

LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE LOS RECURSOS MUNICIPALES

PRESENTACIÓN

Franklin Coelho¹¹

La gestión de los recursos locales ofrece también campos de innovación relacionadas con formas más democráticas, eficientes y de integración de recursos nuevos para procesos de desarrollo en diversas áreas. Estas expresan desde la apertura del espacio de decisiones del destino de los recursos a las comunidades locales hasta nuevas formas de interacción con diversas estructuras centrales para potenciar procesos de desarrollo gestados con las comunidades.

Se habla mucho de las experiencias de Brasil como la de Porto Alegre, pero tenemos otras experiencias de gestión pública, como una municipalidad con financiamiento participativo que es muy interesante. Porto Alegre es una experiencia histórica.

Hay múltiples modelos que se visualizan desde las experiencias: tenemos municipios urbanos, rurales, medianos y grandes. No se trata de exportar modelos, pero el debate está muy marcado por la distribución del presupuesto, por cómo se trabaja el proceso de cambio político con participación ciudadana. Y también cómo se da el procedimiento técnico participativo bajo una concepción de cambio político. Hay una discusión de la relación entre democracia de los partidos y democracia participativa, la gestión del poder y su descentralización. Está claro que debemos construir en conjunto con la ciudadanía.

11 Universidad Fluminense de Rio de Janeiro, Brasil.

La construcción colectiva pasa desde la administración local a la administración de cambio político. Esto tiene un proceso de orden participativo que genera cambios políticos. Como instrumento, el presupuesto participativo tiene una capacidad de cambio y nosotros debemos investigar un poco más como se da esa transformación política. Dentro de este proceso, también la indagación por como se dan los mecanismos es interesante: si son consultivos o deliberativos, o si son deliberativos dentro de una dimensión de capacidad política asentada en el consejo. Es necesario delimitar un poco para no hacerlo de una forma muy genérica.

Otro dilema es entre la esfera pública y el territorio, porque son diversas realidades de espacios, cada una de ellas puede ser completamente distinta. Cómo se da la organización territorial, cómo se da este espacio integral con la dimensión territorial. En una dimensión de identidades, debemos trabajarla no solamente como un proceso político administrativo, sino como un proceso integrado en el área local.

Las experiencias mostraron que se amplía un poco más la gestión del desarrollo local desde el ámbito local. La experiencia de Porto Alegre es emblemática en ese sentido, porque tenía una visión de instrumento participativo en el campo del presupuesto; una dimensión del presupuesto participativo como uno de los instrumentos de cambio político cultural de la ciudad.

Otra discusión importante en esta materia es la relativa a los espacios de consolidación de la esfera pública y la dimensión de participación democrática en la esfera pública. Hay que insistir en la ampliación de la esfera pública y que la negociación y los pactos son importantes en la participación. Al trabajar los procesos de participación, hay capacidad de gobernar mejor, hay mayor posibilidad de resolver los conflictos, porque se hace más fácil el proceso y el cambio político.

La dimensión participativa integra mundos populares de una cultura política tradicional, pero también algunos elementos del cuerpo técnico local. ¿cómo se dan estos procesos de articulación de roles políticos y la gestión de la disputa técnica?. Hay que saber cómo se hace este proceso de articulación; es un proceso que debe ser trabajado en el campo de definición de conflictos y en una serie de gestiones locales. La gestión en la nueva cultura técnico administrativa es una dimensión de cambio cultural que quiebra la visión más técnica, para que la población comprenda el lenguaje técnico, en la perspectiva de la información ciudadana y un diálogo con las comunidades que permita su intervención en los procesos participativos.

Para hacer un proceso, una historia político cultural, pensando en una dimensión de cultura política, debe haber un proceso de internalización dentro de la administración pública del propio conflicto. En la relación entre el planeamiento, administración y ordenamiento participativo hay una tendencia a la acción, a revolucionar lo que está siendo trabajada con la propia población, a la discusión y a procesos que posibilitan redireccionar y elaborar propuestas.

Al lado de estos dilemas hay una visión mayor de cambio cultural, que involucra un proceso de impacto en la población, incorporación de nuevas ideas, diferenciación entre los presupuestos participativos, ejercicio de definición de recursos y su fiscalización. Este cambio político depende mucho de la estabilidad. Debemos pensar en un conjunto de acciones para que la ciudadanía trabaje como ejercicio de derecho, de cómo hacer distribución de la riqueza.

1. LA EXPERIENCIA DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN EN INVERSIONES MUNICIPALES. MUNICIPALIDAD DE CERRO NAVIA SANTIAGO DE CHILE

Desde hace varios años el Municipio de Cerro Navia ha trabajado en diversos instrumentos participativos para las inversiones Municipales. El más antiguo es un Fondo Concursable de Adelanto Local (FOCAL) que busca financiar proyectos que la misma comunidad formula. El segundo es un Fondo de Decisión Ciudadana (FODEC), en el que la comunidad - a través de las mesas territoriales - prioriza y decide -mediante votación- proyectos de inversión que participarán de una consulta ciudadana que define qué proyectos ejecutará la Municipalidad. El tercer y reciente instrumento es el Presupuesto Participativo que se estructura en base a delegados por cada territorio en que ha sido dividida la comuna y un Concejo Comunal de presupuesto participativo. En cada territorio se elaboran las propuesta de presupuesto para cada eje temático del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y luego una propuesta unificada en el Concejo Comunal que es presentada al Concejo Municipal para su sanción. Este último instrumento de gestión participativa de los recursos municipales es reciente y está en proceso de aplicación.

Contexto e historia

La Comuna de Cerro Navia se encuentra ubicada en la zona Poniente de la Región Metropolitana, entre las comunas de Renca, Quinta Normal, Lo Prado y Pudahuel. Cerro Navia tiene una población de 148.312 habitantes según cifras preliminares del Censo 2002, con un 24% de la población bajo la línea de la pobreza, de los cuales un 8% es indigente¹². Por otra parte, es una comuna donde la población presenta alta tasa de cesantía, bajos ingresos, baja calificación y una fuerte inestabilidad. Además, se concentra la mayor tasa de población mapuche de la Región Metropolitana. Es una comuna que cuenta también con escasa infraestructura y recursos, por lo tanto la necesidad de priorizarlos y distribuirlos de la mejor forma posible para satisfacer las necesidades de la población es relevante.

Por otra parte, para el Municipio de Cerro Navia la participación ciudadana es un elemento que orienta la gestión desde hace varios años. Esta orientación ha quedado plasmada, por una parte, en un acápite del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) titulado Eje Participación para el Desarrollo y, posteriormente, en la Ordenanza Municipal de Participación, como instrumento de gestión. Este instrumento establece diversos mecanismos de Participación Ciudadana que integran los Plebiscitos Comunales, el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), las Audiencias Públicas y las Encuestas o sondeos de opinión. Quizás lo más novedoso que contiene esta Ordenanza es la creación de una instancia de trabajo comunitario y de participación comunitaria denominada Mesa de Trabajo Territorial. Estas Mesas están constituidas por las Organizaciones Sociales, territoriales, funcionales e informales, que tienen vida en cada una de la Unidades Vecinales de los 8 Territorios en los que ha sido dividida la comuna.

La aplicación de instrumentos en la gestión participativa de los recursos de inversión en la comuna data desde el año 1996 con la implementación continua del Fondo Concursable de Adelanto Local (FOCAL). En el año 2001 se ejecutó el Programa FIP (Fondo de Inversión Participativa) que integró dos líneas de trabajo: por un lado la continuidad del FOCAL y, se llevó a cabo por primera vez, el FODEC (Fondo de decisión ciudadana), que incluyó una Consulta Ciudadana.

El FIP tenía como objetivo fortalecer las organizaciones sociales comu-

12 Encuesta CASEN 2000.

nitarias y promover la participación ciudadana en la definición de las inversiones municipales en infraestructura urbana.

El FOCAL estaba abierto a todas las organizaciones de la comuna y promovía la asociatividad como instrumento de articulación y de participación ciudadana. Entre 1996 y el 2001, se invirtieron a través del FOCAL \$ 353.068.853 en proyectos de capacitación, implementación deportiva, infraestructura comunitaria, prevención de drogas, promoción y desarrollo social y, talleres productivos.

El FODEC, se implementó desde el 2001 y, significó hasta 2003 una inversión de \$ 254.000.000 bajo esta modalidad. Este fondo buscaba la definición comunitaria - a través de las mesas territoriales - de los proyectos urbano-territorial a someter a votación y una selección de éstos a través de una consulta comunal.

Luego de varios años de experiencia, en el 2003, la Municipalidad quiso profundizar la participación ciudadana, abriendo un espacio a la participación en la formulación de los presupuestos municipales.

Objetivos

Mediante este proceso el Municipio persigue cuatro objetivos centrales : lograr un acceso universal de la población a las decisiones de inversión de todos o parte de los recursos municipales; fortalecer la relación entre la ciudadanía y el municipio a través de la creación de espacios de diálogo ciudadano; aumentar la transparencia de la gestión municipal y fomentar el surgimiento de nuevos líderes sociales a través de la elección de delegados y consejeros que trabajarán la propuesta de presupuesto.

Descripción de la experiencia

El Presupuesto Participativo, es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la comuna, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre todos o parte de los recursos municipales.

El Municipio comenzó a implementar en el año 2003 un Programa Piloto que permitiera una instalación progresiva de este mecanismo participativo de gestión integrando los instrumentos previos. Durante los meses de septiembre

y noviembre, se inició el proceso de discusión con la comunidad sobre una parte del presupuesto municipal. Los recursos disponibles para esta labor fueron M\$300.000. De éstos, M\$150.000 están destinados para Inversión Real y M\$150.000 para Programas Sociales.

Para un Municipio como Cerro Navia, estas cifras significan disponer para el mecanismo participativo, alrededor de un 66% del total de los recursos de la Dirección de Desarrollo Comunitario y de un 100% de los recursos Municipales dirigidos a Inversión Real.

La implementación durante el año 2003 permitirá al Municipio generar las condiciones para que en la gestión del año 2004, se recojan las lecciones y aprendizajes que profundicen la participación fortaleciendo los elementos positivos y realizando los ajustes necesarios que permitan abordar las debilidades de la experiencia.

El proceso que se ha llevado a cabo ha sido el siguiente:

Se constituyó una Secretaría Técnica desde el Municipio, con el objeto de preparar el material de información para el Consejo Comunal, capacitar a los Delegados, ordenar la información que suministre el Consejo al Municipio, hacer seguimiento de todo el proceso, asesorar a los Consejos y hacerse cargo de otras tareas operativas. Esta Secretaría está compuesta por profesionales y funcionarios de las siguientes Unidades: SECPLAC, DIDECO, DAO, Dirección de Obras, Dirección de Tránsito y la Corporación Municipal.

Se realizaron Diálogos Ciudadanos sobre Presupuestos Participativos en los 8 territorios de la comuna. A ellos concurren los vecinos interesados en participar en la elaboración de los Presupuestos Participativos que completaron un total de 587 personas. En estos encuentros se expuso el Proyecto de Presupuesto Municipal 2004 y la información relativa a los Programas Sociales y la ejecución de Proyectos de Infraestructura. Además, en estos encuentros se procedió a elegir a 15 Delegados por Territorio, para representarlo en el Consejo Comunal de Presupuesto Participativo que será quién finalmente formule la propuesta de presupuesto a presentar al Concejo Municipal.

Este consejo comunal se constituyó con 120 representantes de la comunidad, divididos en 5 comisiones, ya que la discusión del presupuesto se hará de acuerdo a los 5 ejes temáticos del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), que son: Salud, Educación, Participación para el Desarrollo, Fomento Productivo y Desarrollo Urbano e Infraestructura.

Luego se realizó el Trabajo de las Comisiones para la elaboración de las propuestas de presupuesto. La Jornada de Trabajo de las Comisiones fue supervisado, acompañado y guiado por los Equipos Municipales. Esta actividad fue la más relevante, pues de aquí se obtuvo el producto concreto: las Propuestas de Presupuestos para el año 2004, elaboradas por cada una de las cinco Comisiones. Luego cada comisión, con la información entregada por las otras comisiones elaboró una propuesta concreta de presupuesto para el 2004. Este encuentro contó con la asistencia de 103 de los 120 Delegados elegidos.

Finalmente se eligió a 3 Consejeros por Comisión, cuya tarea es la selección de una sola propuesta de las 5 presentadas y la presentación de ésta al Concejo Municipal.

Logros, lecciones y aprendizajes

Un aspecto innovador es la incorporación de la ciudadanía en la decisión de las inversiones, lo que los vincula directamente con la toma de decisiones, una situación muy poco común en Chile.

Las innovaciones en este modelo de gestión apuntan en primer lugar, al trabajo participativo por territorios que desarrolla la Municipalidad, lo que asegura una mayor representación de los distintos sectores, el desarrollo de un sentido de pertenencia y la responsabilidad ciudadana. Este tipo de participación es representativa – en el sentido de que el mecanismo contempla la elección de 15 delegados por cada territorio y una participación directa de estos delegados en las decisiones finales de la propuesta de presupuesto.

También apuntan a promover una participación responsable en la toma de decisiones que avanza en complejidad, amplitud y especificidad de la discusión del presupuesto. Considerando la dimensión territorial y la sectorial, se creó una estructura de instancias participativas adicionales a las del territorio: un consejo comunal de presupuesto participativo, 5 comisiones de trabajo, y consejeros representantes para presentar el presupuesto al Concejo Municipal.

La elección en cada territorio de representantes específicos para este proceso ha permitido el perfilamiento de nuevos líderes y ampliado las posibilidades de participación a los distintos actores al abrirse un nuevo tema de discusión.

Los mecanismos de vinculación entre la comunidad y el Municipio se promovieron a través de los diálogos ciudadanos donde toda la comunidad tuvo la oportunidad de escuchar la propuesta de presupuesto. Luego se instalan instrumentos participativos sistemáticos conformados por el sistema de delegados por territorio, las comisiones de trabajo y el consejo comunal de presupuesto participativo.

En todas estas instancias, el Municipio enfrentó diversos desafíos de gestión que permitieran facilitar el trabajo y contribuir a resolver diversos potenciales conflictos. Ello va desde el diseño, la estrategia a seguir, la difusión de información, recoger y reformular aspectos críticos planteados por la comunidad, diseñar un sistema representativo de las comunidades, articular la gestión interna del municipio y viabilizar la iniciativa en el sistema político de gestión.

Uno de los principales logros de esta implementación es la ampliación de la noción de democratización de la relación de los Municipios con la ciudadanía. Este tipo de iniciativas permite ampliar la visión tradicional de la política, desde una situación donde la participación se limita al voto para elegir autoridades que normalmente toman decisiones sin escuchar sus opiniones, hacia un concepto de ciudadanía donde los ciudadanos se transforman en sujetos activos de la gestión pública, pues tienen una posibilidad real de influir en la toma de decisiones.

Por otra parte, los presupuestos participativos permiten realizar una distribución más equitativa de los recursos y un mayor interés en el bien común, puesto que la comunidad participa en la definición de los recursos necesarios para solucionar los problemas más urgentes, por lo tanto se hace cargo de la obtención del bien común comunal y no de resolver la situación individual o local.

Por último, el trabajo por comisiones permite que los ciudadanos participantes reflexionen acabadamente sobre las inversiones a realizar y, por tanto, genera una mayor comprensión del problema y un mayor dimensionamiento de la realidad presupuestaria comunal.

2. LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PARTICIPATIVA, CAMARAGIBE. ESTADO DE PERNAMBUCO, BRASIL.

Historia y contexto de Camaragibe

Localizada en la Región Metropolitana de Recife, distante 16 Km de Recife, Camaragibe es el segundo menor municipio metropolitano, poseyendo una área de 52,9 Km². Una ciudad con apenas 21 años, la fecha de su emancipación fue el 13 de mayo de 1982, por la Ley Estatal nº 8951. Antes de la emancipación, Camaragibe era demarcación de "São Lourenço da Mata". La población aproximada por el Censo del 2000 es de 128.702. La palabra Camaragibe viene del vocablo indígena "camará-gype" (Rio Camará) en referencia a una planta abundante en la región, la "lantana camará" más popularmente conocida como "chumbinho".

Las tierras de Camaragibe estaban entre las primeras ocupadas por los portugueses que llegaron al país con Duarte Coelho Pereira, a mediados del siglo XVI, sirviendo para la explotación de "pau-brasil" y producción de caña de azúcar. Su historia puede ser dividida en tres ciclos: el agrícola cañaveral, el industrial textil y el de comercio y servicios. El ciclo agrícola tiene inicio con el origen de la ciudad, que viene de los antiguos ingenios de azúcar de Pernambuco. El Ingenio Camaragibe fue fundado en 1549 y, según documentos de la época, era uno de los más prósperos de la Región hasta la invasión holandesa en 1645. La Casa Grande del Antiguo Ingenio Camaragibe fue acogida a régimen de patrimonio histórico por la Fundarpe.

En 1891 la propiedad fue vendida a la Cía. Industrial Pernambucana – CIPER, para la instalación de la fábrica de telas, iniciando así, el segundo ciclo, después de la Proclamación de la República, impulsado por el primer surgimiento industrial brasileño. La compañía tuvo como director y principal organizador al ingeniero Carlos Alberto Menezes. Para comandar la parte técnica vino de Francia el ingeniero mecánico Pierre Collier, especializado en sector textil en Inglaterra. Además de máquinas y equipos, él también trajo de Europa un modelo de programa social considerado avanzado para la época, que tenía, como una de las prioridades, trabajar con obreros. Además de la instalación física de la industria, se construyó una villa obrera (la más antigua de América Latina). Construida en una meseta, a corta distancia de la fábrica y a 25 metros sobre el nivel del mar, la villa estaba originalmente compuesta de 155 edificios. Había también un almacén para cooperativa de consumo.

Además de la cooperativa, los empleados contaban con una Cooperación Obrera, creada en junio de 1900, con directorio elegido entre los propios trabajadores. En 1904 falleció prematuramente Carlos Alberto Menezes, asumiendo la dirección de la empresa su yerno y colaborador Pierre Collier. La industria de telas de Camaragibe se transformó en una de las principales del Estado. En la primera mitad de la década de 80, la industria textil del nordeste atravesó una gran crisis y Pernambuco perdió la posición de liderazgo. La crisis resultó en el suicidio del entonces presidente de la empresa, Antônio Carlos de Menezes, nieto de Carlos Alberto. En 1987, la empresa fue vendida a Braspérola. Aún hoy, la antigua fábrica de telas conserva los trazos del inicio del siglo.

Actualmente, la ciudad de Camaragibe tiene su economía dirigida a las actividades de comercio de servicios, desempeñando una vez más el papel de centro, atrayendo consumidores de los Municipios vecinos, además, tiene una vocación natural para el turismo.

Ciudad pobre y nordestina, pero que ha alcanzado ciertos logros en los últimos ocho años: la tasa de mortalidad Infantil cayó en un 80%, actualmente es de 14,6 niños por 1000 nacidos vivos, número inferior a la media de Brasil y la población del municipio está casi totalmente alfabetizada.

