglés, son traducciones nuestras.

determinada organización del Estado, de la sociedad, de las ciudades, de los modos de convivencia, organización y usos del espacio urbano, en sus diversas escalas, y cómo otras formas de organización se van construyendo de manera conflictiva, para permitir que el modelo neoliberal se imponga y se exprese socio-espacialmente.

En la misma línea, Peck y Tickell, (2002), conciben el desarrollo reciente de muchas ciudades como un proceso compuesto de tendencias conflictuales hacia la *destrucción y desacreditación* del Estado de Bienestar keynesiano y a la *construcción y consolidación* de formas de Estado, modos de gobernanza y relaciones regulatorias neoliberales. Esto supone la destrucción de la que Brenner y Theodore (2002) denominan la *ciudad liberal* del pasado –vale decir, la ciudad de los derechos y las libertades políticas– y la creación de ciudades, como el caso de Santiago, en que las cosas *se ven bien*, pero que se estructuran sobre la base de asimetrías muy agudas.

En este marco, "neoliberalismo" no es un concepto lábil o polisémico, sino que remite a un proceso específico y complejo mediante el cual se instala un modelo, un discurso



\* SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

hegemónico. El neoliberalismo es un *proceso* que ocurre en combinación con otros, que destruye pero que también crea, y que -según Hackworth (2007. p. 8)- se sustenta, *grossomodo*, en una reacción negativa a la igualdad liberal y al Estado de Bienestar keynesiano, y en la trilogía constituida por la primacía de lo individual sobre lo comunitario, por el mercado y por un Estado aparentemente "no intervencionista". Decimos "aparentemente" porque en la práctica, el Estado continúa interviniendo, pero ya no lo hace para asegurar derechos (o su disputa) o libertades políticas, o promover e implementar políticas de redistribución. Como señala Peter Marcuse, la implementación del modelo neoliberal no significa: "una reducción en el rol del Estado; por el contrario, puede aun existir un aumento en ese rol (...). Más bien es un cambio de dirección, desde una orientación social y redistributiva hacia otra cuyo propósito es económico y de crecimiento o de apoyo a las ganancias. Al mismo tiempo, cambia de ser un instrumento público, en el sentido de democrático o popular, a un instrumento privado con fines de negocios" (Marcuse, citado en Musterd y Ostenderf, 1998. p. 4-5).

En su descripción del modelo de destrucción/creación neoliberal, Brenner y Theodore (2002) señalan los momentos a través de los cuales el modelo neoliberal se instala, desde la destrucción de los artefactos, políticas, instituciones y acuerdos del Estado de Bienestar keynesiano hasta su reemplazo por instituciones y prácticas que reproduzcan el neoliberalismo en el futuro. Esto desemboca en la re-regulación de la sociedad civil urbana y la re-representación de la ciudad, que se escenifica en su reorganización socio-espacial.

En diálogo con lo anterior, Harvey (2007) contextualiza la construcción del modelo neoliberal. Señala, por ejemplo, que en Chile, con la dictadura militar, se instaló a comienzos de los años setenta la primera plataforma estatal neoliberal, de la mano con la violación sistemática de derechos humanos, situación esta que no se dio a fines de la misma década con el neoliberalismo de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en Inglaterra, o en los ochenta en Europa.

Algunos autores destacan otro rasgo: el neoliberalismo no es una simple estrategia económica; más bien, ha sido una respuesta política a una situación compleja de dos problemas entrelazados percibidos como amenazadores por el capital en los años sesenta: las "bajas tasas promedio de ganancias", y la "sobre-politización y revuelta" de sus adversarios (Gough, 2002. p. 63-64)<sup>3</sup>. Efectivamente, las políticas neoliberales abrieron nuevas áreas de ganancias al privatizar empresas públicas y reducir impuestos, ampliaron los márgenes de apropiación de plusvalía a través de reformas laborales que redujeron los derechos de los trabajadores y favorecieron las operaciones financieras, con todo lo cual "despolitizaron la economía y la sociedad debilitando o removiendo las formas históricamente acumuladas de socialización". "El neoliberalismo -concluye Gough- no es una simple liberalización de mercados (...) es más bien una estrategia para cambiar las relaciones de valor y el balance político de fuerzas, imponiendo la disciplina del capital a la clase trabajadora y los grupos oprimidos".

En concordancia con Harvey (2007), cuando se habla de estrategias neoliberales también se alude a mecanismos que se utilizan para transferir riqueza desde los grupos más pobres hacia los más ricos; es decir, mecanismos cuyos objetivos son desposeer, sustraer beneficios y derechos a los más desprotegidos en beneficio de los más ricos o que están insertos de manera más equitativa en los flujos productivos y simbólicos. Asimismo, se habla de estrategias para transferir ganancias desde los países más pobres hacia los más ricos.

Hay consenso en torno a que lo que se denomina "neoliberalismo" ha evolucionado desde los setenta hasta la fecha. De esta forma, al referirse a él, algunos autores hablan hoy del "neoliberalismo realmente existente", para diferenciarlo de sus formulaciones abstractas o ideológicas. Por lo mismo, Harvey reconoce momentos históricos y maneras diferentes en que se ha implantado el modelo, lo que permite explicar su mayor o menor radicalidad y

<sup>3</sup> Al respecto, véase también la (breve) historia del neoliberalismo, de David Harvey (2007. p. 39-63).

su dependencia en relación con otros procesos anteriores. En todos los casos, sin embargo, Harvey señala -en concordancia con Hackworth, Brenner y Theodore- que se trata de un proceso de "destrucción creativa" que afecta diversos ámbitos; entre ellos la división del trabajo, las relaciones sociales, las actividades reproductivas, los modos de vida y pensamiento y las instituciones de bienestar.

## Santiago, caso de estudio

Hay pocos casos como Santiago que muestren tan claramente lo que ocurre en una ciudad con la aplicación de políticas neoliberales. Tras los diecisiete años de dictadura (1973–1990), en que se impuso la receta neoliberal en su versión más radical, y tras casi dos décadas desde el fin de la dictadura militar, no parece haber grandes problemas en la ciudad (tampoco en el país). Hasta hace muy poco, antes de la crisis global que se hizo visible en 2008, las cosas *se veían bien* en Santiago. El país había crecido económicamente, las condiciones de vida de parte de la población mejoraban, las cifras de desempleo habían descendido y también, de forma importante, las cifras macro oficiales de la pobreza publicadas en 2008 (cuadro 1).

El escenario urbano de Santiago, una ciudad de cerca de 6 millones de habitantes, ha cambiado notablemente en los últimos 20 años: se han construido grandes autopistas urbanas tarificadas, túneles, megaproyectos, *malls*, nuevos edificios *inteligentes*, establecimientos para servicios y producción industrial, y gran cantidad de viviendas sociales. Prácticamente no hay tugurios ni campamentos (que actualmente corresponden al 2 por ciento del stock residencial), y cuenta con una cobertura casi total de electricidad, agua potable y alcantarillado.

Para algunos, estos rasgos son signos de adelanto de la ciudad. Santiago es considerada una ciudad exitosa en el contexto de América Latina: un índice reciente de MasterCard señala que "Santiago es la ciudad mejor evaluada de Latinoamérica y la quinta entre los países emergentes. A nivel

**Cuadro 1. Región Metropolitana. Evolución de la pobreza e indigencia, 1990–2006 (en porcentajes)**

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Total pobres	33,0	26,2	19,8	14,7	15,4	15,1	13,1	10,6
Pobres no indigentes	23,4	20,3	15,2	12,1	11,9	11,0	10,2	8,2
Indigentes	9,6	6,0	4,5	2,6	3,5	4,1	2,9	2,4

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), (2006), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen).

global, y de un total de 65 ciudades, Santiago fue superada por Shangai, Beijing (ambas en China), Budapest (Hungría) y Kuala Lumpur (Malasia)<sup>4</sup>. Afirmaciones como éstas dan pie a que se establezca cierto consenso para indicar que las cosas se ven bien, o que el *sentido común* indique que en Chile, en Santiago, *estamos mejor que antes*. Ello tiene relación con la eficacia de un proceso activo cuyo fin era y es la aceptación del modelo neoliberal (Harvey, 2007. p. 40).

En este contexto, se puede hablar de *modernización* desde diversas aproximaciones. Si se lo hace como la optimización de los recursos de la modernidad, la cual se basa en la noción de dignidad (Benhabib, 2006. p. 99) y en la creencia en la reciprocidad simétrica (Heller y Fehér, 2000. p. 143), ciertamente Santiago no se ha modernizado, aunque sí ha cambiado, y mucho. El movimiento ha sido a la inversa o, por lo menos, así lo indica la remoción sistemática, desde mediados de los años setenta, de los artefactos keynesianos, tales como la vivienda pública y el bienestar redistributivo; de las instituciones, como los sindicatos y colegios profesionales; y de los acuerdos de redistribución del gobierno central, entre otros (Hackworth, 2007. p. 11).

Para otros, la expresión espacial de la riqueza y de la pobreza no ha experimentado cambios significativos en los últimos veinte años en el ámbito nacional, ni tampoco en Santiago (cuadro 2): las desigualdades se mantienen –incluso aumentan– a pesar de

<sup>4</sup> Índice MasterCard de Mercados Emergentes 2008, realizado sobre la base de consultas a economistas y expertos en ocho dimensiones diferentes" (*La Tercera*, 2008, 24 de octubre).

**Cuadro 2. Región Metropolitana. Indicadores de desigualdad: ingreso total per capita de hogares, según deciles, 1990–2006**

Indicador	1990	1996	2000	2003	2006
D10/D1	30,58	33,72	38,97	39,65	33,01
D10/(D1+D2+D3+D4)	4,07	4,42	4,83	5,1	4,34
Gini	0,53	0,54	0,56	0,57	0,54

Nota: D10/D1: Ingreso medio del 10% de los hogares más ricos respecto al 10% más pobre. D10/(D1+D2+D3+D4): Ingreso medio del 10% de los hogares más ricos respecto al 40% más pobre.

Fuente: Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación (2008, agosto), Región Metropolitana de Santiago.

fuertes subsidios sociales, que para el decil 1 pasaron de 19,4% del total del ingreso monetario, a 30,1% en 2006 (Ministerio de Planificación y Coordinación, 2007). En las comunas donde persiste la pobreza se siguen concentrando bajos niveles de educación, subempleo, entre otras manifestaciones de desigualdad; y dentro de ellas, persisten nodos de extrema pobreza, como los barrios de viviendas sociales que intentaron sustituir los asentamientos urbanos precarios u ocupaciones de terrenos, que persistían desde los años setenta.

La pregunta pertinente para Santiago, entonces, no es si la ciudad cuenta con servicios o si se ha incrementado la construcción de infraestructura, sino cuán efectivamente redistributivas han sido las políticas, mecanismos y artefactos porque, en las últimas décadas, pese al aumento de los subsidios y apoyos, se han agudizado las diferencias sociales en lugar de reducirse. Asimismo, si bien se ha incrementado la construcción en las comunas periféricas de la ciudad, la edificación presiona la ciudad con efectos negativos en el ambiente y en la economía, y es también un signo visible de la especulación del uso de suelo en la periferia y de la apropiación del *rent gap* en las áreas centrales (Smith, 1996).

Santiago es un buen ejemplo de cómo se ha destruido un proyecto de ciudad liberal -al decir de Brenner y Theodore (2002, p. 22–25)- en el que los ciudadanos son titulares de derechos y deben responder por sus libertades civiles, servicios sociales y derechos políticos. Y se ha producido racionalmente una ciudad neoliberal, en la cual la mayoría de sus componentes urbanos son objeto de negocio y de especulación,

sin un contrapeso significativo desde la sociedad civil que logre disputar esta noción mercantilista en los flujos de tomas de decisiones<sup>5</sup>. Un ejemplo de esta mercantilización es el sistema educacional chileno, que, para el caso de Santiago, reproduce las diferencias entre sectores sociales. En el cuadro 3 se presentan los resultados de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) para los alumnos de octavo básico, años 2000 y 2004, según tipo de establecimiento. Se observa que los alumnos con menores puntajes son los que asisten a las escuelas gratuitas (municipales), y aquéllos con mayores puntajes son los adscritos a establecimientos del sistema privado.

Dos comentarios: uno, la brecha entre los resultados mayores y los menores se mantiene estable a través del tiempo; dos, sólo cerca del 15 por ciento de la población escolar, en Santiago, tiene acceso a la educación de calidad –en Chile correspondiente al sistema privado. Así, la política pública,

<sup>5</sup> A partir de un análisis de las acciones del Estado y las decisiones relacionadas con la política urbana, Trivelli (2008) reflexiona en torno a las vías por las cuales el modelo neoliberal construye una visión de ciudad, de los temas y actores relevantes que actúan en la regulación del desarrollo urbano. En este contexto, indica que el modelo neoliberal se sustenta en un diagnóstico artificial sobre 'la escasez de suelo', vinculado al interés por especular con los precios de los terrenos. Para la verificación de su hipótesis, Trivelli analiza las políticas de desarrollo urbano desde 1978 hasta el presente, tomando en cuenta los contextos históricos en que dichas políticas se plantean, sus objetivos, mecanismos, estrategias, y sus consecuencias en la configuración de la ciudad. Concluye que en la actualidad hay suelo disponible dentro del límite urbano que excede ampliamente los requerimientos del Gran Santiago, y que los actuales proyectos estatales para el cambio en la configuración espacial de la ciudad están relacionados no con un interés por responder a derechos sociales, sino con un interés de mercado.

bajo el discurso de generar oportunidades, reproduce las desigualdades. Como señala Michael W. Apple (2002, p. 55-56), "para los neoliberales, el mundo es, en esencia, un inmenso supermercado. La 'libertad de consumo' es la garante de la democracia. Se considera que la educación es un producto más, como el pan, los automóviles o un televisor (...) La democracia, en lugar de ser un concepto *político*, se transforma en un concepto totalmente *económico*".

Frente a la naturalización del 'neoliberalismo realmente existente', cualquier postura que plantea divergencias es descalificada como ignorancia, propia de los años sesenta, exótica, mito: se le niega lugar en la conversación pública. Es lo que en los medios –televisión, periódicos, radio– se ve, se lee, se escucha. En la televisión, en el curso del programa de conversaciones políticas más importante del país, el decano de una Facultad de Economía se refirió hace unas semanas a un precandidato a la Presidencia de la República como alguien "que tiene propuestas exóticas" (Canal Chilevisión, 2008, 7 de diciembre). ¿Cuáles eran esas "propuestas exóticas"? Estatizar el sistema de transporte colectivo de Santiago, que actualmente supone subsidios anuales por más de ochocientos millones de dólares a empresas privadas. ¿Cómo se llegó a la noción de que es "exótico" estatizar un servicio que funciona mal y lo lógico sea apoyar la cooperación público-privada, esto es, entregar subsidios para que las empresas privadas que lo operan sigan teniendo ganancias?

### **Lo que existía antes del modelo neoliberal: la disputa por la ciudad (1957-1973)**

El Estado -el proyecto de Estado de Bienestar- fue en Chile el instrumento con el que desde mediados de los años treinta en adelante se promovió el desarrollo económico del país, apoyando la industrialización sustitutiva de importaciones y ampliando los derechos y libertades económicas, sociales y políticas. En este contexto, la década de los sesenta hasta 1973 –año del golpe militar– fue un periodo de grandes cambios sociales, durante el cual fueron incorporados a la vida social y política grandes sectores, hasta ese momento marginados.

Las políticas sociales *tienen un sentido político*. Esta es una advertencia necesaria cuando actualmente estamos expuestos a políticas urbanas mediante las cuales se *naturaliza el mercado*. Las políticas sociales y los problemas sociales que buscan solucionar no son independientes de los marcos conceptuales e ideológicos de los Estados, aunque estos marcos no sean visibles (Martínez y Palacios 1996). El gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) impulsó un conjunto de iniciativas integradoras dirigidas al subproletariado urbano y a los trabajadores agrícolas, que en conjunto sumaban más de la mitad de la población del país. Entre 1970 y 1973, durante el gobierno de Allende, se implementaron medidas redistributivas a fin de intervenir en los ámbitos estructurales de la pobreza y se siguió promoviendo la participación de los más excluidos en la vida política nacional.

**Cuadro 3. Resultados prueba SIMCE octavo básico, Santiago 2000 y 2004, según tipo de establecimiento**

Tipo de establecimiento	% alumnos 8º básico		Lenguaje y Comprensión		Matemáticas	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Municipal	42,2	43,8	242	242	243	240
Subvencionado	44,6	41,7	258	254	259	254
Privado	13,2	14,5	298	295	308	301
	100,0	100,0				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SIMCE 2000 - 2004.

Santiago, como sede política y administrativa del gobierno, centro de la actividad industrial, creció y atrajo una numerosa población que, a partir de los años cuarenta, migró desde el campo a la ciudad. Ante el masivo y rápido aumento de la población urbana, las políticas y los programas públicos de vivienda no alcanzaban a cubrir las necesidades habitacionales de los migrantes y los pobres de la ciudad, quienes, en respuesta, construyeron viviendas fuera de todas las normas, en terrenos marginales: fueron las 'poblaciones callampa'.

A fines de los cincuenta, un hecho cambió cualitativamente esta tendencia: si antes se trataba de familias que aisladamente resolvían sus problemas de vivienda, un grupo de familias 'sin casa' se organizó para realizar colectivamente -y con éxito- la toma de un terreno en la zona sur de Santiago: tal fue el origen de la población La Victoria. Así irrumpieron en el escenario de la ciudad los llamados 'pobladores' y su dispositivo de reivindicación de su derecho a la ciudad: las tomas de terreno y los campamentos, que se masificaron hacia fines de la década de los sesenta<sup>6</sup>.

La ciudad del pasado fue un territorio disputado por quienes estaban excluidos. Ellos lo ocuparon geográfica, espacialmente, y se definieron como actores sociales frente al Estado y a los privados. Esa ocupación espacial permitió hacer visibles antiguos conflictos; lo diferente fue que en esas pugnas entre opuestos no sólo se utilizaron mecanismos ya existentes para la consecución de intereses colectivos, sino que esos mecanismos fueron masificados. Duque y Pastrana (1972) hacen ver tres aspectos clave relacionados con los campamentos:

- Su magnitud: en 1972, los campamentos en el Gran Santiago comprendían cerca de 55 mil familias.
- El carácter masivo de las tomas, que no sólo tenían lugar en Santiago: según un registro

<sup>6</sup> En 1968 se habían llevado a cabo 8 ocupaciones de terreno por pobladores; en 1969 fueron 73; en 1970 hubo 220; y el año 1971 se realizaron 175. Estas cifras indican la importancia del fenómeno (Duque y Pastrana, 1972).

personal de los autores, entre 1968 y 1971 se realizaron en todo el país 2.700 ocupaciones ilegales, incluyendo terrenos, industrias, fundos y establecimientos educacionales; de ellas, 476 fueron tomas de terreno para viviendas.

- Las tomas formaban parte de procesos de movilización social ligados a partidos políticos.

El plano 1 con la localización de campamentos en Santiago del año 1972 permite apreciar la magnitud del fenómeno en la ciudad. Los pobladores transformaron la cara visible de Santiago y presionaron a un Estado ideológicamente poroso a sus demandas. Ello significó, en la práctica, la modificación y creación de políticas sociales y urbanas. Parafraseando a Benjamin, esa fue una época con "aura social"<sup>7</sup>. Esa aura fue políticamente construida, e hizo que se fijara *literalmente* la vista en el país y la ciudad.

### **Los momentos de destrucción y creación neoliberal (1973-1990)<sup>8</sup>**

Quedan pocos recuerdos del Santiago de los movimientos populares e irrupción de los pobladores en el espacio urbano. La pérdida de ese Santiago se inició el 11 de septiembre de 1973, cuando el país fue declarado en estado de guerra contra un enemigo interno concentrado en las ciudades, las que fueron ocupadas militarmente y se convirtieron en el *teatro de la guerra*; las autoridades públicas y los dirigentes sociales fueron detenidos, muchos asesinados; las administraciones municipales fueron intervenidas; los partidos políticos, proscritos.

Entre 1973 y 1990 se produjo un paso paulatino -en la terminología de Gramsci (2004, p. 394-395)- desde un discurso

<sup>7</sup> "Laicismo, progreso y democracia eran el estandarte que agitaba sobre sus cabezas. Tal estandarte transfiguraba la existencia de la masa. Ponía en sombra el umbral que separa a cada uno de la multitud (...) [era] el aura social que se asienta en la multitud" (Benjamin, 1980, p. 83).

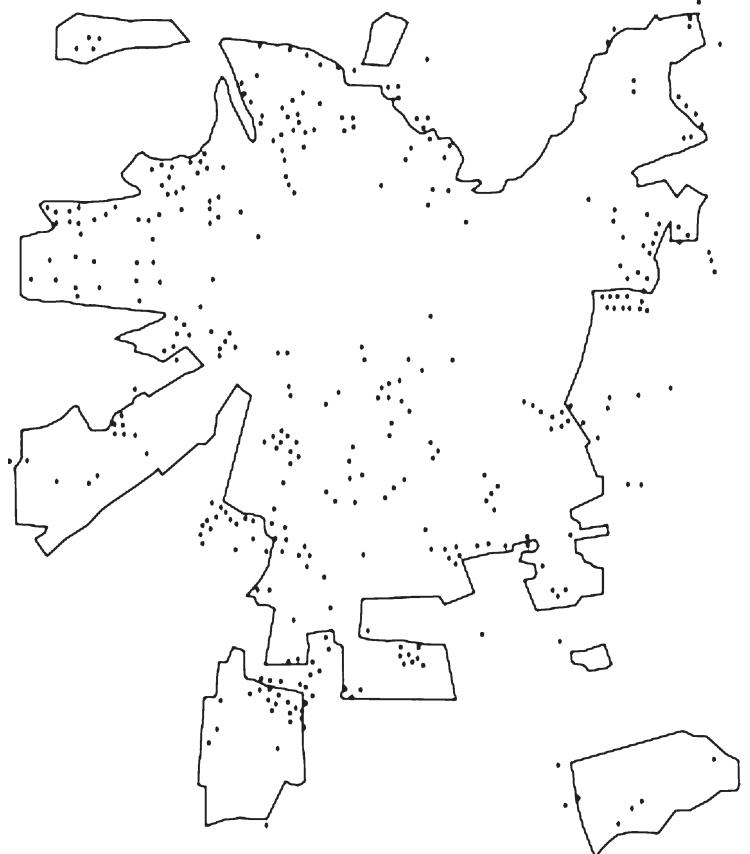
<sup>8</sup> En gran parte, esta sección se basa en el artículo "Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados", de Rodríguez (1983, p. 9-43).

dominante, impuesto mediante la coerción, a un discurso *hegemónico*, un proceso activo que involucra instituciones, prácticas, consensos y un orden social. Esta creación involucró un cambio en la simetría de los intercambios y en las construcciones de sentido: el conflicto perdió legitimidad y pasó a ser socialmente invisible. Para la construcción y apropiación de este discurso hegemónico neoliberal se articularon distintos consensos y valoraciones en diferentes ámbitos y niveles: desde los grandes avisos en las calles, donde se leía “En Orden y Paz Chile Avanza” -una frase paradigmática de la dictadura que excluía el conflicto como eje constituyente de los procesos del momento- hasta los discursos y mecanismos mediante los cuales se promovía que la producción y reproducción de una cultura urbana debían estar marcadas por la primacía de las plusvalías como primera motivación y visión de la ciudad. En ese período se establecieron las bases del actual desarrollo urbano de Santiago.

#### La disciplina

La forma de gobernar comprendía una doble tarea: hacer tabla rasa del pasado y establecer los mecanismos que impidieran la rearticulación de los habitantes. Una ciudad segregada no basta para mantener el orden: se requiere que sus habitantes estén atomizados, dispersos, individualizados. Sólo de esa manera era posible establecer un nuevo orden. El territorio, las ciudades, fueron divididos en zonas militares coordinadas en el nivel de los municipios. Dentro de cada sector se establecieron unidades menores, utilizando para esto las unidades vecinales como universo y estableciendo en cada una de ellas canales autoritarios de vinculación con la población. De esta manera, el universo confuso y difuso tras el cual estaba el enemigo, se ordenaba y hacía posible ubicar, detectar, separar y dispersar. La supresión y desarticulación de las organizaciones en los barrios populares se realizó a través de la represión inicial, de la cancelación del espacio político tradicional y del temor. Al desarticularse los partidos políticos, al cambiar el carácter del Estado y al reprimirse a los dirigentes poblacionales y militantes, las organizaciones poblacionales se extinguieron. A nivel de la administración urbana, los municipios fueron interveni-

**Plano 1. Localización de los campamentos en Santiago, 1972**



Fuente: Castells, M. (1987), Capital multinacional, Estados nacionales y comunidades locales. México, D.F., Siglo XXI Editores, p. 91.

dos, nombrándose alcaldes delegados, en su mayor parte miembros de las Fuerzas Armadas<sup>9</sup>. Las instituciones encargadas de los problemas urbanos fueron reorganizadas y los municipios adquirieron un rol de control de la población.

Si bien los discursos y prácticas de violencia y terror de la dictadura fueron cuestionados, tanto nacional como internacionalmente, no fueron o no pudieron serlo ni sus discursos y prácticas de disciplina-

<sup>9</sup> El 22 de septiembre se publicó el Decreto Ley 25, que disolvió los municipios. “Es curioso que la disolución de las Municipalidades haya precedido la disolución del Congreso y de los partidos políticos. Pero esta curiosidad tiene su lógica: la Junta Militar necesitaba en los primeros tiempos ejercer un control riguroso sobre la población local y sobre las organizaciones comunitarias (...). Los Alcaldes, en buenas cuentas, se transforman en agentes del poder político -de la autoridad de gobierno- encargados del control del espacio y de la atomización de la población comunal” (Pozo, 1981).

miento y control en la ciudad, ni su énfasis en el mercado como (des)regulador. Como señalamos, Chile fue el primer país que adoptó una plataforma estatal neoliberal, y lo hizo por la fuerza (Harvey, 2007. p. 7-9). La dictadura militar impuso coercitivamente el modelo neoliberal y los supuestos, prácticas y valores que lo articulan.

### El mercado

No sólo la disciplina reordenó el espacio de la ciudad; también el mercado, que volvió bajo un discurso que lo presentaba como la forma 'natural' de crecimiento de toda sociedad y, por supuesto, de la ciudad. Arnold C. Harberger "despejó gran parte de las incógnitas" del enfoque del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de la época con "el concepto de que hay una forma natural de ocupar el espacio, la cual corresponde al comportamiento de una parte mayoritaria de la población más dinámica de la ciudad, forma natural que a menudo no corresponde con las ideas tradicionales de planificación urbana aplicadas hasta hoy en nuestro país" (MINVU, 1978).

Con esa orientación, el Ministerio de Vivienda compatibilizó el proceso de desarrollo urbano con el nuevo modelo de acumulación capitalista, estableciendo las condiciones para el funcionamiento de un mercado abierto de suelo, limitando la acción reguladora y eliminando las acciones directas del Estado. Con estas modificaciones y con el traspaso al capital privado de las reservas de tierras estatales urbanas, las autoridades del sector afirmaban que el mercado se liberaría de todas las restricciones que impedían satisfacer las demandas de la población; que los precios bajarían; que se presentaría una amplia oferta de terrenos de todos los precios; que la ciudad se extendería homogéneamente en todas las direcciones; en fin, que todos tendrían la posibilidad de escoger libremente, en el mercado, dónde localizarse (MINVU, 1979).

En concordancia con esa orientación, la política de vivienda consistió en la reducción de la acción y del financiamiento público en el sector, y en la formación de un mercado financiero inmobiliario privado. Lentamente se fue desmantelando lo que se había

constituido como resultado de las presiones populares y por los proyectos políticos que buscaron captar el apoyo de dichos sectores. El MINVU fue traspasando paulatinamente sus funciones ejecutivas, operativas y de financiamiento en el campo de la vivienda a las empresas privadas.

