



# Controversia

Tercera etapa • Número 191 • Diciembre de 2008



SOY SOBREVIVIENTE  
DEL GENOCIDIO CONTRA  
LA UNIÓN PATRIÓTICA  
Comoración histórica

EL GENOCIDIO  
CONTRA LA UNIÓN PATRIÓTICA  
ES UN CRIMEN L...

# Controversia

# Controversia

Tercera etapa • No. 191 • Diciembre de 2008

---

Foro Nacional por Colombia  
Corporación Región  
Escuela Nacional Sindical (ENS)  
Instituto Popular de Capacitación (IPC)  
Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)

## DIRECTOR

Alejandro Angulo Novoa, s.j.  
Cinep

## EDITOR ESPECIAL NÚMERO 191

Fabio E. Velásquez C.  
Foro Nacional por Colombia

## COMITÉ EDITORIAL

Fabio E. Velásquez C. (Foro)  
Rubén Fernández (Corporación Región)  
Guillermo Correa (ENS)  
María Soledad Betancur (IPC)  
Mauricio Archila N. (Cinep)

## COMITÉ CIENTÍFICO

**Alejandro Grimson**  
Instituto Nacional de Altos Estudios Sociales de la  
Universidad Nacional San Martín, Argentina

## Angela Stienen

Universidad de Berna, Suiza

## Carlos Figueroa Ibarra

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de  
la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,  
México

## Clara Inés García

Instituto de Estudios Regionales (Iner), Colombia

## David Recondo

Centro de Estudios e Investigaciones Internaciona-  
les de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas,  
Francia

## Francisco Leal Buitrago

Universidad de los Andes, Colombia

## Guillermo Hoyos

Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana,  
Colombia

## Jenny Pearce

Universidad de Bradford, Inglaterra

## Margarita López

Centros de Estudios del Desarrollo de la Universidad  
Central, Venezuela

## Pilar Riaño Alcalá

University of British Columbia, Canadá

## Rodolfo Arango Rivadeneira

Universidad Nacional, Colombia

## COLABORAN EN ESTE NÚMERO

Silvio Caccia Bava  
David Recondo  
Alberto J. Olvera  
Lucía Álvarez Enríquez  
Corina Echavarría  
Fabio E. Velásquez C.  
Esperanza González R.  
Clara Rocío Rodríguez P.  
Andrés Hernández  
Luis Diego Vélez Gómez

## COORDINACIÓN EDITORIAL

Helena Gardeazábal Garzón

## ASISTENCIA EDITORIAL

Jorge A. Cote R.

## DIAGRAMACIÓN

Alberto Sosa

## FOTOGRAFÍA

Archivo Fotográfico del Cinep

## IMPRESIÓN

Ediciones Antropos Ltda.

---

ISSN: 0120-4165

Tarifa postal reducida No. 1092

Carrera 5 No. 33A-08

Teléfono: 2456181

<http://www.cinep.org.co/controversia.htm>

[controversia@cinep.org.co](mailto:controversia@cinep.org.co)

Bogotá, D.C.

Colombia

Revista indexada en Publindex  
en categoría C de Colciencias

# ÍNDICE

Presentación Por Fabio E. Velásquez C. _____	<b>5</b>
---	----------

## LOS AVATARES DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Sobre o presente e o futuro da democracia na América Latina: o que dizem os conflitos sociais Por Silvio Caccia Bava _____	<b>15</b>
--	-----------

Las paradojas de la democracia participativa en América Latina: una comparación de las trayectorias mexicana y colombiana Por David Recondo _____	<b>39</b>
---	-----------

Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia Por Alberto J. Olvera _____	<b>71</b>
--	-----------

Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México. Alcances y desafíos Por Lucía Álvarez Enríquez _____	<b>105</b>
---	------------

Ciudadanos y procedimientos democráticos: tensiones y contradicciones Por Corina Echavarría _____	<b>141</b>
---	------------

Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado Por Fabio E. Velásquez C., Esperanza González R. y Clara Rocío Rodríguez P. _____	<b>171</b>
---	------------

Modelos de democracia participativa en Bogotá Por Andrés Hernández _____	<b>227</b>
---	------------

## **ECONOMÍA Y DESARROLLO**

Implicaciones tarifarias del servicio de agua potable Por Luis Diego Vélez Gómez _____	<b>281</b>
---	------------

## **CRÍTICA DE LIBROS**

Elecciones y medios de comunicación. A propósito del libro <i>Las elecciones de la prensa. Agenda informativa y calidad periodística</i> de Camilo Andrés Tamayo, Andrés Medina Valencia y Álvaro Sierra. Por Rodolfo Andrés Hernández _____	<b>299</b>
---	------------

<b>Resúmenes de artículos</b> _____	<b>309</b>
-------------------------------------	------------

<b>Colaboradores</b> _____	<b>325</b>
----------------------------	------------

<b>Instrucciones para la presentación de manuscritos</b> _____	<b>333</b>
--	------------



## Presentación

La literatura reciente sobre la democracia y sus transformaciones en el mundo actual ha puesto de presente el tránsito del modelo clásico de democracia representativa –o modelo “hegemónico”, como lo llaman Santos y Avritzer<sup>1</sup>– hacia el modelo de democracia participativa. Las razones de ese tránsito tienen que ver con las dificultades que experimenta el esquema liberal para ser incluyente y permitir a todos los integrantes de la comunidad política el ejercicio pleno de sus derechos. Entre tales dificultades se encuentran la baja representatividad de los mecanismos de intermediación política, los cuales han perdido su identidad ideológica y la confianza ciudadana; la dificultad de los cuerpos de representación política para expresar la variopinta gama de intereses que circulan en la sociedad, dejando por fuera minorías cuyas demandas y aspiraciones se ven cada vez menos reflejadas en las decisiones públicas; la ausencia de mecanismos efectivos para que la ciudadanía ejerza control sobre el desempeño de sus representantes; y, finalmente, la tendencia cada vez más notoria de los ciudadanos a alejarse de los asuntos públicos y a asumirse como simples beneficiarios de la acción estatal, sin que ello represente el ejercicio de mínimas responsabilidades públicas, incluido el voto.

---

<sup>1</sup> Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo. (2002), “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, en Boaventura de Sousa Santos (org.). *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, pp. 39-82.

La comprobación de estas dificultades y su efecto negativo sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas, especialmente los cuerpos de representación, ha puesto de presente la necesidad de superar el esquema clásico liberal y diseñar nuevos dispositivos de representación y de incidencia directa de los ciudadanos y las ciudadanas en la deliberación y en la toma de decisiones. Tales dispositivos son entendidos hoy como parte de un modelo “contrahegemónico” de democracia, que otorga un alto valor a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, bien sea directamente (consultas vinculantes, referendos, iniciativa popular legislativa, cabildos abiertos, plebiscitos, revocatoria del mandato, etc.), bien a través de espacios de representación que agencian intereses específicos y que pueden tener grados diferentes de incidencia en las decisiones colectivas.

Los modelos de democracia participativa —aquí es necesario hablar en plural— pretenden que la ciudadanía de baja intensidad sea sustituida por un concepto y una práctica de ciudadanía activa e incluyente: activa, en el sentido de una mayor proyección de las personas y los grupos hacia el escenario público, como sujetos de derechos y, por tanto, como sujetos políticos; incluyente, en tanto se busca que la noción de ciudadano abstracto no se convierta en óbice para el reconocimiento de la diversidad socio- económica y cultural de la población y para la consecuente implantación de mecanismos de decisión que la tengan en cuenta, sin negar el principio de la igualdad formal ante la ley.

Esos dos elementos (ejercicio de la ciudadanía activa e inclusión) le otorgan una importancia de primer orden a lo público, entendido como escenario de visibilidad de actores, de encuentro para la confrontación de pareceres e intereses, de construcción de reglas de juego colectivas y de producción de acuerdos sobre asuntos de interés común.

Este debate no es ajeno a América Latina, a pesar de su creciente heterogeneidad como continente y de la especificidad de los procesos de democratización en cada uno de los países. Más aún, muchos de los síntomas de deterioro mostrados por los sistemas representativos clásicos en el primer mundo se

observan con mayor nitidez e intensidad en la mayoría de nuestros países, en razón de las circunstancias propias en las que surgió y se fue configurando el Estado Nacional, así como del peso que tuvieron –y siguen teniendo– el clientelismo, las formas autoritarias de relación entre el Estado y la sociedad, y las diversas formas de caudillismo y mesianismo, hoy campantes en varios de nuestros países.

Con rasgos diferentes e intensidades diversas, la realidad política en América Latina encaja perfectamente en el diagnóstico de la crisis del modelo clásico liberal de democracia representativa: fragilidad en la mayoría de los países de los partidos y movimientos políticos en cuanto a su capacidad de convocar, representar y deliberar; alejamiento de la gente de los sistemas de representación política y desconfianza en las instituciones que la encarnan; distanciamiento progresivo de una proporción creciente de ciudadanos de los asuntos públicos y consolidación de una imagen negativa del “mundo de la política” como el mundo que simboliza el mal, la corrupción, la búsqueda de beneficios personales o de grupo, etc.; vinculación de la llamada clase política a intereses particulares, especialmente económicos, que la alejan cada vez más de su base social y la llevan a privilegiar tales intereses por encima del bien común; en fin, sectores de la población –especialmente minorías étnicas, sexuales o etarias– que no cuentan con representación política y que deben acudir a otras formas de inserción en la vida pública, contrarias a los parámetros democráticos, para ser escuchados y tenidos en cuenta en las decisiones.

Estas circunstancias permiten entender –así sea parcialmente– los resultados harto conocidos del estudio sobre la democracia en América Latina, realizado por el Pnud, según el cual la valoración de la democracia como sistema ideal de organización de la vida política en nuestro continente ha caído a su nivel más bajo, perdiendo legitimidad incluso ante formas caudillistas y autoritarias, las cuales muestran mayor eficacia en la solución de demandas económicas de la población.

En contraste –y como elemento revelador de la complejidad de nuestras realidades– al tiempo que los sistemas representativos se deterioran y pierden cre-



dibilidad, se ha venido desarrollando en las dos últimas décadas una serie de experiencias participativas —muchas de ellas ligadas a los procesos de descentralización y de reforma del Estado— que indican la intención y la necesidad de diversos segmentos de la población de hacerse visibles en el escenario público, de intervenir en la discusión de las grandes apuestas locales y nacionales —hoy estrechamente vinculadas al mundo globalizado— e, incluso, de incidir directamente en las decisiones que los afectan. Experiencias como los presupuestos participativos, las mesas de concertación de políticas públicas, los ejercicios de planeación participativa, las constituyentes por la paz, la formulación participativa de políticas públicas, los consejos locales participativos y los espacios públicos de deliberación y concertación local señalan una nueva corriente de actuación política en el continente y constituyen, a la vez, un reto académico y político hacia la reconstrucción de la democracia, o, como señala Boaventura de Sousa Santos, para democratizar la democracia.

No todas estas experiencias han sido exitosas, ni siquiera todas pueden ser calificadas como herramientas para la renovación de la democracia en nuestros países. Algunas, incluso, siguen dominadas por lógicas no democráticas (autoritarismo y clientelismo, por ejemplo), pero son crecientes en cantidad y calidad las que muestran nuevos liderazgos, nuevas prácticas y nuevos sentidos del ejercicio de la ciudadanía. En medio de limitaciones y dificultades ya reconocidas, estas prácticas han dado un nuevo aire al ejercicio de la política y por lo menos plantean interrogantes acerca de los caminos más acertados para fortalecer la democracia en la región.

Como señalan Dagnino, Olvera y Panfichi<sup>2</sup>, la democracia como muchos otros conceptos y realidades siguen siendo un campo de disputa entre diversos proyectos políticos. En efecto, las prácticas participativas no son por definición factores de democratización de la democracia. Su nacimiento y desarrollo no pueden ser entendidos sino como parte de una lucha entre diversos proyectos

---

<sup>2</sup> Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

políticos por imponer sentidos y orientar la acción colectiva. Dagnino, Olvera y Panfichi se refieren a tres proyectos dominantes –no únicos– que denominan autoritario, neoliberal y participativo. Cada uno de ellos maneja su propia noción de participación, lo que en ocasiones lleva a confusiones teóricas y políticas, en el sentido de que se producen “confluencias perversas”, como las llama Dagnino, en las que no se garantiza necesariamente el papel democratizador de las prácticas participativas.

Lo cierto es que estas últimas se han multiplicado en años recientes, dando lugar a una amplia gama de experiencias que comienzan a tener efectos no sólo desde el punto de vista de la organización y la movilización social, sino de la apertura de los gobiernos a la voz ciudadana e, incluso, de los impactos sobre las condiciones de vida de la gente en su territorio. No puede olvidarse que la participación es en esencia un medio para el logro de objetivos sociales y políticos y que ese atributo no puede ser dejado de lado en el análisis de las prácticas participativas.

La Revista *Controversia* ha querido en el número 191 recoger esta discusión y realizar un balance inicial de la experiencia participativa en América Latina, tomando en cuenta el doble plano de los discursos y de las prácticas concretas. Los artículos incluidos en la sección principal de la Revista intentan dar respuesta a interrogantes relacionados con los discursos dominantes y los entornos políticos de la participación, el tipo de actores que intervienen, las relaciones que tejen entre ellos, el ejercicio de liderazgo social, las relaciones con los agentes políticos, los nexos con el territorio y la cultura, las motivaciones de los actores, sus recursos y capacidades, los escenarios en los cuales se desenvuelven las prácticas participativas y el papel que éstas últimas han jugado en la transformación de prácticas tradicionales (clientelismo, autoritarismo, mesianismo, etc.) y en la consolidación de un proyecto democrático alternativo.