Programa administración partícipe

Situado en la Región Metropolitana de Recife, Camaragibe es un municipio relativamente joven (menos de 20 años), con aproximadamente 126 mil habitantes y un cotidiano marcado por necesidades sociales y por la violencia urbana. Cerca de un tercio de los habitantes reside en áreas de riesgo, como bajos anegadizos, cerros y cuestras. Más del 30% de las residencias no cuenta con suministro adecuado de agua y apenas el 21% de los domicilios están conectados al alcantarillado. La mayoría de las vías públicas no están pavimentadas.

El precario desarrollo de la economía local se reflejaba, hasta hace poco tiempo, en la baja estima de la población de Camaragibe, que alegaba no tener motivos para enorgullecerse del sitio donde viven. La carencia de infraestructura y de servicios públicos formaban un panorama social propicio al surgimiento de prácticas de clientelismo político.

El Programa Administración Partícipe, implantado por el ayuntamiento, busca no sólo promover la identificación de los habitantes con la propia ciudad,

como también contestar a los problemas sociales de Camaragibe. Para alcanzar esos objetivos, el Programa reparte la responsabilidad por la gestión del municipio entre el ayuntamiento y la población.

Además de propiciar la integración entre las secretarías municipales, la iniciativa transformó el modo como son definidas las obras públicas y las políticas sociales del municipio. Ahora, al revés de recurrir a los concejales para pedir del ayuntamiento la realización de las obras, la población discute las necesidades de cada región y selecciona las inversiones prioritarias.

En las cinco regiones en las que fue dividido el municipio, los habitantes eligen delegados, en la proporción de uno para cada mil habitantes. Un consejo formado por los 120 delegados de todas las regiones discute con los técnicos del ayuntamiento el volumen de recursos que se destinará a atender las reivindicaciones presentadas por la población. Después de definir cuales reivindicaciones se podrán atender, el Consejo de Delegados y los técnicos debaten el conjunto de problemas municipales. Enseguida, se convoca nuevamente a la población, esta vez para escoger las prioridades.

La población como protagonista

Elegidos para un período de cuatro años, los delegados no reciben remuneración. Entre otras atribuciones, tienen que movilizar la comunidad de sus respectivas regiones, así como informar a la población sobre el funcionamiento de la administración y sobre la situación del municipio. Junto con la creación del Consejo de Delegados, Camaragibe buscó reforzar el papel de los consejos municipales (de salud, educación, asistencia social, etc.), que se convirtieron en los principales foros de decisión sobre las políticas sectoriales. De esa forma, el Consejo de Delegados y las plenarias regionales pueden centrarse en el Plan de Obras, preocupándose más con la infraestructura.

Con el objetivo de garantizar el éxito del nuevo modelo de gestión, el ayuntamiento de Camaragibe se asoció con el Centro Josué de Castro (CJC) – que investiga políticas públicas – y el Centro de Estudios y Acción Social Urbano (CEAS) – que realiza trabajos políticos y educativos junto a sectores populares. La Universidad Federal de Pernambuco es otro socio de este programa. Tales sociedades posibilitan el ofrecimiento de cursos de capacitación a los delegados, que así aprenden sobre el presupuesto público, el funcionamiento de la máquina administrativa, el asociacionismo y otros temas relacionados a su función.

Con el conocimiento y la popularidad adquiridos, algunos delegados se lanzaron como candidatos a concejal. Los concejales, a su vez, dejaron de gastar el tiempo atendiendo pedidos de electores y pasaron a hacer lo que realmente les cabe: la fiscalización de los actos del Ejecutivo y la elaboración de nuevas leyes. Sin embargo la ruptura de la relación de clientelismo entre la población y sus representantes en el Legislativo es apenas uno de los muchos beneficios traídos por el Programa Administración Partícipe.

Gracias a la iniciativa, Camaragibe también consiguió aumentar la efectividad de sus políticas públicas. La mortalidad infantil bajó por la mitad y el municipio hoy está considerado, por el Ministerio de la Salud, un ejemplo de aplicación bien devenida del Programa Salud de la Familia. Por dos veces la administración municipal recibió el “Premio Prefeito Criança” (Premio Alcalde Niño), concedido por la Fundación Abrinq y por Unicef. El acceso a la enseñanza fundamental se ha universalizado y los profesores reciben salarios mucho más altos que la media salarial que se paga a los profesores de Recife. Con la finalidad de enfrentar la evasión escolar y la suspensión de curso, se hizo una reforma curricular y se creó el cargo de agente de educación, encargado de desarrollar actividades de refuerzo fuera del ambiente de la escuela.

Una ciudad en transformación

El ayuntamiento también logró avances importantes en el área de finanzas, con el aumento de los ingresos propios y de la recaudación total. Una ley que entró en vigor en 1997 permitió el cobro, en forma de prestación de servicios, de los débitos referentes a los tributos municipales en atraso.

En lo que se refiere al desarrollo de la economía local, el ayuntamiento ha ofrecido cursos de calificación profesional a un gran contingente de interesados, por medio de sociedades con el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai), Central Única de los Trabajadores (CUT), Central General de los Trabajadores (CGT), Banco del Nordeste y el Centro Federal de Educación Tecnológica (CEFET) – escuela federal de educación profesional. Entre septiembre de 1999 y febrero de 2000, cerca de tres mil personas participaron de las actividades de capacitación y calificación profesional, como los cursos en las áreas de informática, corte y costura, mecánica y educación ambiental. A la par del ofrecimiento de cursos, la preocupación con el desarrollo económico del municipio llevó a la concesión de más de mil pequeños préstamos en menos de un año, utilizándose recursos del Programa de Generación de Empleo y Renta del gobierno federal, del “Banco do Povo estadual” (Banco del Pueblo estatal) y del “Banco do Nordeste”.

Por fin, el Programa Administración Participe trajo resultados que no se pueden medir, pero que tienen una enorme repercusión: el surgimiento de una nueva forma de hacer política, el aumento de la transparencia, la participación efectiva de la población en la gestión municipal y la transformación de Camaragibe en una ciudad de la cual su gente, finalmente, puede enorgullecerse.

3. LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. DISTRITO DE HUACCANA, AYACUCHO, PERÚ.

CARE Perú zonal Andahuaylas, fomenta y monitorea la ejecución de un proyecto piloto de presupuesto participativo en el distrito de Huaccana. Para esto se crearon diversas instancias de participación y representación de la comunidad: asamblea comunal, delegados zonales, mesas zonales y distritales, consejo de presupuesto participativo y mesa de concertación.

Se logra una activa participación de la comunidad, una visión integral del desarrollo a partir del plan estratégico y un mayor clima de confianza en las instituciones. Por otra parte, la comunidad se responsabiliza de su propio desarrollo.

Contexto e historia

El distrito de Huaccana se encuentra ubicado al noroeste de la provincia de Chincheros, región de Apurímac. Está a 3,075 sobre el nivel de mar. Limita con la región de Ayacucho, por la zona del río Pampas y la Oreja de Perro. Se puede acceder a través de dos carreteras afirmadas en pésimas condiciones, una desde la capital de la provincia de Chincheros, y la otra por los distritos de Ocobamba y Ongoy. Esta dividida en 7 zonas: 6 rurales (Alaypampa, Tocco-Sauri, Maramara, Pumachuco, Río Blanco, Ahuayro) y 1 zona urbana: Anori. Huaccana tiene tres pisos ecológicos marcados: puna, zona interandina, y valle. La principal actividad económica es la agricultura y ganadería de baja escala. Los productos predominantes en la zona alta son el maíz, trigo, frijol y, papa. Y en la zona baja, los frutales, tuna, naranja, mangos, palta, caña de azúcar. En cuanto a la Ganadería, se trata de vacunos criollos, ovinos, porcinos y equinos

y, como animales domésticos, cuy, pavo y, gallinas. Tienen pequeña agroindustria con la transformación de la caña de azúcar en cañazo, aguardiente. El 85% de la PEA se dedica a actividades agropecuarias. El 1.9% se dedican a otras actividades como la artesanía (herrería, alfarería, curtiembre, carpintería, tejidos). El Ingreso promedio de un comunero es de 40 soles (alrededor de 10 dólares americanos) semanales a razón de 8 soles día. De las 24,700 ha. disponibles, solo 410 tienen riego, el resto está en secano, pastos naturales, forestados, otras tierras.

El distrito de Huaccana tiene 11,454 habitantes de los cuales el 5.6 % es urbano y el 94.4% es rural. Al 2001 había 5866 varones y 5588 mujeres. De 0 a 4 años: 1759, de 5 a 15: 3451, de 16 a 65: 5044, de 65 a más: 510.

La tasa de analfabetismo para 1993 fue de 24.9%, principalmente en zonas rurales. En la zona rural se reproducen prácticas educativas tradicionales tales como repitencia, deserción escolar, baja calidad educativa, ausentismo de profesores. En Salud, la cobertura es de un 56.52% por el Centro de Salud de Huaccana, el restante 43.48% por establecimientos de los demás centros poblados. La Morbimortalidad es de 31.78%, la desnutrición preescolar de 80% y escolar de 85%. Las Principales enfermedades son respiratorias, gastrointestinales y, tuberculosis.

En lo Económico, se trata de una economía de subsistencia con signos de extrema pobreza y desigualdad en la distribución de la riqueza.

En cuanto a los Servicios públicos básicos, El 80% del centro poblado de Huaccana cuenta con abastecimiento de agua pero sin tratamiento de potabilización. En el resto de los centros poblados hay instalaciones de redes públicas que alimentan piletas familiares y piletas públicas. En el área rural, existen lugares donde se consume aún agua de acequia contaminadas por animales, lavado de ropa, desechos o de puquiales que por lo general quedan lejos de las viviendas. Sistemas de desagüe, solo existe en la capital del distrito. En los centros poblados existen letrinas y la mayoría recurre al campo abierto. Solo la capital del distrito cuenta con el servicio de electricidad, la fuente de provisión es el sistema interconectado nacional. Cuenta con 3 cabinas de telefonía pública. No hay servicio de internet.

Respecto a la relación de la comunidad con las últimas tres gestiones municipales, se observan algunas diferencias. Luego de una encuesta realizada se tuvo la siguiente apreciación: Primera gestión, Fausto Torres, alcalde poco comunicativo, gestión aislada y tiene poco reconocimiento de la pobla-

ción, no hizo obras y utilizó sin mucha transparencia los fondos. La gestión del alcalde Marcial Prado, tiene una muy buena opinión de la ciudadanía, visita permanente a las comunidades, conoce problemática y convoca a espacios de concertación, realiza una gestión transparente. Durante la tercera gestión, del alcalde Nilo Najarro, es premiado por una institución en Lima, como el mejor alcalde del Perú. Durante su gestión se promueven procesos de concertación ciudadana, se mejoran servicios públicos, se mejora el local del municipio y, se procura buen equipamiento para reuniones con la población. Pone a disposición de las comunidades maquinaria pesada y vehículos de carga. Tiene muy buena relación con la comunidad.

En la subregión Chanka (Andahuaylas y Chincheros) es la primera experiencia, realizada de manera sistemática, ejerciendo a cabalidad la democracia participativa y representativa. Ha concitado el interés de otros municipios (Ongoy, Chincheros) que la han replicado, pues su experiencia ha sido reconocida y exitosa.

Objetivo, descripción y logros de la experiencia

Con el objetivo de continuar apoyando procesos que fortalezcan la participación ciudadana y la institucionalidad local, se consideró que el presupuesto participativo ofrecía una excelente herramienta para generar este proceso en distritos rurales pobres y consolidar así el trabajo que se había realizado en la elaboración de los planes estratégicos. De otro lado, el marco jurídico normativo, dentro del proceso de descentralización abría la oportunidad de hacerlo posible. CARE toma la iniciativa, identifica, sensibiliza y compromete la participación de algunos alcaldes que anteriormente han trabajado de manera concertada con la población, convoca al equipo de trabajo y plantea la realización de experiencias piloto de presupuesto participativo en distritos rurales, uno de ellos Huaccana.

Huaccana reunía varios requisitos para ser piloto: experiencias de participación ciudadana, plan concertado, mesa funcionando, decisión política de los alcaldes, equipo técnico sensibilizado, apoyo logístico, etc.

La iniciativa surge desde la sociedad civil (CARE) - quien forma parte de la mesa de concertación del distrito, junto a otras organizaciones de base y ONGs de la zona – pero es muy bien recibida y apoyada por las Instituciones del Estado.

Se formula una guía metodológica para orientar el proceso. Se realiza un taller de capacitación sobre la elaboración del presupuesto participativo para los distritos piloto, se reajusta la guía en función de la experiencia y, se profundiza el conocimiento y funcionamiento de la gestión y dinámica local. Con esa información, el equipo técnico capacitado de cada distrito piloto organiza el proceso en la municipalidad con la facilitación de CARE.

Se eligieron delegados por zonas (quienes dan cuenta de las discusiones y decisiones tomadas en asambleas), se formaron mesas a nivel zonal y distrital, se constituyó el Consejo de Presupuesto participativo y una mesa de concertación.

El consejo de presupuesto participativo está formado con representación equitativa y plural entre las diferentes organizaciones existentes en el distrito, previa definición de criterios de representación de común acuerdo (generacional, genero, pobreza, organizaciones presentes en la zona, etc.).

Los Delegados zonales (10 por cada uno) aseguran una composición diversa y que garantiza ubicar las diferentes problemáticas existentes en la zona, así como las diversas visiones que tienen de su comunidad y el desarrollo.

El rol de la población fue de activa participación y motivación durante los talleres y eventos que se realizaron. Los líderes asumieron sus respectivas responsabilidades en el rol que les tocó asumir durante el proceso. El enfoque de trabajo fue de respetar las decisiones y priorizaciones que la población hace, aunque desde una perspectiva externa puedan parecer poco adecuadas y, por parte de los representantes, sus opiniones no fueron personales sino que habían sido previamente discutidos y tratados en asamblea comunal, que funciona como la máxima autoridad.

Antes de la ejecución de esta experiencia, la población desconocía los presupuestos del gobierno local. A pesar del acercamiento de las autoridades a la comunidad, siempre existía cierta desconfianza en la utilización de fondos para la realización de diferentes obras comunales y un descontento en las zonas más pobres, pues la malversación de fondos era evidente y la poca transparencia del uso de los presupuestos públicos era notoria.

Actualmente, se realizan reuniones del Concejo Municipal para evaluar el avance del presupuesto. A nivel de las comunidades, el Consejo de Presupuesto Participativo se ha reunido 2 veces, la primera para ajustar montos que no fueron consignados durante la elaboración.

La información de los montos y la distribución en cada zona, permite que las comunidades busquen otras instancias de solución a sus problemas y no sea únicamente el gobierno local quien lo asuma (como por ejemplo de la cooperación internacional). Se están evitando improvisaciones y se procura una mejor utilización de los fondos.

El desarrollo de esta experiencia ha permitido que la ciudadanía tenga una visión integral de su desarrollo a partir de su plan estratégico y la puesta en marcha de sus proyectos a partir de la formulación de los presupuestos participativos. Se han consolidado los espacios de concertación: las mesas zonales juegan un rol importante en la información y como nexo entre el Estado y la sociedad civil. Su rol activo en la vida de la gestión municipal y la búsqueda del desarrollo es permanente.

También se ha generado responsabilidad en la comunidad, pues no se trata de pedir sino también de dar. Asumen los conceptos de derechos y ciudadanía (deberes y responsabilidades). Se ha creado un mayor clima de confianza y gobernabilidad, lo que va a aportar al proceso de descentralización.

Otro aspecto interesante de esta experiencia es que tiene altas posibilidades de continuar ejecutándose pues se capacitó al Equipo técnico para garantizar la sostenibilidad del proceso a pesar de los cambios de gobierno y se elaboró un documento sistematizado de la guía de elaboración del presupuesto participativo que constituye un referente a nivel conceptual y metodológico para otras experiencias en el ámbito local y regional.

Participación ciudadana: Complejidades en contextos adversos

La mayor complejidad de esta experiencia es operar la participación ciudadana en una población que había sido azotada por la violencia, con organizaciones sociales debilitadas, excluida socialmente y con alto nivel de analfabetismo. Esta subregión vivió azotada por la violencia política, por lo que el desarrollo de instancias de participación no era común ni fácil. Por ello se tuvo que asumir el desafío de retomar la confianza de la población luego de años de silencio integrando a la vez el componente étnico mayoritario de la población y sus tradiciones.

La forma organizativa ancestral de la zona, de identidad de sus espacios geográficos y culturales, históricos, favorecieron la conformación de las

mesas zonales de concertación, base gestora del proceso. En Huaccana existe una buena relación entre el Estado y sociedad civil, apoyada en la apertura de anteriores espacios de diálogo y concertación, que contribuyeron a crear un clima de confianza entre los diferentes actores: promotores de salud, médicos, enfermeras, profesores, policía, autoridades y la comunidad. Ello tiene como base de soporte el cumplimiento de las responsabilidades contraídas a cabalidad, lo cual genera confianza en la población ante las entidades del estado y de la sociedad en su conjunto

Desde el Estado se abrieron espacios de participación activa durante el proceso de trabajo del presupuesto participativo, incorporándose delegados e instituciones como centros educativos, de salud, agricultura y otros. Los alcaldes manifestaron muy buena voluntad, principalmente por la coyuntura electoral y el cambio de gobierno local.

En esta experiencia se ha logrado una verdadera participación directa y democrática de los campesinos y campesinas de la zona. Ha sido considerada, de acuerdo a las tradiciones culturales, como una fiesta democrática, pues luego de cada presentación de los presupuestos zonales hubo bailes y música. Como aspectos simbólicos, este proceso concluye con la plantación de dos árboles en la plaza principal, como una señal de florecimiento del proceso en los años venideros y como ejemplo para otras generaciones.

La comunidad pudo ejercer y cumplir sus derechos a la palabra y a decidir su propio desarrollo. Pudo conocer más sobre la realidad de sus comunidades y distrito. Pudo priorizar y compartir ideas para lograr las mejores soluciones a sus problemas zonales y como distrito, y - partiendo de sus problemas comunales - proyectarse a proyectos de mayor impacto y que beneficie a la mayoría de personas.

Por otro lado, por las características mismas de este tipo de experiencia, se logra una mayor transparencia en el manejo de los fondos y ello implícitamente incrementa las capacidades de fiscalización por parte de las mesas zonales y la población, en tanto hay ya presupuestos asignados para rubros específicos.

La población facilita y acoge la actuación del Estado. No existe un afán de asistencialismo sino de participación y eso permite avances mucho más sostenibles en el distrito. Salvo el caso de la zona de Ahuayro (valle) que esta en la central de riesgo de instituciones crediticias por alta morosidad y falta de responsabilidad de sus pobladores.

Un factor clave para el éxito de esta experiencia es la alianza generada entre el Estado y la Sociedad civil que ha permitido mirar el desarrollo local desde una visión integral, priorizar adecuadamente los proyectos a nivel local y comunal. Sin esta alianza no se hubiera podido continuar con el proceso del Plan Estratégico de Desarrollo, como un instrumento de gestión y se habría continuado con la práctica del “borrón y cuenta nueva” característica de la gestión municipal en Perú.

4. COMENTARIO DE CÉSAR PAGLIAI¹³

El análisis de estas experiencias se hará desde la acumulación del centro Cordillera en su programa de Participación y Gobierno Local y desde la participación en el Foro Chileno de Presupuesto Participativo. Se puede señalar que en el país en este momento se han acumulado, referencias, informaciones, procesos de implementación y espacios de debate de los aspectos claves que involucra la gestión y puesta en marcha de presupuestos participativos.