La reducción del gasto público social fue complementada con el traspaso a las municipalidades y al sector privado de gran parte de los servicios que antes prestaba el Estado. Ya a principios de los años ochenta, el Ministerio de Educación había traspasado más del 85 por ciento de los establecimientos de Educación Básica y Media<sup>10</sup>; el Ministerio de Salud, un 30 por ciento de postas y policlínicos. A su vez, las municipalidades iniciaron el traspaso de servicios (recolección de basuras, mantenimiento de parques) a empresas privadas.

### Un ejemplo de disciplina y mercado: la regularización de la tenencia

A diferencia de otros procesos de igual nombre en América Latina, en que se entendía *regularización de la tenencia* la entrega de propiedad a los ocupantes precarios, en Santiago ella consistió en la devolución de la tierra a sus antiguos propietarios. Para esto, las familias que ocupaban terrenos invadidos fueron trasladadas a conjuntos de viviendas en la periferia de la ciudad (Véase el plano 2). Así, regularizar la tenencia iba más allá de resolver casos singulares; era una de las bases para la reestructuración del mercado del suelo urbano.

Otro rasgo singular de ese proceso de traslado, que Morales y Rojas (1987) destacan, fue el reparto de las familias de los campamentos en múltiples localizaciones, desvinculándolas entre sí. Este movimiento puede leerse desde la geopolítica militar, en el sentido de que los pobladores que en años anteriores habían desafiado el orden urbano a través de las tomas de terrenos, ahora se veían neutralizados por su dispersión en el área urbana. Pero se les destinaba sólo

<sup>10</sup> "Según datos proporcionados por *El Mercurio*, hasta el 25 de junio del presente año (1981) se han efectuado 1.081 traspasos, que afectaban a un total aproximado de 335 mil alumnos y 15 mil profesores y empleados administrativos" (Pozo, 1981. p. 46).

a las zonas de la ciudad que no tenían un potencial inmobiliario inmediato.

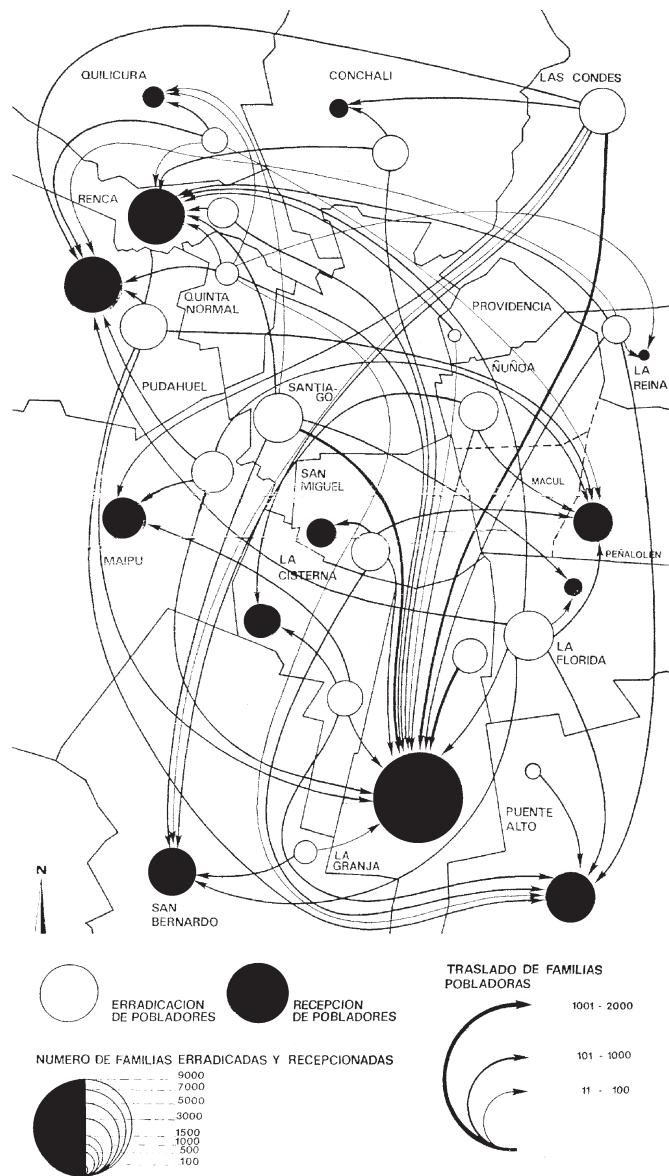
En este proceso de erradicaciones y radicaciones, se trasladó a unas 130 mil personas que vivían en campamentos establecidos con anterioridad al golpe militar (*Hechos Urbanos*, 1984, p. 11). Uno de los criterios para erradicar fue el de las potencialidades inmobiliarias de los lugares que se habían ocupado: sobre esa base se despejaron grandes zonas, sentándose las bases para un desarrollo inmobiliario que va desde los años noventa a la fecha. Otro de los criterios de las erradicaciones fue reordenar el espacio político urbano y dispersar a los pobladores, que habían sido un actor social y movilizador importante. Erradicar no significaba trasladar a todos los pobladores a una nueva localización, sino dispersarlos en distintos lugares de la ciudad.

### La ciudad reordenada

Al final de la dictadura, Santiago había vuelto a ser una ciudad 'ordenada'. La tenencia del suelo urbano quedó regularizada, y así se establecía las bases para el mercado del suelo de la ciudad. La antigua estructura administrativa y territorial de los municipios desapareció: un territorio que había estado dividido en 14 comunas, se fragmentó en 32 unidades territoriales. Los antiguos territorios municipales se modificaron, se cambiaron sus límites, se subdividieron, todo esto con el fin de establecer una homogeneidad socioeconómica que permitiera un mejor funcionamiento administrativo y el control político de los habitantes<sup>11</sup>.

11 Clarisa Hardy (1988) indica cómo la construcción de un nuevo orden neoliberal necesitó de reformas en el sistema político-administrativo, lo que se materializó en una nueva división político-administrativa del país y de las autoridades que gobernarían. La nueva estructura incluyó 13 regiones con 53 provincias y 335 comunas; en paralelo, se establecieron líneas de acción, instituciones estatales, autoridades y marcos legales. Hardy señala que esta organización territorial, en un marco de desconcentración, aseguraba la distribución del poder central, pero también el control político, y aumentaba la diferencia entre comunas y la segregación socioespacial. Todo esto era congruente con una concepción geopolítica que asegura una distribución del poder central altamente protegido en lo político y subsidiario en lo económico. En este marco, la gestión municipal se centraba en la figura del alcalde, que ejercía el poder de manera unipersonal, lo que se ha descrito como la 'alcaldización' de los municipios.

**Plano 2. Erradicación de pobladores de campamentos del Área Metropolitana por comuna de origen y destino, 1979-1985**



Fuente: Morales, E. y Rojas, E. (1987), "Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular", en VV.AA. Espacio y poder: los pobladores. Santiago, FLACSO.

Nota: En lo referente a traslado de familias pobladoras, el plano no contempla los siguientes flujos:

- Aportes de la cuota ministerial.
- Provenientes de comunas no identificadas.
- Erradicaciones hacia comunas suburbanas.
- Erradicaciones hacia comunas no identificadas.

Las superficies de los círculos han sido calculadas en función del total de familias erradicadas y recibidas por cada comuna.

La administración de los servicios públicos, como educación y salud, fue traspasada en parte a los municipios, en un proceso que alcanzaba su plenitud en la privatización de los mismos. La vivienda dejó de ser un derecho para los ciudadanos; los subsidios habitacionales tuvieron por objeto la construcción de unidades de vivienda por sobre la satisfacción de necesidades sociales. Se estableció una nueva legislación laboral que redujo la capacidad de negociación de los trabajadores. La privatización de la seguridad social, iniciada en esos años, condujo posteriormente a la creación de grandes fondos de inversión -las AFP, Administradoras de Fondos de Pensiones- que hoy día inciden en el mercado de la tierra urbana y de expansión de la ciudad. Constituyen la fuerza motriz del desarrollo inmobiliario en la medida en que amplían el mercado de capitales de largo plazo, que permite financiar la adquisición de vivienda para aquellos hogares que tienen capacidad de endeudamiento.

Nada ilustra más claramente ese 'orden' que la ciudad fragmentada socioeconómica y políticamente que muestra el plano 3, con los resultados por comuna del plebiscito de octubre de 1988 en que se dirimía la permanencia de Pinochet en el poder: aquellas comunas en que ganó la continuación del régimen (el SÍ) corresponden exactamente a los territorios donde residían los sectores de mayores ingresos no sólo de la ciudad, sino también del país.

## La ciudad neoliberal realmente existente (1990-2008)

A fines de los ochenta, la reestructuración neoliberal de la economía comenzó a expresarse con fuerza en la ciudad<sup>12</sup>. Lo que había

<sup>12</sup> En esos años, Santiago era un escenario urbano incierto: se vivía los inicios de una transición política que el país percibía como problemática, aunque venía acompañada de un modelo económico que ofrecía certezas inmediatas. La reestructuración capitalista de la economía comenzaba a mostrar resultados positivos: aumentaba la producción, la economía del país crecía cerca del 7 por ciento anual, se fortalecía la inserción en los mercados internacionales (Martínez y Díaz, 1995). Nada de eso, por supuesto, impedía que se mantuvieran altos niveles de pobreza, cercanos al 38 por ciento de la población del país, y que se profundizara la ya alta desigualdad en la distribución de ingresos.

sido el paisaje urbano de Santiago desaparecía o se deterioraba irremediablemente. La apertura de la economía había afectado a las antiguas industrias: las grandes textiles, las fábricas de metalmecánica y muchas otras habían cerrado. Los ferrocarriles habían dejado de funcionar: los grandes patios de maniobras se veían abandonados, con vagones en desuso, y las antiguas estaciones con sus estructuras de hierro de fines del siglo diecinueve en clara decadencia. Los servicios del Estado estaban deteriorados, los hospitales públicos descuidados; los establecimientos educacionales fiscales habían sido traspasados a los municipios (Dockendorff, 1992; Hardy, 1988).

Las bases para la reconstrucción neoliberal estaban establecidas:

- El mercado del suelo se había ordenado: los terrenos ocupados por campamentos situados en zonas de futura atracción inmobiliaria habían sido despejados. Tal como se decía, se había resuelto el problema de la tenencia: habían sido devueltos a sus antiguos propietarios.
- La estructura político-administrativa de la ciudad correspondía ahora a una división territorial fragmentada de municipios con áreas homogéneas en términos socioeconómicos.
- Los servicios públicos domiciliarios habían sido privatizados.
- La organización laboral fue fragmentada y su capacidad reivindicativa, reducida.
- La seguridad social había sido privatizada. Se estableció un sistema de capitalización individual y la administración de los fondos quedó en manos administradores privados, que posteriormente han tenido un papel importante en las operaciones inmobiliarias.

Así, la actividad de la construcción, el suelo urbano y la ciudad quedaron listos para que, a lo largo de los años noventa, se transformaran en un gran negocio. Se traspasó progresivamente la iniciativa

urbana y la actividad de la construcción a los empresarios privados, desregulando cada vez más la legislación urbanística. La planificación urbana actualmente se sigue viendo superada por la gestión urbana, cuyos instrumentos son los grandes proyectos urbanos y la cooperación público-privada, que permiten la valoración del suelo.

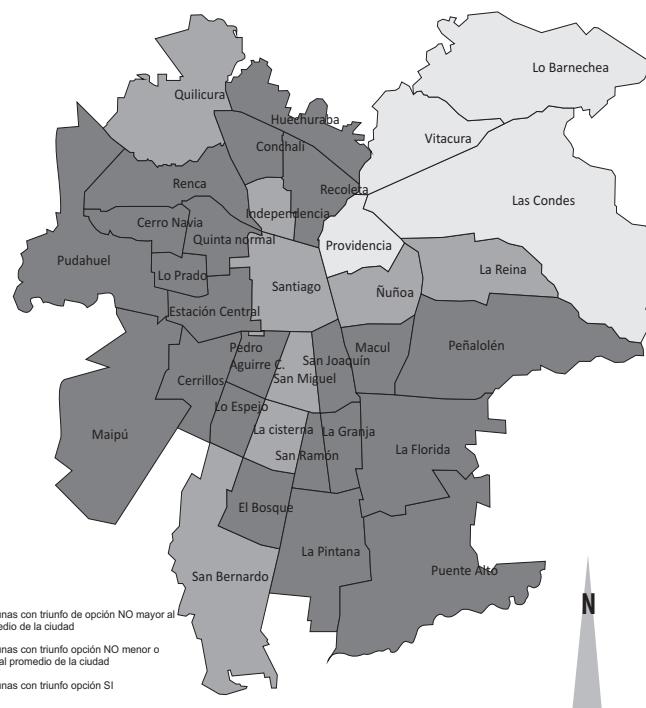
Como señalamos, es indudable que Santiago, en sus aspectos sociales, económicos y físicos, ha cambiado notablemente desde 1990 a la fecha. Se han construido cientos de miles de viviendas, mejoró la infraestructura vial, se cuenta con autopistas urbanas con sistemas de telepeaje. Abunda aquello que Carlos de Mattos denomina los "artefactos urbanos de la globalización": malls, edificios 'inteligentes' para empresas, clínicas y universidades privadas, amplia conexión digital, grandes instalaciones de almacenaje y distribución de productos, nuevo aeropuerto internacional, etcétera, etcétera. Nada de esto estaba en el imaginario de los santiaguinos veinte años atrás.

#### Lo que existía y siguió existiendo

Con la vuelta a la democracia se evidenció lo heredado de la dictadura: una ciudad en la que se había profundizado la segmentación socio-espacial y política, y una forma de gobernar que sustentaba el modelo neoliberal de diferentes maneras y en distintos niveles: desde el escaso interés por incluir a todos los actores en la arena política y en la definición de problemas sociales -sea por temor a una explosión de demandas o por una aproximación tecnocrática a las soluciones- hasta casos concretos de políticas sociales que continuaron promoviendo la segregación de los más pobres con respecto a la trama y los sistemas institucionalizados de la ciudad. Ocurrió, como dice Carlos de Mattos, que "lo que existía siguió existiendo"; o, si se quiere, que aquello que Brenner y Theodore (2002, p. 357 y ss) llaman la "dependencia de la trayectoria" se expresó con fuerza, de manera que las decisiones de políticas económicas, sociales y territoriales tomadas durante la dictadura siguieron dando forma a la ciudad.

La división territorial iniciada a fines de los años setenta fue completada por el gobierno democrático, el cual puso en

#### Plano 3. Comunas del Gran Santiago por porcentajes de votación SÍ / NO en el plebiscito de 1988



Fuente: Hechos Urbanos (1988, octubre), núm. 79, Santiago, SUR Documentación

marcha los municipios que faltaba instalar, proceso que culminó con las elecciones de autoridades comunales en 1992. Esto consolidó la fragmentación política de la ciudad en 34 entidades autónomas, con características socioeconómicas homogéneas. Los efectos sociales de esta fragmentación se expresan claramente en el ámbito de la educación: ésta siguió siendo administrada por los municipios, que en el caso de las comunas más pobres cuentan con escasos recursos para ello, situación que ahonda la brecha entre el rendimiento de los alumnos de los establecimientos municipales y el de escuelas privadas o subvencionadas.

El fuerte impulso a la construcción de miles de viviendas subsidiadas en zonas dentro del límite urbano, antigua periferia de la ciudad en los años ochenta, fue posible por la regulación de la tenencia y erradicación de asentamientos irregulares realizada a principios de los años ochenta, lo que permitió ordenar el mercado del suelo y abrir oportunidades para la inversión especulativa

por parte de las empresas constructoras e inmobiliarias.

El desarrollo de las actividades inmobiliarias ha tenido un fuerte impulso a través de la desregulación de las normativas urbanas, tales como la 'urbanización por condiciones', que permitieron la construcción de 'mega proyectos' fuera de los límites urbanos. En la práctica se eliminó la planificación urbana tradicional, dándose paso, a la 'adopción del principio' el mayor y mejor uso "como la base de las más importantes decisiones de planificación de uso del suelo" (Brenner y Theodore, 2002. p. 371). Un ejemplo ha sido la construcción de una red de autopistas urbanas con telepeaje, conectadas a autopistas interurbanas, que dio origen a nuevas modalidades de negocios inmobiliarios donde se vinculan las ventajas de accesibilidad con bajos precios del suelo, asegurando grandes ganancias a los desarrolladores. El suelo de la ciudad es hoy más que nunca una oportunidad de negocio.

A lo largo de los años noventa hasta la fecha, ha habido un debate sobre el suelo urbano que ha cruzado toda la normativa urbanística, particularmente de la ciudad de Santiago. Según Trivelli (2008), el modelo neoliberal se sustenta en un diagnóstico artificial sobre 'la escasez de suelo', vinculado al interés por especular con los precios de los terrenos. Para la verificación de su hipótesis, analiza las políticas de desarrollo urbano desde 1978 hasta el presente, tomando en cuenta sus respectivos contextos históricos, sus objetivos, mecanismos, estrategias, y sus consecuencias en la configuración de la ciudad. Concluye que en la actualidad hay suelo disponible dentro del límite urbano, que éste excede ampliamente los requerimientos del Gran Santiago y que los actuales proyectos estatales para el cambio en la configuración espacial de la ciudad están relacionados con un interés de mercado.

### Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es

De las políticas urbanas aplicadas en Santiago en años recientes, por lo menos tres se destacan por no ser lo que dicen ser; son las referidas a los megaproyectos urbanos, las viviendas sociales y al transporte urbano (Plan

Transantiago). Estas tres políticas remiten a instrumentos de planificación que tienen un carácter físico funcional y que ignoran las relaciones sociales dentro de la ciudad y las consecuencias diferenciales que tienen sobre la calidad de vida y las oportunidades de las personas. No hay mecanismos de gestión en una visión integrada, y menos aún una visión política de la ciudad que realce principios básicos de convivencia ciudadana, de deberes y derechos de los ciudadanos; y para qué hablar de la formación de ciudadanía plena más allá de la condición de mero agregado de consumidores, que es la que predomina.

**Los megaproyectos.** Un lugar común en Chile es decir que las empresas del sector de la construcción buscan la venta de sus productos en el menor plazo posible para alcanzar una alta rotación de su capital. En esta perspectiva, se trataría de proyectos que deberían estar en estrecha sintonía con la demanda. Pero los megaproyectos urbanos promovidos en Santiago a mediados de los años noventa parecen desafiar esa lógica tradicional de los negocios inmobiliarios: la cantidad de terrenos o de viviendas que los megaproyectos ofrecen es de tal magnitud, que ellos solos abastecerían por muchos años el total de la demanda anual de terrenos y viviendas en el Área Metropolitana. No parece razonable que se ofrezca la construcción de viviendas que después no será posible vender, pero tal irracionalidad es sólo aparente y un nuevo equívoco. De hecho, resulta -tal como Poduje y Yáñez (2000) señalan- que: (a) muchos megaproyectos de los años noventa en la periferia de Santiago existen sólo como proyectos inmobiliarios (que no necesariamente se construyen) porque alrededor de su operación financiera surgen otras alternativas de negocios más estables y seguras que la venta de lotes o viviendas, y que sólo se posibilitan por la captura de la valoración de los terrenos; (b) resulta también que por el gran tamaño de estos proyectos inmobiliarios, su aprobación por el Estado sólo es posible a través de modificaciones de los Planos Reguladores. Así, estos planos que eran los instrumentos tradicionales de ordenamiento del territorio y que habitualmente son objeto de crítica por parte de los empresarios inmobiliarios por sus restricciones, se transforman en el

instrumento que posibilita la valoración de la tierra. Y, como señalan Poduje y Yáñez, "una política pública que esencialmente se presenta como motivada por objetivos de equidad, pasa a ser un efectivo instrumento para estimular la especulación con el espacio urbano" (2000, p. 18).

Los inversores inmobiliarios son los principales actores en la modificación socio-espacial de la actual ciudad, que buscan la generación de plusvalía sin una justificación real desde el punto de vista de la demanda. En los pocos casos de megaproyectos construidos (como "La ciudad empresarial" o "Piedra roja"), estos pueden ser comprendidos como 'puentes' que se saltan la ciudad y que, al no hacerla visible, influyen negativamente en la construcción de un espacio que podría actuar como contenedor y posibilidad de acciones que construyan a los ciudadanos como sujetos y objeto de derechos.

**Las políticas habitacionales.** Hay palabras o frases de uso común en Chile, a las cuales la tradición parece otorgarles un significado del cual carecen: 'vivienda social' es una de ellas. La combinación de ambas palabras lleva a pensar que se trata de un tipo de vivienda promovida por alguna iglesia, por un grupo de voluntarios o por un Estado de Bienestar. No es así. En la política habitacional chilena de los últimos treinta años, el término se refiere a una construcción que es definida por su precio inicial de tasación: si su precio (de acuerdo con una tabla del MINVU) es menor de 400 UF (ahora 520 UF)<sup>13</sup>, se trata de una vivienda social; si es mayor, no lo es. Y allí comienzan todos los equívocos: se creía que existía una política de vivienda social, pero no: lo que hay y ha habido es una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas; se creía que existía una preocupación por la construcción de viviendas para familias pobres: no, la preocupación era la construcción del mayor número posible de unidades de vivienda de menos de 400 UF, sin preocupación social, de vivienda o de urbanismo.

<sup>13</sup> La Unidad de Fomento (UF), como índice variable, no tiene una equivalencia fija con el dólar, pero fluctúa entre 30 a 50 dólares (estadounidenses).

Las políticas de financiación dan cuenta de los resultados de un enfoque neoliberal en el que priman las decisiones mercantilistas sobre las redistributivas y reivindicativas de derechos sociales. El resultado ha sido un alto número de viviendas sociales construidas, pero de muy bajo estándar. El stock construido no es una solución, sino un nuevo problema social. Lo pertinente es hablar de una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas, más que de una política habitacional. El problema generado por esta política se relaciona con la baja calidad del stock, con las condiciones de convivencia que ellas permiten y la localización marginal de los conjuntos de vivienda social respecto de la trama urbana y los servicios de la ciudad. A ello se suma la concentración de pobreza en zonas periféricas como resultado de la política y de su incapacidad para responder al derecho a la ciudad de los excluidos de ella.

**El transporte urbano.** Durante muchos años, la visión de la ciudad fue la de calles repletas de buses, contaminadas atmosféricamente y acústicamente. La aplicación y mantenimiento del modelo neoliberal creó un sistema desintegrado, con superposición de nodos, ineficiente y aparentemente sin apoyo público (Figueroa, 2008). Ese modelo de transporte público fue producto de la aplicación de políticas de libre mercado y de



competencia durante la dictadura militar, y generó diversos problemas urbanos.

La puesta en marcha del Plan Transantiago<sup>14</sup> en 2008, entendido como un intento de 're-reorganización' del transporte público, no logró solucionar los conflictos, sino que añadió nuevos. Se ofreció como la gran modernización megaempresarial del transporte del Área Metropolitana, que terminaría con la anarquía microempresarial de la movilización colectiva, se autofinanciaría y reduciría los tiempos de viaje, la congestión y contaminación de la ciudad, al disminuir el uso del automóvil particular, entre otros beneficios.

Sin embargo, su diseño y puesta en marcha es una larga historia de equívocos. Los operadores privados no han funcionado bien, y hoy se tiene un servicio privado en la ciudad que requiere de subsidios públicos para operar. En su fracaso se complementaron mutuamente la soberbia tecnocrática de los diseñadores, la ideología de la eficiencia y seriedad de la empresa privada, y la ignorancia de los administradores públicos. A los diseñadores les bastó que sus modelos funcionaran y el supuesto de que era posible mantener la tarifa propuesta

<sup>14</sup> El Transantiago es uno de los doce programas del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS), que propuso el Estado el año 2000, y cuyos objetivos eran priorizar el transporte público, promover el uso racional del automóvil, desarrollar el transporte no motorizado. Como parte del PTUS, los fines del Transantiago eran introducir nuevas formas de gestión, reducir los impactos ambientales, optimizar la infraestructura vía urbana, crear un sistema integrado y eficiente, reducir la flota, reestructurar la malla de recorridos y la operación de los servicios, entre otros. Para tal efecto se creó una comisión estatal compuesta por diversos ministerios y autoridades de gobierno. Para administrar el Transantiago, se creó el Administrador Financiero del Transantiago (AFT), en el que participan el BancoEstado, el Banco de Chile, el Banco de Crédito e Inversiones, el Banco Santander Chile y la Promotora CMR Falabella. En el año 2001 se iniciaron las primeras acciones del Programa (construcción de vías segregadas para los autobuses), las que continuaron en años posteriores (pavimentación de vías, disminución de la flota de autobuses, cambios y adquisición de nuevos, licitación de recorridos, cambios en el sistema de pagos, entre otros). En cuanto a los usuarios del sistema, los principales problemas se produjeron el año 2007, cuando se dividió la ciudad en diez zonas de servicio, se cambiaron los recorridos y se implementó el pago con tarjeta electrónica. Actualmente el AFT tiene un alto déficit financiero, lo que lo ha llevado a solicitar subsidios al Estado.



con un número menor de buses. El sistema comenzó a funcionar con menos de tres mil buses, cuando se habían previsto inicialmente siete mil. Las autoridades públicas, al intentar obligar a las empresas a ampliar sus flotas, modificar recorridos y cumplir otras medidas, descubrieron que los contratos de las concesiones no les permitían realizar modificaciones. La conclusión del ministro de Hacienda en la comisión investigadora de la Cámara de Diputados fue 'echando a perder se aprende'.

El Transantiago, con una lógica racional, que considera tiempos de viaje, gasto de gasolina, pasajeros transportados, aplica una estructura de viajes que sería normal y adecuada en una ciudad cohesionada social y físicamente, sin grandes segregaciones y relativamente compacta. Pero esa ciudad no existe. Desde la década de los sesenta, Santiago se ha ido extendiendo por la construcción de poblaciones de vivienda social en la periferia, cada una separada de la otra, cada vez más lejos, sin ninguna estructura vial que las articule. Y este modelo que sin restricciones ha guiado las políticas urbanas impulsadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en las últimas décadas, no se superpone bien al mapa de viajes del Transantiago. La prueba de esto es que el Transantiago funciona bien en

algunas partes de la ciudad, y se cumplen sus objetivos de reducir el esmog, el ruido, la congestión, entre otros males. Pero ésa es la parte de la ciudad integrada, que corresponde más o menos a lo que se construyó según los viejos manuales de urbanismo.

La visión de Figueroa (2008) sobre el Plan Transantiago viene a ser confirmada y sustentada por el informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007) sobre su diseño e implementación, donde se detalla el grave impacto que ha tenido en las condiciones de vida de los ciudadanos de Santiago. ¿Cuáles son algunas de las conclusiones a las que llegó la Comisión? El actual sistema no cuenta con buena cobertura, ni siquiera para llegar a hospitales y escuelas. Tiene una malla de recorridos ilógica, aumenta los tiempos de espera, no toma en consideración la inseguridad por aislamiento para llegar a paraderos, provoca hacinamiento en el Metro, entre muchas otras fallas. La nueva malla de recorridos podría ser eficiente en una ciudad que no estuviera tan agudamente segregada como Santiago, pero en la ciudad tal cual es, ese mapa de viajes no dialoga con el modelo de las poblaciones periféricas, construido durante años.

El Transantiago es un ejemplo emblemático de que el problema de la ciudad sí es un asunto técnico y de financiamiento, pero también de cómo en los últimos treinta años se ha ido ordenando el territorio para desposeer a los pobres de beneficios y derechos, de cómo se ha ido produciendo social y políticamente un espacio inequitativo.