La sección se abre con el artículo de Silvio Caccia Bava, quien, basado en un estudio de Alop realizado en 17 países latinoamericanos, muestra el contexto

político en el que transcurre la transformación de la democracia en el continente, caracterizado por un extenso mapa de movilizaciones y resistencias que se enfrentan a las políticas neoliberales y han puesto en jaque en algunos países a las élites tradicionales de poder. Según él, se abre un período de invención democrática y de búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo, en el que las movilizaciones contra la firma de tratados de libre comercio con los Estados Unidos, contra la presencia predatoria de multinacionales en la región, por la nacionalización de los recursos naturales y por una mejor calidad de la educación y la salud constituyen el signo más promisorio de la apertura de una nueva fase en la reconstrucción democrática de nuestros países.

El optimismo de Silvio Caccia Bava aparece bastante matizado en el trabajo escrito por Alberto Olvera sobre la participación ciudadana en México. Para Olvera es escasa la experiencia en ese campo, en razón del carácter inclusivo y corporativo del régimen de la Revolución Mexicana, que logró crear mecanismos de relación con la sociedad que permitieron el manejo del conflicto social de una manera políticamente efectiva para la estabilidad del régimen. Ese rasgo no se ha modificado en la fase de transición, aunque se ha incorporado un criterio de pluralismo político previamente inexistente. La ausencia de iniciativas culturales innovadoras en el campo político —señala Olvera— y/o la subordinación de las pocas existentes a los intereses y proyectos de las élites partidarias en la fase post-transicional explica la continua debilidad del proyecto democrático-participativo en México.

El trabajo sobre la participación en Ciudad de México, de Lucía Álvarez, realiza una lectura diferente a la de Olvera. Ella presenta una reflexión en torno a las prácticas participativas ciudadanas que han tenido lugar en Ciudad de México en el cambio de siglo, a través de espacios institucionales y no institucionales. Según Álvarez, esas prácticas muestran logros y limitaciones, pero aparecen en el escenario de la ciudad como un potencial para la construcción de democracia. Un análisis parecido, aunque basado en un enfoque diferente al de Álvarez, realiza Corina Echavarría sobre la participación en Córdoba (Argentina). Mediante un análisis de los Centros Vecinales de la ciudad, Echa-

varría examina la experiencia de los ciudadanos como portadores de una voz y capaces de definir apuestas que trascienden los espacios institucionales creados por la norma. Esa acción ha permitido la emergencia de nuevos espacios, sujetos a tensiones y contradicciones propias de la construcción democrática, que de todos modos se revelan como dinámicas de alto potencial democrático.

La transición de lo institucional a lo no-institucional es el objeto de análisis de Andrés Hernández en su artículo sobre la democracia participativa en Bogotá en la última década. Según el autor, los años noventa se caracterizan por una doble dinámica de emergencia y crisis del modelo de democracia participativa basado en una amplia oferta institucional de espacios de participación ciudadana en la administración pública. Dicha oferta ha entrado en crisis de legitimidad y efectividad, pues no ha cumplido con sus objetivos de reducir desigualdades políticas, ampliar la representación social y mejorar la eficiencia de la gestión pública en la ciudad. Señala Hernández que en forma paralela se ha venido desarrollando una nueva ola de movilización ciudadana y de acción colectiva que revive la democracia participativa desde la sociedad civil. Esa ola ha servido para generar un contrapeso ciudadano a los poderes institucionales, ha fortalecido el control social, ha generado espacios y momentos de disputa, confrontación y/o diálogo efectivo en torno a las políticas urbanas y al modelo de ciudad, y ha permitido avanzar hacia la consolidación de una ciudad plural y diversa. Sin embargo, esta nueva expresión de la democracia participativa es un modelo aún en formación y, por ende, débil aun, con enormes riesgos y desafíos.

El artículo de Fabio Velásquez, Esperanza González y Clara Rocío Rodríguez, plantea una temática no abordada de manera sistemática hasta el presente en Colombia, a saber, las relaciones entre representación política y participación ciudadana en el contexto de conflicto armado. Los autores enuncian las hipótesis que han sido formuladas sobre el tema en otras latitudes y contextos, y proponen la suya a partir del análisis de la experiencia participativa en tres municipios del país en los que los actores armados han tenido una incidencia directa en la gestión pública. Muestran cómo se ha configurado en esos muni-

cipios un orden social y político autoritario, que se corresponde con el cierre de espacios para la participación ciudadana. En ese contexto, se plantea que la representación política ha copado el espacio de lo público, aunque en un contexto de restricción de libertades y de la competencia política, impidiendo que las prácticas participativas contribuyan a la formación de decisiones colectivas. Lo que se advierte es un proceso de cooptación política del liderazgo social y de debilitamiento de las prácticas participativas, profundizado por la presencia de los actores armados, quienes, a través de la amenaza y la intimidación, han desestimulado la inserción de la ciudadanía en el escenario público.

El artículo de David Recondo, quien propone una interesante comparación sobre los dispositivos y las prácticas participativas en regiones indígenas de México y Colombia, en los años noventa. Según Recondo, la descentralización promovida en ambos países sigue pautas similares y los dispositivos participativos son percibidos como condiciones para el desarrollo sustentable. En ambos casos, señala el autor, las tradiciones de organización comunitaria son reconocidas como formas válidas de gobernanza local. Ello induce algunas contradicciones inevitables: la búsqueda de una administración pública más eficiente conduce a los gobiernos nacionales a imponer dispositivos institucionales estandarizados que reducen significativamente la autonomía de los ciudadanos y las autoridades locales. Pero aún así, las normas impuestas por el Estado central y las agencias multilaterales de cooperación acaban induciendo formas originales e imprevistas de apropiación y reinención a nivel local.

Dos parecen ser los temas recurrentes en los artículos que hacen parte del dossier principal de este número de *Controversia*: de un lado, los avatares de la democracia en la región y las tendencias, en algunos casos de signo contrario, que caracterizan la evolución de los sistemas y los regímenes políticos en los diferentes países. De otro, la disyuntiva cada vez más evidente entre las formas institucionales y no institucionales de participación, basada la primera en una oferta institucional tan amplia como estandarizada, y la segunda en una dinámica de las organizaciones y los movimientos sociales que parecen abrir una nueva ventana de oportunidad a la democratización de las decisiones públicas,

especialmente en el ámbito local. Las tensiones y complementariedades entre ambos caminos muestran la riqueza de la democracia participativa, a la vez que sus limitaciones y retos para los años venideros.

Este número incluye un artículo adicional sobre la cuestión de las tarifas del servicio de agua potable y su incidencia en la pobreza, de Luis Diego Vélez. El trabajo muestra que el nivel de pobreza es muy sensible al precio de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos el agua, y atribuye a las fallas de inclusión y exclusión de los subsidios parte del grueso número de personas que hoy están por debajo de la línea de pobreza, aunque esa no puede ser señalada como la única causa. Teniendo en cuenta la importancia de las empresas de servicios públicos en la economía, el artículo plantea que los gobiernos tienen la obligación de resolver parte del difícil problema de equidad a través de las tarifas, sin dejar de garantizar la sostenibilidad económica de los proveedores del recurso.

La revista cierra con una reseña del libro *Las elecciones de la prensa. Agenda informativa y calidad periodística*, de Camilo Andrés Tamayo, Andrés Medina Valencia y Álvaro Sierra (Bogotá, Cinep/Medios para la Paz/Centro de Solidaridad de la Federación Internacional de Periodistas), elaborada por Rodolfo Andrés Hernández.

La Revista *Controversia* fue presentada al Primer Concurso “Fondo de apoyo a las revistas de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe Juan Carlos Portantiero”, organizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clasco), y recibió, en marzo de este año, una mención honorífica. Queremos compartir este reconocimiento con nuestros lectores.

**FABIO E. VELÁSQUEZ C.**  
**Editor Especial del Número 191 - Revista Controversia**  
**Bogotá, diciembre de 2008**



---

# **LOS AVATARES DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

# **Sobre o presente e o futuro da democracia na América Latina: o que dizem os conflitos sociais\***

Por Silvio Caccia Bava\*\*

\* Artículo recibido en mayo de 2008.

Artículo aprobado en septiembre de 2008.

\*\* Silvio Caccia Bava é sociólogo, coordenador executivo do Instituto Pólis, presidente da Alop.

## **Introdução<sup>1</sup>**

Já em 1992 Pierre Bourdieu identificava, no plano internacional, a crise da democracia. E lançava uma convocatória: é urgente criarmos as condições de um trabalho coletivo de reconstrução de um universo de ideais realistas, capazes de mobilizar as vontades sem mistificar as consciências. A democracia depende da educação dos cidadãos. Educação para a cidadania. E a melhor educação em política é a participação ativa –o que implica em uma transformação das instituições que permita e estimule a participação.

É desta participação ativa da cidadania que este artigo pretende tratar. De como vão se tecendo os laços de solidariedade, as articulações e mobilizações que se enfrentam com a dura realidade de pobreza e desigualdade, que permanecem sem grandes alterações e se constituem como os principais desafios de nosso continente. Os elementos presentes na conjuntura têm sinais contraditórios. A diversidade da América Latina se expressa nos seus conflitos regionais, mas as mobilizações trazem também traços comuns.

---

<sup>1</sup> Este artigo é baseado em pesquisa realizada pela Alop sobre a relação dos movimentos sociais, ong e partidos políticos na América Latina, 2006-2007.

Há uma tensão e uma disputa quanto aos sentidos da democracia. Ela deve servir aos interesses econômicos ou os interesses econômicos devem servir à democracia? Qual democracia? A reabertura deste debate sobre os sentidos da democracia reabre o debate sobre o futuro da América Latina, sobre as suas possibilidades de desenvolvimento. Democracia e desenvolvimento estão indissociavelmente articulados. As forças sociais e políticas em movimento, em cada momento, vão determinar os conteúdos destes conceitos.

## **Novos atores em cena**

Entram em cena novos atores sociais e políticos, novas formas de articulação e de mobilização. Há no período atual um impressionante conjunto de mobilizações que remetem estes novos atores ao centro da cena pública. São forças sociais que se mobilizam em práticas de resistência, em defesa de direitos. Serão elas portadoras de aspirações e demandas que projetem novas políticas públicas e um novo papel para o Estado e para a cidadania? Serão elas capazes de afirmar seus direitos? Liberdades e direitos estendidos a toda a cidadania? Uma sociedade privatizada transformada em coisa pública?

O mapeamento das mobilizações e conflitos sociais ocorridos na América Latina em 2006 surpreende. Mostra um amplo mapa de resistências e de mobilizações portadoras de propostas de mudanças mais ou menos radicais, a depender do país.

As redes de cidadania, que se articulam cada vez com maior abrangência, se encarregam de politizar e disseminar estas mobilizações que, ao que parece, têm também um efeito indutor de estimular outras mobilizações, a partir das vitórias que conquistam. A experiência do movimento zapatista inaugura este tipo de postura, já no início dos anos 90, e indica a possibilidade da conexão de sentidos entre as mobilizações locais e a globalização das lutas contra o neoliberalismo (Sancho, 2006).

“Na AL o zapatismo, em 1994, declara guerra ao neoliberalismo. O MST amplifica o impacto do zapatismo. E se sucedem grandes mobilizações de camponeses e indígenas na Bolívia, Equador e Peru e em algumas regiões da Colômbia e do Chile. As lutas dos piqueteiros na Argentina ocorrem na mesma época e se inscrevem na mesma tendência geral. As numerosas manifestações mundiais contra o neoliberalismo desde Seattle, os impressionantes progressos adquiridos pelo Fórum Social Mundial, tudo isso demonstrou a comunicação existente entre as lutas sociais e processos políticos” (Borón, 2004).

Mas é preciso dizer que o cenário não permite ufanismos. Muitas dessas mobilizações não alcançaram os propósitos que pretendiam, como impedir a assinatura dos TLC com os Estados Unidos em vários países. Mas contribuíram para a modificação de uma cultura de aceitação das políticas que “vem de cima” e para uma maior articulação entre distintos atores da sociedade civil que se organizam para a defesa de direitos.

Em alguns países há o engajamento de entidades e movimentos nos processos eleitorais, revelando já neste momento uma particular relação destes movimentos com os partidos políticos que levaram, por exemplo, Evo Morales e Rafael Correa à presidência de seus países.

É de se notar que nestes dois países da região andina surgem novos partidos políticos estreitamente vinculados aos movimentos sociais, expressão de suas demandas e de sua presença na cena pública. Esta é a região que expressa maior polarização política em toda América Latina, onde, segundo Touraine (2006), se decide a vida política do continente e sua capacidade de inventar um modelo político e social capaz de operar sobre uma situação extraordinariamente difícil. “É na Bolívia que podemos perceber com mais clareza as possibilidades de se estabelecer um vínculo entre a luta contra a desigualdade e a luta pela democracia” (ibid.).