A nivel internacional la experiencia emerge a propósito del premio que se le entrega a Puerto Alegre en la Conferencia de Estambul en el año 1996, como entre las cuarenta mejores prácticas ciudadanas de gestión local. Actualmente en Brasil, de 5.500 municipios, son 140 los que incorporan este instrumento de gestión, pero éstos concentran un porcentaje importante de la población. Además, alrededor de 13 otros países incluyendo, Francia, España, Italia, están en procesos de gestión que integran esta modalidad.

A la luz de la experiencia del Foro, de documentarnos sobre los procesos, especialmente en Brasil, y de participar en espacios de reflexión sobre Participación Popular, se puede recoger algunos de los aspectos claves que hacen posible la instalación y desarrollo de este tipo de experiencias.

Dimensiones de expresión de la voluntad política

Un aspecto central es la voluntad política. Y se puede dividir en varias dimensiones. Primero, las experiencias muestran que la voluntad política vie-

13 ONG Cordillera, La Florida, Chile.

ne de una vocación previa de participación democrática que va cimentando un espacio de formación práctica hacia el desarrollo de la ciudadanía. En general parten con experiencias de inversión participativa, acotadas, específicas y avanzan progresivamente hacia el presupuesto participativo. La voluntad política también está mediada por el intercambio y la información que llega desde afuera, que alimenta y enriquece estas experiencias.

La alcaldesa de Cerro Navia decía en una reunión que el presupuesto participativo es también producto de recoger las mismas dinámicas de participación desarrolladas previamente. Los fondos Participativos –que en Chile son varios- son una forma acotada, parcial de gestión. En el diálogo con la comunidad, un vecino indignado le decía a propósito de estos fondos específicos: “bueno, al final usted está definiendo en qué vamos a participar, con cuánta plata. A mí no me parece que eso es participación”. La voluntad política intenta entonces superar los límites de la gestión previa y dar un paso más en el proceso de participación. Saltar al presupuesto participativo es involucrarse ya en la dinámica de la gestión y en la política local. Ese es un paso que no todos dan y que en Chile, por lo menos algunos municipios están comenzando a dar.

El segundo elemento importante es el dilema vinculado con la gestión del poder. Desde el dirigente social hasta el alcalde conocen que la regla básica del poder, es conservarlo. Si partimos de la base que la lógica del presupuesto participativo pone en el centro los dilemas y arreglos sobre el ejercicio del poder, la conceptualización sobre este, como un espacio que no apunta a la necesidad de ceder poder, que no representa una pérdida del mismo, sino una co-gestión, o co-gobierno, resulta un aspecto clave. Finalmente, esa es la posibilidad, de convertir al otro, en este caso, a los ciudadanos, en responsables de la política pública, de la gestión de la ciudad, de la comuna, etc. Algunos autores plantean que eso es como la posibilidad de aumentar el poder total de la comuna. Es decir, hay más núcleos de poder que pueden estar en situación de poder y de discutir el desarrollo de la construcción social de este territorio, crítica y propositivamente.

Un aspecto de complejidad en la gestión de los presupuestos participativos, es el tema de la autoridad representativa. En general estos procesos se mueven desde la intencionalidad y voluntad del ejecutivo de abrir un espacio a la participación. Ello produce, de manera natural, una alianza con los ciudadanos, pero genera una tensión con los roles y funciones del otro estamento participativo del poder, que son los concejales. Esta es una complejidad donde la experiencia de Cerro Navia entrega algunos elementos sobre como se ha abordado.

Desde una perspectiva general una pregunta importante para las experiencias, es sobre cómo se ha jugado este juego de poder – particularmente con las otras autoridades representativas del municipio- en un relación que pone en tensión la democracia representativa y la democracia participativa. Resulta en extremo interesante en estas experiencias el buscar observar los procesos y conflicto que generan nuevas correlaciones de poder, nuevos arreglos a la forma de gestión tradicional que todos conocemos del poder representativo.

Un tercer aspecto clave, también relacionado con la voluntad política, es el aspecto de la continuidad y sostenibilidad de los presupuestos participativos. Es una discusión que en Brasil es permanente, partiendo por la pregunta de cuál es la posibilidad de sustentabilidad de esta experiencia, desde la ciudadanía. Hay un caso emblemático en Santander en que perdieron la alcaldía y desapareció el presupuesto participativo. Lo lograron recuperar y volver a instalar, que es parte de la lógica democrática de poder ser elegido o no en un gobierno. Pero por otro lado, uno esperaría que desde la ciudadanía se convirtiera en una herramienta, un espacio exigible. ¿Cómo construir exigibilidad de estos procesos? Ese es el gran desafío desde el punto de vista de la voluntad política.

Los desafíos de gestión y administración

Otro conjunto de elementos claves pueden ser agrupados bajo la óptica de la gestión y la administración. Estas experiencias revelan avances importantes en la forma de entender el rol del funcionario público. El presupuesto participativo resulta una herramienta que hace viable la transparencia en la gestión. Un punto de quiebre con las prácticas tradicionales lo marca el inicio de los procesos que es el momento cuando el alcalde se para frente a una asamblea y dice: este es nuestro presupuesto, esta es la plata que tenemos; por tanto Uds. tienen que dimensionar qué podemos hacer con esa plata. Y se comienza a hacer una conversación abierta y transparente de lo que se puede y lo que se quiere hacer.

Desde el punto de vista de la administración, el presupuesto participativo cambia la forma de trabajar del funcionario y el perfil de competencias. Los criterios de eficiencia y eficacia tienen que estar matizados con los criterios de legitimidad y representatividad en su gestión. El funcionario técnico puede moverse con su propia planificación, pero al salir del municipio a la asamblea, donde no solamente es suficiente esgrimir argumentos técnicos, hay que ha-

cer un juego de negociación con la ciudadanía y lograr llegar a acuerdos respecto de lo que se desea. Por tanto, el saber técnico y el saber político, que en la gestión tradicional están supuestamente concentrados en el municipio, se tiende a hacer relativo y a abrir hacia negociaciones en el espacio local. Los funcionarios tienen que ir a la asamblea a discutir prioridades. No es un funcionario que diagnostica y elabora proyectos, sino que tiene que negociar y tiene que ser un facilitador de procesos. Tiene que ser un asesor y conductor de estas propuestas que van surgiendo como prioridades, como problemas, necesidades de la gente para constituirse en proyectos, o por lo menos como espacios de priorización para una política.

Este cambio en el funcionario nos obliga a hacernos la pregunta si hay cambio en la cultura dentro de la administración municipal. En Cerro Navia llevan seis meses de presupuesto participativo, pero han tenido un proceso anterior de apertura a la comunidad. En las otras experiencias es mayor el tiempo. Y me surge la pregunta ¿qué ha pasado con los funcionarios y la lógica asistencialista y clientelista, versus ésta que pone énfasis en los derechos ciudadanos ejercidos en asambleas, foros, consejos, etc.

Un tercer elemento que quería plantear, ya que estamos en un seminario de gestión territorial, y no siempre se explicita dentro de las ponencias. Hay un cambio muy interesante. Uno podría decir que el presupuesto participativo apunta a una producción de nuevo territorio. Por ejemplo, las variables que plantea, las formas que se apropia Huaccana del presupuesto participativo, lo obliga a mirar los pisos ecológicos, la conformación de comunidad andina, etc. Y eso es clave para hacer una apropiación de este sistema.

Si uno analiza las más de 200 experiencias de presupuesto participativo, todas se basan en una división del territorio. No en una división arbitraria como la Unidad Vecinal –que todavía no se entiende la lógica- sino en una división de regiones que tiene algún tipo de identidad cultural, histórica, económica, geográfica, etc. Y eso es relevante dentro de la experiencia. Lo interesante de lo del territorio, es que son territorios cotidianos. Son reales para la población que habita en ellos, conocen y se identifican con ese espacio, y de a poco pueden ir pensando el territorio mayor que es la comuna o la región. Pero sigue habiendo el problema que las necesidades que surgen en la ciudadanía están acotadas al espacio más cercano; la plaza o la casa o el barrio. Hay un proceso de volver la mirada al territorio, tanto de los ciudadanos como de los funcionarios. De ahí el ejemplo internacional de la metodología más interesante; la caravana de prioridades de Santo André, en Brasil. En el sentido de que los delegados en el período más álgido de negociación, suben a unos buses

recorriendo la ciudad, viendo cuales son las necesidades de los sectores. Con lo cual empiezan a visualizar cuáles son los problemas de la ciudad en su conjunto, y empiezan a ceder sus prioridades en función de otros territorios. Una solidaridad territorial que surge de estos proceso, y hace repensar el territorio tanto para la gente como para la política pública.

Hay una posibilidad de éstos proceso, de ir generando una nueva territorialidad más centrada en la construcción de una esfera pública. Finalmente, son espacios donde sujetos diversos, con distintas miradas, van a negociar la producción de un territorio particular.

Como último aspecto, habría que señalar algo sobre la transformación de la participación ciudadana, como fenómeno propio. La corresponsabilidad está presente en las tres experiencias. Son comunas con muchos problemas, pero la solución no es traer inversión extranjera, que se contraten un profesional que haga un plan maestro, sino que hacer co-responsable a la comunidad del proceso de construcción de este territorio, basado en la idea de la democracia participativa que complementa a la representativa.

En el caso chileno, podemos ver que esa tarea esta muy atrasada. Como sello, tenemos una gran desafección por la democracia en Latinoamérica. La gente prefiere tener trabajo a creer o legitimar algún sistema político. En cambio, nuestro contexto histórico actual es uno en el que nunca hemos tenido más democracia. Eso es un contrasentido. En las experiencias, la gente que participa en los presupuestos participativos, tiene un entusiasmo vinculado a un reencantamiento con la política. O sea, se puede hacer política real todos los días en mi sector, no sólo elegir sino que ser elegido. En Brasil, teniendo más de 16 años se puede ser delegado de mi territorio. La posibilidad de que los jóvenes puedan tener acceso ala politización de su espacio público cercano. El otro elemento importante de la participación es la generación de nuevos liderazgos. Hemos discutido ¿con quién hacemos presupuestos participativo? Con la junta de vecinos, o lo hacemos con toda la comunidad y abrimos el proceso a todos?. La idea es que se abra a todos, porque muchas veces la dirigencia tradicional están bajo una lógica clientelar, de asistencialismo histórica y con poca renovación de los dirigentes. Tenemos la posibilidad de que en este nuevo espacio surjan nuevos liderazgos. Pueden surgir y ser visualizados por la asamblea.

Finalmente. Este ejercicio anual de los presupuestos participativos, de ver la comuna, identificar prioridades, fiscalizar, ha sido una escuela de ciudadanía, en el sentido de que va promoviendo un conjunto de valores que van desa-

rollando a los individuos que están en el proceso. Ahí decía Pedro Contuan**** que es una eminencia en este tema, es que un logro de ello es que la gente pueda en un minuto, decir lo que piensa claramente. Podemos plantearlo como condición para la participación, es la posibilidad de hacer una síntesis interna de mi sector, y presentarla como un problema general. Y eso es un cambio cultural.

Para terminar. Tarso Genro dice respecto a sistematizar el presupuesto participativo, "el presupuesto participativo es un espacio de igualdad, para poder discutir la desigualdad social".

5. COMENTARIO DE ENRIQUE CABRERO¹⁴

No es claro que entre los éxitos brasileños, además del fútbol y el carnaval, este el presupuesto participativo, y lo han vendido muy bien. Han seducido al mundo con el presupuesto participativo. Sin haber trabajado el tema, creo que la magia de esta herramienta – que logran muy pocas herramientas – es la vinculación estrecha entre la administración y la participación. Si revisamos las discusiones que hemos tenido, hay foros, espacios, mesas de discusión o participación y deliberación, y eso caracteriza mucho la vida de los espacios locales, pero, esta participación no siempre se traduce en herramientas administrativas. Aquí, la magia del presupuesto participativo, es que justamente logra ir haciendo las dos cosas. Es una herramienta de administración del gobierno local y es una herramienta de participación de la ciudadanía, simultáneamente.

Esto le va dando ciertos atributos; que trascienden la consulta, para pasar a un instrumento para la toma de decisiones, para la cogestión, que es la vez, una escuela de ciudadanía.

¿Por qué una escuela de ciudadanía? Porque el ciudadano participa en tanto decisor, entendiendo y aceptando los límites que hay en la disponibilidad de recursos, y las necesidades más graves que pueda haber en otro barrio, que en el propio. Esto genera esta corresponsabilidad

14 Director del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, México.

También se logra algo muy difícil de lograr con otras herramientas, una suerte de regulación cruzada. Es decir, ni el gobierno puede manipular el proceso. O por lo menos - en un verdadero presupuesto participativo- tiene límites en la manipulación, y la ciudadanía tampoco puede romper las reglas del juego en que se enmarca su participación. Es una participación enmarcada en reglas de juego, que no pueden desbordarse a cada momento. Esta regulación cruzada genera un compromiso y va dando solidez al proceso.

También, a diferencia de otras modalidades o experiencias de participación, el presupuesto participativo se ubica tanto en la parte de planeación, de definición de rumbos, como en la parte de valuación de resultados. Es decir, es el qué hacer y el qué se hizo simultáneamente. Una rendición de cuentas, ex antes y ex post. Ex antes porque el gobernante al solicitar la participación de la ciudadanía en la asignación de fondos, está generando un mecanismo de rendición de cuentas ex antes, y que después con los resultados se convierte en un mecanismo de rendición de cuentas ex post.

Todas estas cualidades del presupuesto participativo son las que lo han llevado a ser mecanismo de participación muy exitoso, exportada a Barcelona y otros lugares y generar la admiración de porqué funciona tan bien en Brasil.

En las experiencias presentadas hoy, se ve como juegan tres experiencias con relación a tres dilemas, que a mí me genera esta lectura. Por una parte está el dilema de cómo hacer este tipo de transferencia de un modelo a una realidad diferente que va de la clonación de lo que es súper participativo, que hay que hacerlos de acuerdo a determinadas normas, a determinada técnica y a un simple instrumento de inspiración libre. Una de las primeras ocasiones que en México oí hablar de presupuesto participativo, fue hace algunos años en que un alcalde me explicaba el proceso, un proceso normal, tradicional en que todo lo hacían desde la alcaldía. Yo le preguntaba por qué y me decía, "bueno, luego yo les participo a los ciudadanos, les informo como quedó el presupuesto; por eso le llamo presupuesto participativo". Yo decía, bueno, es una interpretación muy libre del tema.

Sin ir al extremo del caso anterior sería interesante debatir sobre algunos dilemas que presentan las experiencias, observando las lógicas en las que se ubica cada una de las experiencias en algunos aspectos.

Me da la impresión, que en Cerro Navia, hay una mayor preocupación por ser escrupulosos en la forma de implantar el sistema. Esto también se puede deber al tamaño y a la naturaleza humana del contexto, pero ahí hay un

acotamiento de la idea del programa en una especie de paquete tecnológico. Y con esto no lo digo peyorativamente, por el contrario, es un excelente ejercicio que está generando resultados importantes. Mientras que en los otros casos, en Huaccana, me da la impresión que es un detonador de ideas. El presupuesto participativo se convierte en un instrumento para detonar ideas, para generar actitudes, para introducir el concepto de ciudadanía, de responsabilidad. Para realizar una multiplicidad de acciones como talleres de construcción de ciudadanía. Me parece que ahí, es simplemente un eje de un proceso de cambio. En Camaragibe, como los brasileños son los expertos, el presupuesto participativo es uno de los ejes, pero se está abriendo el proceso a muchos otros ejes. Es más una gestión abierta, una administración participativa, que estrictamente el presupuesto participativo.

Esto lo relaciono a una de las reflexiones que ha surgido en esta discusión, que refiere a que no nos quedemos con los aspectos estrictamente técnicos del presupuesto participativo, sino asumamos que en ocasiones es un simple detonador de otros procesos, más allá de la instalación de un presupuesto participativo.

Un segundo dilema en el que se van ubicando las experiencias, es en cuanto a los resultados, porque en muchas ocasiones, uno de los riesgos del presupuesto participativo es que, si bien, es un atributo ver los objetivos claramente en el tiempo, también puede acotar la participación estrictamente al cumplimiento de esos objetivos. Puede convertirse en un instrumento de resolución de problemas, de asignación de recursos, de inversión, sin pasar a un segundo nivel de generar una participación más orgánicamente establecida y más institucionalizada.

Puede darse el caso de que se requiere seguir insistiendo en esta mecánica y que sea el único momento de convicción participativa. Entonces, el dilema es si el presupuesto participativo es una herramienta para ampliar la cultura democrática, o es un fin en sí mismo. Aquí es muy importante ubicar el papel de los gobiernos locales. Respecto de ello, del papel de los gobiernos locales y el de los gobernantes, no se puede exigir una profunda y eterna convicción por cambiar o transformar la cultura democrática. Muchas veces el gobernante local, ve el presupuesto participativo estrictamente como un fin de cómo asignar el presupuesto y que la gente considere que sus deseos y preferencias fueron tomadas en cuenta. Pero en cambio, desde la ciudadanía, el presupuesto participativo debería convertirse en un mecanismo de construcción de cultura democrática. No podemos pensar que los intereses del político y gobernante local y el de la ciudadanía sean los mismos, simplemente conver-

gen en determinados momentos y esos momentos de convergencia son los interesantes.

Pero después el político gobernantes sigue su carrera a la búsqueda de resultados y a la búsqueda de otras oportunidades políticas. Y la ciudadanía sigue en estos procesos tratando de fortalecer su mecanismo de participación. Yo creo que ahí, de acuerdo a lo que se ha señalado en este seminario hay arreglos, pactos, negociación, que se dan justamente en momentos de convergencia –que son muy ricos democráticamente hablando- pero que son momentos de una negociación explícita o implícita, que no habría que idealizarlos demasiado.

Creo que es importante que tratemos de ser lo más objetivo posible, que en la carrera y proyecto político de un grupo gobernante local, coinciden los intereses de construir ciudadanía, pero después la tendencia es que se van a separar.

Un tercer dilema es respecto a los delegados o representantes que participan en este tipo de procesos como el presupuesto participativo. Yo conozco poco de la literatura de las evaluaciones que se hacen años después de las experiencias de presupuesto participativo, pero siempre me ha llamado la atención saber qué tanto se corporativiza, que tanto se burocratiza esta relación, que tanto se rigidiza, porque cuando eso pasa estaríamos usando el presupuesto participativo como un instrumento administrativo y perdiendo la cualidad del presupuesto participativo como un instrumento de participación y de construcción de ciudadanía. Eso es inevitable. En la medida que un presupuesto participativo se instala en un municipio y se continúa durante varios períodos de gobierno, creo que también sería que este entusiasmo se mantenga mucho tiempo a través del presupuesto participativo. Habría el desplazamiento de los intereses y del vigor ciudadano, a otra forma de participación, y el presupuesto participativo iría perdiendo esta energía social. Creo que eso es una especie de ciclo que es importante tener en cuenta.

Para cerrar la reflexión, me he preguntado ¿a qué se deberá que en el caso brasileño; herramientas, métodos, estrategias como el presupuesto participativo, tienen un arraigo tan profundo y se multiplican fácilmente y que en otros contextos eso no es tan rápido ni tan eficaz?.