## Comentarios finales

Hackworth (2007) señala que el éxito del neoliberalismo se apoya en la extendida creencia de que no hay alternativa a sus políticas: "De ser un movimiento político, el neoliberalismo queda transformado en algo que es natural, democráticamente elegido o completamente predecible" (p. 200). Es lo que llama el síndrome No Hay Alternativa. Y agrega: "Sería arrogante e ingenuo de parte de este autor sugerir un antídoto sencillo a ese síndrome, pero sostengo que hay lecciones esperanzadoras que pueden

recogerse de las experiencia de activistas que hoy intentan reemplazar el neoliberalismo con algo fundamentalmente más progresivo o incluso un poco más compasivo" (p. 201).

Retomando a Hackworth, el antídoto al síndrome No Hay Alternativa está ahí, en la ciudad: hay que saber leerlo. Está en los nuevos conflictos urbanos, en las críticas a las autopistas urbanas, a la especulación inmobiliaria, al Transantiago, a las políticas de vivienda de mala calidad. Y se aloja en la memoria y los imaginarios de la gente que recuerda que fue posible algo distinto.

Francisca Márquez (2008), con motivo de la celebración de los cincuenta años de La Victoria, destaca la importancia histórica de los imaginarios de los pobladores. A partir de la definición de imaginarios como matrices de sentido históricas y colectivas, recorre testimonios de antiguos residentes de La Victoria para hablar de lo que significó la producción de espacio urbano desde los márgenes, proceso en el cual hombres y mujeres devinieron en actores urbanos, en un movimiento que implicaba la irrupción de los excluidos en la ciudad. Los imaginarios y testimonios de los cuales habla Márquez son significativos; ella muestra que en tiempos de segregación y murallas, en los tiempos de No Hay Alternativa, sí es posible 'revertir' una situación -salir de sus términos o límites- y llevar a la práctica un cuestionamiento profundo del neoliberalismo realmente existente.

Actualmente el escenario es, al menos, complejo. Por una parte, el discurso de la inclusión social en las políticas públicas y sociales; y, por otra, la desregulación de la planificación urbana, la aplicación de programas mediante los cuales se fragmenta física y simbólicamente el espacio. Ambos discursos provienen del Estado. Son discursos contradictorios: mientras uno incentiva la inclusión, el otro establece las bases para la fragmentación del espacio donde se llevarán a cabo las políticas de inclusión social.

Estos discursos comienzan a enfrentarse en la escena urbana. Por un lado, están los vecinos y los beneficiarios que toman como suyo el discurso de la inclusión social; y, por

otro, los organismos públicos continúan reduciendo los alcances de los instrumentos de planificación. Así, nuevas formas de organización y de solidaridad están surgiendo en el nivel local; los vecinos luchan por demandas concretas, como el derecho a permanecer viviendo en determinados barrios afectados por procesos de gentrificación, o por obtener servicios sociales, o por la protección de sus trabajos. Estas luchas se dan en un contexto vulnerable y muy acotado. Algo está ocurriendo.

## Referencias Bibliográficas

- Apple, M. (2002), *Educar “como Dios manda”*. *Mercados, niveles, religión y desigualdad*, Barcelona / Buenos Aires, Temas de educación Paidós.
- Benhabib, S. (2006), *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*, Buenos Aires, Katz.
- Benjamin, W. (1980), "Le Flâneur", en *Poesía y capitalismo. Iluminaciones II*. Madrid, Taurus.
- Brenner, N. y Nik, T. (2002), "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", en *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Malden-MA, Blackwell Publishers.
- Castells, M. (1987), *Capital multinacional, Estados nacionales y comunidades locales*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Collins, J. y Lear, J. (1995), *Chile's Free-Market Miracle: A Second Look*, Oakland-CA, Food First Books.
- Comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados. (2007, diciembre), "Transantiago: Propuesta y conclusiones", en *Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados, encargada de analizar los errores en el proceso de diseño e implementación del Plan Transantiago*, Santiago.
- De Mattos, C. (1999, 25 de diciembre), "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo" en *EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, núm. 76, Santiago, p. 29–56.
- Dockendorff, E. (coord.), (1992), *Santiago, dos ciudades. Análisis de la estructura socioeconómica espacial del Gran Santiago*. Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Duque, J. y Pastrana, E. (1972, diciembre), "Movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964–1972", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 4, Santiago, FLACSO, p. 259–268.
- Figueroa, O. (2008), "Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago", [inédito].
- Gough, J. (2002), "Neoliberalism and Socialisation in the Contemporary City: Opposites, Complements and Insecurities", en *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Malden- MA, Blackwell Publishers.
- Gramsci, A. (2004), "La formación de intelectuales", en Gramsci, A., *Antología*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Hackworth, J. (2007), *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.
- Hardy, C. (1988), *La ciudad escindida*. Santiago, Programa Economía del Trabajo [PET].
- Harvey, D. (2007, enero), "Neoliberalism as Creative Destruction", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 610, p. 21-44.
- \_\_\_\_\_. (2007), *A Brief History of Neoliberalism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hechos Urbanos. (1984, agosto), "Las víctimas de un año de protesta y represión", núm. 35, Santiago.
- \_\_\_\_\_. (1988, octubre), "Boletín de información y análisis", núm. 79, Santiago.
- \_\_\_\_\_. (s. f.), Suplemento *Juventud*, Santiago.
- Heller, Á. y Fehér, F. (2000), *El péndulo de la modernidad. Una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo*, Barcelona, Península.
- La Tercera. (2008, 24 de octubre), "Negocios", Santiago.
- Lechner, N. (2007), "Nuestros miedos", en *Obras Escogidas*, Santiago, LOM Ediciones, p. 507–522.

- Lefebvre, H. (1996), *Writing on cities*, Malden- MA, Blackwell Publishers.
- Martínez, J. y Díaz, Á. (1995), "Chile: la gran transformación" en *Documento de Trabajo 148*. Santiago, SUR Profesionales.
- Martínez, J. y Palacios M. (1996), *Informe sobre la decencia*, Santiago, Ediciones SUR.
- Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) (2007, junio), "Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social 2006", en *Serie Análisis de Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (Casen 2006), núm. 2. Santiago de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo – MINVU. (1978), *Problemas de vivienda y planeamiento de ciudades*, Santiago, MINVU.
- Morales, E. y Rojas S. (1987), "Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular", en VV.AA., *Espacio y poder: los pobladores*. Santiago, FLACSO.
- Musterd, S. y Ostenderf, W. (eds.) (1998), *Urban Segregation and the Welfare State; Inequality and exclusion in Western cities*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Peck, J. y Tickell, A. (2002), "Neoliberalizing Space", en *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Malden- MA, Blackwell Publishers.
- Poduje, I. y Yáñez G. (2000, 28 de noviembre a 1 de diciembre), "Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados", *Ponencia presentada en Seminario Internacional "Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México"*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pozo, H. (1981), *La situación actual del municipio chileno y el problema de la "municipalización"*. Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Programa "Tolerancia Cero" (2008, 7 de diciembre), Canal Chilevisión.
- Rodríguez, A. (1983), "Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados", en *Por una ciudad democrática*, Santiago, Ediciones SUR.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2008). "El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile", en Domike, A., *Sociedad civil y movimientos sociales. Construyendo democracias sostenibles en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, p. 265–285.
- Smith, N. (1996), *The New Urban Frontier: Gentrification and the revanchist city*, New York, Routledge.
- Theodore, N.; Peck, J. y Brenner, Neil. (2009, marzo), "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", en *Temas Sociales*, núm. 66. [en línea], disponible en: <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3532>, recuperado: 20 de abril de 2009.
- Trivelli, P. (2008), "Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008", [inédito].



## La política pública de participación en Bogotá: ¿Una tarea imposible?

Fabio E. Velásquez C.\*

La participación ciudadana constituye un componente infaltable de los proyectos de democratización de la gestión urbana en América Latina. El lenguaje de la participación se ha impuesto y las prácticas participativas se han multiplicado, lo mismo que las políticas que buscan promover la deliberación y la incidencia ciudadana en las decisiones públicas. Uno de los rasgos más notorios de esta nueva tendencia es la institucionalización progresiva de la participación y el diseño de acciones encaminadas a promover el uso de una gran diversidad de dispositivos (asambleas locales, consejos territoriales y sectoriales, presupuestos participativos, comisiones consultivas, planes participativos, representación de usuarios en empresas de servicios, etc.) por parte de la población para construir con sus respectivos gobiernos acuerdos sobre las soluciones más adecuadas a los problemas de la colectividad.

Varias experiencias analizadas por Bacqué, Rey y Sintomer (2005) sugieren que la articulación entre prácticas participativas

y gestión de proximidad a través de políticas públicas gira en torno a tres objetivos principales: en primer lugar, el mejoramiento de la gestión pública mediante la integración del saber popular y el uso de la participación como vector de la modernización administrativa. Se supone que una gestión más cercana a los habitantes es más eficaz por su mejor adaptación a las necesidades de la población. La participación, además, estimula la modernización del Estado por la vía de las demandas de calidad y accesibilidad de bienes y servicios, o mediante la discusión de opciones y modalidades de funcionamiento de estos últimos, a través de la gestión de proyectos o del control ciudadano a la gestión pública.

Un segundo objetivo es el incremento de la cohesión social, el afianzamiento de lazos comunes y la apertura de espacios de encuentro y de intercambio que reemplazan viejas formas de sociabilidad. Este objetivo es relevante frente al efecto fragmentador de la globalización neoliberal y a la creciente exclusión de diversos segmentos de las comunidades locales. La participación constituiría un aprendizaje para la población desfavorecida y un medio a través del cual pueden ganar visibilidad, así como un



<sup>1</sup> Una primera versión de este artículo fue presentada como ponencia presentada al XIII Congreso Internacional del CLAD, realizado en Buenos Aires en noviembre de 2008.

\* Sociólogo. Director de la Unidad Ejecutora de Programas (UEP) de Foro Nacional por Colombia.

instrumento de emancipación y de acceso al poder.

Finalmente, un tercer objetivo de la promoción de la participación sería renovar la política y democratizar la democracia mediante el desarrollo de una democracia participativa apoyada en la creación de espacios políticos. Aquí entran en juego las complejas relaciones entre democracia representativa y democracia participativa, no siempre comprendidas como relaciones de complementariedad. Se supone que los dispositivos de participación y las políticas públicas que estimulan su uso deben modificar las relaciones entre los ciudadanos y el sistema político en la mira de recuperar la legitimidad de este último. La participación, al establecer nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados, se convertiría así en un contrapeso a la profesionalización de la política y a la crisis de las mediaciones partidistas (Bacqué, Rey y Sintomer, 2005).

Colombia no ha sido ajena a este cambio. A mediados de la década del 80, se abrieron canales institucionales de participación ciudadana, a través de los cuales la población podría tener incidencia en las decisiones públicas. La Constitución de 1991 ratificó esas reformas y les otorgó nuevo sentido a la luz de los principios de la democracia participativa (Velásquez y González, 2003). Estas reformas abrieron un campo de actuación a los gobiernos de las ciudades, los cuales asumieron responsabilidades específicas en el diseño de políticas públicas, entre ellas la de participación, y en la administración de servicios para mejorar las condiciones de vida de la población. Al mismo tiempo fueron reglamentados en cada ciudad una gran cantidad de espacios de participación creados por la ley, a través de los cuales distintos sectores de la población se involucraron en la deliberación y la gestión de los asuntos públicos.

Bogotá se incorporó a esa dinámica a partir de la aprobación de su Estatuto Orgánico, el Decreto-ley 1421 de 1993 (en adelante EOB), que definió la estructura político-administrativa del gobierno y le ordenó, entre otras cosas, promover la participación ciudadana. Desde ese enton-



ces, fueron creados una gran cantidad de espacios de participación, en consonancia con las leyes nacionales vigentes y atendiendo a las particularidades de la ciudad, entre ellas su organización territorial en veinte localidades.

En este trabajo se analiza la acción del gobierno distrital en el período 2001-2007 en la promoción de las prácticas participativas a través del diseño de políticas públicas. Se intentará mostrar que, a pesar de las buenas intenciones contenidas en los discursos de campaña y en los planes de desarrollo, la ciudad no ha contado con una política gubernamental que promueva de manera sistemática el ejercicio de la participación, lo que ha tenido un efecto negativo sobre la democratización de las decisiones públicas. Una de las manifestaciones más palpables de esa situación es el alejamiento progresivo de la ciudadanía de los espacios institucionales de participación y la búsqueda de otras vías para incidir en las decisiones del gobierno distrital.

### **La infraestructura institucional de la participación**

El EOB establece las responsabilidades del gobierno distrital en la promoción de la participación ciudadana y el control social en la ciudad: "las autoridades distritales promoverán la organización de los habitantes y comunidades del Distrito y estimularán la creación de las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la

gestión distrital y local.”. Para tal efecto, “el Concejo dictará las normas necesarias para asegurar la vigencia de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria y estimular y fortalecer los procedimientos que garanticen la veeduría ciudadana frente a la gestión y la contratación administrativas” (artículo 6º).

El Estatuto habilita a los ciudadanos para presentar por iniciativa propia proyectos de Acuerdo sobre temas de interés comunitario, adelantándose de esa forma a lo que posteriormente reglamentó el Congreso de la República para todo el país a través de la Ley 134 de 1994, y para revocar el mandato del Alcalde en las condiciones y términos que fije la ley para los demás municipios del país (Artículo 49º).

En su artículo 56º, el EOB ordena que las Juntas Directivas de las empresas distritales de servicios públicos domiciliarios estén conformadas en una tercera parte por delegados de los usuarios y de organizaciones sociales, cívicas, gremiales o comunitarias, en la proporción que determine el Concejo Distrital de acuerdo con la ley. Las Localidades deben, por su parte, garantizar “la participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades. Dicha participación también deberá tener lugar en la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones (Artículo 260º, numeral 2º).

Según el artículo 69, las Juntas Administradoras Locales tienen como una de sus funciones “promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos”. De igual manera, deberán escuchar a las organizaciones cívicas, sociales y comunitarias, así como a los ciudadanos residentes en la Localidad, que deseen opinar sobre los proyectos de acuerdo en trámite.

El EOB ordena en su artículo 89º el uso de las herramientas de la planeación participativa para la asignación de presupuestos entregados a cada Localidad. Para tal efecto,

determina la creación de mecanismos que lo permitan. Posteriormente, los acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000 reglamentaron el sistema distrital de planeación.

A partir de estas orientaciones, las autoridades distritales crearon una compleja red institucional de espacios de participación ciudadana en la gestión pública. Son 35 espacios (Consejos, Comités, encuentros ciudadanos, etc.) la mayoría de ellos creados por leyes nacionales, que operan en el nivel distrital y/o en cada Localidad y que tocan una gran diversidad de aspectos de la vida urbana. Los espacios tienen alcances diferentes: algunos son escenarios de consulta e iniciativa ciudadana, mientras que otros tienen funciones de concertación y de vigilancia de la gestión pública. Prácticamente no existe relación entre los diferentes espacios. Cada uno fue creado de manera circunstancial, sin que existiera un “punto de amarre” que permitiera su articulación y la coordinación de su acción. Constituyen, por tanto, una oferta institucional inorgánica y segmentada, que no necesariamente responde a demandas específicas de la población, sino más bien a racionalidades políticas y administrativas en diferentes momentos de la vida de la ciudad.

Las políticas de promoción de la participación deberían proveer, por lo menos en parte, una cierta coherencia a esa infraestructura dispersa estimulando su uso por parte de la ciudadanía, coordinando su acción y convirtiéndola en instrumento de democratización de las decisiones públicas. ¿Qué tanto los alcaldes Mockus y Garzón realizaron un esfuerzo en esa dirección?

Para responder esa pregunta, es preciso distinguir tres niveles de actuación del gobierno de la ciudad: el primero de ellos es la formulación del plan de desarrollo distrital (PDD) y su correspondiente plan plurianual de inversiones. Un segundo nivel es el de la formulación de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, en el marco de los postulados del PDD. Dicha formulación se traduce en acciones concretas (programas y proyectos) cuya realización permitirá el logro de los objetivos de la política. Este es el tercer nivel de intervención del gobierno,



que supone asignación de recursos a proyectos específicos, en este caso de fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

### **Antanas Mockus: la participación como deliberación**

El plan formulado por Antanas Mockus para el período 2001-2004, “Bogotá: para vivir todos del mismo lado” asigna desde un comienzo un lugar relevante –por lo menos en el plano discursivo- a la participación<sup>2</sup>: “La ciudadanía y su participación serán el eje de la gestión”. Esta es la primera de las nueve políticas generales del Plan de desarrollo. No se especifica su significado, pero se sugiere que la participación es una preocupación central de la gestión gubernamental.

El plan contempla siete objetivos: cultura ciudadana; productividad; justicia social; educación; ambiente; familia y niñez; y gestión pública admirable. La estrategia de cultura democrática está ubicada en el primero de ellos, el de cultura ciudadana. A través de este objetivo se pretende “aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre los

<sup>2</sup> Lo que sigue se basa en Velásquez (2003).

ciudadanos” (artículo 7º). Para el logro de tal objetivo, el plan propone como estrategia “ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática”, y proponer la cultura democrática. Los programas asociados a dicha estrategia aparecen en el cuadro 1. La estrategia de cultura democrática tiene, pues, dos dimensiones: la participación ciudadana en los asuntos públicos y la promoción del tejido social<sup>3</sup>. La participación aparece en el primero de los programas de la estrategia, “procedimientos para decidir”. El programa, como está enunciado, propone dos énfasis: el cambio normativo y la discusión pública. Ambos se encuentran ligados, pues las normas son el producto de acuerdos sociales a través de la deliberación racional. Es lo que se conoce como la ética discursiva. Lo que se plantea como ingrediente principal de la participación es la posibilidad de que la gente acceda al escenario público para expresar sus puntos de vista, confrontarlos y, mediante el diálogo y la argumentación, convencer a los demás de la validez de sus argumentos y construir por esa vía racional acuerdos sobre temas muy diferentes, incluidos aquellos orientados a modificar las normas.

Este énfasis discursivo<sup>4</sup> supone ciertas condiciones para el ejercicio de la participación: en primer lugar, que todos los sujetos actúan racionalmente y dan prioridad a la argumentación como método para la construcción de acuerdos. En segundo lugar, que todos tienen capacidades argumentativas, facilidades expresivas y habilidades

<sup>3</sup> Llama la atención que dos programas distintos, así hagan parte de la misma estrategia, tengan exactamente las mismas metas, pero, a la vez, que esas metas se logren a través de proyectos diferentes en cada caso. Podría pensarse que esa es una inconsistencia en la formulación de la estrategia de cultura democrática, cuya implementación supondría diferenciar las metas y asegurar la correspondencia entre éstas y los proyectos definidos.

<sup>4</sup> Se trata, efectivamente, de un énfasis. De todos modos, el plan va más allá de la ética discursiva y de los procedimientos argumentativos, pues enuncia un conjunto de acciones cuya definición no necesariamente pasa por procedimientos discursivos y argumentativos. Estos últimos se plantean como ideal, pero no como vía única para la construcción de acuerdos para la acción. Los acuerdos pueden fundamentarse también en conveniencias, alianzas e, incluso, correlaciones de fuerza. De hecho, varias entidades del Distrito han venido promoviendo la realización de pactos en torno a problemas específicos de la ciudad y de sus habitantes.

**Cuadro 1. La estrategia de cultura democrática**

Programas	Metas	Proyectos prioritarios
Procedimientos para decidir: Propiciar el uso de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales. Ampliar y cualificar la discusión pública, haciendo visible su utilidad para aclarar diferencias, dirimir conflictos y celebrar acuerdos	Incremento de la capacidad para celebrar y cumplir acuerdos. Incremento de la percepción de los derechos como derechos y no como favores, y del nivel de confianza en los procedimientos democráticos	Participación ciudadana: 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. Canales democráticos: Fortalecimiento de los canales de discusión pública y las instancias de participación democrática. Pactos Sociales: Promoción de pactos sociales para la recuperación de espacios públicos, el cumplimiento de normas ambientales y la protección del patrimonio de la ciudad.
Organizarse para influir y para aprender: Reconocer las organizaciones, potenciar su capacidad de construir nexos de solidaridad y de representar a los ciudadanos y las ciudadanas en las decisiones de la ciudad, la localidad y la zona.	Incremento de la capacidad para celebrar y cumplir acuerdos. Incremento de la percepción de los derechos como derechos y no como favores y del nivel de confianza en los procedimientos democráticos	Organización ciudadana: Apoyo a la conformación y fortalecimiento de organizaciones locales, zonales, barriales y juveniles. Proyectos Asociativos: Apoyo técnico a proyectos culturales y deportivos de carácter comunitario y asociativo

retóricas para convencer al opositor. En tercer lugar, que cuentan con la suficiente información para procesarla, examinarla y construir sus propios argumentos. Finalmente, que existe un clima de libertades que permite a las personas exponer libremente sus puntos de vista.

En lo que respecta a las metas, la posibilidad de construir acuerdos y de cumplirlos depende en gran parte de la existencia de mecanismos y reglas de juego que permitan a los individuos en la ciudad establecer pactos sociales sobre diversos temas, a partir de la deliberación pública. Por su parte, la segunda meta apunta a un elemento diferente: la concepción de los derechos no como prebendas sino como algo inherente al carácter sagrado de la persona y a su dignidad. Esta meta abre una perspectiva importante para la intervención ciudadana en los asuntos públicos, pues desecha cualquier noción paternalista de la gestión pública y pone el acento en reglas de juego que no dependen de la discrecionalidad de las personas sino de procesos de validación social, reglas de juego que, en el caso de la participación ciudadana, no pueden ser otras que las reglas del juego

democrático. Por eso, la meta coloca el énfasis en la confianza de los ciudadanos en los procedimientos democráticos.

Finalmente, los proyectos que concretan el programa tienen cada uno su particular énfasis: el primero de ellos, el de participación ciudadana, pone el acento en el conocimiento del derecho a participar, más que en el ejercicio mismo de ese derecho. Esto implica el diseño de acciones encaminadas a dar a conocer los derechos y las opciones, por ejemplo campañas públicas, procesos de formación ciudadana, edición de folletos de difusión y uso de los medios masivos de comunicación.

El segundo proyecto es el de canales democráticos. Aquí interesa fortalecer los canales de discusión pública (se vuelve al énfasis deliberativo) y las instancias de participación democrática. Este último aspecto coloca el asunto de la participación en un terreno diferente: el de la acción. En efecto, fortalecer las instancias de participación democrática significa invertir en ellas para que operen; invitar a la ciudadanía a que haga uso de ellas, dotarlas de los medios

necesarios para que puedan cumplir su papel en la deliberación y en la toma de decisiones, en fin, darles el respaldo político e institucional que requieren para que su acción sea eficaz desde el punto de vista de su incidencia en las políticas públicas.

En síntesis, los enunciados del plan sobre el tema de la participación apuntan en varias direcciones: la deliberación pública para dirimir diferencias y construir acuerdos, el cambio normativo, la confianza en las reglas de juego democráticas, el cambio de percepción sobre el significado de los derechos, el conocimiento de estos últimos y de las opciones para participar y el fortalecimiento de los canales de participación democrática. Que la participación sea el eje de la gestión significa, por tanto, asegurar las condiciones para que esos énfasis puedan operar en el terreno de las relaciones entre gobernantes y gobernados. En últimas, lo que está detrás de esta propuesta es el interés por fortalecer los espacios públicos de deliberación y de decisión.

El gobierno de Mockus nunca formuló una política pública de participación para la ciudad. En realidad, el énfasis principal durante su gobierno no fue la estrategia de cultura democrática, sino la de cultura ciudadana. El esfuerzo pedagógico realizado por la Alcaldía fue inmenso en la mira de dar continuidad a un trabajo que se había iniciado seis años atrás y que comenzaba a mostrar sus frutos. De hecho, Mockus es reconocido nacional e internacionalmente como el promotor por excelencia de políticas de transformación cultural de las ciudades.

La estrategia de cultura democrática –de por sí poco densa en su planteamiento y en su desarrollo operativo– fue relegada a un segundo plano y nunca le disputó la primacía a la de cultura ciudadana. El propio Alcalde confesó el débil desarrollo de la participación dentro del conjunto de su propuesta de ciudad y reconoció que sólo en ese momento comenzaba a comprender la importancia y la dimensión de una gestión pública democrática. Ello explica por qué no hubo durante su mandato acciones visibles en materia de participación ciudadana.

No obstante, vale la pena destacar algunas realizaciones que aún hacen parte de la memoria de la ciudad: en primer lugar, el esfuerzo por convertir la deliberación pública en un instrumento central de la gestión. En segundo lugar, el impulso brindado a la planeación participativa. Como parte de sus campañas de pedagogía ciudadana, Mockus invitó a la ciudadanía a participar en la definición de prioridades para el plan de desarrollo de la ciudad. Además, le correspondió aplicar por primera vez el Acuerdo 13 de 2000, que reglamenta la formulación participativa de los planes de desarrollo de las localidades. La Alcaldía diseñó metodologías para la realización de los Encuentros Ciudadanos, principales escenarios de participación en la planeación local.

Un tercer proceso fue el apoyo dado a ciertas instancias de participación creadas por la ley, en particular la elección de los Consejos Distrital y Locales de Juventud, y el funcionamiento del Sistema Distrital de Cultura. Finalmente, Mockus formuló su política social, orientada y liderada por el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, hoy Secretaría de Integración Social. La experiencia introdujo metodologías innovadoras de formulación de políticas públicas, al involucrar a los actores concernidos tanto en el diagnóstico como en la generación de alternativas y en la discusión de los programas y proyectos que contemplaría la política. Además, combinó de manera adecuada la dimensión territorial de la participación ciudadana, con la dimensión poblacional, esta última considerada como el perfil más adecuado para la construcción de la política social. El ejercicio incluyó la participación de la ciudadanía a través de canales informales (audiencias públicas, asambleas locales) y formales de participación (los Consejos Distrital y Locales de Política Social).

Estas cuatro experiencias, junto con otras desarrolladas durante los tres años de la Administración Mockus, no obedecieron tanto a un diseño de política coherente, sino más bien a iniciativas de funcionarios públicos en diversas entidades, o al cumplimiento de mandatos establecidos por la ley, como

fue el tema de la planeación participativa<sup>5</sup>. Lo que más se aproximó a un perfil de actuación coordinada fue el esfuerzo de distintas entidades de armonizar su acción en este campo a través del Comité Interinstitucional de Participación, instancia de intercambio de experiencias de las diferentes entidades de la Administración Distrital y de diseño de acciones conjuntas. No obstante, hubo una alta consistencia con el postulado de que la participación fuera, ante todo, un proceso de deliberación racional entre los actores de la ciudad, conducente a la construcción de acuerdos. Fue ese el rasgo más notorio de la actividad desplegada por el Alcalde y su equipo de gobierno en lo poco que se hizo para promover a gran escala la participación.

### Luis Eduardo Garzón: la participación como incidencia

La llegada de Luis Eduardo Garzón a la Alcaldía de Bogotá implicó un cambio sustancial en el enfoque sobre participación. En efecto, el énfasis en la deliberación racional fue sustituido por una noción de participación que colocaba el acento en la capacidad de incidencia de la población en el manejo de los asuntos públicos.

El triunfo de Garzón, un líder sindical y político de izquierda, planteaba la pregunta sobre su capacidad para proponer soluciones a los problemas de Bogotá y dar continuidad a la cadena de transformaciones que la ciudad venía experimentando en la última década. Durante la campaña electoral Garzón afirmó su voluntad de mantener la línea de cambio que habían iniciado sus antecesores. Pero quiso agregar un valor adicional, el de la política social como eje de su gestión. Prometió en consecuencia un trabajo orientado a aliviar la pobreza y



reducir las desigualdades presentes en la ciudad<sup>6</sup>.

