

Hacia la consolidación de la participación ciudadana

A propósito del libro Encuentros con el Futuro, cuarto ejercicio de Planeación Participativa en Bogotá 2004 de Esperanza González y Fabio Velásquez*

Por Margareth Flórez**

En su historia, Colombia ha vivido pocos momentos de tanta intensidad y construcción colectiva de acuerdos, como lo fue la preparación y promulgación de la Constitución de 1991. La participación ciudadana, sin duda, fue uno de los hitos más destacados de la Carta Magna, y reflejó el deseo de los colombianos de cambiar el régimen político y dar paso a la construcción de una democracia participativa.

Se trataba de dar voz e influencia a los ciudadanos sobre distintos aspectos de la gestión pública; de estimular que los funcionarios fueran más sensibles a las demandas ciudadanas y rindieran cuentas; de construir escenarios públicos de interlocución más abiertos, transparentes, legítimos y eficaces, capaces de transformar las prácticas políticas; de garantizar mejores condiciones de vida, más inclusión y mejor democracia.

Después de quince años, el desarrollo de la participación ciudadana en el país revela avances, pero devela un camino aún en construcción. Las Fundaciones Corona y Foro Nacional por Colombia ofrecen una contribución a la consolidación de la participación ciudadana y de la democracia participativa, a través del libro *Encuentros con el futuro*, entregado a Bogotá, a su actual Administración, a los ciudadanos y a los líderes políticos, a finales de 2006.

* Velásquez Carrillo, Fabio y González Rodríguez, Esperanza, 2006, Encuentros con el futuro, cuarto ejercicio de la Planeación Participativa en Bogotá, 2004, Bogotá, Fundación Corona, Foro Nacional por Colombia.

** Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia

Esta nueva publicación se nutre de los hallazgos de estudios anteriores¹, y a la vez agrega nuevos elementos al debate sobre la planeación participativa en Bogotá y, sobre todo, entrega una serie de recomendaciones prácticas, pertinentes y factibles de ser implementadas.

Este libro mira de conjunto el proceso de planeación participativa tanto en el ámbito local como distrital; procesos distintos en su normatividad, marco institucional, actores, intereses, etc. Me atrevo a decir que es la primera publicación que mira a profundidad el proceso de participación surtido a través del Consejo de Planeación Distrital con relación al Plan Distrital, y lo hace en la perspectiva de articular ambos procesos en torno a la propuesta de constitución de un sistema distrital de planeación.

Con respecto a lo local, esta obra permite comparar avances con respecto al ejercicio de evaluación al proceso de planeación participativa, hecho para el 2001, y señala con detalle aspectos coyunturales y estructurales que persisten entre uno y otro ejercicio y obstaculizan el adecuado desempeño y los resultados de la planeación participativa en Bogotá. En esta oportunidad, en 2004, por primera vez la norma aplicada al ámbito local, no cambió.

Los lectores encontrarán en sus páginas alusiones conceptuales y prácticas, coyunturales y estructurales, aciertos y desaciertos, y recomendaciones que ayudarán a entender qué pasa con la planeación participativa, por qué pasa y cuáles alternativas de soluciones pueden contribuir a minimizar las dificultades expuestas. Este libro ofrece una visión sistémica y completa de un fenómeno complejo influenciado por diversas circunstancias y factores, como lo es la planeación participativa. Se parte de la idea de que es necesario entender y comprender estos elementos para poder actuar en consecuencia y generar un ambiente favorable a la consolidación de la participación ciudadana.

¹. Velásquez Carrillo, Fabio y González Rodríguez, Esperanza, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*, Bogotá, Fundación Corona, Foro Nacional por Colombia, Transparencia por Colombia, Banco Mundial, Cider, Fundación Social, Viva la Ciudadanía, Corporación Región y IAF; y Fajardo, Octavio; Sánchez, María Dolores y Lugo, Nelson, 2003, *La apuesta de los ciudadanos*, Bogotá, Fundación Corona.

Pocos estudiosos son tan profundos, plurales y rigurosos en el manejo de la información que da sustento a sus hallazgos. Una mirada simple y ligera, no sería una contribución seria y justa ante la complejidad del tema abordado, y podría conducirnos a sendas equivocadas.