É preciso considerar que 2006 é um ano de eleições na América Latina. São 10 países da região que neste ano elegeram novos presidentes, isto em uma con-

juntura marcada pelo surgimento do que alguns chamam de novas maiorias políticas. Processos eleitorais que vão, em vários casos, revelar novas relações dos movimentos sociais com a política, e apontar a possibilidade de novas relações do Estado com a sociedade civil.

Considerado o período de dezembro de 2005 a dezembro de 2006, as eleições na Bolívia, no Chile, na Costa Rica, no México, na Colômbia, no Peru, na Nicarágua, no Equador, no Brasil, na Venezuela, trouxeram novos ares para a América Latina. Mesmo em países como o México, o Peru e a Colômbia, onde setores claramente conservadores ganharam as eleições, a conjuntura mudou. A fraude eleitoral nas eleições mexicanas, por exemplo, levou mais de um milhão de pessoas à frente do palácio presidencial em um ato simbólico de dar posse como presidente a Lopez Obrador, o candidato da oposição. Na Colômbia forma-se a Cumbre Nacional Itinerante, uma ampla coalizão de movimentos e organizações da sociedade civil que protesta contra a assinatura do TLC e a eleição de Uribe e mobiliza, no dia 15 de maio, 50.000 pessoas em defesa da vida, do território, da dignidade, da autonomia, e da soberania nacional.

Nos primeiros momentos de seus governos, Evo Morales e Rafael Correa buscam reforçar seus laços com os movimentos sociais e imprimir a seus governos a marca da mudança social. Para isso convocam referendos para a instituição de Assembléias Constituintes. Buscam o respaldo das organizações indígenas e dos setores populares de uma maneira geral, que conquistam pelo voto o direito a estes países elaborarem novas Constituições.

Aí está uma oportunidade dos movimentos sociais e suas organizações influírem no desenho de um novo Estado, de um novo pacto social, na perspectiva não de uma reforma, mas de uma refundação democrática. Por essas mesmas razões a reação dos setores conservadores se faz sentir de maneira mais polarizada, expressando-se, no caso da Bolívia, pela resistência oferecida por governos de províncias às políticas do governo central, por movimentos separatistas que defendem a autonomia política de suas províncias.



Seria necessário voltar bastante no tempo para encontrar outro exemplo tão impressionante de um vínculo forte entre os movimentos sociais e ações propriamente políticas de transformação social das instituições e da sociedade. Este caso seria o dos grandes movimentos camponeses que surgiram mesmo antes da revolução de 1952 na Bolívia e sua relação com o governo de Victor Paz Estenssoro.

“Em 1952 –durante o apogeu da Guerra Fria e a imposição no resto da AL de regimes de direita ‘anticomunistas’– a Bolívia, surpreendentemente, viveu uma das experiências revolucionárias mais radicais da história da AL.

Provocados por uma fraude eleitoral oficialista, os trabalhadores mineiros e os camponeses, conduzidos pelo Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), com o apoio do Partido Operário Revolucionário (POR), trotskista, se mobilizaram em uma revolução violenta contra o Estado, o exército e a oligarquia mineira e latifundiária. Em combate aberto derrotaram o exercito regular e o dissolveram. O governo revolucionário do MNR, presidido por Victor Paz Estenssoro, decretou a nacionalização das minas de estanho e uma reforma agrária que os camponeses já estavam executando por conta própria. Em poucos anos esta revolução se moderou por pressões internacionais e necessidades de financiamento e apoio técnico. Mas os governos de Paz Estenssoro e seus sucessores até 1964 podem ser classificados de governos de esquerda” (Boersner, 2005).

A história das mobilizações sociais na América Latina ainda está por ser mais bem compreendida, sua dinâmica traz uma agenda de conflitos que se reiteram nas suas temáticas de luta contra as desigualdades e por mais democracia, mas que ampliam suas temáticas e ganham novas formas de expressão na atualidade.

Observando com mais atenção alguns desses conflitos, pode-se perceber que os processos de globalização reforçaram algumas agendas que têm como eixo temas que haviam desaparecido nos anos 90, como o da soberania nacional e

de novas alternativas de desenvolvimento. A estes temas, que podem ser chamados de recorrentes, somam-se novas proposições que permitem identificar pistas de interpretação sobre as apostas que estes movimentos sociais fazem como estratégia política: a democratização da democracia, o controle social sobre os governos.

Em uma dinâmica distinta, movimentos sociais de vários outros países buscam ampliar e fortalecer a participação cidadã em canais de participação. A visão de democracia que se desenha na aspiração destes novos atores políticos, principalmente no Cone Sul, tem como eixo as propostas de descentralização da gestão pública e de participação institucionalizada da cidadania nos processos de decisão. Propostas que se construíram ao longo de anos. Vêm de um acúmulo de experiências de gestão de governos locais e regionais por estes novos atores. Experiências que datam de mais de uma década, com destaque para as experiências do Brasil, mas que também se implementam, por exemplo, no Peru.

Discussões sobre estes novos ares na América Latina animaram o Fórum Social Mundial, realizado em 2006 na Venezuela, marcado por um clima de integração e solidariedade continental. O Fórum trouxe para discussão a questão estratégica de busca de novas alternativas de desenvolvimento para a região, debateu integração com soberania, matriz energética, defesa dos recursos naturais, novos mecanismos de comunicação e de financiamento do desenvolvimento, entre outros.

O novo –este revigoramento e politização dos movimentos sociais– guarda uma estreita relação com “a perda de legitimidade de algumas instituições democráticas –partidos e parlamentos–, o que contribui significativamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações que os sustentam. Favorece também o surgimento de novos movimentos sociais” (Mírza, 2006).

## O mapa dos conflitos: o local e o global

O pano de fundo do ressurgimento dos movimentos sociais, desta perspectiva, é “a crise do modelo neoliberal, que culmina com em 2001 na Argentina. Essa crise trouxe conseqüências importantes no que diz respeito à constituição de novos sujeitos políticos: gerou novos atores sociais como os piqueteiros na Argentina, os pequenos agricultores endividados do México, os jovens e uma variedade de movimentos identitários, movimentos altermundialistas; potenciou forças sociais já existentes como os camponeses no Brasil e no México, os indígenas no Equador, Bolívia, partes do México e América Central; atraiu para as filas de contestação ao neoliberalismo grupos e setores sociais das classes médias, por conta de seus efeitos pauperizantes e excludentes” (Borón, 2004).

Outros analistas do cenário latino-americano não identificam esta tendência, reafirmando a disjuntiva entre democracia e desenvolvimento e apontando o descolamento da disputa democrática das questões estratégicas. Neste caso, os movimentos sociais estariam mais referidos a questões imediatas e não teriam este caráter transformador, limitando-se a expressar demandas de caráter mais corporativo, não apresentando uma capacidade de intervir na política. Esta mesma disjuntiva permitiria compreender as contradições aparentes presentes em vários governos, que se identificam com o discurso da esquerda, mas estariam praticando políticas de direita, isto é, dando continuidade às políticas neoliberais.

É importante observar que as leituras da situação da América Latina se diferenciam, se consideradas as distintas regiões do continente. Na região compreendida por México, América Central e Caribe, a visão é de um período de resistências e de grandes dificuldades para assegurar a garantia de direitos. Na região andina, polarizada entre esquerda e direita, a leitura é de que as instituições democráticas existentes não dão conta de processar o conflito e atender as demandas sociais e, por esta razão, se faz necessária a refundação democrática, com toda a radicalidade que ela possa conter. No cone sul,

onde as instituições democráticas puderam absorver, em alguma medida, os novos atores políticos, o conflito se processa principalmente através de canais de participação e seu horizonte é a realização de reformas, nos marcos das institucionalidades vigentes.

Estas diferenças expressam distintas dinâmicas do conflito social, mas encontram seu denominador comum naquilo que José Nun, em um texto clássico, chamava da “rebelião do côro” (Nun, 1983).

Ainda que em muitos casos as reivindicações e propostas de que os movimentos sociais são portadores não tenham sido vitoriosas, como ocorre nas lutas contra os TLCs, os acontecimentos de 2006 permitem identificar, em concreto, o que são as lutas de resistência contra as políticas neoliberais e contra uma integração subordinada ao processo de globalização. E permitem identificar igualmente, em vários países, avanços nos processos de democratização da sociedade e do Estado.

A evolução dos preços internacionais tanto do petróleo quanto de minerais abundantes na América Latina provocou um especial interesse das grandes empresas transnacionais, que promoveram um intenso processo de aquisições na região, gerando movimentos de resistência popular no sentido da defesa dos recursos naturais como fatores de desenvolvimento nacional, no sentido da defesa do emprego e do trabalho e contra a contaminação ambiental que tais projetos trazem.

Panamá, Guatemala, Honduras, Peru, Equador, Bolívia, Chile, em 2006 têm mobilizações contra a concessão para mineradoras transnacionais de regiões de exploração em seus países.

Neste quadro de mobilizações em defesa dos recursos naturais pode-se incluir tanto a nacionalização do petróleo na Bolívia, que se realiza sob pressão dos movimentos sociais; quanto a disputa entre Uruguai e Argentina com relação

às indústrias de produção de papel e celulose e a contaminação das águas delas decorrentes.

Outro conjunto de mobilizações, também ligada à temática ambiental, se dá em torno do tema da água, considerada um recurso estratégico cada vez mais escasso. A água passa a ser objeto de disputas e mobilizações em praticamente todo o continente como parte de um processo de resistências que já conta com vários anos, mas que em 2006 se expressa na Costa Rica, Nicarágua, Peru, Equador, Chile, Argentina, Bolívia. São mobilizações contra a privatização da água potável e pela proteção dos recursos hídricos como bem público.

A contaminação ambiental entra mais uma vez na agenda das mobilizações por conta da ação criminosa de empresas multinacionais detentoras de monoculturas de exportação, que se utilizaram de inseticidas como o Nema-gon, que provocou doenças em milhares de pessoas e centenas de mortes entre os agricultores da Nicarágua e do Panamá. As comunidades se mobilizaram demandando a proibição do uso do inseticida, atendimento de saúde e indenizações. As mobilizações de camponeses contra as fumigações das plantações de coca na Colômbia e no Equador têm o mesmo sentido de solicitação de reparação de danos e proibição da continuidade das práticas de contaminação.

O mapa dos conflitos de 2006 traz também para discussão o tema da concentração da propriedade da terra, já em si um tema de conflitos históricos, mas que se agudiza em razão do modelo agro-exportador baseado em culturas extensivas de soja e cana-de-açúcar. Esses processos geram a expulsão dos pequenos agricultores familiares, aumentando a pressão por novas políticas de assentamentos rurais e pela reforma agrária. Trabalhadores rurais sem-terra se mobilizam, promovem ocupações, realizam marchas, no Paraguai, Brasil, Bolívia, neste ano.

O mapa dos conflitos aponta também para o tema da precarização dos serviços públicos e para a desqualificação do seu funcionalismo.

O predomínio da lógica do mercado, do interesse das grandes empresas, fez com que as políticas públicas de educação e saúde se fragilizassem. Com a ótica privatista, o Estado promoveu a deterioração destes serviços públicos. O objetivo foi forçar a migração da parte da população com capacidade para pagar por estes serviços para escolas privadas e seguros privados de saúde. Essa deterioração se deu pela redução do salário real de seus trabalhadores, pelo corte de verbas públicas, pelo rebaixamento da qualidade do ensino e do atendimento de saúde públicos.

México, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Chile, Paraguai, Argentina, Brasil, Uruguai, registraram mobilizações de professores do ensino público por reajustes salariais, verbas públicas para educação e por maior qualidade no ensino. Reivindicação que no Chile é sustentada também pela mobilização de 400.000 estudantes secundaristas, no movimento que veio a ser conhecido como “revolução dos pingüins”.

Honduras, Nicarágua, Chile, Paraguai, Brasil, têm mobilizações de médicos e enfermeiras dos serviços públicos por reajustes salariais.

Mas para além das lutas pela afirmação de direitos que se expressam em demandas específicas, vários países têm grandes mobilizações em países como Costa Rica, Peru, Colômbia, Equador, Uruguai contra a proposta de acordos comerciais com os Estados Unidos –os TLCs– que implicam numa integração subordinada e na destruição da capacidade produtiva dos pequenos e médios produtores.

Os pequenos produtores rurais da Costa Rica mostram uma grande preocupação com a destruição de seus negócios em razão da possível aprovação do TLC. O local e o global se articulam nestas interpretações e mobilizam estes trabalhadores rurais para engajarem-se em agendas de âmbito nacional e internacional.



É de se observar que estas reações se devem também à mudança de estratégia dos EUA depois de novembro de 2005, quando em Mar Del Plata, em encontro dos presidentes do MERCOSUL, estes presidentes, em conjunto, recusaram a proposta da e Área de Livre Comércio das Américas – a ALCA. Os EUA intensificaram suas políticas de promover TLCs com cada país, buscando estabelecer relações bilaterais.

No mesmo registro das mobilizações que tratam de questões nacionais e estratégicas, das alternativas de desenvolvimento, estão as mobilizações no Panamá contra a ampliação do canal.

É importante considerar o engajamento dos movimentos sociais nos processos eleitorais de alguns países como mobilizações populares. Essa postura se expressa, por exemplo, na candidatura de representantes destes movimentos para o parlamento em vários países assim como na eleição de Evo Morales. É uma forma de “entrada” dos movimentos sociais na política, uma nova relação dos movimentos sociais com os partidos políticos.