Pero ese objetivo sólo sería alcanzable si la gestión se abría a la voz ciudadana y a la intervención de distintos sectores de

<sup>6</sup> “Nuestro objetivo es contribuir con decisión para que Bogotá comience una nueva era de solidaridad y esperanza, en el marco de un desarrollo equilibrado y sostenible entre lo social y lo económico. Una ciudad de oportunidades, integrada a la región y al mundo, productiva, competitiva, generadora de confianza para los inversionistas y creadora de riqueza colectiva. “Una nueva era en la que superemos la indiferencia y tengamos la certeza de que hemos sido capaces de generar condiciones sostenibles para erradicar el flagelo del hambre. Una era en la que se privilegian los derechos de los niños y las niñas, y los jóvenes cuenten con las condiciones para construir un futuro de bienestar y esperanza, al igual que las mujeres, por cuyos derechos trabajaremos sin descanso” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004. p. 1).

No es que la inversión social hubiera sido descuidada por anteriores administraciones. Los alcaldes Mockus y Peñalosa –especialmente el segundo– habían orientado importantes recursos hacia la construcción de equipamientos comunitarios (escuelas, centros de salud, hospitales, bibliotecas, casas comunales, jardines infantiles, etc.). Sin embargo, no fue el sector prioritario para esos mandatarios. Lo que hizo Garzón fue concentrar la inversión en el sector social. Además, introdujo la perspectiva de derechos como criterio de gestión y de gasto público

<sup>5</sup> En declaraciones posteriores el Alcalde Mockus fue claro en señalar que los Acuerdos que rigen la planeación participativa en Bogotá, especialmente el Acuerdo 13 de 2000, que reglamenta los procedimientos para la formulación de los planes de desarrollo de las Localidades, no eran los más adecuados, pero eran la única herramienta legal disponible que había que utilizar pues no había tiempo para reformarla. Hubo posteriormente varios intentos de reforma, todos ellos fracasados.

la población en las decisiones públicas<sup>7</sup>. En otras palabras, el Alcalde Garzón le apostó a una gestión de estirpe social y de talante participativo (Velásquez y González, 2006).

Garzón quiso darle una nueva dimensión a la participación ciudadana, pues consideraba que ésta se había limitado a eventos de consulta y la fiscalización de la gestión pública. Sin negar la importancia de esas acciones, propuso impulsar otro tipo de prácticas que le permitieran a la ciudadanía tener una mayor incidencia en las decisiones sobre la ciudad. El Plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” planteó los principales elementos de esa nueva orientación. La participación fue considerada, en efecto, como principio (“involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas” - Artículo 3) y como política general (“Los ciudadanos y las ciudadanas participarán efectivamente en las decisiones públicas. La Administración Distrital proveerá la información, los escenarios y los mecanismos necesarios y promoverá la organización y el control ciudadano. Se reconocerán los diferentes actores, sus intereses y propuestas, para procurar que las decisiones públicas sean el resultado de la construcción de acuerdos y consensos” - Artículo 4).

El plan fue estructurado alrededor de tres ejes (social, urbano-regional y de reconciliación) y un objetivo (de gestión pública). Los programas de promoción de la participación hicieron parte del eje de reconciliación<sup>8</sup>, cuyo objetivo era “desarrollar una institucionalidad pública y

7 “La Bogotá que estamos construyendo tiene como principio central la participación ciudadana, porque creemos en la democracia real, aquella en la que las comunidades inciden activamente en la transformación de la realidad y en la definición de políticas públicas de largo alcance legitimadas por todos y todas. Sólo mediante la participación, las comunidades pueden sentirse verdaderamente incluidas en un sistema político democrático que los reconoce y estimula a seguir adelante en la búsqueda del bienestar” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004. p. 1).

8 En los otros ejes y en el objetivo de gestión pública aparecen algunas alusiones a la participación, pero el grueso de la propuesta se concentra en el eje de reconciliación.



una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, a la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas” (Artículo 16).

El plan ordena la formulación de una política distrital de participación efectiva “que propicie el ejercicio de los derechos, la concertación y el control social a la gestión pública como elementos constitutivos del Estado Social de Derecho” (Artículo 17). Como estrategia plantea la puesta en marcha del Sistema Distrital de Participación para fortalecer el capital social y las relaciones entre la Administración Distrital y la ciudadanía organizada. A ello se suma el fortalecimiento de los espacios de deliberación, el desarrollo de la Escuela de Participación y Gestión Social, como instrumento para la formación de líderes y la promoción de la organización y el control social.

Para concretar esas propuestas el plan propone cuatro programas:

**Participación para la decisión:** Comprende acciones de fortalecimiento a la organización y suministro de información para que ciudadanos y ciudadanas participen en la toma de las decisiones públicas que les

afecten en el ámbito del desarrollo local, distrital y regional, apoyando los organismos de control en sus programas de participación. Una herramienta clave es el Sistema Distrital de Participación.

**Comunicación para la participación:** Este programa “promoverá y divulgará acciones comunicativas que propicien dinámicas de participación ciudadana e incluyan la diversidad étnica, de género, cultural y generacional. Se propiciará el fortalecimiento de los medios alternativos de comunicación local, entre ellos los medios impresos locales, los radiofónicos y la televisión comunitaria con influencia en las localidades de Bogotá, como alternativa al derecho de informar y ser informado” (Artículo 19).

**Control social a la gestión pública:** El programa busca asesorar, brindar información y diseñar las herramientas necesarias para que la ciudadanía ejerza un control social efectivo a las políticas, planes, programas y proyectos distritales y locales.

**Obras con participación ciudadana:** busca fortalecer la organización social a través del desarrollo de obras de interés comunitario y de inversión local ejecutadas por la vía de la participación, la co-financiación, la complementariedad y el diseño de soluciones compartidas que involucren a las organizaciones comunitarias y a las entidades distritales.

Estos cuatro programas apuntan teóricamente a cuatro momentos del ciclo de la gestión: información, definición de políticas públicas, gestión de proyectos y control social a la gestión. Podría decirse que hay allí una estrategia orgánica de intervención en ese campo, de lo cual podrían derivarse acciones que permitieran efectivamente dar un salto cualitativo en materia participativa. ¿Fue eso lo que realmente ocurrió?

Más allá de lo señalado en el plan de desarrollo, la Administración Garzón no formuló una política de promoción de la participación, a pesar de que ese era un mandato derivado del plan de desarrollo. Dio tres pasos en esa dirección, pero no logró culminar la tarea: en primer lugar, redactó

un documento de bases de la política que fue ampliamente difundido en la ciudad. En segundo lugar, realizó una consulta ciudadana (27 audiencias públicas) para someter a debate el documento de bases de política y recoger impresiones y propuestas de la ciudadanía. Finalmente, redactó un documento de política que nunca fue oficialmente adoptado por el gobierno del Alcalde Garzón y, por lo tanto, no fue acogido por las entidades distritales como guía para su trabajo en participación. Un resumen apretado de esa propuesta de política fue posteriormente publicado por el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal (IDPAC).

La ausencia de esta política de participación no sólo incumplió una de las metas del Plan de Desarrollo, sino que dejó a la ciudad sin un instrumento para coordinar y hacer más efectiva la acción institucional en ese campo y, sobre todo, para movilizar a la población hacia un norte claramente definido. Por el contrario, a partir de la aprobación del Plan, ocurrió lo que siempre había sucedido. Cada entidad se dedicó a hacer lo suyo, a tratar de llevar a cabo iniciativas de promoción de la participación según su propia lógica, atendiendo a su capacidad creativa y a los recursos técnicos, humanos y financieros que tuviera a su alcance. La acción institucional se convirtió así en un asunto discrecional, sin orientación estratégica del Alcalde, dependiente, por tanto, de la voluntad política y de la capacidad técnica de las diferentes entidades distritales y de quienes dentro de ellas estaban encargados del tema.

No existe un inventario ni un balance de la actividad realizada por las entidades distritales en materia de participación durante la Administración Garzón. Un estudio de la Veeduría Distrital sobre el trabajo de promoción de la participación llevado a cabo por esas entidades en 2005 revela que 74 de las 81 entidades distritales (Secretarías, Departamentos, Institutos, Empresas, Unidades, Hospitales, Alcaldías Locales) desarrollaron alguna actividad en ese campo. Interrogadas sobre el concepto de participación que orientaba su trabajo, el 43% respondió que entendían la participa-

ción como una responsabilidad compartida de la sociedad y del Estado en la promoción del desarrollo, mientras que un 24% opinaba que era sinónimo de incidencia, y el resto que aludía al control social o al derecho a informarse. Esto demuestra que no existió un lenguaje común y que la noción que inspiraba los proyectos era disímil entre las diferentes entidades (Veeduría Distrital, 2006).

Según el mismo estudio, sólo dos de cada tres entidades destinaron recursos a los proyectos, lo que limitó seriamente su alcance y efectividad. El 48% de las iniciativas desarrolladas se movieron en el terreno de la información, la consulta o la iniciativa ciudadana; 13% tuvieron que ver con tareas de control social de la gestión pública y sólo una cuarta parte de esos proyectos incorporaron procesos de concertación y/o de decisión ciudadana. Las actividades desarrolladas fueron de diversa índole. El estudio destaca, por ejemplo, en el caso de las Alcaldías Locales, que fueron las entidades que más trabajo desarrollaron en este campo: en 2005 adelantaron 70 proyectos de promoción de la participación y el control social, de los cuales el 40% estuvieron orientados al fortalecimiento de las instancias formales e informales de participación (consejos, mesas de trabajo), 18.6% a la formación de líderes y ciudadanía en general sobre diferentes temas, el 17.1% al fortalecimiento de organizaciones sociales y el 13% a proyectos de desarrollo local, especialmente obras de infraestructura con participación ciudadana.

El mismo estudio de la Veeduría Distrital para la vigencia de 2006 y 2007 destaca prácticamente las mismas tendencias, lo que muestra la dispersión de esfuerzos y, sobre todo, la ausencia de una política pública explícita, en cabeza del Alcalde de la ciudad, orientada a armonizar la acción institucional y a otorgarle significado y alcance a la participación ciudadana en la ciudad.

Hubo, sin duda, un avance con respecto a la administración Mockus en cuanto al peso relativo de la participación en las tareas de gobierno y el número de proyectos adelantados. Hubo también avances en el

diseño institucional: se puso en marcha un modelo de formación ciudadana a través de la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social; se expidió el decreto que reglamenta el Sistema Distrital de Participación; se apoyó la planeación participativa y se iniciaron algunas experiencias de incidencia ciudadana en la asignación de recursos de las Alcaldías Locales; se avanzó igualmente en el diseño del sistema distrital de planeación y en la redacción del Estatuto Distrital de la planeación. Hubo, en síntesis, una gran efervescencia en cuanto a la actividad desplegada por las entidades distritales. Pero es difícil leer en esa maraña de iniciativas un derrotero definido y una orientación sobre el para qué de la participación. Ni el Alcalde ni su equipo de gobierno pudieron mostrar ideas claras y decisión política al respecto. Se hicieron muchas cosas, sin que necesariamente se supiera si ese esfuerzo se estaba traduciendo realmente en la democratización de las decisiones públicas.

## Las razones

¿Cómo explicar la ausencia de una estrategia de participación en los dos gobiernos, el de Mockus y el de Garzón? En el caso de Mockus, hubo una razón muy poderosa: la prioridad dada a la cultura ciudadana como apuesta estratégica de gobierno. Mockus



siempre ha partido de una concepción liberal de las responsabilidades públicas que coloca el énfasis en el deber de cada quien frente al Estado, lo que sin duda desemboca en la prioridad que se le otorga a las conductas individuales y, por ende, a la cultura ciudadana. La acción incidente de actores colectivos no ocupa un lugar relevante en esa concepción, lo que resta posibilidades al desarrollo de iniciativas participativas. Ello explica la falta de comprensión sobre la necesidad de una política en materia de participación ciudadana y sobre la importancia de la participación en el manejo de lo público.

En el caso de Garzón varias pueden ser las razones que explican la ausencia de una política pública de participación (Velásquez, 2007): en primer lugar, la inexistencia de un punto de vista claro sobre el significado y el alcance de la participación ciudadana en la gestión pública por parte del Alcalde y su equipo de gobierno. Nunca hubo una formulación en ese sentido, salvo ideas generales traducidas en *slogans* políticos, como el de “participación para la decisión”<sup>9</sup>.

En segundo lugar, la influencia de corrientes “tecnocráticas” en el equipo de gobierno, para las cuales la clave era hacer buenas políticas, cuestión que dependía esencialmente de la experticia de los técnicos de las distintas dependencias, antes que de

9 En el Polo Democrático Independiente –partido que respaldó la candidatura de Garzón- siempre hubo una pugna entre dos miradas diferentes de la participación: la de quienes promovían una idea de poder popular, en el sentido de que las grandes decisiones de la ciudad fueran tomadas por el pueblo en asambleas autónomas y a través de procesos de movilización popular; y la de quienes entendían que la participación debía ser incidente a través de muy diversas modalidades (consulta, iniciativa, concertación, decisión, gestión), sin pretender con ello sustituir los mecanismos que establecen la Constitución y las leyes para tomar las decisiones en la ciudad. Esa confrontación, que pudo dar lugar a un debate del cual habrían podido emergir propuestas innovadoras, condujo más bien a relegar el tema a un segundo plano, ante la poca convicción del Alcalde sobre las bondades de la participación. En realidad, el Alcalde era poco amigo de esas discusiones. Las solía atribuir a los “participólogos”, personajes para él académicos, alejados de la política, incapaces de hacer aportes concretos a la acción política. De otra parte, es conocida la distancia entre Garzón y su partido en los cuatro años de su mandato, lo que lo volvió aún más impermeable a dichos debates.

la participación ciudadana. No se le negaba un lugar a esta última, pero realmente no era considerada como un insumo importante en el diseño de políticas públicas.

Una tercera razón, de mucho peso, fue la ausencia de liderazgo del Alcalde en la materia y de una entidad o persona que coordinara las tareas de promoción de la participación en el conjunto de la Administración Distrital. Durante la formulación del plan de desarrollo de la ciudad y de las veinte localidades, el Alcalde designó a una persona para realizar esa función, pero, una vez concluida esa etapa, esa persona pasó a ejercer otras funciones. El Comité Interinstitucional de Participación, en parte creado para tal fin, nunca tuvo funciones como órgano rector de la participación en la Administración Distrital.

A esa descoordinación interinstitucional contribuyó en alto grado la normatividad que define el diseño institucional y regula los procesos de participación en la ciudad. Las normas sobre participación provienen en su mayoría de leyes nacionales que crearon, como ya se señaló, mecanismos y espacios de participación sin unidad orgánica ni articulación. Igual ocurrió con las normas de carácter local<sup>10</sup>.

Finalmente, otro factor fue la débil movilización de la ciudadanía para presionar por mejores condiciones para el ejercicio de la participación. Por el contrario, algunas prácticas tradicionales en el juego político, inspiradas en culturas autoritarias y clientelares, se fueron imponiendo en algunos procesos participativos, subordinándolos a intereses de reproducción política y restándole autonomía a quienes se involucraron en ellos con el fin de tener algún grado de incidencia en las decisiones públicas.

10 Un claro ejemplo es el de la planeación participativa. En Bogotá existen dos normas (acuerdo 12 de 1994 y 13 de 2000) que rigen la planeación. Dichas normas nada tienen en común, establecen calendarios que se superponen, cada una define actores, procesos e instrumentos propios, lo que termina dando lugar a dos procesos bien diferentes, ambos conducentes a la formulación de los planes distrital y locales, respectivamente.

Así, pues, si bien la ciudad tuvo en sus planes de desarrollo formulaciones repletas de buenas intenciones acerca del papel de la participación en el manejo de la ciudad y del lugar central que debería ocupar en el desempeño de las instituciones estatales, no contó en el período analizado con orientaciones estratégicas que plantearan una apuesta política de democratización de la gestión pública y de acción coordinada de las distintas entidades del gobierno local para que la ciudadanía fuera más deliberante, en el caso de Mockus, o más incidente, en el de Garzón. Las entidades estatales y las organizaciones sociales nunca contaron con una brújula que definiera un norte estratégico, por lo que la participación se acercó muy poco en el día a día a los buenos propósitos consignados en los planes de desarrollo.

## Los efectos

La ausencia de una política pública de participación tuvo efectos sobre el desarrollo de la participación y, en general, sobre la gestión de la ciudad. En primer lugar, el objetivo de democratizar las decisiones públicas sólo se alcanzó a medias. El incremento cuantitativo de los proyectos que involucran participación de la ciudadanía contribuyó –es cierto– a que ésta se acercara un poco más a las decisiones públicas y tuviera una relación más cercana con su gobierno, especialmente con los Alcaldes locales<sup>11</sup>. Sin embargo, ese aumento en cantidad no se reflejó necesariamente en una participación más calificada e incidente de la población en las decisiones públicas. La mayor parte de esos proyectos manejan niveles “blandos” de la participación (información a la ciudadanía, consulta sobre temas específicos y canalización de iniciativas ciudadanas). Las grandes decisiones siguen en manos del Alcalde Local y de las Juntas Administradoras Locales, es decir, en manos de los actores políticos, quienes poco se conectan con la población para tomar las decisiones que les competen (por ejemplo, la asignación de presupuestos). Estas siguen obedeciendo a transacciones entre los actores políticos.

<sup>11</sup> Segundo el estudio de la Veeduría Distrital, en 2005 el 90% de los recursos destinados a la participación fueron ejecutados a través de proyectos impulsados por las Alcaldías locales (2006).

De otra parte, existe una fuerte tendencia a ubicar la participación exclusivamente en las localidades, reduciendo cada vez más los escenarios y las posibilidades de participación ciudadana en los asuntos de ciudad. Estos son tramitados por otros actores: la tecnocracia y los agentes político-partidistas. Las localidades manejan efectivamente el 5% del presupuesto de la ciudad; el resto compete a la administración central. Así, la incidencia ciudadana –vista por lo menos desde la dimensión presupuestal– es bastante reducida.

En parte, esto ha contribuido a una deslegitimación progresiva de los espacios institucionales de participación ciudadana, especialmente de aquellos que corresponden al nivel distrital (Consejos distritales de planeación, de juventud, de cultura, de derechos humanos, etc.). No significa que no operen. Lo hacen, generalmente al tenor de lo dispuesto por la norma. Pero cada vez más han sido copados por una “burocracia” de la participación conformada por líderes sociales profesionalizados que han encontrado en el uso de tales espacios una oportunidad para competir por contratos y tener una relación más cercana con la Administración Distrital, a través de la cual pueden obtener beneficios de muy diversa naturaleza, tanto materiales como simbólicos y políticos. Esta burocracia ha expropiado a la población de su derecho a participar y ha construido un espacio de intermediación con fines principalmente utilitarios. La consecuencia ha sido el distanciamiento de la población con respecto a los espacios de participación. Las encuestas del programa Bogotá Cómo Vamos, aplicadas en 2007 y 2008 ratifican esa tendencia. Espacios como los Consejos Locales de Planeación y de Cultura, que hace seis o siete años eran conocidos por más el 15% de los bogotanos, ahora son reconocidos por cerca de un 7%. Esta reducción proporcional se observa en prácticamente con respecto a todos los espacios institucionales, especialmente del nivel distrital. Si ello ocurre con los espacios locales, ¿qué podría pensarse de los distritales?



Lo anterior explica en parte por qué algunos sectores de la población buscan otras vías de relación con el gobierno distrital, dado que los espacios institucionales parecen no contar con su aceptación como escenarios idóneos para la deliberación democrática. Como lo muestra Andrés Hernández, En Bogotá se observa en los últimos años “la emergencia de un nuevo modelo de democracia participativa desde la sociedad civil que se expresa en una nueva ola de movilización ciudadana y de acción colectiva, que aunque débil viene mostrando resultados e impactos favorables en la profundización de la democracia bogotana” (Hernández, 2008. p. 1). Segundo Hernández, esa nueva ola de movilización, nacida “desde abajo”, en el corazón de la sociedad civil, pretende crear espacios propios y reglas de juego adecuadas para dialogar con las autoridades públicas, exigirles que rindan cuentas y vigilar su desempeño. Es un movimiento aún débil, pero no por ello despreciable, pues muestra una nueva energía ciudadana que corre por cauces propios y que constituye un reto a los modelos vigentes de democracia participativa.

Otra consecuencia de la falta de una política pública de participación es el bajo nivel de coordinación de las entidades distritales en su esfuerzo por incorporar a la gente en el diseño y la ejecución de sus programas. Lo que se observa es una gran dispersión de las iniciativas institucionales y el uso poco eficiente de los recursos humanos y financieros dedicados a esa tarea. El estudio de la Veeduría Distrital revela esas inconsistencias en la acción institucional al señalar que no sólo circulan varios lenguajes sobre la participación, sino que se duplican esfuerzos, se rompen los canales de diálogo entre las entidades y, al final de cuentas, la población termina desorientada en el mar de ofertas participativas propuestas por las entidades de la Administración Distrital. Todos hacen más o menos lo mismo (formación, acompañamiento a organizaciones, campañas, etc.), sin que haya algo que anude tales esfuerzos y los convierta en instrumento eficaz para involucrar a la ciudadanía en la gestión. Se han hecho varios esfuerzos para lograr esa coordinación, en especial

la creación del Comité Interinstitucional de Participación, pero los resultados de ese intento no están a la vista.

## Consideraciones finales

En su análisis comparativo de experiencias de participación en el mundo, Bacqué, Rey y Sintomer (2005) proponen una tipología de formas de participación en la vida local. Entre los tipos propuestos existen dos que casan bastante con lo que ocurre en Bogotá: el “modelo de modernización participativa” y el de “democracia de proximidad”. En el primer modelo la participación constituye una dimensión secundaria de la modernización del Estado local. Este tiene una presencia fuerte y los ciudadanos son implicados como consumidores de servicios públicos, sin mucho poder de decisión. Los dispositivos participativos tienen, por tanto, un débil efecto redistributivo y la dinámica local se nutre más de la gestión pública que de la política partidista o de grandes opciones de sociedad. La sociedad no constituye, por tanto, un contrapeso a las decisiones administrativas, a pesar de que cuenta con voz y con dispositivos institucionales para expresarse. La institucionalización de la participación es un movimiento “de arriba hacia abajo”, que otorga a las autoridades estatales un poder de control y estimula poco la movilización ciudadana en torno a objetivos de ciudad. Hay una cierta transparencia del funcionamiento administrativo, un bajo nivel de acceso a la información y una cierta “*responsiveness*” de los funcionarios públicos.

El modelo de democracia de proximidad se caracteriza por el mejoramiento de la gestión administrativa mediante la incorporación del saber del ciudadano al diseño de las políticas públicas. No implica empoderamiento ciudadano, pero sí lucha contra la exclusión y afirmación de una cierta solidaridad. La proximidad es geográfica y política. Valora el diálogo entre representantes y representados, en contravía de las formas elitistas de democracia. Se privilegia la pequeña política sin tocar los grandes temas de la ciudad. La “gran política” permanece ausente. Los elegidos conservan el monopolio de las decisiones y la sociedad

civil tiene bajos niveles de autonomía y no pone en tela de juicio el modelo *top down*. El contrapeso social a las decisiones administrativas sigue siendo débil.

Aunque no todas las características de esos dos modelos encajan una a una en la realidad de la participación en Bogotá, si se encuentran bastantes similitudes en cuanto al modelo *top down* de promoción de la participación –con las deficiencias anotadas en las páginas anteriores, el escaso poder redistributivo de poder de los espacios de participación, la debilidad del polo social de la relación y el confinamiento de la participación a los micro-espacios locales.

La modernización estatal y la democracia de proximidad constituyen un significativo avance con respecto a modelos autoritarios de decisión en la gestión de la ciudad. Sin embargo, en Bogotá esos modelos han operado fundamentados en un débil tejido social y en una ausencia de estrategias gubernamentales para orientar la participación como instrumento de democratización de las decisiones públicas. No estamos propiamente en el mejor de los mundos: la conformación de un poder social que haga contrapeso a las dinámicas estatales y la ausencia en estas últimas de una claridad estratégica sobre el significado y el alcance de la participación han llevado a esta última a una crisis que la misma ciudad tendrá que superar en el futuro.

En los dos gobiernos analizados, la formulación de una estrategia consistente de promoción de la participación fue una tarea imposible. La pregunta es si esa tendencia se mantendrá en el futuro. Todo parece indicar que sí. Samuel Moreno, alcalde elegido para un mandato de cuatro años a partir de enero de 2008, no parece que esté interesado en dar el giro esperado en materia participativa. Aunque fue elegido en representación de la izquierda, su plan de desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor” no muestra una decisión de dar un salto cualitativo en la democratización de la gestión pública. Para decirlo en pocas palabras, propone un poco más de lo mismo, con una variante que introdujo el Concejo de la ciudad: la implementación en las localidades –de nuevo,

sólo en las localidades– del presupuesto participativo. Por lo demás, no se aprecia un lenguaje nuevo ni una intención de cambiar el rumbo de lo que hicieron sus antecesores. Habrá que ver si el presupuesto participativo contribuye a fortalecer a la sociedad civil y, sobre todo, si motiva al Alcalde y a su equipo de gobierno a pensar en la participación como un componente central de la gestión de la ciudad.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004), *Exposición de Motivos del Plan de Desarrollo Distrital*, Bogotá.
- Bacqué, M.; Rey, H. y Sintomer, Y. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, Serie Recherches.
- Hernández, A. (2008), *Modelos de democracia participativa en Bogotá. Entre los déficits y promesas incumplidas del modelo de participación ciudadana basado en la oferta institucional y los alcances de las nuevas modalidades de acción colectiva basadas en la sociedad civil*, Bogotá, Mimeo.
- Veeduría Distrital. (2006), *Estado de la participación en el Distrito Capital*, Veeduría Distrital Delegada para la participación y los Programas Especiales, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Velásquez, F. (2003), *La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2007) “¿Equidad sin participación?: notas acerca de la política social en Bogotá”, *ponencia presentada al XII Congreso Internacional del CLAD*, Santo Domingo.
- Velásquez, F. y González, E. (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.
- \_\_\_\_\_. (2006), *Encuentro con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia-Fundación Corona.

## Barranquilla: de la esperanza al desencanto. Dos décadas de gobierno local

Blas Zubiría M.\*

En la década de los ochenta del siglo pasado, Colombia comenzó a vivir una transformación institucional muy profunda: se dio paso a un modelo descentralizador que buscaba corregir los desequilibrios regionales que se habían ido acumulando luego de un siglo completo de modelo centralizador, y a un modelo de democracia más participativa que representativa. Se quería brindar nuevas oportunidades de desarrollo a las regiones y sobre todo a los municipios, como célula básica de la nación. La descentralización administrativa, fiscal y política que se concretó en la década de los 80 con transferencia de responsabilidades y de recursos a los municipios, así como la posibilidad de elegir directamente a los alcaldes, representó el cambio significativo más importante que desde el punto de vista político administrativo asumió la nación<sup>1</sup>. Luego, en el inicio de la década de los 90, gracias a los acuerdos de paz firmados con el grupo insurgente M-19, se consolidó una propuesta de Asamblea Nacional Constituyente que posibilitó un nuevo ordenamiento

constitucional con el cual se profundizó el modelo descentralizador y se le dio un mayor peso a la participación en todos sus ámbitos.