Al igual que la evaluación al proceso de planeación local de 2001, este estudio resalta como saldo a favor la estabilidad normativa alcanzada en Bogotá en materia de planeación participativa desde la expedición del Acuerdo 13 de 2000, en la medida que la realización de estos ejercicios ya no depende exclusivamente de la voluntad del alcalde de turno ni de las reglas coyunturales que define la Administración. Ahora bien, la norma brinda mayor estabilidad pero la “prenda” de garantía está en la voluntad, liderazgo y capacidad de gerencia del proceso por parte del Alcalde y su equipo; tal como se advierte en el capítulo dos de este libro, el compromiso y liderazgo es definitivo para el éxito de estas iniciativas, y fue lo que permitió mejorar los resultados en este último ejercicio.

Esta investigación también coincide con la anterior, al señalar que el Acuerdo 13 introduce una serie de restricciones al ejercicio, y menciona que lo mismo acontece con respecto al Acuerdo 12 para el ámbito distrital. Una vez más, se constata que la norma es necesaria pero su contenido puede traducirse en oportunidades o amenazas. La norma puede o no ayudar, más no es suficiente para generar transformaciones.

Aunque la percepción de los participantes sobre su grado de incidencia en la formulación del plan de desarrollo local mejoró en 2004 con respecto a 2001, la ambigüedad de la norma sobre el carácter vinculante de las decisiones sigue siendo el aspecto más controvertido, y la mayor amenaza a la legitimidad del ejercicio debido a que afecta negativamente las expectativas, y el clima de confianza y cooperación entre los actores.

De igual manera, el estudio vuelve a indicar restricciones impuestas por la norma con respecto a los plazos previstos para la realización de los ejercicios, la disociación entre los tiempos establecidos para los procesos de planeación en

el ámbito distrital y local, y la atravesada coyuntura de cambio de los alcaldes locales mientras ocurre el ejercicio de planeación en las localidades.

Las dificultades y disgustos con relación a la representatividad en la conformación de los consejos, volvió a relucir en 2004. La representatividad tiene que ver con la legitimidad de estos órganos y, en esta medida, no sólo es importante garantizar representatividad sectorial consecuente con la dinámica de cada localidad y de sus organizaciones, sino también establecer eslabones entre los representantes y representados que asegure que los primeros tramitan los intereses y propuestas de los segundos, y que los representantes rindan cuentas a quiénes representan.

En cuanto a los actores, el proceso 2004 visto desde los números, denota un esfuerzo importante e intenso tanto en el ámbito local como distrital: 97.000 inscritos a los encuentros ciudadanos, 200 encuentros realizados con la participación de 55.000 personas, 80 audiencias públicas sectoriales y territoriales para discutir el Plan Distrital, 20.000 personas discutieron el Plan Bogotá sin indiferencia. Si bien no son cifras significativas frente al tamaño de la población bogotana, son similares a lo observado en contextos similares como Porto Alegre y Barcelona. El éxito no parece estar sólo en el número de participantes, sino en los mecanismos creados para mantener el vínculo y para asegurar los lazos con quiénes no participan directamente.

¿Quiénes participan? Siguen siendo los estratos bajos y medios, el 87%; mayores de 45 años, el 6,7%; amas de casa, adultos mayores y jóvenes, personas que cuentan con tiempo libre. Mientras los ejercicios sigan siendo tan demandantes en tiempo de dedicación, este perfil no cambiará.

En 2004, el 90,5% de los participantes a los encuentros ciudadanos afirmó que uno de los efectos del proceso de planeación local es mejorar la calidad de vida de la gente; el 75,8% señaló como efecto el fortalecimiento de las organizaciones de la localidad; el 75,9%, la mayor voluntad de los ciudadanos para asociarse y trabajar conjuntamente; el 81,1%, la mayor identificación de los ciudadanos con su localidad; y el 71,9%, destacó como efecto del proceso, la mayor incidencia de la gente en las decisiones de la localidad que hace 5 años.