As identidades de propósitos de mudanças sociais são por vezes compartilhadas entre governos, partidos e movimentos sociais, em alguns países. Este alinhamento de interesses e de formas distintas de exercício de poder abre um novo período que traz o debate sobre o futuro, sobre novas alternativas de democracia e de desenvolvimento. “O que está ocorrendo na região, é, na verdade, a busca de opções, de caminhos que se abram a novos esforços que ofereçam respostas diferentes, capazes de superar a exclusão social e política de uma grande maioria de pessoas” (Rojas, 2006)

Estes movimentos sociais, por sua vez, apresentam-se como expressão de um amplo arco de organizações da sociedade civil, que se organizam em frentes contra o “inimigo comum”. Criam-se articulações de âmbito nacional ou regional que agregam uma infinidade de redes menores, associações, sindicatos, entidades, movimentos sociais, ONGs. São estas articulações nacionais que

politizam as demandas sociais, lhes dão um sentido comum e as condensam nas mobilizações registradas.

## **As articulações**

Como se dá a relação entre entidades e movimentos sociais tão distintos, quando se organizam nestas mobilizações nacionais?

Um primeiro ponto relevante é a importância que determinados eventos da conjuntura política tem para a conformação de alianças e articulações entre os movimentos e entidades sociais. Eventos como os referendos convocados sobre a assinatura do Tratado de Livre Comércio (TLC) com os EUA na Costa Rica, ou sobre a ampliação do canal no Panamá, ou as Constituintes que se instalam na Bolívia e no Equador, tiveram um papel fundamental como “indutor” da articulação entre movimentos sociais e ONGs, contando também com a participação de alguns partidos políticos.

Nos dois referendos estavam em jogo medidas de caráter nacional e com amplas implicações para diversos setores da sociedade. O TLC em debate na Costa Rica legisla sobre regimes de impostos, compras governamentais, direitos autorias e até mesmo sobre meio ambiente. Este fato “auxiliou” a confluência de vários movimentos sociais e entidades, envolvidos com as mais diversas áreas, desde sindicatos até ONGs ambientalistas e feministas, numa frente única de mobilização contrária à assinatura do Tratado.

Situações de graves crises econômicas, como as que levaram à deposição de três presidentes na Argentina em 2001 e 2002 e que chegou a atingir o vizinho Uruguai, além do conflito armado na Colômbia, que já dura mais de 40 anos, foram acontecimentos que “facilitaram” a articulação dos movimentos e entidades sociais. A Frente Nacional de Luta contra a Pobreza, na Argentina, e a “Concertação para o Desenvolvimento”, no Uruguai, assim como as articulações das organizações sociais pelo acordo humanitário com a guerrilha e

por uma saída política ao conflito colombiano, são processos que expressam agendas comuns de defesa da cidadania.

“Redes e Fóruns contribuem para legitimar e potenciar as capacidades de cada integrante, levando à definição de um mínimo denominador comum que condensa os interesses da maioria popular. Nestas articulações que incorporam também partidos políticos, reafirma-se a força e validade das mobilizações sociais contribuindo para aumentar sua capacidade convocatória e de mobilização cidadã” (Mirza, 2006).

Além de aumentar a incidência propriamente política dos movimentos e entidades sociais, estas articulações têm como “subproduto” a criação de redes de contato intrapessoais e a geração de confiança entre os atores sociais. Além disso, as articulações possibilitam também a troca de experiências de luta e mobilização.

Conflitos locais e regionais também podem ser importantes para a articulação dos movimentos e entidades sociais e a criação de agendas comuns, como indica o exemplo das mobilizações que “sacudiram” o estado mexicano de Oaxaca no ano de 2006.

Embora em vários países da região o sistema democrático eleitoral e as eleições tenham sido utilizados como ferramentas para a construção de alternativas políticas, a experiência específica no México leva alguns movimentos e entidades sociais a verem cada vez menos o Estado e os canais institucionais de representação como espaços legítimos para processar o conflito e elaborar alternativas para sua superação.

Outros analistas já apontam os limites destas articulações interpretando que os movimentos sociais estariam mais preocupados com suas demandas específicas e com seus interesses “corporativos” do que em buscar consensos básicos com os outros movimentos sociais. Para os defensores deste ponto de vista, a sociedade civil na América Latina estaria fragmentada em suas lutas

locais e específicas e teria que superar estes interesses mais imediatos para pensar em projetos mais coletivos e de longo prazo.

## **Movimentos sociais e sistemas políticos**

Em sua maioria, as articulações entre os movimentos e entidades sociais no período analisado nasceram a partir de eventos da conjuntura política que “facilitaram” a organização de diversos atores sociais em torno de uma agenda comum de mobilização. Observa-se que estas alianças são contingentes e se organizam de forma horizontal. Embora em alguns casos tenha havido a participação dos partidos políticos, há sempre o cuidado em buscar garantir a autonomia destes movimentos sociais e das redes de cidadania que os sustentam e evitar que os mesmos assumam o protagonismo político e “utilizem” a mobilização conjunta em benefício de seus interesses político-eleitorais.

Ainda segundo as teses elaboradas por Mirza a partir de sua pesquisa, ele encontra elementos para afirmar um caráter propositivo dos movimentos sociais. “A maior autonomia dos movimentos sociais com relação aos partidos políticos habilita os movimentos a gerarem, a produzir e oferecer, alternativas de construção democrática sobre novas bases, na medida em que setores sociais integram estes movimentos e os sustentam, dando-lhes representatividade e legitimidade” (Mirza, 2006).

De fato, há uma ampla rejeição ao sistema político eleitoral e aos partidos políticos tradicionais, caracterizados como ineficientes, oligárquicos, corruptos e vinculados aos interesses econômicos das elites nacionais e estrangeiras. A rejeição à “partidocracia” levou a extremos. No caso equatoriano, por exemplo, levou a que o partido vitorioso de Rafael Correa, com poucos meses de existência, decidisse não apresentar candidatos nas eleições para o Congresso Nacional em repúdio a “politiqueria” dominante no país, sacudido por diversas crises econômicas e institucionais nos últimos anos. Mesmo em outros ca-

sos, como o boliviano e venezuelano, onde as maiorias que elegeram os atuais presidentes elegeram também representantes para o legislativo, há um grande rechaço aos partidos tradicionais.

O problema da representação e da legitimidade política dos partidos continua em questão. Na avaliação de Touraine: “Não se constituiu um laço entre os movimentos sociais, fundados nos trabalhadores, em setores urbanos e, inclusive, em grupos étnicos, e partidos políticos que aceitem colocar claramente as lutas sociais dentro de um marco institucional que poderíamos chamar, ao menos formalmente, de democrático” (Touraine, 2006). Os partidos são caracterizados como atores interessados apenas em galgar posições de poder com vistas a usufruir das prebendas oriundas do mesmo, como cargos importantes na administração pública e prestígio social.

A busca por chegar a posições de poder leva vários partidos políticos a estabelecerem alianças “pragmáticas” e até mesmo “oportunistas” com os mais diversos setores da sociedade, inclusive com os grandes interesses econômicos e setores conservadores. Esta característica está presente tanto em partidos ditos de “direita” como também naqueles localizados à “esquerda” do espectro ideológico.

O comprometimento destes partidos com os interesses do “status quo” explica o não interesse em promover reformas sociais profundas, deixando de lado as agendas de reivindicações dos movimentos sociais. A busca pelo poder leva os partidos a adotarem uma visão de curto-prazo, em grande medida preocupada apenas em garantir seus interesses e manter o poder, o que dificulta alianças e compromissos mais estratégicos com os setores da sociedade civil empenhados em promover mudanças sociais. Mais ainda, estes partidos progressistas perdem a “autoridade moral” perante as organizações sociais na medida em que reproduzem os mesmos “vícios” da política tradicional contra os quais estes mesmos partidos e a grande maioria dos movimentos sociais lutaram ao longo de suas trajetórias.

O rechaço aos partidos políticos e à sua lógica de ação levou alguns atores sociais e políticos e intelectuais a adotarem uma postura não só de rechaço à política tradicional, como de empenho na construção de um “contra poder”, isto é, de promover a luta política às margens das eleições e das instituições do sistema político e, conseqüentemente, fora do âmbito dos partidos políticos.

A recusa de participar das disputas eleitorais e a tentativa de buscar novas formas de atuação política “por fora” das instituições democráticas é uma posição assumida, neste ano de 2006, pela “Outra Campanha”, protagonizada pelo movimento zapatista. Num certo sentido pode-se dizer que essa posição é compartilhada pelos integrantes da APPO, de Oaxaca, quando declaram que querem assumir a construção da nova sociedade com as próprias mãos.

A idéia do “contra poder” social encontra eco em reflexões que analisam outras realidades continentais e se coloca como uma questão de relevância na agenda mundial, em face do desgaste das democracias em todo o mundo.

Pierre Rosanvallon, por exemplo, apresenta a idéia da “contra-democracia”, entendida como uma forma de democracia disseminada pelo corpo social, a democracia da desconfiança organizada frente à democracia da legitimidade eleitoral. Algo que, na sua visão, visa prolongar e ampliar os efeitos das instituições democráticas legais. Seu argumento se baseia em uma compreensão de que não estamos vivendo um momento de apatia da sociedade civil, ou de declínio do papel da cidadania, mas de uma mutação no seu comportamento, que se funda agora em processos de controles sociais sobre os governos, de monitoramento das políticas, de revelar a sociedade a ela mesma, dando sentido e forma a um mundo no qual os indivíduos têm uma dificuldade crescente de se orientar (Rosanvallon, 2007).

Outro motivo é o distanciamento dos partidos políticos das necessidades da população, incapazes de representar as demandas de amplos setores da socie-



dade dentro do sistema político. A lógica instrumental dos partidos políticos com os movimentos sociais e as organizações que os suportam é outro ponto de tensão. Os partidos buscam “ocupar” os espaços de discussão e deliberação construídos pela sociedade civil e “cooptar” os movimentos e entidades sociais, o que dificulta alianças formais com os partidos.

Há uma recusa da parte destas redes de entidades e movimentos sociais de se estabelecer alianças com partidos políticos. E isso cria problemas. Como os movimentos sociais e as organizações que os sustentam irão construir as mediações com o mundo da política, com as instituições democráticas de governo?

Embora tenham críticas à lógica partidária e à política existente, os setores mobilizados da sociedade civil reconhecem que o contato com parlamentares e com alguns membros dos partidos políticos é fundamental na mobilização social. Este contato permite a troca de informações relevantes. O apoio de parlamentares de alguma maneira comprometidos com as agendas de reivindicação dos movimentos e entidades sociais permite também uma prática de lobby e pressão nos órgãos legislativos visando a aprovação de leis favoráveis às demandas de ONGs e movimentos sociais.

Se observarmos os novos presidentes “progressistas” eleitos recentemente nestes países (Michele Bachelet no Chile, Lula no Brasil, Nestor e Cristina Kirchner na Argentina e Tabaré Vázquez no Uruguai), todos fazem parte de importantes partidos políticos com uma longa trajetória de participação no sistema político institucional, comprometidos com as regras do jogo da democracia representativa existente. Os partidos políticos são considerados peças fundamentais na democracia enquanto mecanismos de representação das demandas da sociedade. Também são considerados imprescindíveis quando se trata da promoção das mudanças sociais.

Ganham destaque algumas experiências de “novos” partidos políticos que emergiram na cena política latino-americana nos últimos anos. Trazem em

comum a ênfase no rompimento com a política tradicional que estas experiências representariam. O MAS, na Bolívia; Alternativa Democrática, no Equador; o Partido Acción Ciudadana, na Costa Rica; e a Unificación Democrática, em Honduras. Estes partidos estariam hoje mais próximos das organizações populares e movimentos sociais, respeitando sua identidade e independência, e preocupados com suas demandas e reivindicações.

O desafio está na formulação de um novo modo de fazer política, dos partidos políticos representarem os anseios e expectativas da população e com isso ressignificarem a democracia representativa. Esta é a grande aposta colocada nestas experiências de renovação dos partidos políticos.

O Equador tem o exemplo de Alternativa Democrática (AD), um movimento político formado em 2005 com vistas a tornar-se um partido, que elege o presidente da república em 2006. A principal proposta de AD é promover o questionamento da política por meio da política, criticando ferozmente os partidos políticos (*a partidocracia*). Esta crítica não se dá no sentido de que os partidos não deveriam existir, mas sim que os mesmos deveriam adotar novas práticas.

A AD reivindica a ruptura com as velhas estruturas. Propõe-se construir uma democracia mais ampla do que a mera “democracia liberal instrumentalista”, com vistas a obter a igualdade e tornar-se capaz de catalisar as demandas da sociedade. O empenho em promover a ruptura com o sistema político atual levou a AD a investir toda sua capacidade em conquistar a maioria na Assembléia Constituinte, instalada em 2007, o que de fato aconteceu. A AD entende a Constituinte como um espaço fundamental para promover mudanças.

Na Venezuela, palco de importantes mudanças políticas e de uma ampla polarização social em torno da figura “polêmica” do presidente Hugo Chávez, há também um grande rechaço aos partidos políticos tradicionais e à política tradicional que dominou o país. Também aí houve um processo constituinte

empenhado em promover mudanças profundas no país. A nova Constituição, promulgada em 1999, redefiniu vários aspectos da relação entre Estado e Sociedade.