Históricamente estos cambios generaron una oleada de esperanza para amplios sectores de la población<sup>2</sup>. Se comenzó a hablar de “un nuevo país” y surgieron nuevos liderazgos que empezaron a disputarle los escenarios de poder a la desprestigiada clase política tradicional que había hecho del clientelismo y la corrupción, pilares fundamentales del sistema político colombiano (Leal y Dávila, 1990). Se pudiera decir que en el contexto de los inicios de la década del 90 con la Asamblea Nacional Constituyente y la nueva constitución se empezaba a consolidar la idea de un proyecto político participativo, con las características con que lo definieron autores como Dagnino, Olvera y Panfichi es decir, un proyecto con “un núcleo



\* Sociólogo y Magíster en Historia.  
Investigador de Foro Costa Atlántica.  
Coordinador del Programa de Sociología, Universidad del Atlántico. Docente Catedrático Universidad del Norte.

<sup>1</sup> Se promulgaron una serie de leyes que fueron introduciendo paulatinamente la descentralización: la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986, que cedieron recursos y competencias nacionales a los entes territoriales municipales, así como el Acto Legislativo N° 1 de 1986 que posibilitó la elección popular de Alcaldes.

<sup>2</sup> La bibliografía al respecto sobre el ambiente de esperanza que se generó en el país es suficientemente amplia. Se puede consultar la colección de la Revista Foro, así como las publicaciones periódicas de la Corporación Viva la Ciudadanía, especialmente el periódico Caja de Herramientas que generó un proceso pedagógico fundamental de divulgación de los avances democráticos y las potencialidades de cambio del nuevo orden constitucional.

esencial conformado por una concepción de profundización y radicalización de la democracia que confronta con nitidez los límites atribuidos a la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de las relaciones entre estado y sociedad" (2006. p. 53).

Sin embargo, también es cierto que a nivel latinoamericano se empezaba a imponer un contexto distinto: el del Consenso de Washington y su recetario neoliberal, que impuso un proyecto que, como lo señalan los autores citados, tenía su lógica interna no en la cuestión de la democracia -como sucede en el proyecto participativo- sino básicamente en "la necesidad de ajustar la economía removiendo las barreras para la expansión del gran capital internacional y liberando al mercado de los obstáculos que le impedían funcionar como organizador de la vida social" (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006. p. 60)<sup>3</sup>.

La gobernabilidad en Barranquilla durante la década de los noventa y parte del presente siglo puede ser analizada en el contexto de lo que Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi han considerado la disputa por la construcción democrática en América Latina, una "disputa de proyectos políticos, que usando los mismos conceptos y apelando a discursos parecidos, son de hecho completamente distintos. Nos referimos de un lado, a lo que denominaremos el proyecto democrático – participativo, y de otro, al proyecto neoliberal de privatización de amplias áreas de las políticas públicas que se acompaña de un discurso participacionis-

<sup>3</sup> En aras de ser fiel a los argumentos de Dagnino, Olvera y Panfichi, debemos hacer una anotación aclaratoria. Ellos plantean que existe un tercer proyecto en América Latina: el proyecto autoritario que se encuentra formalmente en estado de latencia. Si bien reconocen que sería difícil retornar a la época de las dictaduras militares, también reconocen que "la decepción colectiva por el bajo rendimiento de las democracias efectivamente existentes en América latina, crea las condiciones para una posible aceptación popular de algún tipo de restitución autoritaria" (2006. p. 50). Queremos llamar la atención sobre el caso de Colombia, donde este proyecto autoritario se ha concretado en la parapolítica, que pasó de ser un fenómeno inicialmente de control local del poder político con los señores de la guerra (Duncan, 2006) a un intento de cooptación del Estado (Garay et al., 2008).

ta y de revaloración simbólica de la sociedad civil" (2006. p. 16).

La pregunta que se pretende responder en este artículo es la siguiente: ¿Qué aspectos pueden ser considerados como los más significativos para tener en cuenta, a manera de un balance provvisorio de lo que ha sido la gobernabilidad y la participación en las dos últimas décadas en la vida político administrativa de la ciudad? A ese respecto, los procesos que marcaron la gestión y la gobernabilidad en Barranquilla desde los inicios de la década de los 90 con el surgimiento y consolidación del Movimiento Ciudadano que alcanzó a dominar la política local prácticamente a todo lo largo de la década de los 90 –controlando fundamentalmente las alcaldías–, fueron los siguientes: en primer lugar, la esperanza que se generó con el modelo descentralizador, sobre todo en términos de recursos y de participación ciudadana; en segundo lugar, la profunda crisis financiera y administrativa del Distrito de Barranquilla, que llevó a la ciudad a acogerse a la Ley 550 de 1999; en tercer lugar, la estrategia de las reestructuraciones administrativas como una constante de todos y cada uno de los alcaldes elegidos popularmente desde el primer mandato de Bernardo Hoyos Montoya; en cuarto lugar, el modelo de división político administrativa del Distrito –en Comunas y luego en Alcaldías Locales– y por último, la decisión más costosa para el Distrito: la entrega en concesión de importantes recaudos distritales.

### **Algunas tesis generales sobre participación y gobernabilidad en Barranquilla**

En el año 2002 se llevó a cabo un foro para analizar varios aspectos de la gobernabilidad en Barranquilla. En ese Foro planteamos algunas tesis (Barranquilla frente al futuro, 2002, 5 al 8 de mayo) que mantienen vigencia a lo largo del período estudiado y que sirven como marco para entender las dinámicas de gobernabilidad que se han dado en la ciudad. Una primera tesis señala que el ciudadano común y corriente en su gran mayoría no ha estado preocupado por la gobernabilidad de la ciudad; de allí que, si bien la Constitución y las leyes ofrecieron

una gran cantidad de espacios y mecanismos para la participación, éstos no han sido utilizados efectivamente por las comunidades. Los estudios que se han hecho a nivel nacional demuestran la pertinencia de esta tesis. La investigación de Fabio Velásquez y Esperanza González corrobora lo planteado. Sostienen dichos autores: "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" (Velásquez y González, 2003. p. 21).

Una segunda tesis señala que la gobernabilidad en Barranquilla ha sido fundamentalmente de papel, de simulación, de fraude. La ciudadanía barranquillera se ha contentado con los proyectos aprobados en el concejo, en planeación, en los ministerios y que aparecen en la prensa como hechos, cuando en realidad no han pasado de ser documentos y propuestas. No es una actitud nueva: desde el Plan Regulador de 1957, pasando por el Plan Integral del Área Metropolitana (PIDAM, 1982) y del Plan Maestro de Transporte elaborado por la Misión Japonesa, hasta llegar a los innumerables estudios contratados una y otra vez por las administraciones, el ciudadano barranquillero ha soñado reiteradamente con obras de desarrollo planificadas y con ello se ha dado por hecho lo que no existe (Llanos, 2007). Esta gobernabilidad de papel ha sido una válvula de escape para la presión que en su momento ha ejercido la ciudadanía, la cual se ha acostumbrado a llegar hasta esta instancia, sin lograr que la gestión sea efectiva para la realización de la obra en tiempos racionales, la otra variable siempre presente. Hay otros ejemplos que siguen vigentes hasta el día de hoy: la ampliación de la carrera 50, la construcción del Parque



de la Plaza de la Paz, la canalización de los arroyos, el saneamiento de los caños o la relocalización de los vendedores ambulantes para la recuperación del espacio público. Como lo sostienen otros autores, ésta es una característica generalizada ya que "los países latinoamericanos padecen de una cultura del fetichismo normativo e institucional. Es decir, consagran mayor esfuerzo a legislar que a hacer operativa la voluntad pública expresada en los cambios normativos e institucionales" (Cunill et al., 2002. p.61).

Una tercera tesis señala que la gobernabilidad no se ha ajustado a las transformaciones que el sistema político ha propuesto para las formas de gobierno de las ciudades, sobre todo en aquellos aspectos que han tenido que ver con la expansión de una ciudadanía política y social, con una característica clave: la participación. En algún momento, sobre todo durante las administraciones de Bernardo Hoyos Montoya, la participación tomó una dinámica fuerte que sin embargo se expresaba en una característica poco democrática: se convirtió en relación mesiánica con un líder carismático que aglutinaba a las masas a su alrededor, pero que no fortalecía un proceso organizativo autónomo que permitiera la creación de redes, la acción conjunta, la planificación de objetivos y la movilización ciudadana (García, 2008).

Una última tesis sostiene que la cultura ciudadana y la gobernabilidad en Barranquilla son permeadas por el clientelismo y la corrupción, elementos esenciales a nuestro sistema político, por ello vivimos una cultura ciudadana propia de una democracia débil, en donde el ciudadano se desatiende por completo de exigir cuentas y de participar. De hecho, la pobreza, la marginalidad, la

exclusión son funcionales al clientelismo. Aquellos que se acercan a la administración son por una parte los que en una sociedad excluyente como la nuestra más necesitan de ella: o bien por las grandes carencias que padecen o bien por ser los sectores realmente poderosos que ejercen influencia sobre los gobiernos sólo en beneficio particular sin importar los efectos nocivos que produzcan en el mediano y largo plazo para el bienestar común. Si bien es cierto como lo plantea Ziccardi que “sólo aquellos cuyo principal recurso es su propio trabajo y su propia organización para mejorar sus condiciones de vida, logran vencer con su tenacidad y su lucha la exclusión de que son objeto en los procesos decisarios y que sus demandas sean atendidas” (2002), en nuestra ciudad esta lucha —que es cierta y en muchos casos cargada de ribetes heroicos— está permeada en la mayoría de los casos por acuerdos clientelistas y no por un verdadero fortalecimiento de la ciudadanía. Y sólo aquellos con suficiente poder económico, social y político, logran influir en muchas de las decisiones políticas y en la inversión de recursos —no siempre de manera pública y transparente— logrando dividendos en detrimento del interés general. Mientras tanto, la gran mayoría de ciudadanos permanece impasible, a pesar de reconocer la gravedad del problema.

## **La esperanza de la descentralización**

Barranquilla, como la cuarta ciudad del país, señaló siempre que el modelo centralizador lesionaba sus intereses y favorecía los intereses del triángulo de oro, conformado por Bogotá, Cali y Medellín. Si bien esta tesis ha sido esgrimida para señalar la razón fundamental de los bajos indicadores sociales y económicos de Barranquilla y la Región Caribe en general, cuando se comparan con los indicadores de las tres ciudades anotadas y sus respectivas regiones, también es cierto que han intervenido otras variables claves. Variables endógenas que intentan explicar los atrasos regionales sin recurrir al expediente de la favorabilidad del modelo para las ciudades del interior del país (Meisel, 1987, mayo-agosto). Sin embargo, tampoco se puede desechar de plano todo

lo que ha representado dicha favorabilidad. Por ello, cuando en la década de los 80 se empezaron a dar los primeros pasos en la instauración de un modelo descentralizador, la esperanza en que podía generarse un desarrollo importante en los indicadores económicos y una mejora significativa en los indicadores sociales, renació con fuerza en la ciudad.

De alguna manera, el modelo descentralizador instaurado nos favoreció. Según el último Censo del Dane la cobertura de los servicios públicos en Barranquilla ha mejorado si se tienen en cuenta indicadores de las décadas pasadas. La cobertura en alcantarillado pasó del 60% en el Censo de 1985 al 93.64% en el Censo del 2005 y la cobertura de agua potable ascendió del 76% al 96,82%. Esta mejora significativa de los indicadores de cobertura en acueducto y alcantarillado, se debe a la voluntad política del primer gobierno de Bernardo Hoyos Montoya que garantizó los recursos necesarios para hacer las inversiones requeridas en el Sur occidente de Barranquilla<sup>4</sup>. Pero, a pesar de ello, lo cierto es que la ciudad sigue mostrando una morfología urbana similar a la de décadas anteriores, es decir, es una ciudad estratificada y escindida, donde a simple vista se aprecia claramente el contraste entre los estratos 5 y 6, caracterizado por lujosas mansiones, altas edificaciones, mobiliario urbano y paisajístico bien dotado, y los estratos 1 y 2, de barriadas enteras en zonas deprimidas, a la orilla de arroyos peligrosos, en zonas de deslizamiento, con viviendas apiñadas o desperdigadas en una enmarañada red vial.

Si bien otros indicadores sociales, como las coberturas en educación y en salud, han mejorado en términos de cifras, el balance de la gestión no es alentador. Pudiera establecerse necesariamente que lo que se ha avanzado se ha logrado a pesar de todos los errores y desmanes cometidos desde la gestión pública. Por ejemplo: el aumento en la cobertura en educación ha representado

<sup>4</sup> Bernardo Hoyos Montoya logró que el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo le garantizara recursos por 25 mil millones de pesos que sirvieron para dar inicio a los planes de expansión de acueducto y alcantarillado de la Empresa Triple A, en el sur occidente de la ciudad.

una permanente crisis para legitimar el proceso pues la acusación por parte de los docentes involucrados en la competencia por las plazas educativas señala que no ha habido transparencia en la contratación de los mismos y que los concursos docentes han estado articulado a las dinámicas clientelistas, eso sin señalar que no ha existido una racionalización adecuada para la utilización del recurso docente<sup>5</sup>. En cuanto a la salud, se ha intentando organizar el sistema pero los fracasos han sido rotundos, ya que a pesar de la gran cantidad de recursos que le ha llegado al Distrito por transferencias nacionales, las crisis administrativas han obligado a la liquidación de las entidades que manejaron el sistema de salud, como se verá más adelante.

## La elección popular de alcaldes y la crisis financiera

Cuando en 1991 se decretó la nueva Constitución, todo el país respiró un nuevo aire de esperanza en el cambio, tanto político, como social y económico. Barranquilla fue una de las ciudades que dio a entender en ese momento que podía estar abriéndose paso a una transformación. Eligió a un alcalde que parecía ser representante de nuevos sectores políticos que introducirían cambios claves en la vida local: Bernardo Hoyos Montoya, un cura de una de las zonas más deprimidas de la ciudad, que había hecho una labor social significativa y que se enfrentaba con un discurso provocador, insultante y frentero a los barones tradicionales de la política local. Aquellos fueron tiempos de esperanza, que durante la década de los noventa se convirtieron en desencanto.

La elección popular de alcaldes tenía una justificación histórica válida, ya que uno de los síntomas graves de gobernabilidad en la

5 Un estudio de Pilar Medina para Fundesarrollo indica que, durante varios años el número de docentes creció mucho más rápido que el de los alumnos: en 1995 la ciudad contaba con 3,856 docentes en los establecimientos oficiales para 99,253 alumnos, de tal manera que existían 26 alumnos por maestro. Al finalizar 1999 ya había 6,104 docentes: su número se había elevado en un 58%, al tiempo que los alumnos habían crecido en sólo un 34.5%. Al comenzar el 2000 la ciudad tenía sólo 22 alumnos por docente, una de las relaciones más bajas del país (Medina, citado en Montenegro y Vargas, 2001).

ciudad era la poca duración de los burgo-maestres en sus cargos, por lo que no se podía planificar un desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo (Zubiria, 1998). Con la elección popular de alcaldes, el problema ha sido que los mismos han estado siempre en el ojo del huracán por acusaciones graves de malos manejos de los fondos públicos, lo que llevó a la ciudad a una verdadera crisis financiera. La gran mayoría de los alcaldes en Barranquilla elegidos popularmente han tenido problemas con la justicia, aunque hasta el momento ninguno haya sido condenado: Bernardo Hoyos Montoya (1992–1994; y 1997–2000) y Guillermo Hoenisberg (2003–2007) son los dos casos más significativos, puesto que ambos han sido acusados de corrupción en la contratación administrativa. Todavía hoy tienen pendiente un dilatado proceso por la compra y remodelación de la actual sede de la Alcaldía Distrital, por sobrecostos estimados en más de 7.500 millones de pesos.

No cabe duda de que Barranquilla sacó verdadero provecho del nuevo orden constitucional. El Acto Legislativo No. 01 de agosto 17 de 1993 la erigió en Distrito Especial Industrial y Portuario, lo que le permitió obtener una mayor participación en el situado fiscal y en las transferencias de la nación. Sin embargo, lo que pudo ser una oportunidad para jalonar el desarrollo económico y social de la ciudad y lograr así mejores niveles de vida para los barranquilleros se convirtió en un doloroso desperdicio, que sin lugar a dudas ha servido para aumentar la burocracia y para enriquecer, mediante estratagemas de corrupción, a un grupo minúsculo de ciudadanos.

Si tenemos en cuenta todos los recursos transferidos por el poder central, no se justificaría desde ningún punto de vista que Barranquilla hubiese atravesado la profunda crisis financiera que la obligó a acogerse a la Ley 550 de 1999 como única manera de afrontar todos los pasivos generados por las malas administraciones. Lo más grave de todo es que a pesar de los diagnósticos elaborados en su momento y de la vigilancia adelantada por el Ministerio de Hacienda, la administración de la ciudad continuó con un manejo irresponsable y poco serio de

las finanzas y de la información financiera. Los sectores sociales y algunos sectores gremiales se mantuvieron en alerta frente a la situación de crisis y a pesar de sus intentos por enderezar el rumbo político administrativo de la ciudad, los resultados fueron negativos.

En enero de 2001, Fundesarrollo contrató un análisis de las finanzas del Distrito. El primer párrafo de dicho informe es bien diciente y muestra el talante de la crisis: “El propósito de este documento es examinar la situación financiera del distrito de Barranquilla al cierre del año 2000; evaluar las distintas causas de su evidente y profundo deterioro y presentar los lineamientos de una posible y necesaria reestructuración. El punto de partida, como es natural, fue nuestro estudio sobre el mismo tema realizado en mayo de 1996 cuando era alcalde Edgar George. Como se verá más adelante, ha sido muy infortunado encontrar que buena parte del daño y de los grandes problemas que anotábamos en esa época no sólo se han mantenido, sino que han empeorado, aunque, claro, su forma de manifestarse ha cambiado en forma sustancial. Lo más preocupante es que la crisis se ha agravado en los últimos años hasta paralizar prácticamente a la administración de la ciudad y hacer imposible la realización de nuevas inversiones” (Montenegro y Vargas, 2001. p. 3).

El análisis reconoció como causa de este desgreño administrativo varios aspectos claves: la sobre-presupuestación de ingresos, ya que eran presupuestos desarrollados o planificados sin realismo; la deficiente administración tributaria que se vio afectada por una reducción decretada por el concejo del 25% del impuesto predial y, sobre todo, por haber entregado en concesión la gestión tributaria; los contratos de concesión que contribuyeron a agravar el problema financiero del Distrito al entregar a contratistas privados algunos de los más importantes ingresos de la ciudad para la prestación de servicios específicos; por último, la contratación del conjunto de la gestión tributaria con una firma particular. El informe señala también la contratación desordenada de inversiones y gastos, la falta



de estrategia para manejar las pensiones, el agotamiento del Distrito en su capacidad de endeudamiento y la flagrante inoperancia de las entidades de control, ya que el concejo, la personería y la contraloría distrital no ejercen sus funciones de fiscalización y, más bien, son una causa adicional de los problemas fiscales. Consumen una gran cantidad de recursos, presionan por el aumento de la burocracia y los gastos; con alguna frecuencia, además, presentan casos de corrupción (Montenegro y Vargas, 2001. p. 10).

Este panorama fue corroborado por otros estudios que le hicieron seguimiento a la crisis financiera en que estaba el Distrito y que lo obligó, el 28 de junio de 2001, a suscribir un programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a firmar el 11 de septiembre de 2001, el acuerdo de reestructuración de pasivos y acogerse a la Ley 550 de 1999. Como lo señala un estudio reciente “Todas las dificultades que atraviesa el Distrito se deben a que en administraciones anteriores se aprobaron presupuestos desbalanceados y se ejecutaron frentes de trabajo que después no se pudieron pagar, porque quedaron sin fuentes de financiación” (Rico, Montalvo, Puche y Villanueva, 2007. p. 3).

### **Las reestructuraciones administrativas**

Dentro de las decisiones tomadas por los gobiernos distritales a lo largo de estas

dos décadas algunas parecen ser recetas imprescindibles (y fallidas) en la medida en que todos los alcaldes han recurrido a ella, argumentando siempre la misma necesidad, por lo que se puede decir que, a pesar de que la receta ha fallado una y otra vez, se ha insistido en aplicarla. Es el caso típico de las reestructuraciones administrativas. Cada nuevo período de gobierno o a lo largo del mismo, cuando la situación aparentemente se vuelve insostenible para la administración distrital, se implementa la misma medida: se hace una reestructuración administrativa, total o sectorial. Es la muestra fehaciente de una incapacidad más que demostrada para administrar de manera pulera y eficiente los recursos públicos. Es también, visto en perspectiva histórica, una burla para la ciudadanía que escucha una y otra vez los mismos argumentos para justificar en lapsos irrisorios que existe nuevamente una crisis financiera que tiene como única salida la reestructuración de las entidades públicas del gobierno distrital central o de alguna de sus dependencias descentralizadas.

Las reestructuraciones administrativas se han convertido, por decir lo menos, en un mecanismo fácil para endilgarle a la ciudad el peso muerto de unos pasivos laborales que se siguen incrementando y obtener en el corto plazo un margen apetecible de maniobra burocrática y financiera. No de otra manera puede valorarse un mecanismo utilizado de manera reiterada que, sin embargo, no ha logrado el objetivo último de sanear las finanzas y estabilizar una estructura político administrativa eficiente y eficaz.

Una hipótesis de trabajo más perversa plantea que las reestructuraciones tienen una intencionalidad aviesa y criminal contra el erario público, ya que un porcentaje de los empleados que quedan cesantes por las reformas obtienen, mediante litigios, cuantiosas indemnizaciones. No se trata solamente de un reconocimiento legal por un perjuicio causado ante la vulneración de un derecho adquirido. Se trata más bien de lo que algunos llaman el carrusel del embargo donde están involucrados funcionarios cuyos cargos han sido suprimidos, funcionarios liquidadores autorizados y, por supuesto, funcionarios de distintos

rangos de la rama judicial. No se ha hecho un estudio serio y comparativo que permita establecer la veracidad de esta hipótesis, ni se ha cuantificado todo el recurso que se ha debido cancelar por las permanentes reestructuraciones.

Lo cierto es que, como la plantea una denuncia hecha por el Sindicato Nacional de Servidores Públicos y Trabajadores Oficiales de los municipios de Colombia, SINALSER-PUB: “En la ciudad de Barranquilla, desde cuando se inició la primera administración del señor Bernardo Hoyos Montoya, Alcalde Distrital elegido por voto popular en 1991, se procedió a llevar a cabo una reestructuración de planta de personal tanto del nivel central de la administración como de los institutos descentralizados, que se tradujo en despido masivo de trabajadores, ya inscritos en carrera administrativa, o cobijados por Reten Social y/o amparados por falso sindical y que, aún hoy mediante fallos judiciales está siendo reincorporados o indemnizados, en detrimento del erario público del Distrito de Barranquilla, despidos que le costaron al erario municipal cerca de 500 millones de pesos por reintegros ordenados por fallo judicial de seis funcionarios de Fonvisocial” (y señala la denuncia): “Así mismo, durante las sucesivas administraciones de los señores Edgar George, Bernardo Hoyos, Humberto Caiaffa, Guillermo Hoegnisberg y el actual alcalde Alejandro Char, cada uno ha realizado una nueva reestructuración administrativa”<sup>6</sup>.

El campeón de las reestructuraciones fue Guillermo Hoegnisberg, quien alcanzó a crear más de 17 dependencias, algunas de las cuales ni siquiera pudieron entrar en funcionamiento. Incluso mediante el Decreto No. 0254 de 2004 creó una superintendencia distrital de liquidaciones sin ánimo de lucro del orden distrital, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita a la Secretaría de Hacienda Distrital, para liquidar las dependencias que la

<sup>6</sup> Denuncia instaurada el 2 de febrero de 2009 ante el Contralor General de la República, Julio Cesar Turbay Quintero, por la reestructuración pública distrital de Barranquilla por el sindicato nacional de servidores públicos y trabajadores oficiales de los municipios de Colombia (SINALSERPUB, 2009).

nueva reestructuración ordenaba. Por la naturaleza del servicio y la importancia del mismo las reestructuraciones más dolorosas han sido las del sector salud. Durante la administración de Bernardo Hoyos se creó en 1992 DAMESALUD, la cual se liquidó para crear sólo dos años después, en 1994, el Departamento Administrativo Distrital de Salud DISTRISALUD. Durante la administración de Edgar George se llevó a cabo una nueva reestructuración y se creó un ente llamado Barranquilla Sana que ni siquiera comenzó a operar y fue necesario liquidarla para reorganizar nuevamente el sistema. Posteriormente, ante la crisis del sector, el gobierno distrital, mediante el Decreto No.0255 de 2004, modificó el esquema de Empresas Sociales del Estado (E.S.E) –descentralizadas y autónomas- por uno centralizado fusionándolas en una sola empresa. En tal sentido, los antiguos hospitales (Barranquilla, Pediátrico, Nazareth, la Manga, Infantil Francisco de Paula y Santa María) se constituyeron en Unidades Administrativas Hospitalarias de la nueva empresa denominada Empresa Social del Estado Red Pública Hospitalaria de Barranquilla –REDEHOSPITAL–.

Desde un comienzo, las organizaciones de la sociedad civil concibieron que el esquema tendría pocas posibilidades de éxito porque se levantaba sobre la misma estructura administrativa y de costos que se buscaba superar. Efectivamente, en el mismo primer año se experimentó un déficit que se fue acumulando sucesivamente hasta tornarse insostenible en el año 2007. El nuevo gobierno distrital definió que una salida de fondo a la problemática implicaba transformar la vieja estructura que, en menos de cinco años, había hecho crisis dos veces; razón por la cual en diciembre de 2008 inició un proceso de liquidación de la empresa REDEHOSPITALES, que se contrató con la Fiduciaria la Previsora. Sin embargo, con la liquidación se puso en marcha un esquema transitorio mientras se define, en el término de seis meses, el nuevo modelo de administración y de prestación del servicio. Mediante el mecanismo transitorio, el Distrito celebró un convenio con la empresa estatal CAPRECOM-EPS para administrar los servicios.

## **Las comunas y las alcaldías locales**

El modelo político administrativo descentralizador que se implementó a partir de la década de los años 80 no ha logrado cumplir todas las expectativas que en su momento generó. Si bien se ha avanzado en la descentralización político-administrativa desde el nivel nacional hacia el nivel municipal, en el interior del Distrito el modelo descentralizador no ha tenido el mismo impacto. La división del territorio en Comunas y luego en Localidades no ha sido funcional para la administración de la ciudad, ni mucho menos para una gobernabilidad democrática más participativa, si tenemos en cuenta los valores y el discurso que impregna la descentralización. Parece haber sido una decisión tomada sin la mayor convicción ni voluntad política.

La Ley 11 de 1986 le otorgó facultades a los concejos municipales para dividir los municipios en comunas y corregimientos. El concejo de Barranquilla con el acuerdo 036 de 1988 dividió a la ciudad en 38 comunas y un corregimiento, lo que permitió que en ese mismo año se celebraran por primera vez elecciones para miembros de Juntas Administradoras Locales (JAL). Entre los años 1990 -1992 también se llevaron a cabo elecciones de miembros de JAL (5 eran elegidos por voto popular, 1 designado por el concejo y 1 designado por la alcaldía), pero fue prácticamente nula la voluntad del entonces alcalde Miguel Bolívar Acuña por darle juego político a los ediles de las JAL y éstos, en protesta pública, quemaron las credenciales. Durante el gobierno de Hoyos Montoya las JAL no existieron, hasta el punto que no se llevaron a cabo elecciones. Se argumentó que no existía una legislación acorde con la nueva constitución y además se presentó un verdadero limbo jurídico ya que el municipio pasó a ser Distrito en 1993 por lo que la condición de edil cambiaba sustancialmente<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Ante una demanda presentada por un Edil de Bucaramanga que reclamaba el pago de honorarios al igual que ocurría con los ediles de Bogotá, la Honorable Corte Constitucional dictó sentencia (C-715 de noviembre 28 de 1988) donde separaba el régimen de las JAL para municipios del régimen de las JAL para Distrito (Velásquez, 2000).