En un marco de reflexión más general, es necesario integrar estas prácticas a los procesos que ocurre en los países de América Latina, donde la modernización administrativa política de los gobiernos locales, si bien se insertan en

un gran proceso central, no siempre las herramientas diseñadas centralmente son compatibles. Por una parte tenemos todo lo que algunos organismos internacionales han promovido como modernización de la gerencia pública en los gobiernos locales, donde se impulsan diversas herramientas, por ejemplo, en materia de presupuesto, de subcontratación de servicios con agencias privadas, mezclas financieras entre el gobierno local y empresas privadas. También todas estas soluciones que tratan de asimilarse a los mercados, que son los mecanismos de planeación estratégica y de mejora de la calidad que provienen del campo de la ingeniería. Todas estas herramientas forman un paquete tecnológico para mejorar los gobiernos locales.

Sin embargo, este paquete tecnológico, en otros países, se promueve fundamentalmente una vez que el problema de las construcciones democráticas está más o menos resuelto y que los gobiernos locales logran la eficiencia de su gestión.

Pero en el caso de los países de América Latina el problema es justamente cómo hacer compartir esas herramientas que los gobiernos municipales requieren, pero a la vez hacerlas compatibles con otros procesos de democratización que se han ido instalando desde hace varios años. En ese sentido las herramientas son otras: la promoción de mecanismos de co-gestión entre gobierno y ciudadanía, la instalación de sistemas de participación ciudadana, la promoción de contralorías sociales, el diseño de algunas técnicas que puedan hacer más asertivos y más cercanos los gobiernos locales en materias de participación local.

Compatibilizar esas herramientas para un gobierno local no es tarea fácil, se requiere de una realidad que muestre formas posibles. Los presupuestos participativos son técnicas que compatibilizan ambas dimensiones, tanto los elementos administrativos como los elementos de gobernabilidad democrática.

HACIA UN BALANCE DE LAS INNOVACIONES EN LA GESTIÓN MUNICIPAL EN CHILE

Margarita Fernández¹⁵

Queremos compartir con ustedes las reflexiones iniciales de un estudio sobre las innovaciones postuladas por los municipios al Premio Nacional a la Innovación en Ciudadanía, un sello de calidad entregado como estímulo y reconocimiento público a experiencias de gestión local que promueven la participación ciudadana en los asuntos públicos¹⁶. En cuatro ciclos de postulación, evaluación y selección de experiencias, el Banco de Datos de las Innovaciones acumula a marzo de 2004 cerca de 1.600 experiencias de gestión local de todo el país que se autodefinen como innovadoras en las relaciones estado-sociedad civil. Un conjunto de esas experiencias provienen de los Municipios han resultado semifinalistas en la postulación al Premio, siendo evaluadas positivamente como innovaciones en el campo del fortalecimiento y desarrollo de la ciudadanía.

Esto quiere decir que estas experiencias cumplen ciertos requisitos. Innovan en la gestión de políticas y programas sociales promoviendo el desarrollo de la Ciudadanía Activa, es decir, contribuyendo a fortalecer la participación responsable de las comunidades en la gestión de los asuntos públicos locales. En ese proceso van asentando una noción de deberes y derechos en las comunidades en vínculo con la institucionalidad pública. Esos logros dan cuenta del desarrollo de una gestión que supera el carácter instrumental o puntual de los vínculos entre las administraciones locales y organizaciones o comunidades locales, para avanzar hacia procesos participativos sustantivos.

15 Subdirectora del Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile.

16 Premio que entrega la Fundación para la Superación de la Pobreza, con el auspicio de la Fundación Ford desde 1999 y que lleva ya 4 ciclos de premiación.

En estas experiencias con mayor o menor grado de desarrollo y maduración, se puede visualizar la formulación de una estrategia de gestión – normalmente establecida en torno a ámbitos específicos de trabajo – que se ha planteado en su diseño el reconocimiento y fortalecimiento de interlocutores en la sociedad civil, el diálogo con las comunidades sobre la acción social y la readecuación de políticas públicas a las demandas y propuestas sociales compatibilizándolas con los aspectos técnicos. En el camino, han ido creando instrumentos y mecanismos que permiten sostener y desarrollar los espacios de diálogo. Las de mayor desarrollo, avanzan hacia la institucionalización de estos mecanismos e instrumentos, modificando áreas de la gestión municipal. Otras, son más frágiles y se instalan como innovaciones en ámbitos específicos de la gestión social mostrando caminos señeros de alternativas para problemáticas no resueltas, pero no logran ser institucionalizadas.

Los componentes innovadores de la gestión se relacionan no sólo con la transformación de los vínculos entre gestores públicos y comunidades locales, sino con los efectos que la naturaleza y calidad del vínculo introduce en la gestión municipal: Introducción de temáticas emergentes que son novedosas en el contexto sociocultural o territorial donde se actúa; nuevos enfoques para abordar temáticas de la agenda pública (violencia intrafamiliar, equidad de género, pueblos originarios, VIH/ SIDA, consumidores, entre otros). También por los efectos en la incorporación de actores que no habían sido incluidos en las acciones previamente desarrolladas.

Por otra parte la innovación también se produce en los procedimientos de intervención social que introducen nuevas formas de gestión organizacional o de manejo de recursos; la inducción de nuevas formas asociativas y de alianzas para construir actores locales con incidencia en trabajo en redes orientadas hacia la acción pública. En general estas experiencias tienden a potenciar nuevos liderazgos y capacidades dirigenciales en la medida en que buscan que algún grupo social adquiera capacidades para asumir roles más protagónicos en un contexto determinado. Con ello se logra fortalecer competencias y habilidades para gestionar un programa de acción pública y realizar un manejo eficiente y eficaz de los recursos involucrados (planificación, diagnóstico, etc). En el proceso de asociarse y vincularse con otros, crear espacios de acción ciudadana colectiva, y transferir competencias se posibilitan relaciones de confianza y reciprocidad y con ello la construcción de capital social.

Este tipo de experiencias se gestan en diversas áreas temáticas: los procesos participativos de planificación local, gestión del territorio y medioambiente, problemáticas sociales específicas como drogas, seguridad

ciudadana, infancia, adolescencia, igualdad de oportunidades, desarrollo económico local, etc., Varias de ellas están orientadas al desarrollo y promoción social para superación de la pobreza. En las áreas de vivienda la innovación es más reciente. En educación el foco innovador es la escuela y principalmente en el campo de los métodos educativos y no de procesos abiertos a la ciudadanía. La gestión de salud local, si bien cuenta con variados instrumentos, diseñados centralmente, que promueven vínculos con la ciudadanía para la obtención de metas sanitarias, las experiencias participativas –salvo escasas excepciones - se han caracterizado por la verticalidad de la relación. La noción de participación ciudadana e incidencia de esta en la gestión de salud es relativamente reciente.

Nuestras preguntas, desde una perspectiva más amplia de análisis de las experiencias innovadoras, surgen del dato duro de su baja reproducción social. Qué datos del contexto limitan la creación de espacios de participación ciudadana en la gestión municipal? ¿cuáles son los factores claves para el desarrollo e instalación de procesos de gestión local que apuntan a fortalecer la democracia y el buen gobierno? ¿Qué instrumentos posibilitan este tipo de innovaciones y en que áreas de la gestión municipal tienden a darse estos procesos? Trataremos en este seminario de hacer una pequeña síntesis de algunos de estos aspectos que nos parecen claves en el caso chileno.

El sello tecnocrático de una gestión municipal en proceso de transformación

La institucionalidad municipal ha sido objeto de un complejo proceso de transformación. El Municipio ha estado transformándose a partir de la desconcentración de funciones claves desde el Estado central a las administraciones locales desde hace ya varios años. Este proceso, que ha demandado instrumentos de planificación, nuevas legislaciones, fortalecimiento de los recursos humanos, tiene un sello democrático bastante reciente: la democratización política se produce en 1992, año en que es posible elegir las autoridades políticas después de casi 19 años de alcaldes designados por la dictadura militar.

Durante los años del autoritarismo ocurren las principales transformaciones de la institucionalidad Municipal con la desconcentración de los servicios de salud y educación, la gestión de los subsidios sociales y la integración de funciones de planificación de las inversiones en obras urbanas, el ordenamiento territorial entre otras funciones relevantes, como aseo, transporte, etc.

Al momento de las elecciones democráticas, la gestión tiene concebido un diseño político bastante vertical, que reproduce por una parte la tradición histórica del presidencialismo en el país, reforzada por el autoritarismo del período. La ley consagra en ese tiempo la participación de la comunidad local en consejos locales de carácter consultivo y designados por las autoridades, los que en casi todos los municipios, hasta hoy, han resultado espacios vacíos.

La herencia de la democracia es un municipio con una estructura básica concebida y normada para la gestión vertical, además de una planta de funcionarios no comprometida con el proceso democrático, sin posibilidad de modificar. El nuevo cuerpo político que asume la dirección municipal en diversos puntos del país, opera en ese período en un marco bastante estrecho de gestión. Es un municipio donde los espacios para una reconstrucción con sentido democrático están jurídicamente limitados. El desafío es entonces abrir caminos - política y socialmente - a readecuaciones de la institucionalidad y superar el quiebre en las relaciones con el activo democrático de la sociedad civil. Este, desde otra lógica de organización y representación, más ligada a la satisfacción de necesidades particularmente relacionadas con la pobreza, podría en esa época, antes de su debilitamiento, haber dado pie para repensar la gestión social en alianza con comunidades y organismos no gubernamentales.

Un grupo pequeño de municipios asume en parte esos desafíos a comienzos de la década del 90. Dentro de ellos, los casos más importantes son las gestiones locales que se instalan con la creación de nuevas comunas en el país a partir de 1990, donde se designan alcaldes vinculados a la nueva alianza de gobierno democrático. Algunos de ellos - en pleno período de transición e instalación en el Estado de las fuerzas políticas democráticas- registran procesos de apertura, espacios y oportunidades que ponen en discusión el quehacer, la organización y la estructura de los municipios (Ej. comunas de El Bosque, Conchalí). En esas experiencias se busca rearticular y repensar el municipio desde abajo, desde lazos y alianzas con las organizaciones locales, estimulando procesos participativos. En su debate interno y frente a la oportunidad de transformar el sello autoritario y crear un nuevo perfil de la administración local, se ponen en tensión los instrumentos, la estructura, las coordenadas internas de articulación para innovar en los modos de gestión. Estas experiencias, que operan en un momento particular del escenario político, representaron en la gestión municipal una gran oportunidad para la expresión de una lógica democratizadora desde la base local, para innovar en la estructura municipal y repensar la relación municipio-organizaciones sociales de una manera sistémica.

Este fue un periodo corto. Paralelamente ocurre el proceso de instalación de la Concertación en el gobierno central y, con ello, la apropiación y puesta en marcha de distintos instrumentos de gestión que provienen de las orientaciones y acuerdos del Gobierno con los fondos multilaterales. Se aborda en la década el desafío de modernización de la administración pública y de reelaborar el rol del Estado en el desarrollo nacional.

En el campo municipal, la modernización comporta la creación de diversos programas, instrumentos de planificación, tipificación de los municipios, construcción de indicadores de gestión y un importante esfuerzo por transferir competencias a los equipos municipales en diversas áreas mediante consultorías. Políticamente, la concentración de los procesos de desarrollo en la capital del país y la distribución desigual de los recursos públicos en diversas comunas induce a debatir y crear políticas que promuevan procesos de descentralización y modifiquen la inequidad de la distribución de recursos entre los Municipios. Se readeúan los criterios de distribución del Fondo Común Municipal y se avanza sobre todo en la ampliación de los fondos de inversión de decisión regional. El periodo también da cuenta de las dinámicas asociativas municipales (creación de la Asociación Chilena de Municipalidades) que va poniendo en discusión importantes reformas legislativas que buscan perfeccionar el sistema político de representación, la distribución de los recursos y garantizar el desarrollo de las nuevas atribuciones que se van definiendo a lo largo de la década de los 90.

Si bien estos cambios representan avances relevantes tendientes a una mayor equidad en el país, prima en la relación estado central - administración local, un sesgo más bien tecnocrático que, por una parte asume los desafíos gruesos de una mayor equidad y descentralización transformándolos en instrumentos de gestión, pero por otra, reduce la visión política del fortalecimiento de la democracia a la tecnificación de la gestión local.

Las nuevas funciones y la innovación

Durante la década, desde el gobierno central se crean un número importante de nuevos programas sociales que buscan dar respuesta a diversas problemáticas específica y focalizadas¹⁷. Parte de estos, luego de una primera

17 Se crean alrededor de 58 programas sociales innovativos que buscan atender a diversas situaciones específicas, (mujeres, microempresa, etnia, cultura, jóvenes, etc.).

etapa de gestión centralizada, pasan a ser instalados como dispositivos en la gestión local, dando origen a diversas oficinas y a nuevas áreas de gestión. Algunas de estas innovaciones logran institucionalizarse en la estructura municipal, otros se mantienen como oficinas con cierta inestabilidad y heterogeneidad: se integran los temas del desarrollo económico local, oficinas de la microempresa, casas de la juventud, programas jefas de hogar, etc., dando origen a una cierta movilidad en la ampliación de las funciones y a diseños particulares en los diferentes municipios. También, en áreas de gestión social más tradicionales como salud y educación – donde se introducen sendas reformas modernizadoras – se diseñan políticas e instrumentos de nuevo tipo que se instalan en la gestión local. Varios de estos instrumentos programáticos conciben la participación social y comunitaria en la obtención de metas específicas.

El municipio en el período de los 90 se ve así en una interesante tensión. Por un lado la ampliación de la demanda de intervención especializada en diversas áreas de gestión social y las necesidades e impulsos para su tecnificación en un sentido más gerencial. La constante ampliación de funciones que recaen en el área de gestión social crean y abren espacios para innovar en la gestión a partir del vínculo con las comunidades locales.

Si uno mira este panorama y trata de seguir el proceso de las innovaciones en las relaciones de las administraciones locales con la sociedad civil recogidas en diversas experiencias, puede observar que en general éstas siguen los ciclos de los instrumentos nacionales instalados como dispositivos de gestión o sociales para la acción local. Es principalmente desde estos instrumentos, específicos, desde los cuales se abren los espacios. Los innovadores de la gestión municipal logran –bajo el factor clave del respaldo político o la permisividad de los Alcaldes– reapropiarse para el territorio de la política pública central, recreándola en un vínculo de mayor calidad y más sostenible con las comunidades locales, a veces con efectos en la creación de mecanismos e instrumentos más permanentes de gestión. Un factor decisivo para esas transformaciones ha sido la presencia de actores y agentes locales -organizaciones sociales y funcionarios- que ejercen ciudadanía activa y que se propusieron abrir el espacio desde la institucionalidad.

También las políticas centrales han influido en la conformación de actores locales, que luego lograron incidir en la creación de instrumentos sectoriales y en instrumentos de gestión local. El desarrollo y la importancia asignada a la microempresa en las políticas innovativas, dado su aporte al empleo en el país, por ejemplo, contribuyó en la década pasada a la constitución de asocia-

ciones locales de microempresarios. Diversos municipios integraron la temática a la gestión y negociaron, con el Estado central instrumentos específicos de apoyo al desarrollo de este sector y desde allí avanzaron al tema el desarrollo económico local.

Así, los procesos innovativos de participación ciudadana parecen haber sido prioritariamente establecidos a partir de las oportunidades que abrieron los instrumentos y políticas centrales, bajo la condición de la reapropiación local por los equipos técnicos municipales, los que al amparo en algunos casos, estimulados en otros, o con la anuencia de la voluntad política, modificaron la estrategia de gestión de estos instrumentos desde una perspectiva democratizadora.

Mucho más recientemente, frente a una nueva elección de autoridades municipales, emerge una política de democratización que se estructura desde la gestión política del municipio, que compromete políticamente a un sector de la Concertación por la Democracia y que irradia hacia diversas comunas, expresado en la gestión de los Presupuestos Participativos, pero que recoge las instalaciones y la experiencia previa. La pregunta es ¿cuanto lograrán impactar estas prácticas en procesos más sostenibles y sistemáticos de re-elaboración de la democracia y la participación ciudadana y la readecuación local?

¿En que campos de la gestión surgen las innovaciones?

Las innovaciones se producen en forma importante en lo que podemos llamar el subsistema de desarrollo comunitario y de desarrollo social en la gestión municipal. La mayor parte de ellas utiliza los instrumentos y dispositivos que se van instalando en Municipios desde el gobierno central a partir de las políticas públicas específicas diseñadas en la década del 90. Estas, en general se diseñan bajo los paradigmas de flexibilidad, subsidios a la demanda, apoyo a proyectos específicos, competitividad, muchas de las cuales se operacionalizan vía fondos concursables. Algunas se ubican al alero de acuerdos más sustantivos entre los Municipios y organismos centrales que financian, no sólo la gestión de fondos, sino inducen la instalación de oficinas y personal específico para gestionar el desarrollo de un área de intervención desconcentrada. La participación ciudadana en este campo ha dado origen a diagnósticos realizados con las comunidades, procesos de planificación compartidos y en algunos casos la creación de instrumentos de participación como mesas de trabajo. Allí se han constituido redes sociales para temas emergentes como infancia, adolescencia, mujeres, seguridad ciudadana, etc.

En el área de prestación de servicios sociales comunales, como salud, las innovaciones son recientes y están vinculadas a los avances “desde abajo”, de rediseños de la gestión en el marco de los desafíos locales y de los principios de la reforma de salud en curso (Casos de Quillota, Chiloé, Cañete, Servicio de Salud Talcahuano). Algunos de estos campos de innovación si bien sintonizan con los desafíos centrales de la reforma de salud, incorporan una lógica modernizadora que atiende a la pertinencia local de programas y servicios. Estas innovaciones tienden a entrar en tensión con las orientaciones que provienen de la estructura institucional central, particularmente por el rezago de normas y mecanismos que posibilitan los cambios.

En el área de educación encontramos muy pocas innovaciones en la gestión. Estas provienen de escuelas que asumen las orientaciones de la reforma educacional de innovar en los métodos educativos, currículo, etc., pero que avanzan en un proceso de abrir la escuela a las comunidades del entorno, flexibilizar el currículum adecuándolo a necesidades de desarrollo del entorno social e innovar en la relación con los alumnos desde la perspectiva de la ciudadanización. Normalmente estas experiencias quedan circunscritas a la escuela y no logran impactar o irradiar hacia la gestión comunal del servicio.

En el subsistema de planificación estratégica, que integra los planes de desarrollo comunal y territoriales apoyados por instrumentos de los Programas de fortalecimiento institucional desarrollados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), generalmente los procesos han incorporado como metodología los diagnósticos comunales participativos. Los planes de desarrollo comunal, si bien dan origen a vínculos entre actores locales y municipio, son instrumentos donde la participación se agota en el tiempo. No hay instancias fiscalizadoras que controlen o hagan seguimiento de los compromisos o propuestas tanto por déficit de los actores, como porque estos instrumentos en pocos casos se convierten efectivamente en un instrumentos de gestión de mediano plazo.