Estes processos buscam redefinir relações de poder e os mecanismos de processar os conflitos sociais em novas bases. Requerem a “existência de sujeitos sociais, sujeitos históricos, que imaginem e desejem a democracia, que se organizem e lutem por ela, que se constituam nas condições econômicas, culturais e políticas existentes” (Grzybowski, 2004).

O futuro da América Latina não depende de seus governos, mas da capacidade dos movimentos sociais promoverem rupturas que abram novos horizontes. “Somente a participação substantiva da sociedade civil e particularmente dos movimentos sociais na refundação da democracia latinoamericana consolidará um modelo de convivência e construção de relações igualitárias no plano econômico e político” (Mirza, 2006).

Nunca a democracia foi tão valorizada no continente. A análise destas eleições de 2006 permite identificar o surgimento de novas maiorias políticas que elegem novos governos. A novidade é que vários destes novos governos representam as grandes maiorias excluídas do sistema político.

O tema das novas maiorias políticas é da maior importância. São elas que abrem novas possibilidades históricas, que permitem o afastamento das elites tradicionais do aparato do Estado e a disputa pelos recursos públicos. A leitura dos acontecimentos permite identificar que a conformação destas novas maiorias se dá nos enfrentamentos com “inimigos comuns”, elas surgem das mobilizações sociais, nos processos de construção de frentes nacionais de luta, de grandes articulações entre movimentos sociais. Trata-se de toda uma subjetividade que se vai construindo, uma representação do mundo e de si mesmos num plano coletivo que vai criando novas capacidades de intervenção no cenário público e da política.

No Equador, o reconhecimento da diversidade dos povos e culturas indígenas é apontado como um importante aspecto do respeito e valorização da pluralidade na democracia, assim como da defesa do direito dos povos latino-americanos aos recursos naturais (petróleo, gás, recursos hídricos, coca) e a maior preocupação com o “social”, isto é, uma maior ênfase em políticas de promoção da equidade social. Há aqueles que identificam nos processos de mudanças em curso na Bolívia, no Equador e na Venezuela, a construção de um projeto do “socialismo do século XXI” respaldado pelo voto popular.

Já no Cone Sul as mudanças em curso teriam um caráter mais limitado e reformista, dada a capacidade dos sistemas políticos de abrir-se a processos participativos. As tensões se explicam pela pouca capacidade que os governos têm em absorver as contribuições e propostas desta participação devido às políticas de alianças eleitorais e de governos que acabam por bloquear iniciativas de mudança.

Nestes países observa-se uma maior permeabilidade do Estado às demandas das organizações sociais, uma ação mais “propositiva” destes movimentos sociais e a possibilidade de um trabalho conjunto com órgãos estatais. Ao lado disso percebe-se um papel mais ativo do Estado na promoção de políticas redistributivas, na indução do desenvolvimento econômico, na implementação de políticas sociais.

As relações da sociedade civil com o Estado se modificam. A postura de oposição sistemática desenvolvida como práticas de resistência pelos movimentos sociais durante o período dos regimes autoritários é substituída, em alguns casos, pelo apoio às políticas do governo, políticas essas que se formulam para atender as demandas sociais. Mas permanece uma “desconfiança” com relação aos novos governos “progressistas” em virtude da prática de “cooptação” de amplos setores da sociedade civil pela via dos programas sociais focalizados, e de suas lideranças para ocupar posições e cargos no aparelho estatal. A principal crítica feita a estes governos é de se apresentarem como “governos

de esquerda”, ao mesmo tempo em que continuariam implementando as políticas neoliberais/de direita. Estariam administrando as antigas políticas de direita com uma nova “roupagem” de esquerda.

Abre-se neste período um amplo questionamento sobre a capacidade da democracia, tal como se apresenta hoje na maioria dos países da América Latina, solucionar os graves problemas sociais que afligem os países da região. Existe uma questão de fundo, que é a avaliação das potencialidades e limites de ação de governos “de novo tipo”. A questão é política, não econômica. E os governos sempre serão a expressão dos setores mais fortes e mais mobilizados na sociedade.

## **Bibliografia**

Boersner, Demetrio, 2005, “Governos de esquerda na AL: tendências e experiências”, em *Nueva Sociedad*, número 197, Caracas, mayo-junio.

Borón, Atilio, 2004, “A esquerda latinoamericana no começo do século XXI: novas realidades e urgentes desafios”, em *OSAL*, número 13, janeiro-abrilo.

Grzybowski, Cândido, 2004, “Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate”, em Undp, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires.

Mirza, Christian Adel, 2006, *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*, Buenos Aires, Clacso.

Nun, José, 1983, “A Rebelião do Coro”, em *Desvios*, número 2, São Paulo.

Rojas, Francisco, 2006, “O novo mapa político latinoamericano”, em *Nova Sociedade*, número 205, setembro-outubro.

Rosanvallon, Pierre, 2007, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Ed Seuil.

Sancho, Guiomar Rovira, 2006, “El zapatismo como ejemplo de las redes globales de resistências”, en Calveiro, Pilar, *El Estado y sus otros*, Buenos Aires, Libros de la Araucaria.

Touraine, Alain, 2006, “Entre Bachelet e Morales, Existe uma Esquerda na América Latina?” en *Nueva Sociedad*, 205. Caracas.

---

# **LOS AVATARES DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

# **Las paradojas de la democracia participativa en América Latina: una comparación de las trayectorias mexicana y colombiana\***

Por David Recondo\*\*

\* Artículo inédito recibido en mayo de 2008.

Artículo inédito aprobado en octubre de 2008.

\*\* Investigador Ceri-Sciences Po/Cnrs.

\*\*\* Traducción del francés Santiago Gardeazábal Romero.



## Introducción

En América Latina, las nociones de “democracia participativa”, y más aún de “participación ciudadana”, aparecen desde la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado, al mismo tiempo que las primeras medidas de descentralización. Este es el caso particular de Brasil y Colombia, pero también de Bolivia y Ecuador. En otros países, como los de América Central o México, la descentralización se produce por la misma época pero las referencias a la democracia participativa son menos explícitas. En efecto, la noción puesta en circulación es más bien la de desarrollo comunitario y el objetivo es ajustar mejor la oferta de bienes y servicios públicos a la demanda local. No obstante, incluso en estos casos, la descentralización siempre ha sido presentada como un vector de democratización. La idea de un acercamiento entre las decisiones políticas y los ciudadanos es percibida a la vez como una garantía de democracia y eficacia administrativa. En efecto, la justificación de las medidas descentralizadoras reposa esencialmente sobre la idea de que asociar los ciudadanos a las decisiones sobre la distribución del gasto público tornará más legítima la democracia, porque responderá mejor a las demandas de los beneficiarios y, por consiguiente, será más eficaz.

El objetivo inicial de este artículo es proponer algunos elementos explicativos de esta “ola” descentralizadora y participante, y a continuación se centrará en los efectos de estas medidas dentro del contexto particular de las regiones de México y de Colombia, en las cuales la población indígena es mayoritaria. La pertinencia de este escenario parte del hecho de que las formas de deliberación son anteriores a las políticas de participación puestas en marcha a partir de los años ochenta. En este caso el Estado busca integrar las prácticas habituales en el marco “moderno” de la gestión descentralizada de los asuntos públicos, e inevitablemente surgen vuelcos de sentido y malentendidos operativos. Estos muestran, a la vez, los límites de las políticas gubernamentales de “promoción” de la participación ciudadana y los efectos originales de hibridación de prácticas políticas locales que estas últimas contribuyen a producir.

## **El Estado y la promoción de la participación ciudadana: entre imperativo de eficiencia y búsqueda de legitimidad**

La descentralización mexicana hizo su entrada en el discurso político desde los años setenta, pero solo al comienzo de los ochenta se presentaron las primeras reformas. El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) las convirtió en su caballito de batalla al promover una reforma del artículo 115<sup>1</sup> de la Constitución federal y tomar las primeras medidas de desconcentración en los dominios de la salud y la educación. No obstante, estas acciones fueron sobradamente simbólicas, ya que no estuvieron acompañadas de un aumento de los recursos fiscales atribuidos a los Estados federados y a las municipalidades. Solamente a partir de 1989 el gobierno federal emprendió una verdadera descentralización del presupuesto federal. El Pronasol<sup>2</sup> del presidente Carlos

---

<sup>1</sup> Artículo de la Constitución federal mexicana que regula la organización y las atribuciones de los municipios. Ver *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (2000). México: IFE. p. 103-110.

<sup>2</sup> Programa Nacional de Solidaridad: política de lucha contra la pobreza aplicada desde 1988 por Carlos Salinas de Gortari y destinada principalmente a la construcción de infraestructuras de base en las regiones (urbanas o rurales) más marginadas.

Salinas de Gortari (1988-1994) y el *Nuevo Federalismo*<sup>3</sup> de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) acarrearón una redistribución de los recursos de la federación, de los que una proporción creciente fue, en adelante, gestionada directamente por las municipalidades.

En Colombia, el presidente Belisario Betancur (1982-1986) promovió una primera enmienda descentralizadora. En 1986, la asamblea legislativa aprobó una reforma de la Constitución Política que instituyó la elección de alcaldes por sufragio directo, mientras la Ley 11 incrementaba las prerrogativas de las municipalidades<sup>4</sup>. El cambio puso en marcha algunos mecanismos participativos<sup>5</sup>, pero fue a partir de la promulgación de la nueva Constitución en 1991 cuando empezó a ponerse en práctica la dimensión participativa. De hecho, el artículo 1º de la Carta proclama que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada (...) democrática, participativa y pluralista” (*Constitución Política de Colombia*, 1998, 51). Nuevas prerrogativas fueron atribuidas a los municipios en el dominio de la reglamentación, el recaudo fiscal y la gestión de las transferencias financieras procedentes del gobierno central. En lo concerniente a las comunidades indígenas, la Ley 60 de 1993 prevé una transferencia de recursos presupuestales

---

<sup>3</sup> Programa nacional de descentralización y de política social. Contrario al Pronasol, que preconiza ante todo una descentralización en favor de la sociedad civil, el programa del nuevo federalismo pone el acento en una redistribución de responsabilidades y de recursos en los tres niveles de la federación (Estado central, Estados federados y municipios). La reforma dirigida en la educación y la salud se extiende a otras políticas públicas: desarrollo social, agricultura y desarrollo rural, ecología y gestión de los recursos naturales, la comunicación y los transportes, el turismo, la energía y, finalmente, la reforma agraria. El programa prevé igualmente una profunda reforma del sistema de coordinación fiscal que garantice una mejor repartición del presupuesto federal y permita a los Estados y a las municipalidades aumentar sus propios ingresos fiscales.

<sup>4</sup> La reforma de la Constitución fue aplicada a partir de las elecciones municipales de 1988. Antes de esta fecha, los alcaldes eran designados por los gobernadores de *los Departamentos*. Estos últimos eran designados por el Presidente de la República hasta 1991 (Castro, 1989). Prevé igualmente las “consultas populares” en el nivel municipal.

<sup>5</sup> La ley creó las juntas de acción local (Juntas Administradoras Locales, JAL) en nuevas subdivisiones intramunicipales llamadas comunas (en las municipalidades urbanas) o corregimientos (en las municipalidades rurales). Las JAL están compuestas de siete miembros elegidos por sufragio universal. Están concebidas para proponer proyectos destinados a integrar al plan municipal y controlar la prestación de los servicios públicos, entre otras funciones.

a los *resguardos*<sup>6</sup> –por la vía de los municipios o de los departamentos donde se asientan–, cuya utilización es decidida por los miembros de los *cabildos* en concertación con los habitantes de cada uno de los territorios concernidos (Gros, 2003 y Laurent, 2001, 45-48).

A primera vista, los dos procesos de “reforma del Estado” se asemejan. En México, descentralización equivale a municipalización, aunque los Estados Federados reciben igualmente transferencias substanciales de prerrogativas y de recursos (especialmente en materia de políticas sociales, educación y salud). En Colombia –al menos en las regiones donde está concentrada la población indígena– los *resguardos* constituyen, junto con las municipalidades, las circunscripciones administrativas privilegiadas por la descentralización. En los dos casos la gestión local de los presupuestos transferidos está sometida a un imperativo de participación directa de los habitantes de las colectividades concernidas en la decisión que se adopte. El ámbito institucional previsto para este efecto por la ley es el *cabildo abierto*<sup>7</sup>, en el caso colombiano, y el *Consejo de Desarrollo Social Municipal* en el mexicano. Haciendo a un lado la diferencia de nomenclatura, los principios que sostienen estos nuevos mecanismos institucionales y su funcionamiento son similares. Las autoridades locales deben organizar reuniones con el conjunto de los ciudadanos de su circunscripción, así como con los representantes de las organizaciones (asociaciones, cooperativas, etc.), empresas y ministerios o agencias públicas directamente vinculadas con los fondos transferidos (ministerios de desarrollo social, de salud, etc.). Por lo general, tales reuniones son anuales. Volveremos a hablar acerca de su funcionamiento real. Lo que

---

<sup>6</sup> Institución colonial que delimita un territorio de varias hectáreas, históricamente poblado por una mayoría de indígenas que gozan de una cierta autonomía de gobierno, así como de un manejo colectivo de las tierras. Uno o varios *resguardos* pueden ser incluidos en la jurisdicción de un mismo municipio o pueden compartir territorio de dos municipios, incluso de dos departamentos. El número de *resguardos* está en constante aumento después de su inclusión en la Constitución. Las últimas estadísticas disponibles dan cuenta de 638 *resguardos*, con una extensión de cerca de 300.000 km<sup>2</sup>, es decir, cerca de una cuarta parte del territorio nacional (1.141.748 km<sup>2</sup>). Ver el sitio oficial del Departamento Nacional de Estadística (DANE): <http://www.dane.gov.co/>

<sup>7</sup> Literalmente “concejo municipal abierto”. Se trata de sesiones del concejo municipal abiertas a la participación de los habitantes de la municipalidad concerniente.

importa aquí es subrayar la similitud de tiempos y formas adoptados por la “descentralización participativa” en los dos países.