Luego, debido a la presión de los ediles, que obligó al concejo a promulgar el Acuerdo 014 del 16 de mayo de 1995, la ciudad tuvo por fin un “Estatuto de las Comunas y de la Participación Ciudadana del Distrito de Barranquilla”. Con él la ciudad quedó dividida en 19 comunas y 2 corregimientos (La Playa y Juan Mina). Este Acuerdo fue considerado “una creación jurídico política regresiva” (Barriga, 2000. p. 49). También otro analista del Acuerdo señala aspectos negativos: “el acuerdo presenta un sistema de planeación obsoleto que contraría las recientes legislaciones que buscan la supresión de trámites (...) establece una serie de criterios para la división territorial de las comunas y corregimientos de la ciudad, que en gran parte no fueron tenido en cuenta al momento de hacer la división (...) el acuerdo dispone que el cinco por ciento (5%) del presupuesto del Distrito se entregue para ser invertido de acuerdo con las necesidades de las diferentes comunas de la ciudad, pero estos recursos son un sofisma, nunca han existido” (Velásquez, 2000. p. 214-216).

La ley 768 de julio 31 de 2002 adoptó el Régimen Político, Administrativo y Fiscal del Distrito Portuario e Industrial de Barranquilla, y autorizó al ente territorial a organizarse territorialmente en máximo tres localidades, definidas como divisiones político-administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico. El concejo distrital, mediante el acuerdo 017 de 2002, consagró El Estatuto Orgánico de las Localidades de Barranquilla y definió tres Localidades, para la ciudad (Norte Centro Histórico, Sur Occidente y Sur Oriente) como divisiones administrativas dentro del Distrito, que persiguen el propósito de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la Participación Ciudadana real y efectiva en los asuntos de carácter públicos en la Localidad.

Se dejan entonces atrás las comunas y surgen las Localidades con sus Alcaldes y sus respectivas Juntas Administradoras. Posteriormente el Concejo Distrital promulgó el Acuerdo Distrital 006 de 2004, por medio del cual se modifica el Acuerdo Distrital 017 de 2002 y se divide la ciudad en cinco (5) localidades: Localidad Sur Occidente,

Localidad Sur Oriente, Localidad Norte – Centro Histórico, Localidad Metropolitana y Localidad Río-Mar.

Hoy en día, después de más de dos décadas de modelo descentralizador, la figura de los alcaldes locales y el papel de las Juntas Administradoras no gozan todavía de un reconocimiento político, administrativo y social que les permita jugar un rol clave en el desarrollo del territorio, ni a nivel local ni a nivel distrital. En este sentido, todo parece indicar que, a pesar de los esfuerzos de algunos alcaldes locales<sup>8</sup>, ni las Alcaldías Locales ni las Juntas Administradoras fueron creadas para lograr un verdadero desarrollo institucional que las dote de capacidad y de herramientas eficaces que les permita afrontar lo que en el papel el modelo descentralizador exige. Aunque suene radical, puede plantearse la tesis de que no hay, más allá de un cargo burocrático, un alcalde local y una junta administradora local que tenga presencia efectiva en la gestión y que permita un proceso descentralizado para el manejo político administrativo de la ciudad.

La realidad exige generar una estrategia de posicionamiento institucional que permita el fortalecimiento de las alcaldías locales como espacio institucional de un modelo de gestión descentralizado y participativo que acerque las dinámicas de gestión de las alcaldías locales a la gestión de la alcaldía distrital y al ciudadano de sus respectivas localidades. Dicha estrategia deberá encaminarse al posicionamiento en dos direcciones: por una parte, en el seno mismo de la administración distrital a partir del reconocimiento de parte de los Secretarios en lo que se refiere a la gestión del mandatario local para articularse a las políticas diseñadas por parte del gobierno distrital. No cabe ninguna duda de que las

8 El Alcalde Local de Centro Norte Histórico, Carlos Escobar de Andreis, ha dado un paso significativo en la institucionalización de la alcaldía local y la figura de los ediles con una página web que facilita el contacto con los ciudadanos. Es un primer intento por hacer visible a la alcaldía local y por generar dinámicas más permanentes de interacción. También en su momento el Alcalde de la Localidad Sur Occidente Luis Ángel Isaza, formuló de manera participativa y con el acompañamiento de organizaciones sociales y ONGs, el Plan de desarrollo Estratégico para la Localidad Sur Occidente.

Alcaldías Locales con su nivel actual de desarrollo institucional son poco menos que ruedas sueltas, o cargos burocráticos de funcionarios sin respaldo institucional efectivo. Ello dificulta el papel que puede jugar un alcalde local en su gestión dentro de la burocracia distrital. Se requiere por tanto una estrategia que permita posicionar a los alcaldes locales en todas las dinámicas significativas del engranaje político-administrativo de la alcaldía distrital: planeación, presupuestación, formulación de políticas, ejecución, seguimiento y evaluación.

Por otra parte, el posicionamiento de las alcaldías locales debe hacerse promoviendo legitimidad de la instancia en el seno de la comunidad y de la sociedad civil en general. Es importante que el alcalde local y los ediles sean vistos como representantes de la comunidad en el poder central, como funcionarios útiles a la comunidad y la administración central para la descentralización (es decir, la toma de decisiones con nivel importante de poder) y la desconcentración de funciones (es decir, el acercamiento de ciertos procesos del nivel central que se pueden hacer en los espacios territoriales de la alcaldía local, agilizando la efectividad de los procesos)<sup>9</sup>.

### El tema de las concesiones

En diciembre del 2003 la Revista Semana preparó un informe en el que se lee: “Es difícil encontrar en Colombia otra capital que haya cedido la administración de tantas funciones públicas al sector privado. Bajo la figura jurídica de las concesiones, el distrito les ha entregado a particulares desde grandes negocios como el servicio de agua potable y saneamiento, la construcción y mantenimiento de la malla vial, el recaudo de impuestos, la semaforización y señaliza-

<sup>9</sup> En la noticia titulada, “Alcaldías locales, sin funciones y sin plata”, en la que se señala que la administración central prepara un proceso de reorganización administrativa que le permita desconcentrar ciertas funciones: “diligenciar el Sisben, órdenes para medicina especializada y medicamentos que no cubra el POS, además de conseguir información sobre el predial y liquidar el impuesto de Industria y Comercio”. Se anota que a pesar de haber comenzado el proceso en el 2003, las alcaldías han sido inoperantes, pues no cuentan ni con sede ni con recursos (*El Heraldo*, 2008, 7 de julio, p. 1).

ción, el mobiliario urbano, el estacionamiento de zonas de uso público, hasta otros más pequeños como la explotación del Carnaval de Barranquilla, el parqueadero del estadio Romelio Martínez y la administración de parques” (2003, 12 de enero).

El tema de las concesiones es uno de los más significativos en cuanto al talante de los gobiernos locales de los últimos años en la ciudad. En un contexto donde se difundían e imponían ampliamente las ideas y recetas del neoliberalismo, la ciudad no escapó de ello. Lo paradójico del asunto es que acogió el recetario neoliberal durante gobiernos que podían ser considerados contrarios a dichos postulados, como los de Hoyos Montoya, Edgar George y Guillermo Hoegsnisberg, gobiernos que según el discurso oficial que manejaban podrían considerarse como participativos y populares. En la práctica, los gobiernos a lo largo de la década de los 90 gobernaron implementando las recetas del neoliberalismo<sup>10</sup> las recomendaciones más perjudiciales para la ciudad: escogieron la privatización con la figura de las concesiones y desdénaron la disciplina fiscal y el control del gasto público. Todos cedieron recursos públicos a través de este tipo de contratación, y asumieron compromisos mucho más allá de la duración de sus mandatos.

Algunas de las concesiones más significativas fueron: la concesión del alumbrado público, hecha en Barranquilla bajo condiciones desfavorables. Su autor fue el alcalde Edgard George, quien el 2 de agosto de 1996 firmó el contrato de concesión a nombre de la empresa Philips-Diselecasa a 20 años. El Concejo de la época, sin debate alguno, le entregó al Alcalde, a través del Acuerdo 002 de enero de 1996, la autorización para que privatizara el servicio, pagándosele al concesionario el 18 % de aumento cada año por operar y mantener la red, una cifra muy por encima del aumento de la inflación de los últimos años (*Revista Semana*, 2004, 17 de octubre). En su momento, la Contraloría General de la República conceptuó que ese leonino contrato

<sup>10</sup> Los 9 puntos clave de la receta neoliberal son: 1)disciplina fiscal; 2)control del gasto público; 3)Reforma Tributaria; 4)Liberalización financiera; 5)Tipo de cambio competitivo; 6)Liberalización comercial; 7)Inversión extranjera directa; 8) Privatización; 9)Desregulación



careció de estudios sobre su conveniencia y oportunidad, y que lesionó la Ley 80 sobre contratación pública. El ente de control criticó que el concesionario no tenía garantizada la financiación del proyecto en el momento de la adjudicación y que no se hicieron estudios que sustentaran el aumento en las tarifas, que fue de 169 % entre 1993 y 1996.

Esta misma concesión, le reconoció en el acuerdo 004 de 1999 aprobado por el concejo distrital, la posterior destinación del 25% del impuesto de alumbrado público a la semaforización, concesión que fue entregada a la firma Construseñales. La concesión podía utilizar el 9% de los recaudos para el pago de una interventoría que realizaba una firma contratada para tal fin (Landa S.A.) la cual jamás presentó ningún informe sobre las cifras manejadas por la concesión ni la inversión de los concesionarios.

En 1999 se le entregó a la empresa Construseñales por 17 años un contrato para administrar el mobiliario urbano, la semaforización y las zonas verdes y de parqueo. Tres años después la administración del alcalde Humberto Caiaffa autorizó, mediante un otrosí al contrato, ceder a la empresa Espacios Pùblicos Asociados S.A. la instalación y explotación de parquímetros en la ciudad. Nuevamente, las condiciones económicas del contrato fueron onerosas para Barranquilla ya que el concesionario obtendría el 85 % de lo recaudado, y el 15 % restante se le podía consignar a la ciudad o el concesionario lo podía reinvertir en la recuperación de andenes y zonas verdes, es decir, manejaría el 100% de lo recaudado. En el 2004 un informe de la Sociedad de Arquitectos del Atlántico señalaba que hasta el año 2003 "la empresa no había ejecutado ni el 30 por ciento de los 4.000 millones de pesos que se había comprometido a invertir" (*Revista Semana*, 2004, 28 de noviembre). La situación entró en un limbo jurídico cuando en su momento el alcalde Hoenisberg suspendió la instalación de nuevos parquímetros aduciendo que se estaba ocupando ilegalmente el espacio público. Por eso la concesionaria pidió una indemnización por 20.000 millones de pesos, que está en estudio en un Tribunal de Arbitramento en Cartagena.

Bernardo Hoyos cedió en concesión en 1999 la construcción y el mantenimiento de 232 mil metros cuadrados de pavimento de la malla vial de la ciudad a un único proponente: Gercón, Castro y Tcherassi, Inversiones Beta y Agrecón (del Grupo de Cementos del Caribe), y le cedió los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina por 20 años, estimados en unos \$237 mil millones. Como lo señaló la Revista Semana "Este contrato es considerado por la organización de veeduría ciudadana Corporación Asunto Público como el más lesivo en términos económicos. "Las obras le cuestan al distrito hasta el doble que un particular", dijo un vocero de esta organización. "Además se le garantiza al concesionario un 40 % por concepto de administración, imprevisibles y utilidades, cuando éste no asume grandes riesgos, por cuanto tiene asegurados los ingresos provenientes de la cesión por concepto de la sobretasa a la gasolina". Para la Cámara de Comercio de Barranquilla es un engaño denominar a la concesión como "malla vial" cuando no ejecutará ni el 2 por ciento de la red vial (*Revista Semana*, 2004, 28 de noviembre).

A finales del 2000, Hoyos Montoya entregó el cobro de impuestos locales al sector privado. El tejemaneje alrededor de esta concesión ha sido tan grave que hasta muertes se han presentado por el control de la misma, y con el tiempo se demostró la injerencia paramilitar en el negocio. La primera firma que se benefició de la concesión fue Inversiones Los Ángeles, una sociedad originalmente constituida para negocios agropecuarios, perteneciente a David Char, representante a la Cámara vinculado a la parapolítica. El contrato no representaba el más mínimo riesgo para el concesionario ya que éste se aseguraba un ingreso fijo básico de 6.000 millones de pesos al año y recibía una bonificación si lograba incrementar los ingresos tributarios de un año a otro. El contrato tenía tres componentes: recaudo, gestión y modernización. El Tribunal Administrativo del Atlántico dejó sin piso los dos primeros y sólo ratificó la validez de que se hiciera una modernización del sistema tributario. A pesar de contar con dicha sentencia, el alcalde Humberto Caiaffa, aprobó que el Distrito le cediera el contrato de modernización por 120 años! a una unión

temporal de dos empresas llamada Métodos y Sistemas, que pocos días antes de asumir la cesión del contrato no tenía al día su matrícula mercantil, y eso que recién posesionado, el alcalde Caiffa criticó los términos de la concesión señalando que en otras ciudades la misma gestión costaba entre 1.000 y 1.500 millones de pesos. Sin embargo cuando aceptó la cesión del contrato de Inversiones los Ángeles a Métodos y Sistemas aprobó un esquema de remuneración que le representó a este último un ingreso por más 4.500 millones de pesos en el año 2002 (*Revista Semana*, 2004, 28 de noviembre).

En julio de 2004 el recién posesionado alcalde Guillermo Hoenisberg firmó un convenio de cooperación interinstitucional entre la Alcaldía de Barranquilla, la Cámara de Comercio y Fundesarrollo para revisar las concesiones vigentes en el Distrito. El convenio se firmó por la presión de la sociedad civil para generar una discusión seria, documentada y de cara a la ciudadanía acerca de la conveniencia de las concesiones, ya que desde diversas instancias se venía señalando que estas habían lesionado gravemente el patrimonio público de la ciudad. Así lo reconoció el mismo alcalde Guillermo Hoenisberg cuando expresó: “en los últimos diez años ha habido controversia y muchos señalamientos sobre el tema de las concesiones, pero no se ha hecho un análisis claro que permita tomar las decisiones más convenientes para la ciudad” (Alcaldía de Barranquilla, *Boletín de Prensa*, 2006, 26 de abril). Inicialmente se decidió evaluar cuatro concesiones: Malla Vial, Alumbrado Público, Gestión Tributaria y Mobiliario Urbano. La revisión no pudo hacerse ante la reiterada y sistemática negativa de los concesionarios de entregar la información financiera y contable requerida<sup>11</sup>.

Posteriormente una red de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, llamada Red Visión Compartida, agotó como último recurso una solicitud ante el Contralor General de la República Antonio Hernández Gamarra para que le hiciera un control excepcional a las cuatro concesiones

antes señaladas por considerarlas las más onerosas. El contralor Hernández Gamarra acogió la petición de Visión Compartida y se comprometió a que la Contraloría aplicaría como herramienta para este control excepcional una auditoría articulada con la veeduría, pero también este control excepcional fracasó, pues el trabajo de la Contraloría se limitó a una especie de auditaje técnico que no aclaró la preocupación central de los ciudadanos: saber si con los contratos de concesión se estaba causando daño patrimonial al Distrito de Barranquilla, por no existir un equilibrio entre las contraprestaciones de las partes.

### **La actual administración de Alejandro Char (2008 – 2011)**

En la actual administración algunas cosas parecen haber cambiado mientras otras no tanto. El primer cambio importante es el de la decisión política que tomó el alcalde Alex Char de desmontar unilateralmente dos de las concesiones más onerosas: la del recaudo tributario y la de alumbrado público. En ambos casos se generó una disputa jurídica que se hizo pública y que llevaron al alcalde —en el caso del recaudo tributario— a solicitar a la Corte Constitucional la revisión de una tutela fallada a favor del operador privado y a denunciar comportamientos irregulares en el poder judicial; asunto que, aun cuando inicialmente abrió otro frente de confrontación, finalmente se descubrió que se había alterado el instrumento sistematizado de selección de los jueces para amañar la escogencia de éstos en los distintos pleitos jurídicos.

Ante el optimismo de muchos ciudadanos que vieron con buenos ojos la decisión política del alcalde, se escuchan también las voces del desastre que aseguran que, si bien el alcalde actuó acertadamente en el terreno político tomando una decisión valiente al desmontar las concesiones, se equivocó rotundamente en el terreno jurídico pues el procedimiento establecido tiene vicios que redundarán en enorme perjuicios para la ciudad ya que ésta terminará pagando



<sup>11</sup> Existe toda una abundante información al respecto que circuló por la Internet para los miembros de la Red Visión Compartida.

onerosísimas cargas a los concesionarios que, en últimas, ganarán las demandas<sup>12</sup>.

La decisión indudablemente está en el terreno de la justicia, puesto que en el terreno de la política la situación parece estar a favor de los intereses particulares y no de los intereses generales. Una prueba de ello es que en el actual período legislativo del Congreso de la República (primer semestre del 2009) se acaba de hundir un proyecto de ley que buscaba frenar la práctica que los municipios siguieran concesionando a los entes privados el cobro de los impuestos (*El Tiempo*, 2009, 12 de mayo).

Pero otras cosas parecen repetirse: al igual que sus antecesores, el alcalde Alex Char pidió facultades al concejo (Acuerdo 008 del 6 de junio de 2008) para hacer una reestructuración administrativa que permitiera sanear las finanzas. A pesar de que fue lento para acometerla, ésta se realizó sin mayores contratiempos en los últimos quince días del año 2008, fecha límite de dichas facultades (decreto 867 del 23 de diciembre de 2008). A nivel central se suprimieron más de 300 cargos; se eliminaron, se crearon o se reestructuraron varias secretarías. De igual manera se liquidaron siete entidades descentralizadas entre las que sobresalen Metrotránsito (cuya función quedó a nivel de la nueva Secretaría de Movilidad), Redehospitales e IDUC; estas tres entidades agrupaban más de 1300 funcionarios. En el caso de la salud se adoptó como mecanismo transitorio que el servicio fuera operado por la estatal Caprecom, mientras en un plazo de seis meses se define un nuevo modelo de prestación y administración del servicio.

La sociedad civil ha expresado su preocupación en aspectos como el Presupuesto del 2009 —por estar sobredimensionado en los gastos y poco convincente en los ingresos, la reforma del estatuto tributario que entra en vigencia este año, los riesgos de la reestructuración de Redehospitales, los atrasos y contratiempos del Proyecto Transmetro y la poca importancia que se le ha dado a la participación ciudadana, la cual se evidenció claramente en el evento de rendición de

<sup>12</sup> El propio contralor actual de la república, David Turbay, así lo señaló públicamente.

cuentas con una metodología y estructura que impidió conocer las apreciaciones de la sociedad civil y una verdadera y activa participación de la misma.

## Bibliografía

- Alcaldía Distrital de Barranquilla. (2004, 13 de julio) "En marcha plan de mejoramiento de concesiones" [en línea], en *Boletín de prensa*, núm. 092, disponible en: <http://www.barranquilla.gov.co/NoticiaCompleta.php?ntc=752>, recuperado: 12 de julio de 2009.
- Barriga, C. (2002), *Las Juntas Administradoras Locales en el Distrito de Barranquilla y su papel en la toma de decisiones frente a las comunidades* [trabajo de grado]. Barranquilla, Universidad del Norte, Especialización en Gerencia Pública.
- Correa, A. y Zubiria, B. (s.f.), "La gobernabilidad está en crisis" [en línea] disponible en: [http://www.camarabaq.org.co/cms/documentstorage/com.tms.cms.document.Document\\_1363b5a2-coa8fa20-ed55ec00-34040a58/Conclusiones%20Foro%20Bq%20%20Frente%20al%20Futuro.pdf](http://www.camarabaq.org.co/cms/documentstorage/com.tms.cms.document.Document_1363b5a2-coa8fa20-ed55ec00-34040a58/Conclusiones%20Foro%20Bq%20%20Frente%20al%20Futuro.pdf), recuperado: 1 de agosto de 2009.
- Cunill, N. et al. (2002), "Perspectivas de la participación" en *Enlaces y Rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*, Bogotá, Diakonía- Parcomún.
- Dagnino, E.; Olvera, A. y Panfichi, A. (Coord.). (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Universidad Veracruzana - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS - Fondo de Cultura Económica.
- DANE, Censo de 2005 y 1985.
- Duncan, G. (2006), *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Planeta - Fundación Seguridad y Democracia.
- El Heraldo* (2008, 7 de julio). "Alcaldías locales, sin funciones y sin plata", Barranquilla, p. 1.
- El Tiempo* (2009, 12 de mayo). "Un episodio bochornoso". Colombia.
- Foro: Barranquilla frente al futuro. (2002, 5 al 8 de mayo), Organizado por: Cámara de Comercio de Barranquilla, El Heraldo, Camacol, Sociedad de Ingenieros del Atlántico, Asociación Colombiana de Ingenieros

- Constructores, Asociación de Arquitecto del Atlántico, Asocentro, Comité Ciudadano de Vigilancia Urbana, Barranquilla.
- Foro Costa Atlántica. (2009), *Informe Semestral del Programa Gestión Pública y Defensa de la Institucionalidad Democrática*, Barranquilla, Foro Costa Atlántica.
- Garay, L.; Salcedo, E.; De León, I. y Guerrero, B. (2008), *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*, Bogotá, Grupo Método - Fundación Avina - Transparencia por Colombia.
- García, L. (2008), *El Movimiento Ciudadano y la Participación Política en Barranquilla 1992-2004* [trabajo de grado], Barranquilla, Universidad del Atlántico, Sociología.
- Leal, F. y Dávila, A. (1990). *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo - Universidad Nacional.
- Llanos, E. (2007), "El Proceso de Transformación Espacial de Barranquilla en el Siglo XX", [en línea], en: [http://www.igac.gov.co:8080/igac\\_web/UserFiles/File/geo2007/GEOGRAFIA/Barranquilla\\_XX.pdf](http://www.igac.gov.co:8080/igac_web/UserFiles/File/geo2007/GEOGRAFIA/Barranquilla_XX.pdf). Página 16, recuperado: 1 de agosto de 2009.
- Meisel, A. (1987, Mayo – Agosto), "¿Por qué se disipó el dinamismo industrial de Barranquilla?", en *Lecturas de Economía*, núm. 23. Medellín, p. 57 - 84.
- Montenegro, A. y Vargas, C. (2001), "Distrito de Barranquilla: situación financiera actual y recomendaciones" [en línea], disponible en: <http://www.camarabaq.org.co>, recuperado: 30 de abril de 2009.
- Revista Semana (2003, 21 de enero), "Barranquilla para arrendar", núm. 1132.
- \_\_\_\_\_ (2004, 17 de octubre), "Corto circuito", núm. 1172.
- \_\_\_\_\_ (2004, 28 de noviembre), "Concesiones mal parqueadas", núm. 1178.
- Rico, F.; Fontalvo, W.; Puche, R. y Villanueva, A. (2007, diciembre), "Diagnóstico de las Finanzas Distritales de Barranquilla en Ley 550 de 1999 (2000-2007)" en *Revista Justicia*, núm. 12, p. 115-132
- RINDE. (2007) *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá, GTZ- Instituto Francés de Estudios Andinos - ADAM – USAID- Foro Nacional por Colombia, Programa PRIAC – Universi-
- dad Nacional de Colombia - Universidad Externado de Colombia, ESAP - Transparencia Internacional.
- Sindicato Nacional de Servidores Públicos y Trabajadores Oficiales de los Municipios de Colombia- SINALSERPUB. (2009, 2 de febrero), Denuncia por la reestructuración pública distrital de Barranquilla, [en línea], disponible en: [www.sinalserpub.org/apc](http://www.sinalserpub.org/apc), recuperado: 10 de julio de 2009.
- Velásquez, F. y González, E. (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, 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.
- Velásquez, C. (2000), *Visión del proceso Juntas Administradoras Locales en Barranquilla*. [Trabajo de grado], Barranquilla, Universidad del Norte, Derecho.
- Ziccardi, A. (2000, marzo), "Ciudades y Ciudadanía", [en línea], en *Revista el mercado de valores*, disponible en: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html>. recuperado: agosto de 2009.
- Zubiría, B. (1998). *El Poder Político en Barranquilla Durante el Frente Nacional*, [trabajo de grado] Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Historia.



# Participación ciudadana y buen gobierno: el presupuesto participativo como aporte a la democratización de la ciudad de Medellín

Yulieth Carvajal L.\*

## El contexto histórico de Medellín y los antecedentes de la participación

La historia reciente del país recuerda la década de los 80 como el tiempo en el que se agudizó la violencia en todo el territorio nacional. Medellín fue una de las ciudades en la que esta condición se vivió con más fuerza, a raíz del surgimiento y la consolidación de fenómenos como el narcotráfico, los grupos armados y las mafias ilegales. “El auge del cartel de Medellín fue un factor determinante en la transformación del panorama de la criminalidad urbana, pues propició la emergencia de nuevos actores de violencia, sicarios y bandas, y la generalización de las muertes violentas, factor que consagra pronto a Medellín como la ciudad más violenta del mundo” (Jaramillo y otros, 1998. p. 47).

Las lógicas del narcotráfico y las violencias asociadas se instalaron en la economía local, en las prácticas sociales y culturales, e incluso en sectores de la clase política, algunas instancias del Estado y la gestión pública. La situación llegó a ser tan compleja, que en 1989 la ciudad fue declarada en emergencia social a raíz de los más de 45.000

jóvenes que habían sido asesinados. En este mismo año “era ya evidente la infiltración de los narcotraficantes que, por medio de la financiación de campañas electorales y las relaciones de amistad o soborno con políticos influyentes, habían logrado conformar en el Congreso de la República, en especial, poderosas camarillas para promover la no extradición” (Fernández, 2002. p. 220).

La hegemonía de la violencia y la ilegalidad tuvo como correlato la precarización de las condiciones de vida de un significativo porcentaje de pobladores de la ciudad. La acción del Estado, además de ineficiente e insuficiente, no lograba llegar a todos los territorios y grupos poblacionales, algunos de los cuales encontraron en los actores criminales, por conveniencia o por obligación, la autoridad que garantizaba efímeras formas de subsistencia. Como resultado, se profundizaron las violencias, se elevaron los altos índices de corrupción y clientelismo en la clase política dirigente y persistieron los profundos niveles de pobreza.

En este contexto también se impulsaron diferentes iniciativas sociales y comunitarias que se venían gestando desde los 70, con prácticas organizativas y procesos popula-



\* Trabajadora Social, Magíster en Estudios Urbano-regionales, Coordinadora del Programa Ciudad y Democracia Local de la Corporación Región, Docente de la Universidad de Antioquia.

res reivindicativos de derechos sociales y económicos como la educación, la salud y los equipamientos colectivos; fueron memorables en la ciudad las luchas de los comités cívicos barriales por la construcción de escuelas, contra el transporte sin subsidio y por la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua y energía. Es precisamente en los ochenta cuando en el país tienen lugar los primeros aportes legislativos en torno a la participación ciudadana, para lo cual la elección popular de alcaldes y al aumento de organizaciones comunitarias y sociales fueron aspectos fundamentales.

Los 90 aparecen con tintes de optimismo tanto en la ciudad como en el país. La Constitución de 1991 se establece como un nuevo pacto político fundamentado en el Estado Social de Derecho, que propone orientar el desarrollo de las regiones sobre los preceptos de la participación, la planeación y la descentralización, asignando un rol protagónico a los municipios como entidad territorial determinante del desarrollo y al ciudadano como sujeto protagonista del devenir público. La Carta estableció: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo" (Artículo 2º).