En la planificación territorial, hemos encontrado algunas experiencias interesantes que buscan definir el territorio a partir de procesos de interacción y participación deliberante con las comunidades locales, dando cuenta de este como un espacio económico, social y de identidad cultural donde deben quedar plasmados intereses diversos de la estructura social y económica de la comuna: actores económicos agrícolas, comercio, servicios y sociales, integrando sectorialmente a jóvenes, estudiantes, las diferentes realidades urbanas, rurales etc. Particularmente es el caso de la gestión del Plan Regulador de la Municipalidad de Los Angeles.

También hemos encontrado procesos de planificación en temáticas sectoriales apoyadas en los convenios internacionales que ha firmado el país (particularmente en el tema infancia y adolescencia) o donde, desde la acción de oficinas de intervención social en sectores y territorios específicos, se ha dado paso a un proceso de planificación comunal que recoge los intereses y demandas negociadas de esa población, generando redes, estructuras e instrumentos de participación más permanentes. Es el caso por ejemplo, del Plan de Desarrollo Juvenil de la Municipalidad de Concepción, los consejos de la discapacidad con menor desarrollo en otras comunas y las acciones de la Municipalidad de Talcahuano en el área de infancia.

Un campo reciente y en expansión son los procesos de planificación territorial participativa de la inversión directa del municipio. En este campo de innovaciones, hemos visto en este seminario el estado de avance de los llamados presupuestos participativos. Las innovaciones apuntan a combinar la división territorial de las comunas creando instrumentos de participación (mesas territoriales) y consejos locales. Estas impactan en nuevos liderazgos, pertinencia de las decisiones de inversión, priorizaciones de los recursos con visiones más amplias. Se desarrollan con distintos grados de avance en las comunas de Cerro Navia, Illapel, Negrete, Buin, La Pintana. Este modelo de gestión surge en la Municipalidad de Rancagua que implementa la gestión descentralizada de la Dirección de Desarrollo Comunitario del territorio, creando las mesas territoriales y que avanza desde allí a la constitución de Consejos locales sectoriales todavía incipientes.

Un campo donde prácticamente no se registran experiencias que puedan ser leídas como democratizadoras es en el subsistema político de gestión. En cierto sentido la creación de concejos, parlamentos de carácter consultivo, que convocan a actores específicos, podrían ser leídos desde este subsistema, pero las experiencias son pocas y desde los propios actores municipales no son interpretadas en la dirección de democratización del sistema político. Los concejos locales para el presupuesto participativo podrían también ser leídos desde este campo. Pero en general, aparte de los CESCOS, que tienen amparo en la ley pero no funcionan, hemos encontrado algunos consejos de carácter consultivo en áreas específicas, como el Consejo de la discapacidad en Caldera, de infancia y adultos mayores en Rancagua, el Parlamento Infantil de Talcahuano donde la incidencia de la ciudadanía es débil y la continuidad y sostenibilidad de las experiencias es relativa. Los consejos locales a los que dan origen las experiencias más avanzadas de presupuesto participativo podrían también leerse y proyectarse desde esta dimensión.

A Modo de conclusión

Estas innovaciones requieren hoy ser acumuladas como conocimiento, para su difusión y transferencia. Analizar sus componentes, instrumentos, logros, factores claves se vuelve una necesidad para debatir el rol de los municipios en la participación ciudadana y en la agenda social. Abordar la tipificación de los escenarios en los que se desarrollan también resulta un factor clave mirando a su potencial replicabilidad. La intuición es que se ha acumulado una década de experiencia en la gestión local bajo el régimen democrático, donde los temas de la ciudadanía, gobernanza, gestión social han sido poco elaborados y más bien instrumentalizados. Los signos de una nueva oleada de innovaciones, menos vinculadas a los instrumentos de inversión social centrales y más apegadas a lógicas de gestión local municipal, pueden indicar un fenómeno interesante cuya explicación puede estar ligada a nuevos desafíos políticos y a los aprendizajes y lecciones que dejan la experiencia local pero también otras experiencias internacionales. ¿Podrán después de la coyuntura electoral de octubre del 2004 acumularse para el desafío de un buen gobierno local?

AVANCES Y LÍMITES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE: HERRAMIENTAS Y ACTORES

Jorge Caro¹⁸

Como país hemos debatido poco el tema de los desafíos de la gestión territorial participativa. Incluso pareciera que el insumo de información no fuera tan contundente como para hacer un análisis, pero al investigar, la cantidad de material es bastante importante.

El tema de los desafíos de la expresión territorial participativa en Chile tiene que ver con el debate sobre con que contamos de desarrollo institucional para la participación y con que contamos en la contraparte, es decir, la ciudadanía, para reforzar la democracia, para poder hacer el equilibrio que es el más precario y difícil de encontrar: Las preguntas por cuánto desarrollamos en institucionalidad sin creer que esta permite la participación y cuánto nos dedicamos al desarrollo sin creer que por el solo hecho de promocionar y trabajar con la gente vamos a lograr una articulación de participación.

Este proceso tiene dos sentidos. Uno está relacionado con la claridad política sobre la importancia del proceso de descentralización. En la subsecretaría de desarrollo regional intentamos pensar en un modelo de descentralización para el país, con las limitantes que tenemos: somos un país con un presidencialismo que es una condición política muy fuerte. Tratamos de concebir una definición de descentralización que sirviera de herramienta de gestión para el gobierno del presidente Lagos: básicamente la asumimos como traspaso de poder desde el centro hacia una institucionalidad periférica.

Ese traspaso de poder tiene la finalidad de lograr la democracia con participación de la ciudadanía en una perspectiva política. Es un objetivo político que tiene que ver con traspaso de poder, con calidad de democracia y

18 Jefe División de Políticas. Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior, Chile.

con participación. En términos más simples, si queremos que la gente viva mejor en el país, entonces tenemos que acercar las decisiones a la ciudadanía. Desde el punto de vista político, esto es muy efectivo, porque enlaza la descentralización con tres elementos fundamentales para la construcción política hoy día: El fortalecimiento de la democracia, la incorporación a la actividad política de grandes masas de gente que se han mantenido marginadas de la participación política y el bienestar para todos.

Creemos que el proceso de descentralización en Chile ha sido muy vertical y necesitamos la otra parte, que es la demanda ciudadana. Debe provenir tanto desde arriba, generando la institucionalidad necesaria, como desde abajo, haciendo que esta institucionalidad tenga efectos concretos y reales en la ciudadanía.

En resumen, la democracia con mayor participación ciudadana traerá descentralización como efecto. Pero este es un proceso muy lento. En algunas regiones, este ya dejó de ser un tema sólo del gobierno y ha pasado a ser también un tema de la ciudadanía. Y lo que muestra es que cuando la gente se involucra en estos temas, ya sea por razones económicas o en la creación de una nueva comuna, se nota su presencia y los logros. Por ejemplo, en la actual comuna de Nueva Imperial, hay una comunidad pequeñita llamada Chol-Chol, una comunidad netamente indígena, que participó de manera plena para constituirse en comuna.

Cuando la comunidad asume estos desafíos, claramente se logra una realidad distinta que genera mayor descentralización. Este es un elemento que debemos poner como centro para avanzar en las estrategias de descentralización. Hoy se pueden recoger avances. Por ejemplo, en el modelo regional de gestión, a pesar de ser de reciente creación (unos 10 años), se puede observar que los gobiernos regionales están decidiendo alrededor del 51% del total de la inversión pública. Digo esto porque hay visiones más críticas respecto de los grados de avance, pero hay que reconocer que aún si se excluyen todos los recursos condicionados, la inversión de decisión regional se acerca igual a cerca del 40%.

El déficit más importante en los gobiernos regionales es el acercamiento con la ciudadanía, porque las autoridades que constituyen el gobierno regional, son de decisión indirecta y de mandato directo. El Intendente es nombrado por el Presidente de la República (que es elegido democráticamente) y los consejeros regionales son elegidos por los concejales y alcaldes de las provincias (también elegidos). Es decir son generados indirectamente y esto afecta en su fuerza y su legitimidad frente a la ciudadanía.

La democratización de estas instancias regionales, particularmente los Consejos- que es un tema de debate en la agenda de gobierno- ha encontrado una fuerte oposición de los alcaldes, porque estamos hablando de transferencia de poder, nadie entrega poder graciosamente, el poder hay que ganárselo y se logra con luchas que duran muchos años. Por lo tanto, no es rara esta oposición. Hay un importante grupo de parlamentarios que están apoyando la iniciativa, pero estamos frente a un conflicto político significativo y eso se resuelve con movilización de la ciudadanía, con demandas.

La forma de fortalecer este proceso demanda asegurar mayores oportunidades, pero también establecer mecanismos de participación. Si miramos los mecanismos de participación que hay en los gobiernos regionales, vemos que tenemos una concertación de actores en el nivel provincial que son los CESCO, pero la realidad de los CESCO, es que son precarios.

El año pasado, la SUBDERE hizo un estudio de los CESCO, donde observamos que de los 50 que deberían estar constituidos, no hay más de 14 y sólo 4 de éstos están bien constituidos. Claramente tenemos una institucionalidad que no funciona y que debemos repensar y transformar.

La Ley 19.175, que funda la ampliación de los gobiernos regionales, entrega a los intendentes la facultad de poder ordenar los temas de participación en el nivel municipal. Si hemos avanzado en materia de descentralización, lo hemos hecho en el nivel municipal. Los municipios son el centro de la participación.

Debemos preguntarnos qué tipo de participación se puede generar hoy a partir de la institucionalidad. Siguiendo una aproximación de los tipos de participación, la más importante la constituye lo más básico: que la gente tenga información suficiente para poder saber a qué atenerse en la relación con la institucionalidad. En Chile hay ejemplos de instrumentos y herramientas en este sentido, particularmente con lo que dice relación a la educación cívica, tanto de organizaciones que se han dedicado al tema, como del propio gobierno que intenta introducir elementos de educación cívica a la ciudadanía. Respecto de ello, las principales organizaciones públicas están en Internet. Estamos trabajando con el Ministerio de Economía, para permitir a la ciudadanía tener acceso rápido a la informática y desde allí, a la información y cuentas públicas de entrega anual. Esto ha ido mejorando paulatinamente. Con ello la población ya tiene datos más duros sobre el contenido de gestión.

Desde el punto de vista de la administración de la opinión, que incorpo-

ra formas de consulta a la ciudadanía y constituye un nivel distinto de participación, también encontramos algunos ejemplos de lo que hemos avanzado desde las instituciones. En las consultas públicas comienzan a participar organizaciones y grupos de presión, grupos que demandan materias específicas al municipio.

Los CESCO, por ejemplo tienen facilidades específicas en la ley para que puedan ser reestructurados y de convertirse en herramientas de consulta efectiva a los ciudadanos, sin embargo esta oportunidad no la han aprovechado los municipios. En otro campo, las oficinas de reclamo en las instituciones públicas que son una obligación, están normadas en la ley y permiten tener un mecanismo concreto e incidir en los servicios. Sin embargo como práctica aún resta hacer el tratamiento efectivo de esos reclamos.

En cuanto a la participación vinculada a un beneficio, que también es un tipo de participación en relación con el interés de beneficio social, tenemos varios ejemplos, como los fondos públicos concursables para iniciativas comunitarias, los programas de postulación a viviendas y pavimentos participativos que tienen mucha fuerza. Aunque de menor cuantía, también hay participación que tiene que ver con la decisión en el diseño técnico de soluciones. Hay algunas experiencias pioneras, como en Alto Hospicio, donde la comunidad ha trabajado vinculada al tema de una vivienda más útil para ellos.

Se pueden rescatar así, un conjunto de experiencias como las de presupuesto participativo, o de organizaciones de la sociedad civil en ayuda de los grupos más vulnerables, donde surge todo tipo de comités y también unos pocos ejemplos de plebiscitos que se han hecho para decidir la gestión de proyectos.

El campo más difícil de todos es el que se refiere a la fiscalización, donde tenemos un déficit muy grande. Esta se ejerce más bien a través del control político. En la medida en que los consejos tengan más acceso a la posibilidad de hacer auditoría, vamos a pasar del nivel del control al de fiscalización. Por otra parte, si lográramos agregar a la cuenta pública instrumentos para la evaluación de la ciudadanía, daríamos un paso importante. Que esta presentación que se hace a la comunidad o al CESCO por parte de los alcaldes, contenga elementos que permitan a la ciudadanía evaluar lo que se les entrega. La posibilidad de revocatoria de los datos, como campo de acción popular podría constituirse en un elemento más decisivo en términos de lograr un control efectivo. Pero claramente en este nivel que es el control ciudadano y la fiscalización es donde la participación en Chile ha sido pobre desde décadas.

Como dato ilustrativo, de los instrumentos de participación de la ciudadanía que operan en los municipios, observamos que un 100% de los alcaldes entregan la cuenta pública. En este campo de entrega de información pública mediante mecanismos regulados, hemos avanzado bastante bien. También en los mecanismos de información. Prácticamente todos los municipios tienen una oficina de atención al público y mecanismos de entrega de información.

También se ha avanzado en participación en el financiamiento compartido de actividades propias municipales o de competencia local, como pavimento compartido y otras actividades entre la comunidad y el municipio. Donde hay menos recursos es en aquellos disponibles para la comunidad y los pocos que hay no se aprovechan, como por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Vecinal, Fondeve.

Otros instrumentos posibles son la organización de audiencia pública, que fijada por ley abre la posibilidad a los alcaldes de avanzar en las restricciones de los CESCO, pero la ocupan muy pocos municipios. Así, hay variados instrumentos y facultades que no se ocupan en la gestión local. El modelo del CESCO, por ejemplo, que se construyó recogiendo lo que en su momento la asociación de municipalidades hizo llegar como propuesta tipo, se transformó en un modelo único para el país conformándose de manera homogénea para todos los municipios.

Por último, en otro campo, la realización de encuestas de sondeo de opinión pública que se hace muy poco, está vinculada a un tema tecnológico – y aunque con problemas de acceso desde todas las comunas del país- hoy están subocupadas. En fin, todas estas herramientas hoy están en el banco institucional, pero necesitamos tener más fuerza, y eso pasa por un mayor empoderamiento de la ciudadanía. Si logramos esto seremos capaces de tener mayor participación ciudadana.



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BOGOTÁ: ¿DÓNDE ESTAMOS? ¿PARA DÓNDE VAMOS?

Fabio Velásquez¹⁹

INTRODUCCIÓN

“La ciudadanía y su participación serán el eje de la gestión”. Esta frase, que encabeza las propuestas del Plan de Desarrollo de la Actual Administración Distrital, pone de presente la importancia discursiva de la participación ciudadana como horizonte de actuación de las autoridades públicas en la ciudad. En las páginas que siguen se sugerirá un conjunto de hipótesis acerca de cómo se ha traducido ese enunciado en prácticas concretas y qué perspectiva se abre para el inmediato futuro.

De entrada, es importante precisar el campo de análisis. De un lado, el campo teórico: por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos individuales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político. Siguiendo la tipología definida por Nuria Cunill (1991), la participación ciudadana alude a la intervención de distintos sujetos en el escenario público en función de intereses particulares (sustantivos, funcionales, territoriales, etc.).

De otro lado, el universo empírico: el análisis se refiere a la participación ciudadana a través de instancias institucionales, es decir, de espacios creados y reglamentados por normas de carácter nacional o local. Quedan excluidas, por tanto, todas aquellas formas de intervención no institucionales, es decir, que ocurren por fuera de dichos espacios, por ejemplo, los encuentros

19 Foro Nacional por Colombia. Este artículo fue publicado en una versión algo más extensa en: Ana Rico de Alonso, editora: *Bogotá, Sistema Político y Cultura Democrática*. Bogotá, diciembre 2003.

informales entre las autoridades locales y la ciudadanía para resolver situaciones específicas, y las distintas formas de protesta social. Tampoco constituye objetivo de esta reflexión el tema de la organización social de la ciudad, aunque se hará alguna mención a él como referente necesario de análisis.

Las hipótesis contenidas en las páginas que siguen se apoyan en algunos estudios hechos en Bogotá sobre el tema de la participación²⁰, en la investigación sobre la participación ciudadana en Colombia publicada recientemente (Velásquez y González 2003), que documentó el caso de Bogotá, y, especialmente, un ejercicio de indagación sobre cuatro instancias de participación ciudadana en Bogotá²¹, aún en marcha, que incluyó entrevistas a varios funcionarios de la Administración Distrital, la aplicación de una encuesta a una muestra de miembros de las cuatro instancias estudiadas²² y la realización de seis grupos de discusión con algunos de ellos. Se trata de un ejercicio preliminar que no tienen ninguna pretensión de universalidad, pero que sugiere sin duda un conjunto de aspectos claves sobre el funcionamiento de las instancias de participación ciudadana en Bogotá, que no han sido detectados en otros estudios similares.

Dinámicas y lógicas de la participación en Bogotá. Una mirada de conjunto

Fue en la década del 90, luego de la expedición de la Constitución Política de 1991 y de la "cascada legislativa" de los años 1993 y 1994 (Velásquez y González 2003: capítulo 2), cuando se fortalecieron en Bogotá los procesos de participación ciudadana a través de la creación de canales institucionales. El más importante de ellos ha sido, al menos por tradición, el de la planeación participativa. Dos normas, aún vigentes, la reglamentaron: de un lado, el Acuerdo

20 En particular, el trabajo realizado por Oscar Sánchez (2002) y el estudio sobre los encuentros ciudadanos de 2001, elaborado por Fajardo y otros (2002).

21 Los consejos locales de cultura, los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, el consejo territorial de planeación del Distrito y el Consejo Distrital de Política Social.

22 Fueron aplicadas 172 encuestas a una muestra no aleatoria de integrantes de esas instancias, a quienes se les denominará en adelante como agentes participativos. Por tratarse de una muestra no aleatoria, no se pretende realizar ningún tipo de inferencia estadística, pero sí tipificar ciertos rasgos que son relevantes para el análisis de la participación ciudadana en Bogotá.

12 de 1994, el cual estableció las normas sobre formulación de los planes de desarrollo del Distrito y creó, al tenor de lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, el Consejo Territorial de Planeación de la ciudad, encargado de conceptuar las propuestas de plan elaboradas por las respectivas administraciones distritales. De otro, las normas sobre formulación de los planes de desarrollo de las Localidades, el Decreto 425 de 1995 y el Acuerdo 13 de 2000.

Con base en esas normas, especialmente en las dos últimas, se desarrollaron diferentes ejercicios de planeación participativa en las Localidades, primero a través de audiencias públicas, y luego, de los Encuentros Ciudadanos. Las cifras reportadas por varios estudios sobre los Encuentros Ciudadanos son distintas (Fajardo et Al., 2002; Delgado y Carvajal, 2003), pero muestran más o menos la misma tendencia. Según Delgado y Carvajal, con base en cifras entregadas por la Secretaría de Gobierno, en 1998 se llevaron a cabo 440 Encuentros, a los que asistieron 46.818 personas. En 1999, la asistencia se redujo a 35.833 personas y el número de Encuentros a 371, y en 2000 a 31.716 personas (358 Encuentros). En 2001, la asistencia aumentó al nivel de 1998, superándolo levemente (48.482 personas en 270 Encuentros).