Esta semejanza formal oculta, sin embargo, lógicas sensiblemente distintas. La promoción de espacios de participación ciudadana en el nivel local no responde a las mismas razones. El punto común, no obstante, es un descrédito generalizado de la clase política y una desafección de los electores frente a los partidos que desde hace décadas monopolizan la representación y el aparato de gobierno nacional (el PRI<sup>8</sup> en México y los partidos Liberal y Conservador<sup>9</sup> en Colombia). En las dos naciones el sistema de mediación y de representación es incapaz de relevar los intereses y las demandas de una sociedad que ha sufrido transformaciones considerables. Las épocas son diferentes, desde luego, ya que el pacto fundador del bipartidismo colombiano fue establecido en 1958, mientras el sistema mexicano de partido dominante ha estado en funciones desde 1929. No obstante, en los dos casos la legitimación del régimen y de los partidos que lo encarnan reposa en su capacidad para poner fin a la guerra civil y contener a las fuerzas centrífugas, regulando de manera pacífica el acceso al poder de caudillos u otros jefes políticos locales. En México, una de las facciones revolucionarias logró dominar a las otras y procedió a institucionalizar un sistema corporativista de amplia irradiación social y territorial.

---

<sup>8</sup> Partido Revolucionario Institucional, partido dominante proveniente de la Revolución mexicana (1911-1929) y que se mantuvo en el poder, a nivel federal, de 1929 a 2000. Desde fines de los años setenta la oposición electoral se consolida alrededor del Partido Comunista. En 1988 el PRI recurre al fraude para impedir la victoria del disidente Cuauhtémoc Cárdenas, cuya candidatura es sostenida por una coalición de múltiples partidos de izquierda. En 1989 éstos constituyen el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyos resultados electorales no cesan de crecer, en detrimento de los del PRI, especialmente en el Distrito Federal (México D. F.) y en varios Estados del centro y del sur del país. En 1997 Cárdenas llega a ser el primer alcalde de México proveniente de la oposición. En 2000 el candidato del Partido de Acción Nacional (PAN, de derecha) es Vicente Fox, quien gana la presidencia. La democratización por alternancia no está menos manchada por tasas de abstención crecientes, elección tras elección, hasta alcanzar un nivel récord del 60% en las elecciones legislativas del 6 de julio de 2003.

<sup>9</sup> A partir de 1986, la repartición del poder entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, establecido en 1958, deja de operar. El Partido Conservador se debilita en beneficio de un Partido Liberal, que dispone en cambio de fronteras cambiantes. Los partidos de izquierda, de donde nace la guerrilla desmovilizada (Unión Patriótica, M-19) no consiguen unirse y quedan relegados a las minorías frente a un Partido Liberal “atrapado”. La abstención se mantiene elevada a todo lo largo de la historia política colombiana (Pécaut, 1987, 41 y Pécaut, 2001, 27-38).

De esa forma el PRI se convirtió en la arena principal donde se desarrolla la competencia entre los líderes y sus camarillas, bajo el ojo avizor del Presidente de la República, erigido en árbitro supremo. En Colombia, en cambio, las dos familias políticas —liberales y conservadores— hunden sus raíces en la guerra de independencia y se anticipan a la formación del Estado. A la confrontación entre las guerrillas liberales y las conservadoras no se le pondría fin sino con el pacto fundador del Frente Nacional, en el cual los dos partidos convinieron en alternarse en el poder y distribuirse por partes iguales el conjunto de las cargas públicas. En Colombia, como en México, los partidos aseguran las lealtades de sus electores por intermedio de vastas redes clientelistas que ligan el centro con las periferias más aisladas del territorio nacional. Los dos regímenes políticos entran en crisis desde los años setenta del siglo pasado. Las razones de esta crisis y de la implosión que le sucede son, no obstante, diferentes de un país a otro.

En México, el sobreendeudamiento del Estado y una recesión económica agravada por la caída del precio del petróleo “desaceleran” los mecanismos del clientelismo. El plan de austeridad puesto en marcha desde 1982 por el presidente Miguel de la Madrid priva al régimen del mando presupuestario que le permitía asegurar la legalidad de los sectores corporativistas. A partir de ahí, otras fuerzas políticas pretenden representar las demandas de una sociedad que “desborda” los mecanismos habituales de mediación. Eso no pone fin al clientelismo sino, por el contrario, lo exacerba, ya que el “mercado” electoral se vuelve cada día más concurrido. La vieja pirámide clientelista, altamente centralizada, se disgrega en una multitud de microredes débilmente articuladas entre sí. Las medidas de ajuste estructural recomendadas por los organismos financieros internacionales acentúan estas tendencias, ya que los gobiernos, para poder beneficiarse de nuevos créditos, deben aplicar políticas de “austeridad” presupuestaria y privatizar un cierto número de empresas públicas o semipúblicas que, hasta ahora, permitían alimentar las redes de clientelas. El vínculo político continúa inclinándose hacia una expresión esencialmente clientelista, pero a cada paso está más cerca de estallar y cada vez asegura menos la estabilidad de una pirámide en vía de dislocación.

En este punto Colombia presenta una diferencia substancial. La disgregación del clientelismo es también radical. Sin embargo, ella no se debe a la crisis de la deuda, ni a la caída del precio del petróleo. Al contrario, y de una forma más general, en los años ochenta la economía colombiana se comporta particularmente bien. Más allá del tráfico de drogas, que levanta vuelo durante esta década, las exportaciones de petróleo, de carbón, de oro, de níquel, e igualmente de productos agrícolas (bananos, flores) subieron de manera constante, al contrario de lo que ocurría en la mayoría de los países latinoamericanos. Además, este periodo fue particularmente favorable para la industria colombiana (Pécaut, 2001, 25). Como consecuencia, aumentaron los ingresos fiscales del Estado, lo que permitió evitar el ajuste estructural. En cambio, el sistema político hizo implosión, por razones endógenas más que exógenas. El monopolio de la representación por parte de los dos partidos, inscrito en la Constitución, provocó una exacerbación de las rivalidades entre dirigentes del mismo partido. A partir de 1986 la competencia política –inhabilitada para expresarse entre las dos formaciones dominantes como consecuencia del pacto del Frente Nacional– fue transferida directamente al seno de ellas, y en particular a las filas del Partido Liberal. Las facciones se multiplicaron, sobre todo alrededor de los candidatos, quienes montaron sus propias empresas electorales dentro de un partido cuya existencia se volvió totalmente formal. Paralelamente, la balcanización del territorio, donde porciones enteras eran controladas por las guerrillas, los narcotraficantes y los paramilitares, favoreció a los empresarios políticos locales, que resultaron indispensables para movilizar clientelas electorales cada vez más volátiles (Gutiérrez Sanín, 1996, 46 y 49-50). El estallido de la representación va entonces de la mano con la emergencia de actores periféricos que “venden” su capital electoral al mejor postor, sea cual sea su etiqueta partidista.

Pero el recurso a mecanismos de participación ciudadana “por fuera de los partidos”, tanto en México como en Colombia, no es comprensible sin introducir un segundo factor concomitante: las profundas mutaciones que sufren las sociedades de estos dos países. En México, entre los años treinta y los cincuenta, el Estado desarrollista transforma, en tan pocas décadas, una socie-

dad mayoritariamente campesina en una sociedad industrializada y urbanizada. Surge una clase obrera importante, estrechamente enmarcada por el PRI. Las clases medias ciudadinas, privilegiadas por el régimen, aumentan de manera geométrica a lo largo de los años cincuenta y sesenta.

Las políticas indigenistas de tipo asimilacionista puestas en marcha desde los años cuarenta contribuyen paradójicamente a la formación de una nueva elite indígena letrada que busca salidas profesionales y representación política. Esta diversificación de la sociedad mexicana contribuye a la aparición de nuevos actores sociales que actúan por fuera de los canales corporativistas del régimen nacional-populista. Confrontados con el creciente hermetismo del sistema político, estos grupos son portadores de reivindicaciones sociales e identitarias comunes a las que exhiben los movimientos sociales que cobran vida en las sociedades del Norte. La reivindicación de una democratización aparece a menudo teñida de un cierto “ideologismo” para aquellos que reivindican los postulados del marxismo pero buscan distanciarse de la lucha armada. Las corrientes de la Iglesia católica cercanas a la “opción preferencial por los pobres” emanada del Concilio Vaticano II, por otra parte, son igualmente portadoras de una valorización de la organización comunitaria, que promueven activamente bajo la forma de “comunidades eclesísticas de base”, donde recobran el espíritu de las comunidades indígenas (Lebot, 1994). Por un efecto de composición, estas maneras de concebir la política coinciden, en los años ochenta, con una visión neoliberal importada por las nuevas elites tecnocráticas, formadas en Estados Unidos y aupadas por una clase política preocupada por compensar el desgaste de los vínculos de clientela y reemplazar un corporativismo centralizado que no tiene manera de financiar.

El caso colombiano es sensiblemente diferente en este punto. Allí el Estado no encarnó nunca un proyecto nacional populista y por consiguiente no fue el motor principal del desarrollo económico y la (trans) formación de la sociedad. Las redes de servilismo del Partido Liberal y el Partido Conservador son anteriores a la formación del Estado central y las elites regionales –burguesía



territorial, comercial o industrial— siempre han buscado limitar el poder del Estado. Estas capas altas, incluso las más conservadoras, diversificaron sus actividades económicas y promovieron una de las industrializaciones regionales de mayor empuje en la región, al igual que un comercio particularmente dinámico y diversificado. Los partidos políticos y la administración se convirtieron en potentes ascensores sociales y la oligarquía económica nunca cercó totalmente el Estado y la escena política. Estos partidos constituyen una esfera autónoma, donde nace y se reproduce una elite dirigente más bien endogámica, aunque suficientemente porosa para alimentar la movilidad social. En las regiones más marginales del país los agentes de la modernización son las iglesias —católicas o evangélicas—, que permiten el acceso a la educación escolar e incluso a la cléricatura. De hecho, muchos dirigentes de organizaciones indígenas que luchan por el reconocimiento de sus derechos de autonomía territorial son, más a menudo que en México, antiguos seminaristas. En último término, las fuerzas armadas —legales e ilegales— constituyen poderosos motores de ascenso social al mismo tiempo que contribuyen —en lo que concierne a las guerrillas y los paramilitares— a fragmentar la sociedad en múltiples redes de servilismo que operan en espacios territoriales más o menos estables (Pécaut, 2001).

A pesar de estas diferencias, y por un efecto de composición, en los dos países, actores que esgrimen intereses claramente diferenciados parecen converger en un mismo objetivo estratégico: crear mecanismos y espacios de participación, que para unos están dirigidos a salvar el funcionamiento de un Estado hipertrofiado y corrupto, y para otros pretenden aportar una nueva legitimidad a las instituciones políticas. Desde el punto de vista del Estado, la búsqueda de una eficacia administrativa más amplia se conjuga con la voluntad de encontrar una legitimidad que los gastados mecanismos del clientelismo no consiguen garantizar. En el caso particular de Colombia, la descentralización y la “delegación” del poder público en las autoridades indígenas tradicionales es igualmente la manera como el Estado pretende alcanzar los márgenes de un territorio nacional donde su presencia es prácticamente nula (Castro, 1998 y Gros, 2003). En México, de igual forma, hay

que tener en cuenta el caso del Pronasol, la estrategia del presidente Carlos Salinas de Gortari, cuyo objetivo consiste, en parte, en poner en corto circuito a los antiguos caciques del PRI para hacer pasar mejor su programa de reforma del Estado y de liberalización de la economía nacional (Pécaut y Prévôt Schapira, 1992). En cambio, desde el punto de vista de los actores “civiles” (movimientos sociales regionales, organizaciones indígenas, ONG, etc.), tanto en Colombia como en México, el ideal de una democracia local despojada de las interferencias de un clientelismo estéril y excluyente se conjuga con la voluntad de dominar lo mejor posible la destinación de los recursos públicos, por limitados que ellos sean.