Sin embargo, durante este periodo se mantuvo la crisis social en Medellín, al tiempo que surgieron liderazgos y procesos organizativos que se propusieron como soluciones alternativas al conflicto. Fueron fundamentales en el propósito de restablecer el orden y el tejido social experiencias de participación como la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, los foros comunales, los seminarios Alternativas de Futuro para Medellín, los procesos de planeación participativa local y zonal, el Plan Estratégico para Medellín y su Área Metropolitana y la



Veeduría al Plan de Desarrollo Municipal. De la mano de estas experiencias se ampliaron los procesos culturales en las comunas de la ciudad, convirtiéndose en texto para visibilizar búsquedas de cambios sociales y culturales.

No obstante, a comienzos del 2000 la situación de la ciudad en el plano de su gestión pública no parecía mejorar. Las dinámicas participativas no lograban traducir sus deliberaciones y propuestas en hechos concretos y en mejores indicadores de desarrollo. Como agravante, la administración municipal 2001-2003 se caracterizó por el posicionamiento de fuerzas políticas adversas a las búsquedas participativas y democráticas, ante lo cual hubo una importante reacción y movilización de las organizaciones sociales y las comunidades, que se vio reflejada, entre otras cosas, en la elección para el siguiente periodo de un alcalde distante de las clases políticas tradicionales, en el que se fincarían las esperanzas para el direccionamiento de una nueva fase en la vida de la ciudad.

### **Las apuestas por el fortalecimiento de la participación ciudadana**

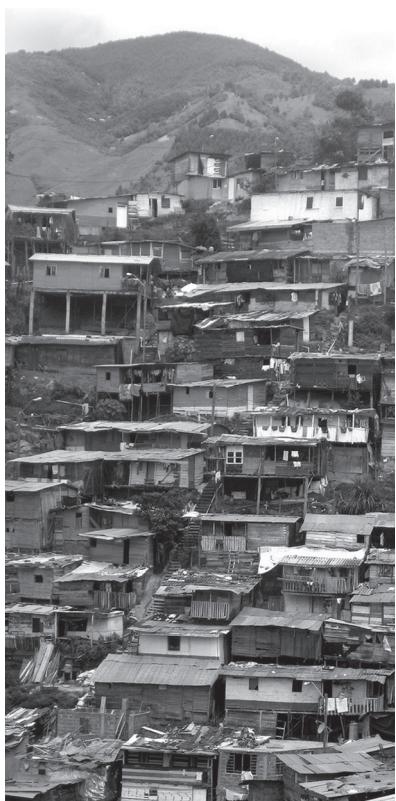
La administración de Sergio Fajardo (2004-2007) planteó una nueva forma de hacer la política, al definir un gobierno de cara a la comunidad en el que la responsabilidad, entendida como la articulación de los esfuerzos de todas y todos, sería la herramienta clave; la transparencia, la deliberación pública y la rendición de cuentas se convertirían en principios rectores de la acción pública (Alcaldía de Medellín, 2004).

En su gobierno se propusieron cambios en los satisfactores del desarrollo, dinamizando una alta y eficiente inversión pública, lo que a su vez posibilitaría abonar a la recuperación de la institucionalidad democrática, con presencia y acción del Estado municipal en la mayoría de los territorios locales, una creciente legitimidad en las instituciones y racionalidad públicas y una nueva sensación de confianza, que hacía afianzar en la población de la ciudad la idea de que otro futuro, menos violento, más próspero e incluyente, era posible.

La dimensión social del desarrollo encontró en este momento un claro respaldo con apuestas por la participación ciudadana y la organización social, proponiéndose, entre otros programas, el presupuesto participativo, que ya presentaba antecedentes en América Latina como una estrategia que contribuiría a la ampliación de la democracia en Medellín, al fortalecimiento de la participación ciudadana y a la confrontación de las estructuras clientelistas y corruptas que se reproducían tanto en la esfera del gobierno público, como en los territorios y prácticas locales. La administración municipal concibió el programa Planeación y Presupuesto Participativo como “una apuesta por la ciudadanía social, la formación de sujetos políticos y la generación de confianzas entre ciudadanos, ciudadanas y administración municipal con fines de bienestar y desarrollo económico para todos los habitantes” (Alcaldía de Medellín, 2005).

Con un programa de estas características se buscaba ampliar la participación ciudadana en la gestión pública y el desarrollo local, en el marco del Sistema Municipal de Planeación que, a pesar de haber sido creado desde 1996 por medio del acuerdo municipal 043, no había logrado respaldo significativo de los gobernantes de la ciudad. Se propuso entonces “la integración de las distintas formas de planeación participativa que se [habían] dado en la ciudad y generar una estrategia de gestión pública orientada a fortalecer los factores de identidad con el territorio, la incorporación del tejido social a los procesos de desarrollo y el potenciamiento de la productividad para mejorar la capacidad competitiva global” (Corporación Arco Iris, 2004. p. 12).

En su implementación operativa inicial, el Presupuesto Participativo (PP) asignó el 7% del rubro para las comunas y corregimientos de la ciudad por recursos de libre destinación, distribuyendo los porcentajes en estos territorios de acuerdo al número de habitantes, al índice de calidad de vida y al índice de desarrollo humano. Generó una oferta institucional con base en los programas y proyectos contemplados en las distintas dependencias centralizadas y descentralizadas del gobierno municipal, con respecto a la cual los ciudadanos presentaban iniciativas que posteriormente serían técnicamente viabilizadas o no, e implementadas. Temas estructurales del desarrollo de la ciudad como la vivienda y las grandes obras físicas de equipamientos colectivos, se excluyeron de la oferta institucional para el PP por razones técnicas y por superación del monto de su asignación presupuestal por comuna.



Desde su inicio, el programa convocó a actores sociales ya constituidos, como las Juntas Administradoras Locales, las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones sociales, potenciando su participación y la de nuevos liderazgos en calidad de delegados por asambleas barriales y veredales a los consejos comunales y corregimentales, ambos escenarios creados para la implementación del programa. Estos procedimientos, escenarios y actores, ratifican que también en Medellín “el presupuesto participativo [se concibió como] un proceso regularizado de intervención permanente de los ciudadanos en la gestión municipal que permite a los habitantes de una ciudad, municipio o país, conocer de cerca la estructura del Estado, qué es, cómo administra su presupuesto, el espacio territorial del que forma parte, cómo decidir sobre el Estado y cómo participar (De Sousa, 2005. p. 8). En el último año de la administración Fajardo, el PP logró establecerse como política pública, creando por medio de acuerdo municipal el subsistema de Planeación Local y Presupuesto Participativo, que reforma el acuerdo municipal

043 de 1996 sobre el Sistema Municipal de Planeación.

En la administración de Alonso Salazar (2008-2011) el PP se ubicó dentro del plan de desarrollo “Medellín es solidaria y competitiva” como un proyecto estratégico transversal a todas de las dependencias centrales y descentralizadas. En este nuevo periodo de gobierno, esta apuesta enfrenta la necesidad de trascender la oferta institucional en consecuencia con las permanentes demandas de la comunidad y con el enfoque de derechos planteado por el plan de desarrollo municipal, así como de generar una real articulación con los planes locales comunales y de los corregimientos o corregimentales. En ese marco emerge la necesidad de fortalecer el rol de las Juntas Administradoras Locales como instancia de planeación, encargadas de conformar y presidir los Consejos Comunales y Corregimentales, promover el plan de desarrollo local y conformar el equipo para su gestión, además de hacer seguimiento, evaluación y control al proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo (Alcaldía de Medellín - Reglamento interno planeación local y presupuesto participativo, 2009).

Hoy el PP asigna como mínimo el 5% de los recursos de libre destinación del presupuesto municipal y establece metodológicamente cinco escenarios para la participación<sup>1</sup>:

1. Las asambleas barriales y veredales, en las que se identifican problemas, programas y recomendaciones desde los territorios comunales y corregimentales, teniendo como base el plan de desarrollo local; en ellas se eligen los delegados a los Consejos Comunales y Corregimentales.
2. Los Consejos Comunales y Corregimentales, cada uno de los cuales está integrado por una mesa directiva, los ediles de la Junta Administradora Local

<sup>1</sup> Esta estructura metodológica se construye con base en el Acuerdo 43 de 2007, en el reglamento interno de planeación local y presupuesto participativo 2009, y en la experiencia vivida con este programa en la administración 2004-2007.

(JAL) y los delegados de organizaciones y asambleas barriales y veredales<sup>2</sup>. Es el máximo orientador de la planeación participativa, sus integrantes deliberan y aprueban iniciativas de inversión comunitaria, distribuyen los topes presupuestales, acuerdan con la Administración Municipal la planeación del desarrollo local y adoptan la estructura de gestión de los planes locales, entre otras.

3. El equipo coordinador de cada Consejo Comunal y Corregimental, integrado por tres voceros de la JAL, un delegado de la Asociación de Juntas de Acción Comunal –Asocomunal, un delegado del Comité Municipal de Presupuesto Participativo y los coordinadores de las comisiones temáticas. Según el reglamento interno del PP, éste es el equipo de gestión del plan de desarrollo local y del presupuesto participativo.
4. Las comisiones temáticas de trabajo en educación, protección social, cultura, recreación y deportes, obras públicas, medio ambiente, convivencia, seguridad y comunicaciones, participación ciudadana y desarrollo económico. Estas comisiones son creadas para profundizar los diagnósticos temáticos identificados en los planes de desarrollo local, y convalidados en las asambleas barriales y veredales para la elaboración de propuestas e iniciativas comunitarias.
5. El Comité Municipal de Presupuesto Participativo, espacio de coordinación para el diseño de metodologías y del reglamento interno del PP. Está integrado por un representante de la JAL por comuna y corregimiento, un representante del Consejo Comunal y Corregimental por comuna y corregimiento y por el presidente del Consejo Territorial de Planeación o su delegado.

<sup>2</sup> La mesa directiva está integrada por un edil de la Junta Administradora Local, un delegado de la Asociación de Juntas de Acción Comunal –Asocomunal, un delegado al Consejo Municipal de Presupuesto Participativo, un representante del Departamento Administrativo de Planeación y un representante de la Secretaría de Desarrollo Social.

## Los aportes de la planeación local y el presupuesto participativo a la ampliación y profundización de la democracia<sup>3</sup>

Muchas son las pretensiones y propósitos que se le han adjudicado al proceso de presupuesto participativo en Medellín, algunas de manera explícita, otras implícitamente o como resultado del devenir de la ciudad. En este apartado se intenta responder a dos preguntas: ¿La experiencia del programa planeación local y presupuesto participativo ha contribuido al fortalecimiento de la democracia en la ciudad de Medellín?, y ¿el programa planeación local y presupuesto participativo aporta al logro de una gestión pública democrática en la ciudad?

### El presupuesto participativo y el fortalecimiento de la democracia

El programa Planeación y Presupuesto Participativo se propone en Medellín como una forma de ampliar la democracia y la participación ciudadana. Esto adquiere sentido en tanto los altos niveles de corrupción y clientelismo que caracterizaron históricamente el sistema político y las prácticas sociales en la ciudad conllevaron a que gran parte de la gestión del desarrollo social se resolviera entre unos pocos o por medio del amigo o el contacto político, sin que necesariamente mediaran prácticas equitativas y transparentes. Tales condiciones agudizaron la poca efectividad de la acción del Estado y contribuyeron a la crisis de legitimidad y al agotamiento de la democracia representativa como sistema político.

Con la implementación del PP en Medellín efectivamente se ha contribuido a la ampliación de la democracia pues su concepción y dinámica suponen el paso de la

democracia representativa a la participativa, generando nuevos espacios e instancias e involucrando nuevos actores, que viven su ciudadanía a través de ejercicios más amplios que el del tradicional voto. A manera de ejemplo, es posible identificar que en el año 2009 se realizaron 351 asambleas barriales a las que asistieron 44.885 habitantes, de los cuales se eligieron 1.446 delegados al PP, y 108 asambleas veredales con participación de 8.513 habitantes, 406 elegidos como delegados (Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Medellín, 2009)<sup>4</sup>.

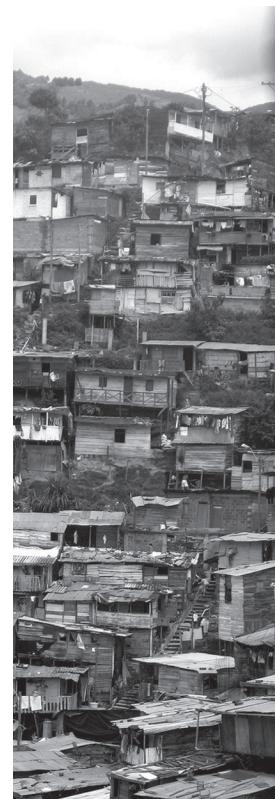
Esta participación directa se presenta como una alternativa al agotamiento, desgaste e insuficiencia que exhibe el sistema representativo, lo que no significa la eliminación de este último, sino la posibilidad de complementar la representación y la participación. Si bien en el marco del PP se generan nuevos espacios de participación directa como las asambleas barriales y los consejos comunales y corregimentales, también se fortalece el carácter de las JAL como instancias de planeación<sup>5</sup> a escala comunal y corregimental, elegidas por voto popular. Con su implementación se fortalece la idea de sumar esfuerzos para que la democracia como forma de gobierno y práctica ciudadana se profundice, sea más intensa, se diversifique y se amplíe, retomando territorialmente las escalas barrial-veredal y comunal-corregimental.

Quizás uno de los aportes más importantes a esta ampliación de la democracia ha sido la incorporación de la deliberación como elemento fundamental en la toma de decisiones. En los escenarios locales y de ciudad del presupuesto participativo (asambleas barriales, consejos comunales y corregimentales, comisiones temáticas y Comité Municipal de PP) se utiliza la deliberación como instrumento fundamental para la toma de decisiones que afectan al colectivo.

<sup>3</sup> Para la realización de este apartado se retoman análisis construidos en el marco del estudio “Planeación y presupuesto participativo: un balance de sus propósitos, alcances y retos”, coordinado por la investigadora de la Corporación Región, Marta Inés Villa, y del cual la autora de este artículo fue coinvestigadora. Este estudio se realizó en el 2008 en el marco del convenio de asociación “Institucionalidad democrática y participación ciudadana”, entre la Alcaldía de Medellín y la Corporación Región.

<sup>4</sup> A estos delegados por asambleas barriales y veredales se suman un delegado por cada organización social, comunitaria, corporaciones, asociaciones y entidades de economía social, uno por cada junta de acción comunal y los ediles de la JAL. Todos ellos conforman los Consejos Comunales y Corregimental con voz y voto.

<sup>5</sup> Esta condición queda consignada en el Acuerdo Municipal 43 de 2007.



“La democracia participativa se basa en la idea de que los ciudadanos deben participar directamente en las decisiones políticas y no sólo, como pretende la democracia representativa, en la elección de los decisores políticos” (De Sousa, 2005. p. 8).

La ampliación y la cualificación de la democracia suponen cambios estructurales, pues se cuestiona la democracia de baja intensidad, lo que obliga a la transformación del Estado, tanto desde el gobierno como desde la sociedad civil. Avritzer y de Soussa (2003) hablan de la consolidación de la concepción hegemónica de la democracia en el siglo XX, como forma de organización política con un énfasis proceduralista. Ante el agotamiento de este modelo, hoy se hace necesario fortalecer una contrahegemonía democrática, reconociendo nuevas y creativas prácticas, *otros* territorios y *otras* lógicas. Ampliar la democracia implica encontrar un punto medio entre la desburocratización del estado y la cualificación de la ciudadanía, sin que esta última se pierda en la especialización.

El PP se instala en América Latina como una práctica contrahegemónica que, en el caso Medellín, permite mayor visibilización y puede contribuir al reconocimiento y efectividad de la acción pública, desde un enfoque que reconozca la diversidad cultural, poblacional, territorial y étnica, y que incorpora nuevos actores o nuevos temas a la política. Quizás sea posible entonces potenciar la actuación social en el PP a partir de condiciones identitarias, en una ciudad en la que las minorías han sido tradicionalmente excluidas, se han organizado ellas mismas de manera exclusiva en torno a su referente o simplemente no han reconocido su identidad.

En el desarrollo de la experiencia de Medellín, hay que destacar el rol paradójico de las JAL, las cuales, a la vez que logran mayor reconocimiento y respaldo para su gestión, son objeto de críticas por su forma tradicional de ejercer la política. No obstante, con la creación del subsistema de planeación local y presupuesto participativo, su rol logra, por lo menos en la norma, mayor fuerza en tanto se las considera

como dinamizadoras de la democracia y el desarrollo local. Ello exige estrategias de acompañamiento pedagógico y comunicativo para cualificar su participación, tanto de los líderes tradicionales como de los nuevos liderazgos que emergen en el proceso.

La democratización de la ciudad también implica un proceso de maduración de la ciudadanía local y por ende de su participación, asunto al que ha aportado el PP cualificando y ampliando los liderazgos, al incorporar nuevos grupos, sectores y ciudadanos, algunos de ellos tradicionalmente ausentes de los espacios de participación. “De ahí que la mayor valoración se relacione con transformaciones cuantitativas y cualitativas en la participación, que pueden resumirse en que cada vez más personas inciden con propuestas más cualificadas de inversión pública y desarrollo local sobre la destinación de una porción del presupuesto de la ciudad”. (Alcaldía de Medellín, 2008. p. 36).

Hoy es posible ver en los territorios locales habitantes que sin necesidad de pertenecer a una organización social o comunitaria, exponen su voz y argumentación, deliberan y ejercen el voto como mecanismo de decisión del presupuesto público y de las apuestas por el desarrollo de sus comunas y corregimientos. Y es que, a pesar de que han permanecido algunos liderazgos tradicionales no democráticos, también se destacan la participación de grupos poblacionales como las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores, aportando miradas y lógicas otrora excluidas o subvaloradas. De los 1.852 delegados elegidos por asambleas barriales en el 2009, 902 son mujeres, 481 jóvenes y 423 adultos mayores de 50 años (Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Medellín, 2009).

Este aspecto también produce tensiones, pues muchos de esos antiguos liderazgos no están dispuestos a ceder el lugar que han ocupado en las comunidades, mientras los nuevos se sienten desgastados por las fricciones que implica la búsqueda de visibilidad en el proceso. Es importante resaltar que la cualificación y la ampliación de los liderazgos no implican necesariamente que el presupuesto participativo haya transformado

la cultura política de la ciudad, propósito que ha sido endosado por algunos a este programa, pero que requeriría de otro tipo de análisis. Además, este accionar ciudadano no puede depender sólo de intervención del gobierno municipal; la ciudadanía debe también propiciar procesos de fortalecimiento de su cultura política.

El desarrollo del PP también ha puesto en evidencia la presencia de prácticas asociadas a las formas dominantes y excluyentes de ejercicio del poder, incluso de carácter antidemocrático. Entre ellas, la corporativización de la participación, la creación de organizaciones de papel, la ubicación estratégica de integrantes de organizaciones sociales en las asambleas barriales y veredales y la presencia de antiguos actores armados en los escenarios de participación. Algunos han denominado neoclientelismo a este conjunto de prácticas, esto es, nuevas formas de clientelismo que se adaptan a estas modalidades de gestión participativa; en palabras de uno de los actores consultados, “el PP genera eso, un neoclientelismo ya no representado en concejales o congresistas, sino en líderes comunitarios que aprendieron aquello de alimentar la clientela, entonces buscan en el PP tener poder de decisión sobre los beneficiarios ... o sobre con quién seguir contratando”<sup>6</sup>. En este panorama, la definición de iniciativas, la asignación de presupuestos y los procesos de contratación son tres elementos sobre los que es necesario prestar mayor atención.

El presupuesto participativo también ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones sociales, pues de su solidez depende el rol que éstas juegan en los consejos comunales y corregimentales; además, la metodología ha permitido que accedan a procesos de contratación con el Estado municipal, teniendo que fortalecerse internamente para ello. “El Presupuesto Participativo les ha permitido, de cara a la comunidad o a los intereses que representan, demostrar la utilidad de la organización y de la participación”. (Alcaldía de Medellín, 2008. p. 40). Ganar en la capacidad de establecer alianzas entre organizaciones y de éstas con el gobierno municipal, cualificar su



desempeño, las propuestas que presentan, aprender a priorizar, comprender las lógicas y requerimientos de la contratación con el Estado han sido aspectos en los que han ganado las organizaciones sociales.

Por su parte, la inclusión de ciudadanos en el proceso de concertación de un porcentaje, mínimo el 5% según el acuerdo municipal de 2007, del presupuesto de libre inversión del municipio, ha implicado un profundo avance en el alcance de la participación en la ciudad, en tanto se trascienden los niveles de la participación de simple consulta y opinión al de decisión, nivel que había sido ajeno a las dinámicas participativas del país. Tal aspecto ha significado la revaloración y legitimación de la participación por parte de la ciudadanía, asunto considerablemente afectado en las décadas anteriores, dada la dificultad de llevar al terreno material y concreto las deliberaciones y propuestas sociales.

El porcentaje presupuestal asignado al PP ha presentado voces a favor y voces en contra. Desde algunos sectores se plantea que este porcentaje es muy bajo con relación al porcentaje total del presupuesto municipal; desde otros sectores se cuestiona la gran inversión presupuestal que se realiza, relacionándolo directamente con el posible impacto que los proyectos ejecutados con estos recursos tienen en la transformación de la situación social y en la consecución del desarrollo de la ciudad. Sin embargo, más

<sup>6</sup> Entrevista con servidor público. Medellín, 2009.



que concentrar las reflexiones en aumentar o disminuir el monto, quizás lo importante sería fortalecer la pertinencia e impacto de las iniciativas de acuerdo a las escalas en que se definen, avanzar en la medición del impacto de los proyectos que se ejecutan y potenciar procesos de control social y veeduría ciudadana que hagan seguimiento a la ejecución de los recursos públicos.

Y es que uno de los factores más ausentes de la experiencia del presupuesto participativo en Medellín ha sido precisamente las prácticas de control social y veeduría ciudadana, pues si bien se han presentando desde los líderes sociales iniciativas que destinan presupuestos a proyectos de este tipo y hoy la administración municipal cuenta con una Secretaría de Evaluación y Control Social, todavía no es una asunto afianzado ni relevante del proyecto ni, en general, de la democratización de la ciudad.

#### **El presupuesto participativo y la gestión pública democrática**

La construcción de lo social en la ciudad, como en la mayoría del país, ha puesto en evidencia la supremacía de las lógicas y racionalidades individuales, generando una idea del “nosotros” precaria e insuficiente, que no logra concretarse en proyecto común

o colectivo. Pensar en democratizar la vida en la ciudad pasa necesariamente por revalorar lo público y hacer primar en torno a la vida en común, una racionalidad pública. En este marco la consolidación de una gestión pública transparente y el acercamiento de las poblaciones al gobierno municipal son fundamentales y el PP ha aportado a ello con el reconocimiento del presupuesto público, por el acercamiento que viven la administración municipal y los pobladores en sus territorios y por la transformación en la manera como funcionarios y pobladores se relacionan.

Esto ha implicado profundos retos, en tanto democratizar el presupuesto público requiere necesariamente democratizar las instituciones, asunto para el cual ni la estructura, ni la lógica, ni los servidores públicos estaban preparados; este es uno de los elementos que mayor complejidad y tensión le han asignado al presupuesto participativo. Por un lado, el tamaño y estructura del Estado municipal efectivamente no logran dar respuesta plena y ágil a las demandas que se derivan del PP, ni tampoco a las comunidades en materia de contratación; por otro, la temporalidad anual hace que se invierta gran porcentaje de tiempo en los trámites administrativos, restándole posibilidades a la ejecución real de los proyectos; por último, el recurso humano dispuesto desde el gobierno para atender el procesos es insuficiente y requiere de mayor experiencia.

El PP también se plantea como forma de enfrentar las problemáticas de fragilidad de las instituciones y de ilegitimidad del sistema político; por tanto, su positivo devenir contribuye al logro de la gobernabilidad democrática. Esta apuesta política tiene un marco procedimental que algunos sectores de la ciudad han llamado “Modelo Medellín de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral”, el cual se fundamenta en esa nueva forma de hacer la política consistente en generar un proceso de transformación que pasa por las dimensiones sociopolítica y físico espacial y que se materializa en políticas y programas urbanísticos, educativos, sociales y culturales innovadores.

El programa planeación local y presupuesto participativo hace parte de estas políticas, específicamente en el componente participación ciudadana y organización social, y puede señalarse como una “Buena Práctica” de gestión pública que, de la mano de ciudadanías activas, ha logrado proponer cambios en la vivencia de lo público. Esto ha implicado una apuesta por hacer un ejercicio eficaz y público del gobierno municipal, lo que a su vez ha posibilitado la presencia e intervención del Estado en buena parte del territorio municipal, el desarrollo de expresiones y espacios de la democracia participativa y la recuperación de la confianza de amplios sectores de la sociedad en las instituciones públicas, que proponen una nueva forma de relacionarse con el estado municipal, avanzando desde la exigencia y la demanda hacia una lógica de correspondencia.

El PP efectivamente se presenta como una forma de ampliar y fortalecer la gestión pública democrática local. También hay que reconocer que se han aumentado las capacidades urbanas de la ciudad (ampliación y mejora del sistema vial, ampliación y cualificación de equipamientos e infraestructura colectiva), lo que hace que se generen mayores condiciones de calidad de vida para muchos de sus habitantes. Sin embargo la experiencia se ha llevado a cabo sin que algunos problemas estructurales de la ciudad hayan sido tramitados, asunto que no debe ser exigido al PP, pero que introduce complejidades en su desarrollo.

Por su parte, la permanencia en el poder de terceras fuerzas diferentes a los partidos políticos tradicionales, es un asunto que ha aportado elementos claves para la transformación de la ciudad. Es fundamental reconocer que hoy existe un marco de condiciones político-institucionales favorables para el desarrollo de experiencias de participación ciudadana, que se fueron incubando en décadas anteriores y que hoy logran respaldo social, institucional y legal.

Finalmente uno de los elementos que han emergido en torno al PP es la necesidad de trascender la lógica de oferta institucional hacia una viabilización de iniciativas de acuerdo a un enfoque de derechos, planteado

como fundamento de la acción pública en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011. Esto implica que el ciudadano no es visto como receptor de servicios, sino como sujeto político de derechos, lo cual define retos tanto en la manera de concebir la relación con el ciudadano, como en la forma en que ésta se dinamiza.

Falta mucho camino por recorrer. El enfoque de derechos logra un gran asiento al ser nombrado de manera explícita como enfoque para la acción pública; sin embargo, aún no logra instalarse de manera amplia en las prácticas y dinámicas municipales y exige fortalecer la relación política entre lo técnico y lo social. Será clave en este camino la consolidación del PP como proceso político desde el enfoque de planeación participativa, cualificando su dimensión metodológica, pero, sobre todo, potenciando sus posibilidades políticas desde los territorios y desde los propios actores.