Los datos muestran una cierta intermitencia en el proceso, cuyas causas habría que estudiar en detalle, desagregando la información por Localidad y estudiando su comportamiento. Sin embargo, más allá de la cobertura de los Encuentros, interesa examinar el carácter y el alcance de esta experiencia de planeación local con participación ciudadana. No cabe duda a ese respecto que los Encuentros han sido una experiencia participativa importante, por varias razones:

- Han permitido un acercamiento efectivo entre la Administración Distrital, las Alcaldías Locales, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general.
- La Administración Distrital ha podido tener a través de los Encuentros un mejor conocimiento de las realidades locales y realizar cambios institucionales en su seno tanto en materia de definición de competencias como de coordinación interinstitucional.
- Han dado mayor transparencia a la gestión pública, en particular al uso de una parte de los recursos distritales.
- Han incrementado la circulación de información de doble vía entre la Administración Distrital y la población.
- Han hecho posible una asignación racional de una parte de los recursos de inversión del Distrito (30%, aproximadamente, de la inversión de libre asignación).
- Han permitido que personas, organizaciones e instituciones hasta ahora anóni-

mas en la vida pública, tengan mayor visibilidad y puedan incidir en las decisiones colectivas.

Sin embargo, la experiencia de los encuentros ha mostrado limitaciones, no solo jurídicas y técnicas, sino también desde el punto de vista de la participación y la democratización de la gestión pública. En efecto, la toma de decisiones no se ha democratizado, en tanto las prioridades ciudadanas, definidas en el seno de los Consejos de Planeación de cada Localidad pasan por el filtro político de ediles y alcaldes locales, lo que ha abierto en varios casos la puerta a la introducción de sesgos clientelistas en el proceso. De esta manera, se ha generado una tensión entre el “poder social”, representado en la construcción de acuerdos entre los representantes al Consejo de Planeación Local (CPL), y el “poder político”, del cual son depositarios los ediles y alcaldes locales. Es una tensión aún no resuelta, entre participación ciudadana y representación política.

En segundo lugar, los Encuentros Ciudadanos parecen haber estimulado una individualización de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. En efecto, dos de cada cinco participantes en los Encuentros lo hicieron a título individual, no en representación de un grupo o de una organización ciudadana. Si bien ello puede expresar un aumento de la responsabilidad pública individual de los bogotanos y las bogotanas, muestra también una cierta debilidad del tejido social en la ciudad, es decir, bajos niveles de densidad y de articulación. Así, la cultura ciudadana aparece más como una conducta individual que como estímulo para la acción colectiva.

Por otra parte, los Encuentros no fueron precedidos por un proceso de agregación de intereses, lo que, entre otras cosas, explica la importante presencia de participantes a título individual. Así, esos eventos se convirtieron en un escenario de competencia desigual por recursos, antes que una oportunidad para construir acuerdos colectivos. Desigual, en el sentido de que lograba imponer su voluntad o legitimar su proyecto, no tanto quien tuviera más argumentos en términos de prioridad, urgencia o sustentación técnica, sino quien lograra mayor número de apoyos políticos o de aclamaciones de los asistentes. Además, las exigencias técnicas de los proyectos han sido elevadas, lo que vuelve al proceso excluyente para todos aquellos que no logren llenar esas exigencias.

Otro aspecto que plantea interrogantes sobre los Encuentros Ciudadanos es el tema de la “cultura del microproyecto”. Al ser un escenario altamente competitivo por recursos, estos terminan fuertemente atomizados para cubrir

el mayor número posible de proyectos y dejar a mucha gente satisfecha. De esa forma, se pierde por completo la visión de Localidad y se reafirman otras escalas como las válidas y legítimas para la planeación (el barrio, el sector, la cuadra). Lo local deja de ser objeto de la planeación y se convierte simplemente en lugar incidental de la misma.

Además, no se ha dado a través de los Encuentros un empoderamiento de las comunidades locales. Sus demandas terminan adaptándose a las prioridades distritales; los criterios técnicos, además, de los políticos, se imponen ante las prioridades sociales; el clientelismo campea en muchas Localidades, reafirmando su influencia en ellas: en efecto, donde dominan redes de clientela las decisiones de los líderes sociales se respetan, pues ellos hacen parte de tales redes y terminan fortaleciéndolas; y donde no, los actores políticos cambian las prioridades sociales para favorecer sus intereses clientelistas. En ambos casos, el clientelismo ha salido ganancioso.

Finalmente, al tiempo que las identidades barriales se afirman, cosa del todo no despreciable, las identidades locales y distritales se debilitan. El saldo neto es una fragmentación identitaria que obstaculiza el fortalecimiento de lo público distrital.

A estas debilidades de los procesos de planeación local hay que sumar la brecha absoluta que existe entre la planeación distrital y la planeación local, lo cual impide articular esfuerzos, racionalizar recursos y construir “desde abajo” proyectos de ciudad. Ese divorcio, manifiesto en la división del presupuesto de inversión (90% para el Distrito, 10% para las Localidades) impide hablar propiamente de planeación de la ciudad y obliga a distinguir entre lógicas (políticas y sociales) distritales y locales.

La planeación participativa no constituye sin embargo el único espacio de participación en la ciudad, así los informes oficiales y los estudios sobre la participación ciudadana hayan privilegiado este escenario sobre el resto. Existen otras instancias y otras experiencias que, a pesar de su anonimato, persisten y, en algunos casos, han producido resultados concretos. Por ejemplo, la participación ciudadana en los sectores de salud (comités de participación ciudadana en salud, veedurías, comités de ética hospitalaria) y educación (planes educativos institucionales, foros educativos locales y distritales, sistema distrital de bibliotecas públicas, etc.). Hay que mencionar igualmente los consejos de juventud elegidos el año pasado a través de un proceso electoral, con buen nivel de participación de los y las jóvenes. También los Consejos de Cultura, uno de los sectores más organizados en la ciudad, que ha recibido apoyo del

Instituto Distrital de Cultura y Turismo y que muestra resultados tangibles: políticas culturales formuladas con altos niveles de participación, actividades artísticas y culturales en todas las Localidades, estudio de normas, concertación de presupuestos, participación en procesos de planeación local.

Están activos los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios Públicos, los cuales han desarrollado una significativa acción fiscalizadora, de movilización ciudadana y de interlocución con la Administración Distrital y con las empresas de servicios públicos. Recientemente, los Consejos (distrital y locales) de Política Social han participado en un interesante proceso de formulación de política pública para poblaciones específicas, con amplia participación de los sectores interesados²³.

Todo esto indica que existe en Bogotá una amplia infraestructura institucional de la participación ciudadana²⁴. No todos los canales están operando en el presente, pero están ahí, a la espera de ser utilizados como instrumento de democratización de la gestión pública o, al menos, como espacios de encuentro entre personas y organizaciones sociales. En torno a dichos canales, se han desarrollado un buen número de experiencias, de procesos de participación de la ciudadanía, de muy distinto nivel y alcance. Unos tienen mayor permanencia, otros menos, pero cualquiera de ellos es testigo de los procesos que se han desarrollado en su interior.

Sin embargo, no todos esos espacios han tenido igual visibilidad. Con seguridad, los CPL y los Encuentros Ciudadanos han recibido mayor atención por parte de la Administración Distrital y de la propia ciudadanía²⁵, dejando generalmente en el anonimato y, a veces, por fuera de las preocupaciones gubernamentales y ciudadanas a un buen número de escenarios de participación ciudadana en la gestión distrital y local, a pesar de que en torno a ellos se han desarrollado importantes movilizaciones ciudadanas. Una pregunta perti-

23 Pueden ser mencionados otros espacios de participación como las veedurías ciudadanas, los consejos de comunidades negras y de poblaciones indígenas, el Consejo Consultivo de ordenamiento territorial, los consejos ambientales, etc.

24 En un estudio sobre participación ciudadana en Colombia, que documentó, entre otros, el caso de Bogotá, se hizo la contabilización de 26 instancias formales de participación ciudadana en la ciudad (Velásquez y González 2003).

25 Según la Encuesta del Observatorio e Cultura Urbana, los Encuentros Ciudadanos son conocidos por el 32.4% de los informantes, mientras que otras instancias son conocidas por apenas cerca de un 10% de la población.

nente, desde la óptica de la promoción de la cultura democrática en lo que concierne a las responsabilidades gubernamentales, es cómo corregir ese desequilibrio entre las diferentes instancias, en términos de su apropiación por parte de la ciudadanía, y sobre la base de qué hipótesis habría que pensar la participación en su característica complejidad.

Por lo demás, queda una cierta impresión de que la participación es asignada, desde las instancias gubernamentales, preferiblemente a procesos locales antes que a cuestiones distritales, como si en este nivel macro (el Distrito) no fuera necesaria e, incluso, fuera incómoda. Claro ejemplo de esta dualidad de la política pública es el apoyo discriminando que las administraciones distritales le han dado al Consejo Territorial de Planeación en comparación con el respaldo institucional y financiero dado a los Consejos de Planeación Local. Así, las grandes decisiones distritales (90% del presupuesto de inversión) quedan en manos casi exclusivas del gobierno distrital, mientras que la participación queda confinada a lo local y alo microbarrial (10% del presupuesto). Esto suscita el interrogante de si cabe incorporar a la ciudadanía en las grandes decisiones y, en ese caso, cómo darle una mayor relevancia y vigor a las instancias distritales de participación.

El funcionamiento de la participación ciudadana

Los interrogantes planteados en el apartado anterior obligan a trascender el análisis de conjunto y a mirar más de cerca la forma como están operando las instancias de participación ciudadana en la ciudad. En otras palabras, hay que examinar, a partir del análisis de casos concretos, qué tanto se está promoviendo desde la Administración Distrital la participación ciudadana en la gestión pública, quiénes intervienen en esos espacios y qué balance puede hacerse del ejercicio de la participación que pueda nutrir formulaciones de política pública.

Para cumplir ese propósito, se hará referencia a continuación a los resultados obtenidos a partir de la aplicación de una batería de indicadores a las cuatro instancias de participación ciudadana mencionadas al comienzo de este ensayo. Se trata de escenarios de participación muy diferentes entre sí en cuanto a su composición, su carácter, su alcance, la escala de su acción y los interlocutores de cada una de ellos. Sin duda, es un universo limitado, pero brinda una información que puede ayudar a comprender lógicas y dinámicas que hasta ahora no han sido objeto de una mirada atenta por parte de los analistas en este campo.

Una primera pregunta se refiere al papel jugado por los las entidades gubernamentales distritales y locales en materia de apoyo y fortalecimiento de la participación. Tradicionalmente (léase “en la última década”), la participación no ha sido una preocupación central de las políticas públicas distritales. En la década del 90, el Distrito no contó con una política definida de participación ni desplegó acciones coordinadas en ese campo. La referencia al tema, por ejemplo en los planes de desarrollo, siempre fue secundaria y retórica, más en unas administraciones que en otras.

El Plan de Desarrollo actualmente vigente enuncia una intencionalidad diferente (Velásquez 2003b): “La ciudadanía y su participación serán el eje de la gestión”. Esta es la primera de las nueve políticas generales del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas de Bogotá 2001-2004. Su enunciado es muy importante pues define en parte el talante de la propuesta de la actual administración. Y, aunque no se explica el contenido de esa afirmación, el enunciado de las restantes políticas brinda pistas para comprender su alcance. En efecto, se trata de políticas orientadas a fortalecer la descentralización, a priorizar el gasto social, a promover la confianza, la perspectiva de género y el desarrollo del tejido social en sus dimensiones regional, étnica y cultura. En otras palabras, en su conjunto, estas nueve políticas apuntan a lo que Boaventura de Sousa Santos (2003) llama la demodiversidad y la ciudadanía de alta intensidad.

El plan concreta ese propósito en el objetivo de cultura ciudadana y, dentro de éste, en la estrategia de cultura democrática. Esta contempla como uno de sus programas el de “procedimientos para decidir”, cuyos proyectos prioritarios son el de participación ciudadana (“acciones orientadas a garantizar que la ciudadanía tenga un conocimiento suficiente de las distintas opciones de participación en los asuntos públicos y sus derechos políticos y ciudadanos”) y el de canales democráticos (“fortalecimiento de los canales de discusión pública y las instancias de participación democrática”).

¿Cómo se han concretado tales enunciados? La actual Administración Distrital ha venido desarrollando tareas de apoyo a las cuatro instancias seleccionadas, con mayor ímpetu en unas que en otras. Por ejemplo, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) ha llevado a cabo una labor muy interesante de apoyo a los Consejos de Cultura y, en general, al Sistema Distrital de Cultura, a través de programas de capacitación, de espacio de concertación de la política pública, de un cuerpo de gestores adscritos al Instituto, que apoyan la labor de los consejeros en las Localidades, de respaldo a los consejeros para que participen en instancias como los consejos de planeación, en fin, de la inversión de importantes recursos anuales.

El Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), con ocasión de la formulación de políticas sociales para grupos poblacionales, le ha dado un lugar preciso a los Consejos Locales y al Consejo Distrital de Política Social en la perspectiva de que se convierta en polo importante de opinión e incidan en la definición de la adopción final de dichas políticas.

Con respecto a los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos, la situación es un poco ambigua, pues no está claro ni para las autoridades distritales y locales ni para los propios vocales de control quién o quiénes son los interlocutores directos de los Comités, si las empresas de servicios, los alcaldes locales, la Superintendencia de Servicios (organismos del nivel nacional) o el Alcalde Mayor de la ciudad. No obstante, la Veeduría Distrital y las Empresas de Servicios públicos, junto con la Superintendencia, han firmado un convenio para desarrollar acciones de apoyo y fortalecimiento de los Comités. Esa ambigüedad ha generado sin embargo una cierta distancia entre los vocales y las autoridades distritales que, como se verá luego, influye de manera determinante en sus relaciones cotidianas.

El Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTP) es probablemente una de las instancias de participación que menos apoyo ha obtenido de la Administración Distrital a lo largo de su desempeño desde 1995. El respaldo dado ha sido frágil y en buena medida instrumental, en el sentido de que se convoca al Consejo para que cumpla la labor de la ley, pero poco se le considera como un interlocutor de los problemas de la ciudad. Recientemente, esa actitud ha cambiado. La dirección del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) decidió otorgarle un papel más importante al Consejo y lo ha convocado para trabajar en la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá. Habrá que ver si en los próximos meses si ese llamado contribuye a reforzar el papel del CTP en la planificación de la ciudad o si es de nuevo un uso instrumental de ese espacio para cumplir con las formalidades de la ley.

Sin duda, hay otros frentes en los cuales algunas dependencias vienen trabajando, por ejemplo, el Departamento de Acción Comunal Distrital con los Consejos de Juventud, la Contraloría Distrital, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), la Secretaría de Salud, etc. Sin embargo -y este es el punto central- esas acciones no hacen parte de una estrategia de conjunto de la Administración Distrital con respecto a la participación ciudadana. Corresponden más a lógicas institucionales y, en ocasiones, a esfuerzos individuales de funcionarios comprometidos con la participación.

Esta ausencia se refleja en por lo menos tres hechos: en primer lugar, la inexistencia de un enfoque conceptual compartido por las distintas dependen-

cias sobre el tema de la participación. Ha habido en los últimos años un esfuerzo por avanzar en dicha conceptualización, pero el resultado ha sido que cada entidad maneja su propia noción, no necesariamente afín a la de las otras dependencias. Para citar solamente unos ejemplos, el DABS pone el énfasis en la acción colectiva y el bien común, mientras que la Veeduría Distrital se refiere en su noción más a los resultados del proceso (equidad, solución del conflicto, transparencia); el DAPD habla de la construcción de un orden social, mientras que el IDCT pone el acento en la intervención de los asuntos públicos.

No se trata, por supuesto, de que haya una definición única ni un discurso homogéneo al que cualquier iniciativa debe someterse como mandato imperativo, sino de que existan acuerdos mínimos explícitos sobre el concepto, que permitan trabajar hacia objetivos comunes y por rutas consensuadas en el seno de la Administración Distrital. La construcción de esos acuerdos mínimos es importante en la medida en que se pueda contar con un lenguaje común. Como bien se sabe, el lenguaje no es solamente un código de comunicación sino también un instrumento para crear y re-crear la realidad.

En segundo lugar, debe resaltarse la inexistencia de una entidad del Distrito que aparezca como cabeza visible encargada de coordinar la formulación y ejecución de la estrategia de participación, y como interlocutora de los agentes participativos y de la ciudadanía en general. Hoy día, la Secretaría de Gobierno y el Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito (DAAC) aparecen como entidades responsables del impulso al sector, pero esa función no está definida en términos claros, ni existen suficientes niveles de coordinación con otras entidades (el IDCT, el DABS, la Veeduría Distrital, etc.) que por su cuenta han venido impulsando procesos participativos y de organización social en su respectivo universo de intervención.

Finalmente, como consecuencia de lo anterior, es escaso el diálogo interinstitucional y la coordinación de acciones entre las distintas entidades distritales. Se ha hecho un esfuerzo a través del grupo transversal de participación, pero su esfuerzo y sus resultados no son tan visibles y contundentes como se pudiera esperar de ese tipo de instrumento.

Los agentes participativos²⁶ de esas cuatro instancias son buenos in-

26 Por agentes participativos se entiende el conjunto de personas que a título individual o en representación de una organización, un sector o un segmento territorial actúan como miembros de una instancia participativa. Por ejemplo, los consejeros de planeación o los de cultura, los vocales de control o los miembros de los Consejos de política social y de juventud.

térpretes de esa situación. Según la encuesta aplicada a 172 de ellos, el 70.3% opina que la Administración Distrital sí apoya la participación en Bogotá, pero califican de manera muy regular el apoyo brindado hasta ahora (4,14/7, lo que equivale a 2.96/5). El 30% restante opina que el Distrito no ha apoyado ni está apoyando la participación. Aducen entre las razones principales que el gobierno no tiene una política clara de participación ciudadana (57.4%) y a que a los políticos no les interesa apoyar la participación (24.5%).

La actitud es más crítica con los alcaldes locales. Solamente la mitad de los encuestados creen que las alcaldías locales promueven la participación ciudadana. Las razones expresadas son parecidas: de un lado, piensa que los Alcaldes locales no tienen una política clara de participación en sus respectivos territorios (25.5%); de otro, que el alcalde local no entiende la importancia de la participación (50.9%).

Los líderes sociales coinciden en ese concepto: no sienten apoyo por parte de las autoridades locales y distritales, quienes, según ellos, no están muy interesados en ese tema, por lo que, salvo en el caso de los Consejos Locales de Cultura, no logran reconocer el potencial de la participación para la toma de decisiones. Incluso, aunque el comportamiento de un buen número de servidores públicos ha cambiado en su relación con la ciudadanía y sus representantes, piensan los líderes que esa relación sigue siendo más vertical que horizontal y que, en no pocos casos, los servidores públicos tienden a tutelar la participación o a convertirla en un instrumento de legitimación de las decisiones de política pública.

Esta percepción no es exclusiva de los agentes participativos de los líderes sociales. Funcionarios de rango medio y alto de distintas entidades distritales la comparten. En un grupo focal realizado hace poco menos de un año, en el que participaron funcionarios de seis entidades del Distrito, todas ellas comprometidas con procesos de participación ciudadana, se llegó prácticamente a la misma conclusión: no existe una estrategia clara de apoyo a la participación, lo que la deja más o menos huérfana de posibilidades de desarrollo y bienestar. De igual manera, un ejercicio realizado hace un poco más de un año, a través del cual los responsables de la promoción de la participación en la gran mayoría de las dependencias del Distrito intercambiaron sus experiencias y trabajaron sobre la hipótesis de la coordinación de su trabajo, arrojó el mismo resultado: no existe una política distrital de participación ciudadana en la actual administración (Sánchez 2002).