Finalmente, la pretensión de los socios capitalistas que intervienen en el curso de los fondos internacionales, consistente en optimizar los créditos y las ayudas al desarrollo, contribuye a transformar el ideal de democracia participativa en una norma y a difundirla a lo largo del continente latinoamericano bajo la apariencia de reformas descentralizadoras y nuevos programas de lucha contra la pobreza. Al respecto, conviene no sobrevalorar la influencia de las organizaciones internacionales (Banco Mundial, FMI, BID, Pnud) y de la cooperación multilateral (UE, OEA, etc.). Ellas desempeñan un papel crucial en la propagación de las nuevas normas del “buen gobierno”. El condicionamiento de la asistencia a la adopción de ciertas técnicas de gestión contribuye a dotar a estas últimas de una legitimidad particular. Pero sería exagerado concluir que las normas y las prácticas participativas son inventadas en su totalidad por los expertos de estas instituciones y luego enaltecidas por las elites gubernamentales locales, preocupadas por no enfadar a sus generosos acreedores. La circulación de normas y técnicas de “gobernanza” ocurre de manera dialéctica: concepciones con orígenes ideológicos y sociales muy diversos (en este caso, el “ideologismo” de los movimientos “populares” de los años setenta y ochenta, el neocomunitarismo cristiano e indianista, la concepción neoliberal de un Estado “modesto” y descentralizado, etc.) confluyen en un contexto de penuria económica que repentinamente los vuelve, hasta cierto punto, más pertinentes que las retribuciones materiales y simbólicas que llevan asociadas. Los expertos de las agencias internacionales (algunos de los

cuales participaron en movimientos contestatarios de los decenios precedentes) son portadores de representaciones inducidas de sus propias experiencias en el terreno. Sus recomendaciones en lo concerniente a las ventajas —políticas, financieras— provenientes de una implicación directa de los ciudadanos en la gestión de presupuestos públicos descentralizados son a tal punto mejor recibidas por los altos funcionarios internacionales, que se confrontan con sus propios diagnósticos acerca de la pasmada hipertrofia de los Estados y la corrupción estructural de los funcionarios y dirigentes políticos de la región. A partir de ahí las intervenciones de los organismos internacionales tienen un efecto multiplicador y el credo descentralizador y participacionista se expande a regiones extrañas a toda práctica de este género. Con ese criterio la ONU erigió el presupuesto participativo de Porto Alegre como un “modelo a seguir”, contribuyendo de esta forma a su difusión por “mimetismo” en varias ciudades de América Latina y de fuera del continente<sup>10</sup>. Los efectos de la retroalimentación entre las sociedades locales y las instancias internacionales son múltiples e irreductibles a una inducción telecomandada, de manera centralizada y unívoca, por un determinado grupo de interés.

## **Las vicisitudes de la descentralización participativa en tierras indígenas: los casos mexicano y colombiano**

Una comparación entre dos regiones que alojan una importante población indígena —el Estado mexicano de Oaxaca<sup>11</sup> y el Departamento del Cauca<sup>12</sup>, en Colombia— ilustra bastante bien los efectos ambiguos de las políticas de

---

<sup>10</sup> El “presupuesto participativo” de Porto Alegre fue considerado por la ONU como una de las cuarenta innovaciones urbanas más notables del mundo, y fue también seleccionado por la Conferencia Habitat II de Estandul, reunida en junio de 1996. Esta conferencia incluyó el principio del presupuesto participativo entre sus recomendaciones (Gret y Sintomer, 2002, 65).

<sup>11</sup> Oaxaca es uno de los 32 Estados federados de México; está situado al sur del país y limita con el Estado de Chiapas. Su población asciende a 3,5 millones de personas, de los cuales el 50% (1,2 millones) es indígena (Inegi, 2000).

<sup>12</sup> El Cauca es uno de los 32 departamentos de Colombia. Está situado al sudeste de Bogotá y su población asciende a 1,3 millones de personas, de los cuales el 15% (190.069 personas) es indígena (DNP, 2001).

descentralización participativa. En los dos casos el Estado transfiere directamente a las autoridades municipales o tradicionales, o a ambas, una parte del presupuesto nacional. La colocación de estos fondos debe ser objeto de una deliberación entre las autoridades locales y los habitantes de las colectividades. En los dos países, estas medidas están acompañadas de un discurso que valoriza la diversidad de las expresiones etnoculturales como parte de las prácticas de deliberación. Dicho de otra manera, las decisiones que conciernen al gasto público pueden ser abordadas según los procedimientos habituales (los *usos y costumbres*). La reglamentación de estas transferencias es, por consiguiente, portadora de un verdadero reconocimiento de la diversidad de las prácticas participativas. Ya veremos que, de hecho, se trata de una retórica que limita considerablemente los márgenes de maniobra de las poblaciones locales y de las autoridades, aunque continúa reproduciendo las dinámicas nuevas de reinención de las tradiciones participativas comunitarias.

## **Descentralización y reconocimiento de instituciones locales “tradicionales”**

En el programa nacional de desarrollo de 1995-2000, Ernesto Zedillo presentó el nuevo federalismo como “la forma de organización política más adecuada para reforzar la democracia, consolidar la unidad nacional y promover un México más equilibrado y justo” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, 59). Se trata, entre otros cometidos, de redistribuir las atribuciones, las responsabilidades y los recursos presupuestales en favor de los Estados federados y de las municipalidades, aumentar las prerrogativas de estos dos niveles de gobierno en materia fiscal y reforzar, en particular, las capacidades administrativas de las municipalidades (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, 60-62). Un decreto aprobado por el Congreso federal en agosto de 1997 elevó el nuevo federalismo al rango de programa<sup>13</sup>. Contrariamente

---

<sup>13</sup> Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. (1997, agosto) *Diario oficial de la Federación*. México, D.F.

al Pronasol, que preconiza, ante todo, una descentralización en favor de la sociedad civil, el programa del nuevo federalismo pone el acento en una redistribución de las responsabilidades y los recursos entre los tres niveles de la federación. La reforma adelantada en la educación y la salud se extendió a otros escenarios públicos: el desarrollo social, la agricultura y el desarrollo rural, la ecología y la gestión de los recursos naturales, la comunicación y los transportes, el turismo, la energía y, finalmente la reforma agraria<sup>14</sup>. El programa prevé igualmente una reforma en profundidad del sistema de coordinación fiscal destinado a garantizar una mejor distribución del presupuesto federal y permitir a los Estados y a los municipios aumentar sus propios ingresos fiscales.

El municipio recibe una atención particular. Una proporción creciente de los programas de lucha contra la pobreza es atribuida directamente a las municipalidades a través de los Fondos de Desarrollo Social Municipal (Fdsm). Los Fdsm aprovecharon lo esencial de los programas que estaban incluidos en los Fondos Municipales de Solidaridad (FMS), instituidos en 1989. Están destinados al financiamiento de obras de infraestructura urbana y rural, desde la apertura de caminos hasta la construcción de escuelas, pasando por la instalación de sistemas de agua potable o de irrigación. El funcionamiento es relativamente simple: las autoridades de cada municipio deben constituir un Consejo de Desarrollo Social Municipal (Cdsm) con la participación de los representantes de las *agencias municipales*<sup>15</sup> y de las organizaciones sociales locales —cuando existen—. El Cdsm, que es presidido por el alcalde, está encargado de consultar a los habitantes de la municipalidad con el fin de seleccionar las obras que ellos consideren prioritarias. Los proyectos son escogidos a partir de un “menú” muy cercano al de las FMS. Contiene una lista bastante exhaustiva de

---

<sup>14</sup> *ibíd.*, pp. 12-14.

<sup>15</sup> Los municipios mexicanos están subdivididos en circunscripciones administrativas, llamadas *agencias municipales o agencias de policía*, en función del número de habitantes. Alrededor de las municipalidades rurales se constituye la mayoría de las aldeas, con un alto grado de autonomía respecto de las cabeceras municipales. Los habitantes de las aldeas designan a sus autoridades a través de asambleas, a la manera de las cabeceras municipales y sin que el alcalde ni sus consejeros intervengan.

obras de infraestructura que pueden ser financiadas con la ayuda de las Fdsm. La necesidad de la “participación” de los habitantes de cada localidad en la elaboración del plan municipal de desarrollo aparece claramente enunciada, pero no se proporciona ninguna precisión acerca de su posición en el proceso de decisión. ¿Se trata de una simple consulta, donde la autoridad municipal –y en particular el alcalde– retienen lo esencial del poder de decisión? O bien, ¿se trata de una concertación, donde las autoridades locales deben seguir –de manera más o menos imperativa– las recomendaciones de la asamblea? La pregunta queda abierta. Sobre el terreno, esto da lugar a toda una gama de prácticas, con un peso más o menos determinante en la deliberación colectiva de la decisión final.

De hecho, en las regiones indígenas de Oaxaca el Cdsm y la planificación colectiva de los trabajos públicos no hacen sino disfrazar la práctica tradicional de la asamblea comunitaria. Con otras palabras, aquí no se trata sino de una etiqueta que, a primera vista, no desemboca en la creación de un nuevo dispositivo sino que designa lo que las comunidades y las autoridades hacen habitualmente. Esta acostumbrada práctica deliberativa corresponde a una tradición heredada de la época colonial, que de manera constante –y profunda– se transformó a través de los siglos. Contrariamente a la imagen que presenta el discurso indianista, o bien una cierta antropología “comprometida”, los estilos de deliberación tradicionales aparecen marcados por una hibridación original: el método de consenso, del acuerdo, que reenvía al palabreo practicado en las sociedades africanas, se combina a menudo con un principio de mayoría, expresado bajo la forma del voto individual. Las discusiones interminables entre los ancianos, en las cuales todos hablan simultáneamente y el más viejo y respetado de entre ellos se encarga de formular una “síntesis” que suscita el consenso de la totalidad de los miembros de la asamblea, se fueron substituyendo poco a poco con modalidades de deliberación más ordenadas, donde las proposiciones de algunos portavoces o líderes de opinión, expresadas de manera consecutiva, se tornan en el objeto de un debate generalizado antes de que una de ellas sea consagrada por el voto mayoritario, aunque no necesariamente unánime. El equilibrio entre

el principio consensual y el principio mayoritario varía de una asamblea a otra, según lo que esté en juego en la decisión, pero el ideal de un acuerdo unánime ocupa siempre un lugar importante en los valores comunitarios. Así, en lo relativo a los asuntos cruciales referentes a la reproducción del grupo, tales como la delimitación y el uso del territorio, las autoridades y los dirigentes más prestigiosos tienen siempre como misión buscar una solución final que refleje, en la medida de lo posible, las posiciones de unos y otros. Pero el voto, con el único objetivo de ratificar el acuerdo mayoritario, refuerza siempre los debates. Este voto se expresa bajo diversas formas (a mano alzada, inscribiendo “palitos” en un tablero o por medio de boletines), pero es casi siempre público (Recondo, 2007 y Velásquez, 2000).

Las prácticas de las decisiones que se adoptan en la asamblea tienen una historia raramente restaurada por los etnólogos, deseosos de ver en ellas las reminiscencias de un pasado precolombino. Sin embargo, es totalmente posible reconstituir la formación y el empleo de esas normas. La deliberación como forma de decisión reservada a los ancianos o a las personas que han ejercido cargos comunitarios (religiosos o civiles) data de la introducción de las *repúblicas de indios*<sup>16</sup> y de los *cabildos*, que a partir del siglo XV eran corporaciones destinadas a representar a las poblaciones indígenas y asegurar la interlocución con las autoridades coloniales. Durante cerca de un siglo los cargos en el seno de los *cabildos* fueron monopolizados por una casta de nobles, herederos de antiguos caciques o líderes indígenas. Poco a poco, el acceso a las responsabilidades colectivas fue abriéndose al resto de los adultos hombres de la comunidad, en función de su contribución al financiamiento del rito católico (Chance y Taylor, 1985). Poco a poco la jerarquización fue redefiniéndose y las asambleas fueron imponiéndose como un espacio de decisión colectiva, ya no reservado únicamente a las autoridades. De hecho, éstas son elegidas por el conjunto de miembros adultos de la comunidad y ya no designadas por los ancianos.

---

<sup>16</sup> Repúblicas indígenas. Tipo sucedáneo de municipio instituido en las regiones pobladas mayoritariamente por indígenas.

Conviene agregar que, antes de la descentralización, en la mayoría de las municipalidades indígenas la parte esencial de las obras de interés general era realizada por los campesinos mismos, bajo la forma de prestación personal de trabajo. La pobreza generalizada contribuyó en gran medida a institucionalizar la “asamblea comunitaria”, abierta a la mayoría y que actuaba como aparato de decisión, en detrimento del *cabildo* o del consejo de los ancianos. Para las autoridades, ninguna decisión es efectiva si la mayoría no contribuye a ponerla en marcha; además, la participación de los miembros de la comunidad en la discusión es una manera de garantizar su compromiso en la aplicación de las medidas que se adoptan (Recondo, 2007).

Las prácticas de deliberación que podemos observar hoy en las comunidades indígenas de Oaxaca reflejan igualmente los trazos de las modificaciones aportadas por los institutores y los funcionarios de la reforma agraria a partir de los años treinta. La noción de quórum, el establecimiento de un orden del día, la elección de moderadores y escrutadores al comienzo de cada asamblea y la redacción de un proceso verbal son así mismo normas y procedimientos extraídos directamente de las asambleas agrarias instituidas después de la revolución mexicana para administrar los ejidos, los bienes comunales o los sindicatos de educadores. La cacofonía ensordecedora del palabreo, descrita por los antropólogos, cede su lugar a los intercambios dialogados, cuidadosamente organizados mediante procedimientos destinados a asegurar la legalidad de las decisiones ante los representantes del Estado (ibíd.).