En suma, los ciudadanos siguen apostando al proceso. Este es un activo que la ciudad y sus gobernantes deben cultivar, son parte de una elite de ciudadanos en formación, inquietos por los asuntos públicos y por el mejoramiento de su propia condición de vida y la de su comunidad.

Ahora bien, los datos también dan cuenta de que estos ejercicios en lo local, aún no logran hacer frente a prácticas indeseables para la democracia. Solo el 39,3% considera que estos ejercicios contribuyen a erradicar el clientelismo y la politiquería de la localidad (intermediación política de intereses ante el Estado), y solo el 46,9% indica que contribuye a reducir la corrupción. Curiosamente, cabe observar que estas dos cifras son muy similares a las señaladas en el libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*, en la encuesta realizada en 2001, para el contexto nacional.

En 2004, la percepción de los participantes fue positiva en relación con la organización de los eventos y la suficiencia de la información entregada, aspectos críticos en la primera versión de este ejercicio en 2001. Adicionalmente, el estudio demuestra que en 2004, el entorno político fue determinante en el logro de mejores resultados.

Se podría decir que este estudio, al igual que los anteriormente mencionados, sintetiza los hallazgos y las recomendaciones en una palabra: ¡articular! Esta es la palabra clave y persistente. Articular actores, plazos, escenarios, instancias de participación, autoridades e instituciones, procesos y resultados de los ejercicios distrital y local de planeación en la ciudad. Los lectores encontrarán en las páginas de este libro, abundantes, pertinentes y precisas recomendaciones sobre este punto.

¿Es necesario modificar los Acuerdos 12 y 13? Una vez más, y con suficiente evidencia, a mi criterio, se concluye que es necesario modificarlos, pero también revisar la organización institucional del Distrito (centro y localidades) en particular en lo relacionado con la descentralización y la participación. Sin embargo, es importante anotar que no todas las medidas de transformación deben ocurrir a nivel de la norma, algunas de las recomendaciones señaladas

requieren para su implementación de la voluntad política, y de medidas administrativas al alcance de la Administración.

¿Cuáles son las modificaciones que se deben introducir? La primera y más importante, es fijar de manera clara e incuestionable el alcance de la participación de cada actor y en cada fase del proceso, en particular el alcance de las decisiones de los encuentros ciudadanos, y los consejos de planeación local: el carácter vinculante.

Es esencial que los ciudadanos que participan conozcan con anterioridad y con claridad sobre qué van a decidir y cuál es el alcance de sus decisiones. Reglas claras, públicas y transparentes contribuyen a elevar la legitimidad y la confianza en el proceso. También es importante que ellos sepan en que casos excepcionales sus decisiones podrán ser revocadas y porqué.

Un segundo elemento de ajuste es la definición de plazos mayores para la formulación y aprobación de los planes, y la posibilidad de interconectar los períodos y los procesos de planeación tanto en el ámbito local como en el distrital.

Tercero, la recomposición de los Consejos de Planeación, tanto Locales como Distrital, de manera que sean instancias con un alto nivel de representatividad de sus integrantes, con reglas de juego claras para su actuación y con derechos y deberes precisos, y con la obligación de consultar y rendir cuentas a quiénes representan.

También los encuentros ciudadanos deben ser representativos de la población de la localidad. Para tal efecto, el estudio plantea que la norma debe contemplar un mecanismo de elección de delegados a los encuentros ciudadanos, que puede tener lugar en asambleas previas por barrio o por UPZ.

Se requiere ajustar y articular el diseño institucional para la descentralización y la planeación participativa tanto en el ámbito distrital como local, precisar el

rol de estos actores institucionales en los procesos de planeación y participación, fortalecer las alcaldías locales, especialmente en su función de planeación.

¿Y a nivel de las medidas administrativas, las políticas públicas y los programas distritales? El estudio es igualmente generoso en recomendaciones orientadas a fortalecer los procesos de planeación participativa vía las políticas y los programas, y las acciones administrativas. Quisiera resaltar solo algunos puntos:

Fomentar y afianzar una cultura de la participación especialmente en torno a la planeación, seguimiento y evaluación que incentive procesos sostenibles de más largo aliento, es un asunto de particular relevancia.