¿Qué factores pueden explicar esta ausencia de estrategias de participa-

ción ciudadana en el Distrito? A manera de hipótesis, pueden señalarse por lo menos tres: en primer lugar, la propia complejidad del sistema. La infraestructura participativa existente en Bogotá es variada en su carácter, en su composición y en su funcionamiento. Podría, incluso, decirse que es excesiva en tamaño (número de instancias existentes). Intervienen, además, una gran cantidad de actores y se mueven en su seno diversas lecturas de la realidad y una amplia gama de intereses y aspiraciones, individuales y colectivas. Articula lo distrital y lo local y, por tratarse de procesos que operan en la esfera pública, establece vínculos con el mundo de la política. Diseñar una estrategia para un sistema tan complejo, que introduce progresivos niveles de incertidumbre sobre los conductos de los agentes participativos a medida que se vuelve más complejo, no es tarea fácil. Sin embargo, no por ello hay que dejarla de lado.

Un segundo factor tiene que ver con el peso que la actual Administración Distrital le ha dado a la estrategia de cultura democrática consignada en el Plan de Desarrollo. Todo indica que el gobierno distrital le ha dado mayor relieve al tema de la cultura ciudadana (cumplimiento de normas, celebración de acuerdos y mutua ayuda) que al de cultura democrática, especialmente en lo que toca a la dimensión de la participación ciudadana. Y le ha concedido mayor interés a los deberes individuales que a la acción colectiva en función del ejercicio y la exigibilidad de derechos.

Un tercer factor en la falta de estrategias de participación ciudadana en el Distrito, ha sido la ausencia de una presión ciudadana suficiente a favor de una mayor apertura del gobierno distrital a la iniciativa social y de un mayor esfuerzo de las autoridades distritales y locales a favor de la participación ciudadana. Hace parte de la cultura política de amplios sectores de la ciudadanía acudir al escenario público en busca de la satisfacción de necesidades específicas o de la reivindicación de derechos y, si acaso, con la intención de incidir en la asignación de recursos para su territorio. Esas demandas tienden a ser atomizadas, pues se refieren a ámbitos muy particulares, lo que impide una mayor contundencia en la labor de una gran cantidad de líderes que piden apertura de espacios de diálogo con las autoridades públicas. De esa manera, la movilización de muy diferentes grupos y organizaciones no logra “pellizcar” al gobierno distrital para que defina una política de participación ciudadana²⁷.

27 Recientemente, el Distrito contrató a una entidad universitaria para que diseñe esa política de participación ciudadana, pero ello no fue el resultado de una demanda ciudadana, sino de la voluntad y la conciencia de un conjunto de funcionarios que entendieron que sin esa política los esfuerzos de todos pueden perderse o producir efectos pobres.

Un segundo gran aspecto del funcionamiento de la participación ciudadana en Bogotá se refiere al perfil de los agentes participativos en las cuatro instancias estudiadas. Desde el punto de vista socio-demográfico, los agentes participativos son en su mayoría hombres (70.3%), relativamente jóvenes (casi la mitad tienen entre 26 y 45 años), con un alto nivel de escolaridad (70% tienen estudios universitarios de pre y post-grado), de estratos medio y bajo (90%), con un nivel de desempleo cercano al promedio urbano nacional (16.3%).

Siete de cada diez agentes participativos nacieron en Bogotá o en el altiplano cundi-boyacense y en su gran mayoría residen hace más de 10 años en Bogotá. Tres de cada cuatro han vivido en su Localidad por más de diez años.

Estas cifras señalan un alto potencial para la participación, desde el punto de vista de la edad de los agentes participativos, desde su calificación y de su experiencia en Bogotá y su respectiva Localidad. Hay un desequilibrio de género que llama la atención, el cual ratifica la hipótesis de una división sexual del trabajo en el liderazgo comunitario: más mujeres están en las tareas de movilización y organización, mientras más hombres ejercen los cargos de representación y de decisión.

Existen diferencias entre las instancias estudiadas: el índice de masculinidad es mayor entre los vocales de control de los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios; los vocales tienen un promedio de edad más alto, mientras los consejeros de cultura, por ejemplo, son más jóvenes; la escolaridad es mayor entre los consejeros de cultura y los miembros del CTP que en los vocales de control. En los Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos el peso de los estratos medio y bajo es mayor, mientras que en el Consejo de Planeación sus miembros pertenecen más a estratos medio-alto y alto. El desempleo es mayor entre los vocales de control que en el resto de los agentes participativos.

En general, puede decirse que las personas que integran las instancias estudiadas son experimentadas en el manejo de actividades colectivas: el 71% tiene más de cuatro años de experiencia en cargos de representación. Una tercera parte del total (50% en el caso de los Comités de Desarrollo y Control Social) pertenecen a otras instancias de participación (polimembresía). Esa experiencia es mucho mayor en los miembros de los CTP y los vocales de control y está muy ligada a su pertenencia a organizaciones de diferente índole, especialmente sustantivas y territoriales: siete de cada diez agentes pertenecen por lo menos a una organización (94% en el caso del CTP). Ese respaldo organizativo, exigido por la norma pertenecer a algunas instancias, es fundamental en términos de representatividad de los agentes, así como de respaldo colectivo a sus iniciativas.

Los agentes participativos tienen una fuerte identidad como líderes sociales, antes que como líderes políticos. Solamente unos pocos, especialmente en el caso del CTP²⁸, declararon representar a organizaciones políticas. Este hecho es de gran importancia desde la óptica de la autonomía de los agentes participativos y, en consecuencia, de su capacidad de interlocución y negociación con otros agentes, especialmente con agentes políticos. Dicha identidad tiene una doble cara: de una parte, como dirigentes de un determinado sector, organización o segmento territorial. De otra, como "puentes" entre la base social a la cual representan y el mundo de la política (partidos, Estado).

Ambos aspectos ponen de relieve la cuestión del liderazgo social y de la relación entre los agentes participativos y sus respectivas bases sociales. En ese sentido, el discurso de los primeros está cargado de alusiones de corte democrático: decisiones colectivas, contacto con la gente, rendición de cuentas y, en la mayoría de los casos, concertación con las autoridades locales y distritales. Ello se aprecia en el contacto frecuente que los agentes participativos dicen tener con sus respectivas bases: el 75% de ellos lo hacen frecuentemente. Sin embargo, esos contactos, según lo declaran los propios agentes, son básicamente para entregar información, consultar opiniones y recoger iniciativas. En menor proporción los contactos se realizan para rendir cuentas o para tomar decisiones. Queda así el interrogante de si el discurso democrático que se oye en labios de los agentes participativos se corresponde de manera suficiente con prácticas democráticas²⁹.

De todos modos, existe un alto nivel de compromiso de los agentes participativos con su rol de representación e intermediación: el 93% de los encuestados declararon su intención de seguir perteneciendo a sus respectivas instancias. A ello se suma que el promedio de dedicación al trabajo comunitario es de 10.3 horas por semana, es decir, un cuarto de tiempo (52.5% de los vocales de control dedican más de 20 horas semanales a su trabajo). Más aún, el 76.4% de los agentes participativos estarían dispuestos a dedicar más tiempo al trabajo en su respectiva instancia (83.3% en el caso del CTP).

En síntesis, tanto el perfil demográfico como la experiencia en cuestiones comunitarias y su identidad y compromiso muestran, de parte de los agentes participativos, un alto potencial social para la participación, lo que contras-

28 Debe recordarse que en el CTP participan 20 ediles en representación de sus respectivas localidades.

29 Responder esa pregunta implica hacer una indagación que no hizo parte de esta consulta.

taría con la indefinición de una política clara en materia de participación ciudadana por parte de la Administración Distrital, con excepción del Sistema Distrital de Cultura.

Cabe mencionar algunos rasgos de la operación de las instancias participativas. Una primera característica es la diferencia entre instancias distritales y locales en términos de la continuidad y en su trabajo. Las primeras son más intermitentes, las segundas más constantes en su labor. El Consejo Distrital de Política Social ha tenido cuatro reuniones desde que fue creado hace un año. El CTP ha trabajado en coyunturas específicas (elaboración de conceptos sobre los planes de desarrollo y sobre el plan de ordenamiento territorial y, recientemente, en la modificación del POT), pero no tienen un ritmo continuo de reuniones. En cambio, los consejos distritales tienen su agenda de trabajo (reuniones, actividades, etc.) durante el año casi sin interrupción.

Pero más que la continuidad o discontinuidad, lo que interesa es señalar que en todos los casos, salvo quizás en el de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos, es la Administración Distrital la que ha tenido la iniciativa para que las instancias funcionen y cumplan con su trabajo. Esto ha generado un cierto nivel de dependencia de estas instancias con respecto a la iniciativa que pueda y quiera tener el gobierno distrital. En contrapartida, se aprecia, con contadas excepciones un bajo nivel de iniciativa de los agentes participativos y sus organizaciones. Son probablemente los vocales de control los que operan más autónomamente, debido en parte al carácter de su trabajo y, en parte también, a la falta de claridad sobre quienes son sus interlocutores. Este es probablemente uno de los talones de Aquiles de la participación en Bogotá.

Esa debilidad se acentúa por el déficit de información que caracteriza el funcionamiento de estas instancias. Es cierto que la circulación de la información ha aumentado en el Distrito en los últimos años. Sin embargo, son mayores los vacíos que los propios líderes detectan. En general, manejan información sobre planes de desarrollo (distrital y locales), sobre presupuestos de inversión y sobre el marco normativo que sostiene su actuación. Pero los agentes participativos no cuentan con información de carácter técnico (indicadores de gestión, diagnósticos, estudios sobre temas de su interés, líneas de base, etc.) que son vitales para la toma de decisiones y para el diseño de estrategias de inversión.

En algunos casos, esa imposibilidad de acceder a la información se explica porque simplemente no existe. Y la que está en manos de las distintas

dependencias de la Administración Distrital o no es solicitada o no fluye fácilmente hacia la ciudadanía y sus representantes. Incluso, algunos de ellos la han tenido que comprar y muchos acuden, con sobrada razón, al derecho de petición como mecanismo para recabar la información.

Otra debilidad en la operación de las instancias de participación es la ausencia de intercambios, relaciones y coordinación entre las instancias locales y su correspondiente instancia distrital. Salvo en el caso del Sistema Distrital de Cultura, en las demás instancias estudiadas esa articulación brilla por su ausencia. En la reunión tenida con alguno de los representantes de los sectores sociales en el Consejo Distrital de Política Social se señalaba precisamente ese divorcio con los Consejos Locales de Política Social (CLOPS). Pero el caso más notorio es, como ya se señaló, el de la planeación: "El CTP y los CPL son dos mundos apartes" afirmó una de las personas entrevistadas para esta consultoría. La instancia distrital y las locales se rigen por normas diferentes y el trabajo de cada una de ellas no tiene para nada como referente a la otra. De ninguna manera se podría hablar en ese caso de "sistema de planeación distrital".

Lo que sí se advierte con mayor claridad es el apoyo de distintas organizaciones al trabajo de cada una de las instancias, base para la formación para futuras redes de acción. Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos trabajan en llave con las Juntas de Acción Comunal y otras organizaciones territoriales, así como con el sector privado. Los Consejo Locales de Cultura tienen a su lado las organizaciones artísticas y culturales y otras organizaciones sustantivas, especialmente de jóvenes que colaboran con su trabajo. Por su parte, el CTP ha recibido un importante apoyo de los gremios empresariales y de las ONG's que tienen representantes en su seno.

Ese apoyo tiene ritmos e intensidad diferentes en cada caso y depende mucho del liderazgo que ejerzan los agentes participativos. Pero, en general, ese nexo entre organizaciones sociales e instancias de participación se ha mantenido y se revela como una de sus mayores fortalezas.

Así, pues, las instancias tienen unos referentes muy precisos para su desempeño: en primer lugar, la Administración Distrital. Es probablemente el más importante apoyo y, en consecuencia, el más directo interlocutor de los agentes participativos. En segundo lugar, las redes sociales de apoyo, que sirven de fuentes de demandas e iniciativas, pero también de respaldo y co-

operación solidaria a los agentes participativos. En tercer lugar, la iniciativa de los líderes y, finalmente, las demandas de la población³⁰.

¿Qué balance hacen de su experiencia los propios agentes participativos? Puede decirse que lo resumen en una mezcla de complacencia y desencanto por los resultados de su trabajo. Complacencia por los logros obtenidos, desde los más personales (conciencia sobre la importancia y los efectos de la participación, mayor conocimiento de la ciudad, contacto con gente muy distinta, reconocimiento, etc.) hasta aquellos que han logrado cambiar, así sea parcialmente, su entorno mediato e inmediato (incidencia en políticas públicas, financiación de proyectos para su respectiva comunidad, movilización ciudadana, fortalecimiento organizativo, mejores servicios públicos en su barrio, etc.).

Desencanto, por lo que no se ha podido hacer y por las dificultades para concretar un ejercicio de la participación que incida realmente en las decisiones colectivas. Entre ellas, mencionan los agentes participativos la dificultad para trabajar unidos, la hegemonía de líderes “politiqueros” y el fortalecimiento de las redes clientelistas, la distancia, aún no salvada del todo, entre la norma y la realidad o entre el discurso y la práctica, la dificultad para incidir en las políticas públicas distritales y el bajo o nulo reconocimiento social del trabajo realizado por ellos.

Un aspecto de interés para la comprensión de ese sentimiento ambiguo es la manera como esa mezcla de satisfacción y frustración es interpretada por distintos agentes. Por ejemplo, los vocales de control inclinan la balanza del lado de los logros, y los interpretan como triunfos en una lucha sin cuartel contra un Estado al que se le califica, casi por definición, como enemigo corrupto. Así, los Comités de Desarrollo y Control Social son tenidos como un espacio de reivindicación, como escenario de lucha, como campos de batalla para exigir derechos, no para obtener favores, ni siquiera para construir propósitos comunes con el Estado. En consecuencia, la participación termina siendo concebida como una confrontación, no tanto una oportunidad de diálogo y concertación, a través de la cual se le “arrancan” al Estado recursos, programas y acciones a favor de los más pobres.

En esta lectura de la participación no hay lugar para la idea de democratizar la gestión pública, pues ello significaría un ablandamiento del Estado au-

30 Este tema, de gran importancia para establecer los vínculos entre instancias de participación y demandas sociales, constituye sin lugar a dudas uno de los temas prioritarios de investigación en el inmediato futuro.

toritario y una entrega del movimiento social. La participación es una lucha de poderes antagónicos, una confrontación de suma cero.

Otra es la lectura, en el campo opuesto, de los consejeros locales de cultura. También se señalan alegrías y tristezas y, al igual que los vocales de control, resaltan más las primeras que las segundas. Pero son tenidas como fruto de un nuevo tipo de relación con el gobierno distrital, en la que ocupan un lugar central las ideas de concertación, trabajo mancomunado, diversidad, deliberación democrática y nuevos liderazgos. Incluso, los fracasos son entendidos como producto de la ausencia de condiciones (normativas, técnicas, políticas y culturales) para la implantación de esa nueva relación entre el Estado y la sociedad a través de los canales de participación ciudadana³¹.

Estas posturas tienen implicaciones importantes sobre la forma como se ejerce la participación y sobre el tipo de relaciones que se van tejiendo entre los agentes participativos y el Estado. Y, por ende, inciden en los resultados finales del ejercicio participativo.

Las fracturas

Lo que queda claro del análisis realizado en las páginas anteriores es que, aceptando logros y fracasos de parte y parte (de la Administración Distrital, de un lado, y de la ciudadanía y sus agentes participativos, de otro), hay que reconocer que la participación ciudadana en Bogotá presenta una serie de fracturas que le impiden convertirse en instrumento de democratización de la vida urbana. Entre tales fracturas, cabe mencionar las siguientes:

- Fractura entre las distintas instancias de participación, en la medida en que cada una obedece a su propia lógica y que no existen en todos los casos puentes que las comuniquen entre sí.
- Fractura entre lo distrital y lo local. En general, se trata de dos universos diferentes que transitan por caminos paralelos y a veces divergentes. Cada uno

31 No significa ello que no haya una postura crítica de los consejeros de cultura frente a la Administración Distrital. La hay y, por momentos, es bastante explícita. Pero surge menos de una definición a priori del Estado como enemigo y más del sentimiento de que el Estado no cumple su papel dentro del libreto democrático.

posee su propia lógica interna y difícilmente aparecen puntos de encuentro que permitan articular propósitos y acciones³².

- Fractura entre lo social y lo político, entre participación ciudadana y representación política. Operan como poderes antagónicos, cuya relación transita más por caminos de tensión y rechazo que de mutuo reconocimiento.
- Fractura entre lo individual y lo colectivo. Ambos polos se plantean como un dilema (lo individual vs. lo colectivo) en los procesos de construcción de racionalidades colectivas. Es la dualidad cultura ciudadana / cultura democrática, tal y como han sido concebidas por la actual administración, que puede traducirse en un antagonismo entre intereses particulares e intereses generales.
- Fractura entre líderes sociales y sus bases. Aunque es de menor envergadura que las anteriores, implica una ruptura entre unos y otros que puede generar comportamientos similares a los que se dan en la esfera política (divorcio entre representantes y representados).

Algunas son más profundas que otras, pero su cruce deja a la vista una realidad agrietada que no se derrumba porque existen muchas personas y grupos que piensan que la participación tiene sentido para sus vidas. No obstante, ese agrietamiento obliga a pensar en recomponer la realidad de la participación en la ciudad a través del diseño de correctivos que articulen lo que en este momento se encuentra desarticulado.

Algunos retos

El fortalecimiento de la cultura democrática en la ciudad, a través de la participación ciudadana en instancias institucionales, implica enfrentar algunos retos que la propia realidad ha venido imponiendo en los últimos años. Cuatro de ellos parecen fundamentales y, a la vez, prioritarios:

- Tener una idea clara de lo que queremos de la participación ciudadana: ¿Cumplir con un requisito de Ley? ¿Reducir las tensiones y conflictos en la ciudad?

32 El IDCT ha hecho un importante esfuerzo por evitar dicha fractura trabajando con la hipótesis de Sistema Distrital de Cultura. Los resultados positivos están a la vista; aceptando que pueden ser mejores.

¿Abaratar los costos de bienes y servicios públicos? ¿Legitimar decisiones ya tomadas? ¿Propiciar la movilización ciudadana en torno a un pacto democrático de mejoramiento de calidad de vida?

- Identificar un mecanismo, una hipótesis, que permita superar las fracturas de la participación y fortalecer las articulaciones sociales y políticas, sobre todo aquellas de suma positiva. La idea de un sistema distrital de participación ciudadana podría ser esa hipótesis que organice y articule lo que actualmente existe y lo potencie a favor del bienestar colectivo. La experiencia de funcionamiento del Sistema Distrital de Cultura puede ser alentadora, pues, a pesa de sus límites, ha rendido importantes frutos. Las ventajas de la idea de sistema están a la vista: permite establecer relaciones claras entre sus componentes (instancias) y niveles (lo distrital – lo local); vuelve más fluida la relación entre actores sociales y políticos; articula iniciativas “desde abajo” y “desde arriba”, lo que incide favorablemente en la calidad y cantidad de las políticas públicas; permite, en consecuencia, una mejor asignación de los recursos; agiliza los flujos de información en múltiples direcciones; en fin, asegura una cierta continuidad de las políticas públicas.
- La participación ciudadana debe operar a la luz de principios de racionalidad colectiva y de fortalecimiento de lo público. En tal sentido, es necesario poner en marcha estrategias que permitan darle continuidad a los cambios en la cultura ciudadana y en la acción solidaria para garantizar una mejor calidad de vida en la ciudad.
- El sistema distrital de participación ciudadana debe estar afincado sobre una base social firme, sólida, densa, plural, que estimule la acción colectiva.