## Referencias bibliográficas

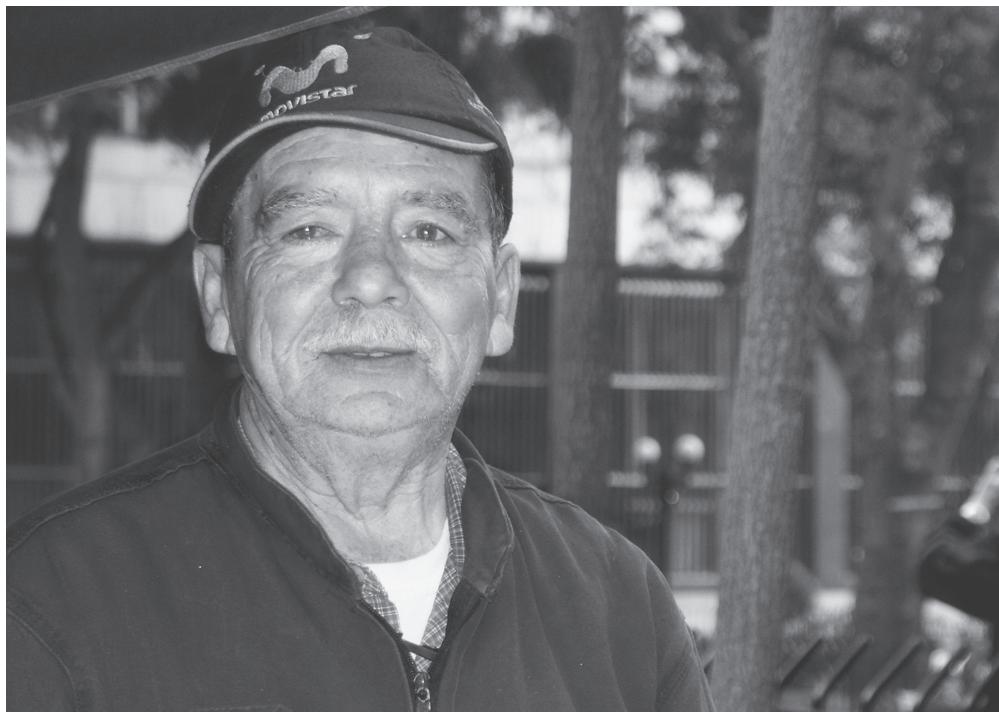
- Alcaldía de Medellín. (2004), *Plan de desarrollo municipal: Medellín compromiso de todos*, Medellín, Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín y Corporación Nuevo Arco Iris. (2004), *Evaluación de los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales para la planeación y presupuesto participativo de la ciudad de Medellín*, Medellín.
- Alcaldía de Medellín y Corporación Región. (2008), *Estudio Planeación y presupuesto participativo: Un balance de sus propósitos, alcances y retos*, Medellín, Alcaldía de Medellín – Corporación Región.
- Alcaldía de Medellín. (2009), *Reglamento de la planeación local y el presupuesto participativo*, documento interno, Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2009, en prensa), *Informe básico sobre asambleas barriales*, Medellín, Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Medellín.
- Avritzer, L. y De Sousa, B. (2003), “Para ampliar el canon democrático” [en línea] disponible en: <http://www.eurozine.com/articles/2003-11-03-santos-es.html> , recuperado: 19 de junio de 2009.
- Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá, Leyer.

De Sousa, B. (2005), *Democracia y participación. Ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, Bogotá, Publicaciones ILSA.

Fernández, E. (2002), "El narcotráfico y la descomposición política y social" [en línea] disponible en: <http://books.google.com.co/books>, recuperado: 2 de julio de 2009.

Jaramillo, A.; Ceballos, R. y Villa, M. (1998), *En la encrucijada. Conflicto y cultura política en el Medellín de los noventa*, Medellín, Corporación Región - Secretaría de Gobierno del Municipio de Medellín y Programa para la Reinserción – Red de Solidaridad Social.

Mouffe, Ch. (1999), *El retorno de lo político*, Barcelona, Paidós.



Luis Gustavo Rodríguez, Embellecedor de calzado

Trabajo decente es trabajar  
sin hacerle daño a nadie...



<http://www.trabajodecente.org.co>  
E-mail: [trabajodecente@ens.org.co](mailto:trabajodecente@ens.org.co)

## El fracaso de la paz con las autodefensas y el rearme paramilitar

León Valencia A.\*

Cuando se iniciaron las negociaciones paramilitares en el 2003 nos hacíamos las siguientes preguntas: ¿Se producirá un desmantelamiento de todas sus estructuras y un compromiso con la verdad, la justicia, la reparación y la reconstrucción de la democracia? ¿Será una desmovilización parcial con aportes importantes a la reducción de la violencia? ¿O se romperá el proceso en cualquier momento y se convertirá en otro fracaso con una reactivación aún más intensa del accionar bélico?

El gobierno nacional planteó el proceso de las Autodefensas en dos fases: una de desarme y desmovilización de sus aparatos armados, y otra de desmonte de los demás elementos del fenómeno y de reinstitucionalización de las regiones. En el fondo el gobierno entendía que el paramilitarismo era la conjunción de aparatos armados visibles, redes de narcotráfico, acuerdos políticos y captura del poder local, apropiación de territorios y control de la población. Señalaba que la primera tarea era desactivar los ejércitos privados mediante el desarme y la desmovilización acelerada y luego dejar en manos de la justicia y de la acción de la

democracia el desmonte de la totalidad del fenómeno.

En algún momento se le llamó la atención al Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, sobre los riesgos que tendría ese tipo de negociación. Podría ocurrir que los paramilitares se limitaran solamente a desarmar las estructuras visibles en la primera fase y encontraran la forma de proteger las grandes riquezas acumuladas, el poder político conquistado y las aceitadas redes de narcotráfico, haciendo inefectiva la segunda fase. Se le dijo que quizás lo mejor sería acometer una negociación de conjunto donde el gobierno y la sociedad hicieran concesiones importantes en justicia a cambio de una disolución total del poder económico, social y político acumulado por estas fuerzas<sup>1</sup>.

El Comisionado respondió con un argumento nada desdeñable. Señaló que era muy difícil presentar ante la comunidad nacional e internacional una negociación larga e integral, que lo mejor era mostrar resultados rápidos en desmovilización y

<sup>1</sup> Conversación con Alto Comisionado de Paz Luis Carlos Restrepo y el General retirado Eduardo Herrera Verbel. Octubre de 2004.



Fotografía: Stephen Ferry

\* Director de la Corporación Nuevo Arco Iris.

**Cuadro No. 1. Cifras sobre la desmovilización de las AUC**

Nombre del Bloque Desmovilizado	Fecha	Combatientes	Armas	Armas / combatientes
Cacique Nutibara	09/12/03	868	497	0,57
Autodefensas Campesinas de Ortega	11/12/03	167	49	0,29
Bananero	25/11/04	451	351	0,78
Autodefensas Sur de Magdalena e Isla de San Fernando	04/12/04	48	38	0,81
Autodefensas de Cundinamarca	10/12/04	148	156	1,05
Catatumbo	10/12/04	1.434	1.114	0,78
Calima	11/12/04	564	451	0,79
Autodefensas Córdoba	18/01/05	925	393	0,42
Frente Suroeste Antioqueño	30/01/05	126	103	0,82
Frente Mojana	01/02/05	109	103	0,93
Héroes de Tolová	15/06/05	464	256	0,55
Montes de María	14/07/05	594	365	0,61
Libertadores del Sur	30/07/05	689	596	0,86
Héroes de Granada	01/08/05	2.033	1.120	0,55
Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada	12/08/05	209	232	1,11
Pacífico	23/08/05	358	144	0,40
Centauros	03/09/05	1.134	705	0,62
Anillos de seguridad	27/08/05	300	195	0,65
Noroccidente Antioqueño	11/09/05	222	153	0,69
Frente Vichada	24/09/05	325	282	0,87
Tolima	22/10/05	207	51	0,25
Frentes Nordeste Antioqueño, bajo Cauca y Magdalena medio	14/12/05	1.922	1.386	0,72
Frente Mártires de Guática	15/12/05	552	351	0,63
Vencedores de Arauca	23/12/05	548	399	0,73
Mineros	20/01/06	2.789	1.433	0,51
Autodefensas de Puerto Boyacá	28/01/06	742	316	0,43
Central Bolívar-Sur de Bolívar	31/01/06	2.519	1.094	0,43
Resistencia Tayrona	03/02/06	1.166	597	0,51
Autodefensa Campesinas del Magdalena Medio	07/02/06	757	990	0,76
Próceres del Caguán, Héroes de los Andaqueños y Héroes de Florencia del Bloque Central Bolívar	15/02/06	552	341	0,62
Frente Sur del Putumayo	01/03/06	504	292	0,58
Frente Julio Peinado Becerra	04/03/06	251	179	0,71
Bloque Norte	08/03/06	2.215	625	0,71
Bloque Norte	10/03/06	2.544	835	0,32
Frente Héroes del Llano y del Guatire	11/04/06	1.765	1.024	0,33
Frente Costanero	12/04/06	309	220	0,58
Frentes Pavarandó y Dabeiba del Bloque Élmer Cárdenas	30/04/06	484	360	0,74
Frente Norte Medio Salaquí del Bloque Élmer Cárdenas	15/08/06	743	488	0,66
<b>TOTAL</b>	<b>12/03- 08/06</b>	<b>31.671</b>	<b>18.051</b>	<b>0,57</b>

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2006, 11 de abril), "Cuadros Resumen", Bogotá.

disminución de la violencia y luego asumir un proceso lento de ataque a los demás factores de los paramilitares y de reconstrucción de la institucionalidad en las regiones.

¿En qué momento estamos de este plan del gobierno? Se desmovilizaron 37 grandes estructuras de las Autodefensas que agrupaban 31.671 miembros que entregaron 18.051 armas según las cifras del Alto Comisionado de Paz. Se disminuyeron de manera importante los factores de violencia en las zonas en que hacían presencia estas estructuras. Estos son logros indiscutibles.

Ahora bien, los procesos de la justicia que debían ser la puerta de entrada a la segunda fase han tenido enormes tropiezos. Para efectos de su inserción legal a la vida civil los 31.671 miembros de las autodefensas se dividen en dos grupos: uno, los mandos y personas con imputaciones penales que deben ser sometidos a la Ley de Justicia y Paz y son 2.828; dos, el resto de personas que por pertenencia al grupo ilegal serían simplemente asumidos como sediciosos con estatus político y por ello indultados masivamente.

La justicia no estaba preparada para adelantar con diligencia el proceso de justicia y paz, no tenía -ni tiene aún- el personal y los recursos para adelantar este juicio histórico. De los 2.828 imputados han rendido versión libre en estos cuatro años 1.600, los demás no han iniciado el camino; de éstos, 1.200 han dado por terminada su vinculación a la ley de justicia y paz porque no confesaron delitos y la fiscalía no aportó pruebas para inculparlos; sólo 400 se mantienen en el proceso y apenas una persona ha sido condenada. Pero el suceso más extraordinario del proyecto de negociación con los paramilitares fue la extradición de los 14 principales jefes. Ese acto fue la confesión de que la paz con las Autodefensas había fracasado. Tampoco los miembros que debían recibir una legalización masiva de su situación han podido hacerlo porque la Corte Suprema de Justicia falló en contra de concederles estatus político. En estricto sentido, ambos grupos están en un limbo jurídico.

La reinserción económica y social también afronta muchas dificultades. Los reintegrados han salido de la etapa de ayuda humanitaria en la cual el Estado les asignaba un dinero para su sostenimiento, pero los procesos de capacitación laboral y de enganche en alternativas productivas como lo reconocen incluso analistas muy afectos al gobierno no operan (Vargas, 2008, 24 de marzo).

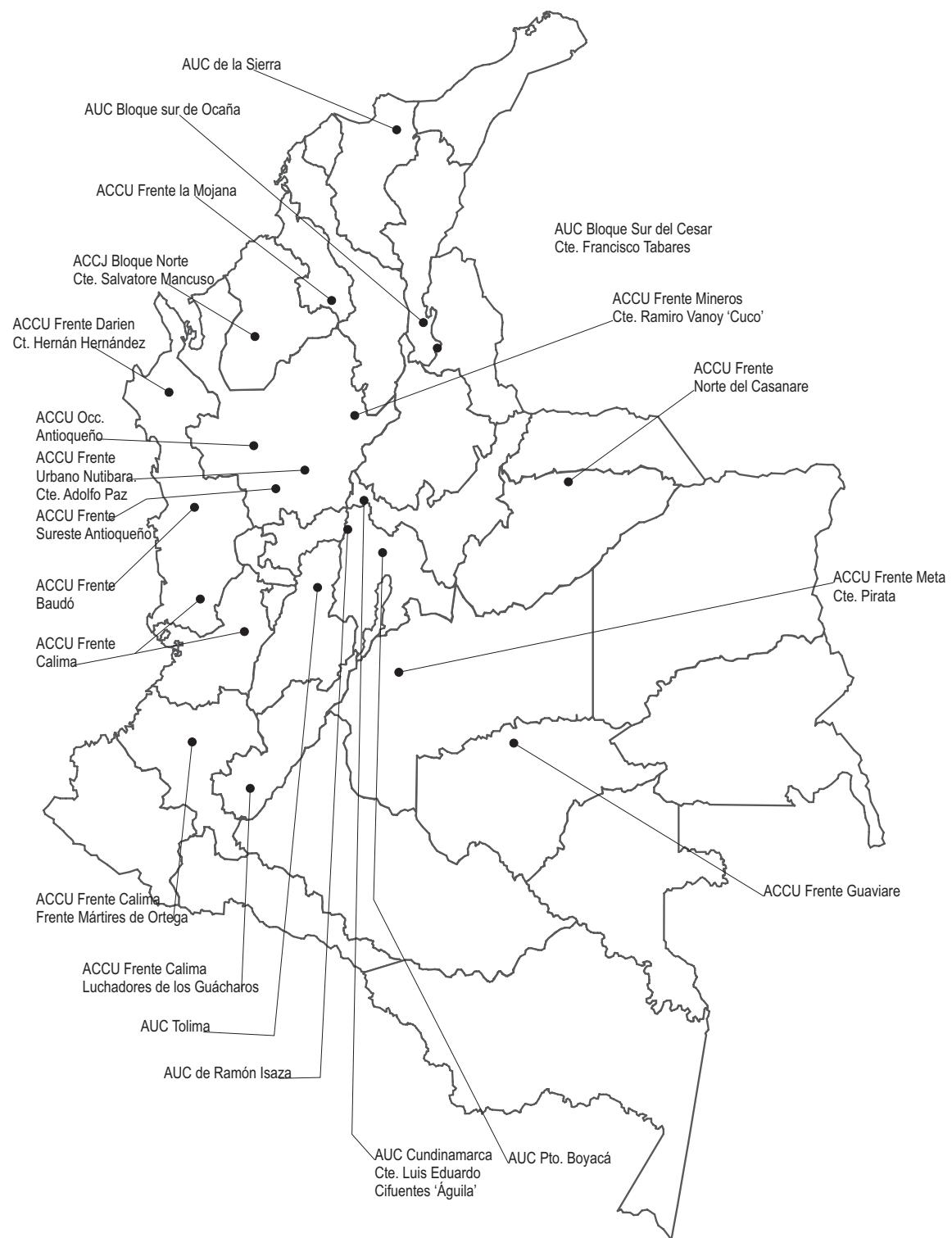
Ahora bien, al proceso de desmovilización no llegaron todos los jefes y grupos que se reconocieron como parte del paramilitarismo en la última década. Afuera quedaron "Don Mario", el grupo de Martín Llanos, el de "Cuchillo" y un número considerable de mandos medios y de reductos en muchos sitios del país, que heredaron el negocio del narcotráfico y que están reactivando todas las estructuras paramilitares. A éstos se han sumando unos 3.000 reintegrados que, según la MAPP- OEA (2007, 14 de febrero), han regresado a la actividad ilegal y a las llamadas bandas emergentes o paramilitares de nueva generación. La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en agosto de 2007 identificaba 22 nuevos grupos (2007, agosto) y la organización no gubernamental Indepaz hablaba de 70 grupos.

No cabe duda de que la desmovilización de las estructuras armadas visibles ha sido muy importante, pero parcial. Así mismo, el paso a la segunda, es decir, a la etapa de desmonte del conjunto del fenómeno, es muy limitada e incierta. Hay muy pocos indicios del desmantelamiento de las redes de narcotráfico y es evidente que los jefes han sido reemplazados por otros. La entrega de bienes para la reparación está prácticamente en ceros. Los acuerdos entre políticos y paramilitares han recibido un duro golpe con el descubrimiento de la parapolítica, pero la acción de la justicia está en su etapa inicial y aún no hay una sanción política que lleve a la disolución de los partidos mayoritariamente comprometidos.

### **Una ola parecida a los antiguos paramilitares**

Si sumamos los paramilitares reintegrados que han vuelto a las armas, los que no

**Mapa No. 1. Grupos de autodefensas que firmaron el acuerdo**



se desmovilizaron y las bandas emergentes, tenemos otra vez 10.200 personas en armas, distribuidos en 102 grupos, que utilizan 21 denominaciones distintas, con presencia en 246 municipios del país. Tal como dice el gobierno, el propósito de algunos de estos núcleos es el narcotráfico, pero la mayoría están asumiendo muchas de las características de las anteriores Autodefensas Unidas de Colombia: atacan a líderes sociales, organizaciones comunitarias y dirigentes políticos, buscan influir en el poder local y controlar el territorio. Las llamadas “Águilas Negras”, que están hacia el norte y el oriente del país, enarbolan una posición antisubversiva y cuentan con la permisividad de sectores de la fuerza pública. En espacios como la Universidad Nacional de Colombia estos grupos recurren a nombres que evocan a las viejas autodefensas para amenazar al estudiantado, se hacen llamar “Bloque Capital de las Águilas Negras”. Quizás estamos entrando en uno de los escenarios que prefiguró la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR, la cual advirtió hace un año sobre la posibilidad de que surgiera una tercera generación de paramilitares (Cuadro No. 2).

Al lado del resurgimiento del fenómeno paramilitar se mantiene viva la parapolítica. Es cierto que la justicia está haciendo su tarea en medio de grandes dificultades y ha logrado llevar a procesos a 77 parlamentarios en ejercicio y a 17 ex parlamentarios, así mismo a más de 300 líderes políticos regionales o funcionarios del gobierno, en ese proceso se han destapado siete pactos: de Ralito, Chivolo, Pivijai, Urabá, de Coordinación, Magdalena Medio, Eje Cafetero, en los cuales se hicieron explícitos los compromisos entre los líderes políticos y los jefes paramilitares. Pero en lo que no se avanza un ápice es en el establecimiento de la responsabilidad política y en su consecutivo castigo.

No se ha podido disolver a ninguno de los partidos –Convergencia Ciudadana, Colombia Viva, Alas-equipo Colombia, Colombia Democrática y Apertura Liberal– que tienen a la mayoría o la totalidad de sus parlamentarios titulares vinculados a los expedientes judiciales; tampoco se ha podido sancionar a otros partidos grandes como la U, los Conservadores, Cambio Radical y el Partido Liberal, con prestantes miembros

**Cuadro No. 2. Municipios con actividades de grupos rearmados/emergentes o “bandas criminales”, según departamento y subregión 2007-2008**

Subregión	Departamento	Número de municipios	Subregión	Departamentos	Número de municipios
Antioquia y Eje Cafetero	Antioquia	32	Santanderes	Norte de Santander	18
	Caldas	4		Santander	12
	Risaralda	3			
<b>Subtotal</b>		<b>39</b>	<b>Subtotal</b>		<b>30</b>
Costa Atlántica	Córdoba	16	Pacífico y Putumayo	Nariño	19
	Cesar	16		Valle	17
	Atlántico	14		Cauca	7
	Bolívar	14		Putumayo	6
	Magdalena	10		Chocó	5
	Sucre	7	<b>Subtotal</b>		<b>54</b>
	La Guajira	5			
<b>Subtotal</b>		<b>82</b>	Centro	Tolima	6
Llanos Orientales	Meta	9		Cundinamarca	5
	Caquetá	5		Boyacá	3
	Casanare	5		Huila	3
	Arauca	4		Bogotá, DC	1
	Vichada	1	<b>Subtotal</b>		<b>18</b>
<b>Subtotal</b>		<b>23</b>	<b>TOTAL MUNICIPIOS</b>		<b>246</b>

Fuente: Elaborado por el Observatorio del Conflicto Armado, CNAI, con base en Bitácora Semanal de Prensa, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, noviembre de 2008.

**Cuadro No. 3. Procesos abiertos por la parapolítica, según departamento\***

Fiscalía General			Corte Suprema de Justicia		Totales	
No.	Departamento	Número	Departamento	Número	Número	Porcentaje
1	Antioquia	20	Antioquia	6	26	7%
2	Atlántico	39	Atlántico	2	41	11%
3	Bolívar	8	Bolívar	2	10	3%
4	Boyacá	28	Boyacá	0	28	7%
5	Caldas	7	Caldas	1	8	2%
6	Caquetá	2	Caquetá	0	2	1%
7	Casanare	18	Casanare	0	18	5%
8	Cauca	8	Cauca	1	9	2%
9	Cesar	19	Cesar	2	21	6%
10	Córdoba	22	Córdoba	6	28	7%
11	Cundinamarca	19	Cundinamarca	1	20	5%
	Guainía	0	Guainía	1	1	0%
12	Chocó	9	Chocó	0	9	2%
13	Guajira	3	Guajira	1	4	1%
14	Guaviare	2	Guaviare	0	2	1%
15	Magdalena	38	Magdalena	4	42	11%
16	Meta	8	Meta	0	8	2%
17	Nariño	3	Nariño	2	5	1%
18	Norte de Santander	6	Norte de Santander	4	10	3%
19	Putumayo	2	Putumayo	1	3	1%
20	Risaralda	1	Risaralda	1	2	1%
21	Santander	13	Santander	2	15	4%
22	Sucre	21	Sucre	3	24	6%
23	Tolima	33	Tolima	4	37	10%
24	Valle	4	Valle	3	7	2%
25	Vichada	1	Vichada	0	1	0%
	TOTALES	334		47	381	100%

\* A noviembre 14 de 2008.

Fuente: Fiscalía General de la Nación y Corte Suprema de Justicia

encarcelados o enjuiciados; no se pudo aplicar la figura de la “silla vacía” porque el presidente Uribe hundió el primer proyecto de reforma política con el argumento de que no iba a dejar quitar la mayorías en el Congreso de la República; en las pasadas elecciones locales los cinco partidos más estrechamente vinculados a la parapolítica presentaron 29.000 candidatos, y aunque en algunas partes empezaron a ser castigados por sus electores, lograron ampliar su influencia a otras regiones y mantuvieron su poder local y regional (Cuadro No. 3).

## Bibliografía

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - Área de Desmovilización, Desarme y Reintegración. (2007, agosto), Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales

o tercera generación paramilitar?, Informe núm. 1, Bogotá, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

MAPP- OEA. (2007, 14 de febrero), “Octavo informe trimestral del Secretario General al Concejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al proceso de paz en Colombia”, Bogotá, MAPP-OEA.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2006, 11 de abril), “Cuadros Resumen”, Bogotá.

Vargas, M. (2008, 24 de marzo), “La guerra que hay que evitar”, en *El Tiempo*, [en línea] disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2871175#>, recuperado: 13 de agosto de 2009.



# Foro Municipal

Foro Municipal es el boletín del programa de Defensa y fortalecimiento de la institucionalidad política democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

En nuestros 45 números, hemos ido recogiendo distintas miradas sobre la realidad regional de nuestro país frente a temas de actualidad como desplazamiento, gestión pública, elecciones, género y medio ambiente, entre otros.

Descargue los ejemplares de Foro Municipal, totalmente gratis, desde [www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

The collage includes several issues of the magazine, each with a different cover design and a different number. The covers feature various political topics and headlines such as 'La reforma política: ¿Una salida a la cooptación mafiosa del Estado?' and 'Verdad, justicia, reparación y garantía de No-repetición'.

**BOLETIN DEL PROGRAMA DE DEFENSA Y FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA DEMOCRÁTICA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA - ABRIL DE 2008**

**BOLETIN No. 41**

**BOLETIN DEL PROGRAMA DE DEFENSA Y FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA DEMOCRÁTICA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA - ABRIL DE 2008**

**BOLETIN No. 32**

Publicado con el apoyo de:



**Oxfam Novib**



**eed**  
Evangelischer  
Entwicklungsdiest

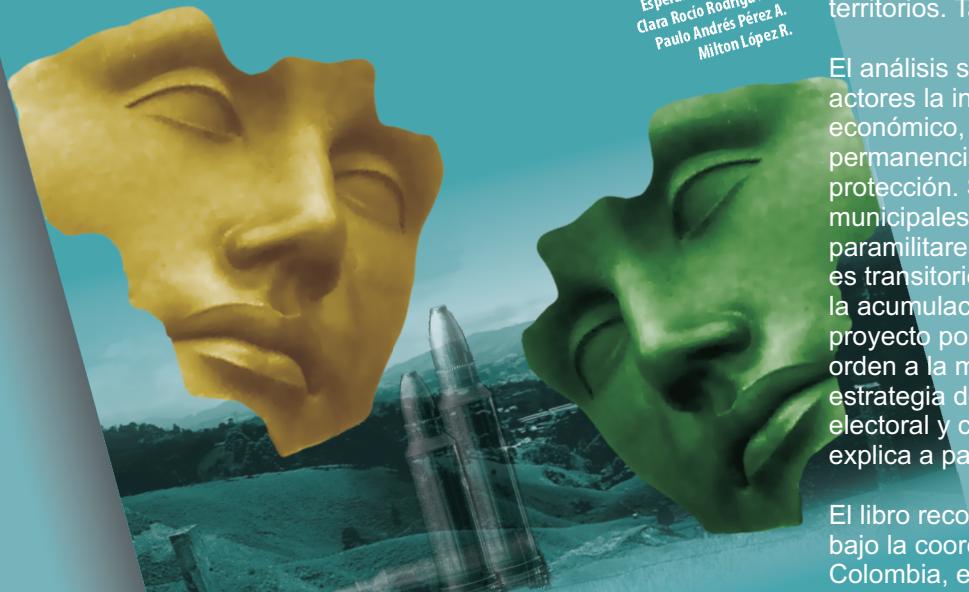
# Las otras caras del poder

Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos

Fabio E. Velásquez C.

Coordinador

Jaime Zuluaga N.  
León Valencia A.  
Fernando Cubides C.  
Esperanza González R.  
Clara Rocío Rodríguez P.  
Paulo Andrés Pérez A.  
Milton López R.



**Encuentre esta y otras publicaciones  
Foro disponibles en:**

**Bogotá:**

Fundación Foro Nacional por Colombia  
Cra 4A No. 27-62 Tel: 57 1 2822550

Librería Lerner Centro

Av. Jiménez No. 4-35 Tel: 3347825

Librería Lerner Norte

Calle 92 No. 15-23 Tel: 2360580

Alejandría Libros

Calle 72 No. 14-32 Tel: 2351619

Alejandría Libros Centro

Calle 18 No. 6-30 Tel: 3421359

La influencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal es hoy un hecho que muy pocos se atreven a controvertir. Ya en la segunda mitad de la década pasada algunos estudios reconocieron la importancia que el territorio tenía para los actores armados en el contexto del conflicto. Sin embargo, no existen estudios que examinen de modo sistemático la influencia de los actores armados en el manejo de los asuntos públicos municipales y los efectos de dicha influencia sobre la vida de quienes habitan los territorios. Tal es el propósito de este libro.

El análisis sugiere que existe en cabeza de dichos actores la intención de implantar un nuevo orden económico, político y social que les garantice permanencia, dominio, reconocimiento y protección. Su interés en las administraciones municipales –especialmente en el caso de los paramilitares y de las mafias del narcotráfico– no es transitorio ni exclusivamente instrumental para la acumulación de capital, sino que refleja un proyecto político de construcción de un nuevo orden a la medida de sus intereses. La triple estrategia de control territorial, control político-electoral y control de la gestión municipal se explica a partir de dicho proyecto.

El libro recoge los resultados del estudio realizado bajo la coordinación de Foro Nacional por Colombia, en el marco de las actividades de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE), con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, a través de su programa CERCAPAZ.

**Cali:**

Fundación Foro Nacional - Capítulo Valle del Cauca  
Carrera 36 A Bis No. 6- 35 Tel: 5581534 - 5141141

**Barranquilla:**

Fundación Foro Costa Atlántica  
Calle 76 No. 47-36 P.2 Tel: 3602969-3603301