Articular las acciones de seguimiento y evaluación de los planes con los ejercicios de rendición de cuentas por parte del gobierno distrital y local a los ciudadanos, contribuiría también a integrar procesos, a formar una ciudadanía capaz de opinar y razonar responsablemente ante los asuntos públicos y a generar instituciones más responsables y atentas a las demandas ciudadanas.

Es igualmente importante concebir una política a largo plazo de fortalecimiento de las organizaciones sociales, y en consecuencia ajustar la implementación de programas para tal fin. Afinar los sistemas de información y adecuarlos para que apoyen la participación ciudadana especialmente en la planeación, y garantizar el acceso oportuno de los ciudadanos a éstos. La información no es un elemento secundario, es esencial para la transparencia, para disminuir las asimetrías de poder, y para el éxito mismo tanto del proceso como de los resultados de la planeación participativa.

El apoyo técnico, logístico y financiero a los Consejos de Planeación Locales y Distrital, sin comprometer la autonomía de estos órganos, a fin de garantizarles las condiciones para que jueguen un papel más incidente en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes en la ciudad, es otro punto a trabajar.

Finalmente, los autores recomiendan: “los encuentros deben desarrollarse de acuerdo con una metodología previamente definida de común acuerdo entre la

Administración Distrital, las Alcaldías Locales y los Consejos de Planeación Local.” Sería interesante agregar una recomendación adicional: simplificar el proceso, hacerlo menos demandante en tiempo y en capacidades. Mientras haya altos costos para la participación especialmente en dedicación de tiempo, será difícil involucrar un mayor número de ciudadanos al proceso, y diversificar el perfil de los participantes en estos escenarios. Aquí vale la pena explorar distintas estrategias de participación que complementen las modalidades actuales y permitan involucrar a más ciudadanos con menor disponibilidad de tiempo, pero a la vez con disposición para participar. Un ejemplo, son las consultas por Internet a los ciudadanos, a manera de lo que se ha hecho en Barcelona.

Encuentros con el Futuro, además de ofrecer un análisis completo y sofisticado sobre la planeación participativa y un conjunto amplio de recomendaciones, hace dos aportes adicionales: brinda un marco conceptual de referencia para analizar las condiciones y resultados de estos ejercicios, inspirado en los desarrollos de Fung y Wright. Y por otro lado, ofrece una batería de indicadores de proceso y de resultado que a futuro podrán ser aplicados y contribuirán a hacer un monitoreo preciso de los avances en esta materia.

Aquellos que queremos y trabajamos por Bogotá y sus gentes, esperamos que este libro sea una contribución al conocimiento, pero sobre todo sea un motor que inspire transformaciones en las visiones políticas de los actores, en las políticas públicas, en la norma, pero especialmente en la práctica. La Administración Distrital, los honorables concejales, los líderes políticos, los académicos y expertos, las organizaciones civiles y a los ciudadanos deben “hojearlo”, leerlo e impulsar las debidas transformaciones desde su campo y sus competencias. Las evidencias son contundentes, las recomendaciones son abundantes y precisas, es ¡hora de actuar sin vacilaciones sobre las reformas requeridas!

Las transformaciones en los valores y comportamientos, es decir en la cultura de los bogotanos, están en la base de los cambios positivos que caracterizan a Bogotá en su última década. Estas transformaciones significativas en capital social y cultura ciudadana ocurren mediante la comunicación y la interacción entre ciudadanos y entre éstos y las instituciones en el ámbito público. La

participación, en particular la planeación participativa, propicia estos espacios. Dicho de otra forma, un proceso de participación ciudadana efectivo y transparente puede contribuir a moldear la cultura y servir como elemento pedagógico transformador. Entender mejor la correlación entre cultura, participación ciudadana y desarrollo en Bogotá, permitiría probablemente dilucidar una de las claves más importantes para asegurar el desarrollo sostenido de la ciudad, y colocar la participación en el centro del debate.

Encuentros con el futuro invita a éstas y otras reflexiones.