La participación es, a la vez, un fin en sí y un medio para el logro de objetivos societales. Por tanto, es necesario precisar el para qué de la participación. Ella sólo tiene sentido como instrumento para enfrentar cualquier forma de exclusión y para contribuir a una mejor toma de decisiones colectivas. En otras palabras, el reto de la participación no es tanto cambiar una norma o definir una u otra metodología –lo que no deja de ser importante- sino fortalecerla para trabajar por una ciudad incluyente, respetuosa de los derechos ciudadanos. En últimas, lo que reclaman los bogotanos y las bogotanas es el derecho a la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- ESCOBAR, Arturo, Sonia ALVAREZ y Evelina DAGNINO (2001)
Política cultural y Cultura Política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos. Bogotá: Taurus.
- FAJARDO, Oscar, Nelson LUGO y María Dolores SÁNCHEZ (2002)
Formulación participativa de los planes de desarrollo de las localidades de Bogotá 2002-2004. Bogotá: Fundación Corona.
- SÁNCHEZ, Oscar (2002)
Elementos para una propuesta de coordinación de las acciones gubernamentales de promoción de la participación ciudadana que se adelanta en Bogotá, como mecanismo para propiciar cultura democrática en la ciudad. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Observatorio de Cultura Urbana.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2003)
Conferencia central en la inauguración del Foro Social Mundial Temático de Cartagena, Junio de 2003.
- VELÁSQUEZ, Fabio (2003)
La estrategia de cultura democrática en Bogotá, Cuarto informe de la Consultoría sobre participación y formulación de recomendaciones para la estrategia de cultura democrática en Bogotá. Bogotá: DAACD.
- VELÁSQUEZ, Fabio y Esperanza GONZÁLEZ (2003)
¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona. En: www.fundacioncorona.org.co

COMENTARIO FINAL: DESAFÍOS DE LA GESTIÓN TERRITORIAL PARTICIPATIVA

Raúl González³³

Si entendemos el concepto de gestión en su sentido más amplio, es decir como idea de una dirección socialmente orientada que se orienta a construir materialidad y simbología local, entramos en una dimensión que es la política. En el municipio que se está tratando de bosquejar, hay una idea de un municipio que busca conectarse con la sociedad. Me parece importante intentar contextualizar este municipio que estamos tratando de figurar; no sólo debemos entenderlo como la expresión de una idea de Estado más descentralizado, sino que en sí mismo necesita resolver el lugar de la política, es decir del Estado en la vida social.

Hay muchas experiencias que no tienen nombre, y al no tener nombre, tampoco logran hacer sentido para los debates. Por ejemplo la tensión entre la relación Estado-Mercado y su expresión en la gestión local. Un ejemplo es que a escala local se opera con una noción desarrollista, donde las Secretarías de Planificación vienen formulando Planes de desarrollo Comunal desde hace varios años y las estrategias de desarrollo regional pasan a ser parte del *modus operandi*. Se trata de producir una juntura que busca intencionar vías locales y regionales de desarrollo, lo que choca con la conceptualización más liberal que domina el país.

Es necesario poner nombre a esto, para tener posibilidad de mayor despliegue de experiencias que hoy están en juego. En el caso del municipio hay que decir que lo necesita doblemente, porque el sistema de acción pública chileno anterior al año 73 tuvo un asentamiento por vías distintas al municipio y hoy ocupa un espacio diferente. En esta realidad con mayor fuerza necesita tener una cierta idea de cómo este Municipio se ubica en el conjunto de la sociedad.

33 Director de la Escuela de Economía de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile.

En este sentido hay que entender más cómo funciona el Estado, cuáles son sus lógicas, que este no es un bloque monolítico, sino un conjunto de componentes que tienen lógicas propias diferentes. Los componentes del Estado definen ciertas lógicas: recursos, prestigio hacia la sociedad, relevancia posible en los presupuestos, etc. Pero en las exposiciones de casos hay elementos interesantes que nos indican cómo se producen los procesos; estos ocurren no sólo desde el nivel central, sino también emergen de acciones desde los niveles locales hacia arriba.

Ello nos conduce a la relevancia del rol territorial de la gestión local, a la pregunta por como ir contorneando una aproximación y una estrategia más territorial. En un estudio de los 90 en Europa respecto de experiencias de desarrollo local, se mencionaba los 10 ó 12 factores de éxito. Uno de ellos era la escala pertinente de acción, a veces definido como campo pertinente de acción. En otro estudio, de los años 70 para producir nuevas utilizaciones comunales de los servicios (Inglaterra), donde se trataba de precisar las escalas pertinentes de acción servicio por servicio, se llegó a la conclusión que para aseo, salud, electricidad, etc., las escalas pertinentes técnicamente viables para el crecimiento de cada uno eran distintas.

Por ejemplo, la experiencia de AMDEL, es interesante extrapolarla desde ese punto de vista; de cómo sin perder su campo de acción original, ha logrado ir definiendo un campo de acción mayor que permite enfrentar problemáticas que no era posible enfrentar en cada una de las realidades locales iniciales, si no los enfrentaban de manera conjunta. Cuando los alcaldes producen esos campos de acción mayor, sienten que abandonan la jurisdicción propia que tienen definida. Pero eso se puede invertir: la única forma de asumir bien esa jurisdicción propia es cuando se establece el campo de acción mayor. Aparecen más propias ciertas escalas cuando se miran desde un ángulo y no de otro. Por ejemplo, el tema económico: hay una masa mínima de recursos económicos que deben ser movilizados para producir despegue y que obliga a ciertos campos mínimos desde los cuales se inicia una acción

Además si se quiere producir una política de carácter integrado, la necesidad de determinar esa escala pertinente de acción que sea adecuada también para la acción ciudadana es un tema extraordinariamente complejo y decisivo.

Desde el ámbito de lo social, hay que seguir insistiendo en la idea

del rol territorial. Creo que hay que pensar cómo se está dando esta territorialización en lo sectorial. Hoy se plantea como un desafío, pero este viene desde fines de la década del 80 cuando se plantearon que en la política social los tres desafíos más importantes eran: la descentralización, la participación y la intersectorialidad. A fines de los 90 se sigue planteando lo mismo.

Respecto de lo sectorial, no sólo hay un tema de oposición sector-territorio, sino también hay factores que alimentan una lógica territorial. Dos sectores que alimentan enormemente una visión más territorial son salud y educación. Las experiencias que vimos de salud, en el fondo concretan los viejos ideales de principios de los años 70, cuestionan la salud mecanizada, tecnologizada, curativa, y dan cuenta de una nueva filosofía para abordar la problemática que conduce a una perspectiva más territorial, y esta aparece como necesario para resolver los problemas presentes en el sector.

El caso de educación también es un factor. En el siglo XIX la tarea de construcción de nacionalidad recae en aparatos centrales educativos, así como recaen roles a este sector en materia de equidad social se vincula a ciertas acciones centrales. Este paradigma es puesto en cuestión por el principio de la diversidad y se empieza a romper la vinculación entre el rol de la educación y la función de producir mayor equidad. La ligazón entre esta función que en algún momento fue asociada a un grado nacional, empieza a recoger la idea de la vinculación con los entornos locales, en términos de ser más funcional a la identidad de la localidad.

La posibilidad de desarrollo territorial tiene que ver con agentes territoriales que acumulen una capacidad de comprensión del territorio. Aquí hay un problema en la acumulación institucional del municipio que es grave, y merece un análisis en términos de qué ha significado para los municipios la enorme cantidad de cursos, seminarios, capacitaciones, reestructuraciones institucionales, etc. El problema está en que muchos de los técnicos, profesionales del ámbito municipal tienden a buscar movilidad laboral, con lo que se resiente enormemente la acumulación del aparato municipal en términos de aproximaciones sectoriales, produciéndose un continuo empezar de cero por este problema.

Otro tema interesante es el asumir que los territorios no sólo tienen diversidad entre sí, sino también dentro de sí. Por esto, para la gestión territorial es clave y es la fuente de muchos problemas en la gestión de algunos municipios.

Hay que asumir que los territorios son espacios de continuidad y de vinculación, esta mezcla del territorio con una cierta pesadez en sí, pero con una fuerte característica de territorio en red, produce nuevos desafíos para la gestión territorial, entre otras cosas porque no todo el territorio está en red, sino que se producen diferenciaciones sociales, donde por ejemplo, los intereses que se centran fuertemente en una modernización globalizadora o en la resistencia a ella, puede estar como tensión al interior de un mismo territorio local.

Por último, en el tema de la participación, creo que los modelos organizacionales y las características del funcionariado local, son claves como temas que incluyen en las posibilidades de conductas participativas en la localidad. El tema de cómo se pasa de iniciativas que tienen carácter micro local a un carácter macro local, para todos los que están en la realización de procesos de base y posibilidades en la trayectoria del desarrollo local con participación social, es un tema que no ha dejado de pensarse en los últimos 40 años.

Si se ve la agenda comunitaria en la década de los 70 en Chile, e incluso durante el régimen militar que en su vertiente más corporativista trató de generar una especie de alternativa al modelo político liberal a través de los Consejos de Desarrollo Comunal, que eran organismos de participación fuertemente controlados en el ámbito local y regional. Si se analiza los CESCO en los gobiernos de la Concertación, se puede observar que detrás de esto hay una línea común, que es la búsqueda de un espacio más macro de participación ciudadana. Este es un vacío que no ha sido llenado en 40 años, y es muy significativo cuando uno piensa en que la participación social no sea sólo sectorial, sino que sea una participación de visión territorial, donde lo sectorial pueda ser entendido como parte de una dinámica más compleja.

La fuerte presencia de lo local, que es pensada en muchos comités y organizaciones en la mayoría de los territorios, nos plantea una zona gris de entre lo bueno y lo malo que tiene la expresión directa de la diversidad, pero que también tiene un cierto rostro de fragmentación que no logra construir un modelo social.

Me llamó la atención la importancia de los liderazgos, de las místicas, de la fuerza del proceso social. Siempre surge algo de resquemor de alguna forma, el miedo al personalismo, de los procesos que dependen de una sola persona y finalmente, no son procesos sociales y no

logran institucionalizarse, el miedo a la concertación de actores. Está detrás, una cierta distancia al elemento místico, del liderazgo personal. Pero hay que reconocer que ese elemento, esa capacidad de romper, de crear fuerza, de crear mística, es parte de todo proceso social que finalmente tenga posibilidad de generar realidad nueva. La energía social necesita de esos elementos de fuerza, de convencimiento, de apuesta, de cierto narcisismo o auto centramiento; es interesante de discutirlo. Esto tiene sus costos, pero a veces implican procesos que de otra manera no ocurrirían.

Participantes del Seminario Internacional “INNOVACIÓN Y CIUDADANIA EN LA GESTION TERRITORIAL: EL ROL DE LOS MUNICIPIOS”

Puyehue, Chile 1 al 3 de diciembre 2003

| Nombre | Institución | Correo electrónico |
|--------------------------------------|--|-----------------------------------|
| PARTICIPANTES INTERNACIONALES | | |
| Ilka Camarotti | Fundación Getúlio Vargas, Sao Paulo. Brasil | icamarotti@fgvsp.br |
| Franklin Coelho | Universidad Fluminense. Rio de Janeiro. Brasil. | tdcoelho@altermex.com.br |
| Ladislau Dowbor | Universidad Católica de Sao Paulo | ladislav@ppbr.com |
| Luis Fernando de Souza | Alcalde de la Municipalidad de Pirai Rio de Janeiro. Brasil. | gsd@pirai.ri.gov.br |
| Silvio Fernández Da Silva | Secretario de Salud Municipalidad de Londrina - Paraná. Brasil. | silvio@sercontel.com.br |
| Carmen Soares | Presidente de la Fundación de la Acción Sociale SOBRAL. Brasil | carmensoare.@sobral.org |
| Peter Spink | Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo. Brasil | spink@fgvsp.br |
| Paulo Santana | Alcalde de la Municipalidad de Camaragibe - Pernambuco, Brasil | prefeitocamaragibe@ig.com.br |
| Enrique Cabrero | CIDE México | Enrique.cabrero@cide.edu |
| José E. Hernández | Municipalidad de Huatulco. México | presidenciahuatulco@pormexico.com |
| María G. Hinojosa | CARE, Ayacucho. Perú | hinojosa@aya.care.org.pe |
| Patricia Zárate | Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú. | patricia@icp.org.pe |
| Fabio Velásquez | Foro Nacional por Colombia. Bogotá, Colombia | favilas@hotmail.com |
| PARTICIPANTES NACIONALES | | |
| Roberto Alvarado | Municipalidad de Buin | buin@buin.cl |
| Victor Alvarado | Municipalidad de Quillota | Victor_alvarado@125mail.cl |
| Carlos Beiza | Municipalidad de Cerro Navia | momubra@hotmail.com |
| Raul Betancur | Alcalde Municipalidad de Yumbel | alcalde@yumbel.cl |
| Lorena Campos | Municipalidad de Cerro Navia | lcampos@hotmail.com |

| Nombre | Institución | Correo electrónico |
|---------------------|---|---|
| Renato Galán | Alcalde Municipalidad de Hualqui | luciem@123.cl |
| Sergio González | Asociación de Municipios AMDEL | sgonzalez@amdel.cl |
| Martín Fritz | Centro Fomento Productivo Intermunicipal. La Perla | martinfritz@hotmail.com |
| Diego Iglesias | Municipalidad de La Pintana | digleca@yahoo.cl |
| Jimena Jorquera | Municipalidad de Concepción | jimenajorquera@yahoo.com |
| Pedro Mendizábal | Programa Ambiental Intermunicipal | paichile@123-cl |
| Carmen G. Aravena | Municipalidad de Nueva Imperial | caravena@nuevaimperial.cl |
| Juan C Hernández | Asociación Chilena de Municipalidades | jcherman@munitel.cl |
| Jorge Caro | Subsecretaría de Desarrollo Regional. División de Política | Jorge.caro@subdere.cl |
| Gloria Torres | Subsecretaría de Desarrollo Regional | Gloria.torres@subdere.cl |
| Jorge Oyarzún | Subsecretaría de Desarrollo Regional | joyarzun@segegob.cl |
| Julia Cubillos | Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile | jcubillo@uchile.cl |
| Raúl González | Universidad Academia de Humanismo Cristiano | ragonzalez@academia.cl |
| Iván Navarro | Universidad de Los Lagos | inavarro@ulagos.cl |
| Javier León | Universidad del Bío-Bío | jleon@ubiobio.cl |
| Marcelo Morales | Agencia Alemana de Cooperación GTZ | mmorales@gtz.cl |
| Willi Haan | Agencia Alemana de Cooperación GTZ | wihaan@unnital.cl |
| Gonzalo de La Maza | Fundación para la Superación de la pobreza | gonzalo.delamaza@fundacionpobreza.cl |
| Margarita Fernández | Fundación para la Superación de la pobreza | margarita.fernandez@fundacionpobreza.cl |
| Javiera González | Fundación para la Superación de la Pobreza | javiera.gonzalez@fundacionpobreza.cl |
| Javier Salinas | Fundación para la Superación de la Pobreza | javier.salinas@fundacionpobreza.cl |
| María Eugenia Díaz | DOMOS | direccion.domos@terra.cl |
| Cesar Paglia | Corporación Cordillera | participacion@cordillera.cl |
| Dagmar Raczynski | Asesorías para el Desarrollo | draczynski@asesorias.tie.cl |
| Alejandra Valdés | Hexagrama Consultoras | alejandravaldes@vtr.net |
| Claudia Robles | | casapuerto@yahoo.com |
| Rosita Riquelme | Servicio País, Fundación para la Superación de la Pobreza | rosita.riquelme@fundacionpobreza.cl |
| Alejandra Mora | Servicio País, Fundación para la Superación de la Pobreza | alejandra.mora@fundacionpobreza.cl |
| Pablo Briceño | Servicio País, Fundación para la Superación de la Pobreza | pablo.briceño@fundacionpobreza.cl |
| Rodrigo Castañeda | Servicio País, Fundación para la Superación de la Pobreza | rodrigo.castañeda@fundacionpobreza.cl |

Disponibles en internet:
www.innovacionciudadana.cl

Margarita Fernández

Nociones de Ciudadanía: El Debate de su Desarrollo en Chile.

Revisión Bibliográfica.

Sintetiza el debate contemporáneo en torno a ciudadanía y reseña 37 publicaciones recientes en el país.

Carlos Ochsenius

Sentidos y Redes de Acción Colectiva en los Procesos de Innovación en Ciudadanía.

Analiza el discurso conceptual y práctico de las 45 innovaciones premiadas en los tres primeros ciclos del Premio a la Innovación en Ciudadanía.

PROGRAMA CIUDADANÍA Y GESTIÓN LOCAL

Fronteras y Perspectivas en la Gestión Local - Municipal.

Un estudio exploratorio.

Analiza las iniciativas innovadoras destacadas provenientes de los municipios y las sitúa en el proceso de descentralización y sus desafíos políticos e institucionales.

El Seminario Internacional «**Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios**», cuyos resultados se recogen en este libro, se propuso compartir, reflexionar y aprender de las lecciones que dejan diferentes prácticas y programas municipales en América Latina, que han logrado incorporar la participación ciudadana en la resolución de algunos de los problemas más importantes que los municipios enfrentan.

Las experiencias locales destacadas han sido documentadas y difundidas por los Programas de Innovación que en Brasil, México, Perú y Chile se llevan adelante con el auspicio de la Fundación Ford. Con ello se obtienen lecciones sobre los procesos políticos e institucionales, se formulan orientaciones para el buen gobierno local, el rol de los municipios en el desarrollo territorial y el ejercicio de la participación democrática.

El seminario reunió a protagonistas, analistas y responsables de políticas, quienes compartieron y analizaron los enfoques y los hallazgos de experiencias innovadoras de gestión municipal, así como los marcos institucionales y políticos que las hacen posibles, aprendiendo en conjunto.

Temas de Trabajo:

- **Enfoques y Conceptos sobre Innovación en la Gestión Territorial**
- **Desarrollo económico local y superación de la pobreza**
- **Gestión Innovadora del desarrollo social**
- **Gestión de nuevas problemáticas sociales**
- **Gestión participativa de los recursos municipales**
- **Desafíos de la innovación ciudadana para los municipios chilenos**



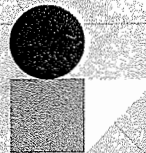
FUNDACIÓN PARA
LA SUPERACIÓN
DE LA POBREZA

PROGRAMA CIUDADANÍA Y GESTIÓN LOCAL



CEDER

UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS



GESTAO PÚBLICA E CIUDADANIA
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
SAO PAULO BRASIL