La descentralización participativa se une a estas tradiciones deliberativas, ya pasablemente sincréticas. El Cdsm no es más que el mismo *cabildo*. Éste convoca la asamblea comunitaria a principios del año, con el fin de anunciar el monto del presupuesto anual. En ciertas municipalidades las autoridades presentan proyectos que se someten a la decisión de la asamblea, y en otros lugares son las personas reunidas para el efecto quienes sugieren directamente las actividades que han de emprenderse. En todos los casos, la jerarquización de los proyectos se hace en función de su prioridad. Las decisiones son sancio-



nadas por el voto de todos los miembros de la asamblea, salvo aquéllas provenientes de las autoridades que presiden la reunión. El proceso verbal de esta asamblea es adjuntado en seguida a los proyectos seleccionados y enviados a la administración central para su sanción (ibíd.).

En Colombia el proceso es semejante. La descentralización se desarrolla en dos etapas. Los mecanismos puestos en marcha por la reforma de 1986 (particularmente las JAL) son comparables con los CdsM mexicanos, aunque con una función que es más de consulta y supervisión que de decisión. Sin embargo, en México, una reforma de este tipo permitió instaurar –en el momento en que las autoridades locales así lo quisieron– procesos de programación concertada del gasto público. Se trata de un mecanismo frágil, que depende ampliamente de la buena voluntad de los alcaldes que pueden, *in fine*, no tener en cuenta las recomendaciones de las Juntas. Hablamos, no obstante, de un cambio significativo, dado el carácter particularmente centralizado del Estado colombiano. Para que la descentralización participativa se convirtiera en uno de los elementos centrales del régimen político de este país –al menos desde el punto de vista simbólico–, hubo que esperar hasta la nueva Constitución de 1991. Como ya lo recordamos atrás, solo a partir de entonces el régimen colombiano es calificado como “democracia participativa”. Desde este punto de vista, Colombia es el primer país latinoamericano, antes de Bolivia y Venezuela, donde la participación ciudadana no electoral es erigida en norma y en mecanismo de gobierno a escala nacional.

Las formas de participación democrática están especificadas en el artículo 103 de la Constitución: “el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el concejo municipal abierto, la iniciativa legislativa y la revocación del mandato” (*Constitución Política de Colombia*, 1998, 51). En el nivel local el concejo municipal abierto (*cabildo abierto*) es la corporación que sirve como marco de la asociación de ciudadanos para la toma de decisión de las autoridades. Esta fórmula va más allá de las antiguas *juntas*, ya que en adelante los gastos públicos no podrán ser programados sino mediante acuerdo con los habitantes de las localidades concernidas. La reforma colombiana sobrepasa

a la de México aun en la apariencia. La participación de los ciudadanos en las decisiones no es ya una opción, y deja al arbitrio de las autoridades municipales, erigidas en Cdsm, la determinación de tener o no tener en cuenta las recomendaciones de los habitantes convocados a las reuniones anuales. A primera vista, la norma instituida por los constituyentes de 1991 sobrepasa las prácticas existentes, mientras en México —por lo menos en las municipalidades indígenas— la práctica del *cabildo abierto*, bajo forma de asamblea del pueblo, era una realidad antes de que la descentralización fuese puesta en marcha. La novedad de la norma participacionista colombiana está reforzada por otra innovación importante: la atribución de nuevas competencias y la transferencia de recursos del presupuesto a los *resguardos*, una institución de origen colonial que tiene cercanía con las *repúblicas de indios* mexicanas. Los *cabildos* tradicionales reciben por consiguiente un estatuto jurídico del cual no disponían antes de 1991. Inicialmente, los *resguardos* debían ser convertidos en “entidades territoriales indígenas” una circunscripción administrativa diferente que debía añadirse a las del departamento y el municipio —a fin de permitir a las autoridades indígenas recibir y administrar directamente los fondos transferidos por la administración central. Una ley de ordenación del territorio (ley de ordenamiento territorial) debía ser votada sobre la marcha. Finalmente, los dos proyectos fueron abandonados. La reglamentación en vigor, sin embargo, ha permitido a los *cabildos* administrar, por intermedio de las municipalidades o de los gobiernos departamentales, los fondos de los cuales disponen de manera exclusiva y que pueden asignar libremente, en los dominios precisados por la ley (infraestructura de base, proyectos productivos, etc.).

Se impuso, pues, un “menú”, como en México, pero dentro de estos límites, relativamente flexibles, las autoridades tradicionales, en concertación con los ciudadanos del *resguardo*, elaboran su propio programa de gastos. A diferencia de lo que ocurre en México, está explícitamente estipulado que la “participación ciudadana” debe hacerse de acuerdo con las costumbres de cada *resguardo* y, por consiguiente, sin imponer un dispositivo estandarizado. Desde un punto de vista estrictamente formal y contrario al mexicano, las autoridades

indígenas no deben “disimular” la constitución de un Cdsm. Deben solamente transmitir sus proyectos a las autoridades de la cabecera municipal, sin tener que especificar la manera como ellos fueron elaborados (Laurent, 2001, 439-445).

De hecho, los procedimientos habituales que han tenido lugar en el Cauca son semejantes a los de los municipios indígenas de Oaxaca. Las comunidades tienen una extensa práctica de asamblea y los más variados interrogantes de interés general son sistemáticamente sometidos a discusión. Por consiguiente, la deliberación desborda el exclusivo cuerpo colegial del *cabildo*. Todos los adultos que “tienen derecho” –incluidas las mujeres– participan la mayor parte del tiempo. El resultado es que estas asambleas tienen la función de decidir sobre los proyectos o las obras a ser financiadas por el presupuesto autorizado al resguardo. Las formas de deliberación son semejantes a las practicadas por las comunidades oajaqueñas; reflejan la misma hibridación heredada de una larga trayectoria de préstamos y recomposiciones internas. Las decisiones son sancionadas por el voto nominal, después de largos debates donde las diferentes posiciones, a veces muy marcadas, se expresan por turnos. Incluso si el ideal consensual está siempre presente, el principio mayoritario está lo suficientemente enraizado para que el voto sirva más a menudo para seleccionar una de las proposiciones formuladas, antes que para expresar un acuerdo unánime<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Los criterios que definen la ciudadanía varían de una comunidad a otra. Por regla general, es ciudadano –con el derecho u obligación de participar en la asamblea comunitaria– todo jefe de familia –mayor o no– que haya cumplido las obligaciones colectivas (trabajos, cotizaciones, etc.). La participación de las mujeres es muy variable. En ciertos municipios se remonta a los años treinta o cuarenta; en otros lugares solo recientemente ejercen el derecho de deliberar y de votar en el seno de las asambleas del pueblo. Hoy por hoy en Oaxaca las mujeres son ciudadanas “activas” en un 70% de los municipios habituales (Recondo, 2007 y Velásquez, 2000).

## La participación bajo tutela

La descentralización participativa mexicana, como la colombiana, refleja las mismas vicisitudes: a la estrechez de los márgenes de escogencia en cuanto al objeto de los gastos, se suma la tutela que las autoridades centrales (los gobernadores de los Estados en México, los alcaldes municipales y los gobernadores de los departamentos en Colombia) ejercen sobre las autoridades locales (*municipio indígena, resguardo*). Estos dos elementos contribuyen a limitar considerablemente la influencia de las asambleas comunitarias en las decisiones.

Aunque la lista de los dominios en los cuales las inversiones pueden ser efectuadas es más exhaustiva en el caso colombiano, los desembolsos y las reglas contables impuestos por la administración central desembocan en el mismo resultado que en México<sup>18</sup>. Las comunidades y sus autoridades acaban por privilegiar los gastos de equipamiento (red vial, alcantarillado, agua potable, electrificación, embellecimiento de espacios públicos, etc.), en detrimento de los proyectos de desarrollo a más largo plazo (agricultura, educación, comercialización productos locales, etc.). La anualidad de los gastos y las dificultades para justificar las inversiones en proyectos que contemplan resultados más aleatorios y menos fáciles de cuantificar, conducen a las comunidades a privilegiar los proyectos de construcción que se puedan terminar en menos de un año. La preferencia por lo “sólido a corto plazo” se debe también al hecho de que las autoridades locales o tradicionales ostentan mandatos relativamente cortos –anuales o trienales, en el mejor de los casos– y de que no existe verdaderamente administración municipal capaz de asegurar la continuidad de los proyectos.

---

<sup>18</sup> Los campos de inversión de los presupuestos transferidos a los *resguardos* van de la educación a la compra de tierras, pasando por la infraestructura de base, el saneamiento ambiental, la ayuda a los más pobres, la cultura, la justicia e incluso el desarrollo institucional. Ver página web del Departamento Nacional de Planeación, <http://www.dnp.gov.co/>

El caso colombiano es particular en este punto: las autoridades de los *resguardos* no pueden administrar directamente el presupuesto transferido. Las personas habilitadas para recibir y administrar los recursos transferidos son el alcalde del municipio donde se encuentra el *resguardo* o el gobernador de uno de los dos departamentos sobre los cuales “se apoya” el *resguardo*. Los recursos son depositados en una cuenta aparte, para beneficio exclusivo de cada *resguardo*, pero las autoridades de estos últimos no pueden tener acceso a ellos sino con autorización del alcalde o del gobernador correspondiente. Una vez que la asamblea de un *resguardo* haya establecido su programa de gastos, este debe ser aprobado por el alcalde. En principio, este funcionario se limita a verificar que las inversiones programadas correspondan a los campos definidos por la ley y a controlar en seguida que el dinero haya sido gastado como estaba previsto. Las autoridades de los *resguardos* se quejan a menudo de las presiones ejercidas por los alcaldes para influir en las escogencias de los proyectos o para exigir contrapartidas políticas o materiales —o las dos cosas al tiempo—, conducta que hace parte de uno de los más clásicos registros clientelistas. Desde hace más de diez años los portavoces de las comunidades vienen exigiendo que los *cabildos* de los *resguardos* tengan el mismo estatuto que un municipio y puedan ejecutar su presupuesto de forma totalmente autónoma (Laurent, 2001, 443).

Además de la tutela ejercida por las autoridades “superiores”, un segundo factor “parasito” las prácticas participativas: el clientelismo generalizado. Éste continúa siendo, tanto en México como en Colombia, el repertorio dominante en las relaciones políticas, a pesar de los cambios profundos que sufren el Estado o el régimen de los dos países. Como ya lo habíamos dicho, aun si las redes de clientela tienen tendencia a disgregarse, eso no quiere decir que el clientelismo desaparezca; al contrario, se exagera a medida que los “patrones” se autonomizan y que los recursos resultan escasos. Ahora bien, los dispositivos de participación son presentados a menudo como una manera de promover la formación de una ciudadanía redimida de su “caparazón” clientelista. La esperanza está, por consiguiente, en las asambleas deliberativas o en las personas autónomas, que, en todo caso, solamente

están ligadas por una solidaridad horizontal, que contribuiría a convencer a sus congéneres –o a dejarse convencer de ellos– gracias a la fuerza racional de sus argumentos. Este ideal *habermasiano*, sin embargo, está muy lejos de ser una realidad comunitaria allí donde la desigualdad de las condiciones y los vínculos de dependencia mantienen un denso y fluctuante tejido de obligaciones clientelistas. Los espacios de participación, en el caso concreto de las asambleas, no están libres de asimetrías de poder y de relaciones de fuerza. De hecho, la conjunción de la descentralización y la “plusvalía” atribuida a las formas participativas de decisión ha contribuido a acentuar todavía más la multiplicación de microrredes de clientela que encuentran en la autonomía relativa de los *municipios* (en México) o de los *resguardos* (en Colombia), nichos particularmente favorables para su reproducción (Gutiérrez Sanín, 1996).

## **La invención paradójica de nuevos espacios de deliberación**

Desde luego, los procesos conjuntos de descentralización y promoción de la participación ciudadana no tienen solamente efectos negativos en las prácticas deliberativas locales. El “revestimiento” de una nueva nomenclatura sobre viejas prácticas contribuye igualmente al surgimiento de nuevos espacios y nuevas dinámicas de participación.

En primer lugar, la atribución de los recursos financieros, conjugada con la norma participativa, revitaliza la participación y hace de la asamblea, ya no un espacio reservado a algunas personas (ancianos, autoridades municipales, hombres, habitantes de la cabecera municipal, etc.), sino un lugar que reúne un número considerable de personas que hasta entonces han estado al margen de las decisiones. Es el caso notable de las municipalidades de la Sierra Norte, en Oaxaca, o de la Costa Pacífica colombiana. En estas dos regiones las asambleas estuvieron controladas, hasta los años noventa, por las autoridades municipales y por algunas familias mayormente favorecidas, desde un punto de vista económico, y que disponían de mejores relaciones políticas.

Los caciques o “patrones” locales abundaban, aunque carecían del mismo poder que sus predecesores del lapso comprendido entre 1930 y 1970, en plena institucionalización del régimen posrevolucionario. Por otra parte, las únicas asambleas que convocaban a la mayoría de los ciudadanos eran las destinadas a designar las autoridades municipales, una vez al año (Sierra Norte) o una vez cada tres años (Costa Pacífica). Inclusive en estos casos la abstención era con frecuencia muy elevada. Además, ordinariamente la asamblea no servía sino para ratificar decisiones previamente tomadas por las autoridades y los líderes comunitarios. No se trataba, por consiguiente, de un espacio de decisiones como producto de una discusión. En fin, sectores enteros de la comunidad estaban excluidos de la asamblea: mujeres, habitantes de caseríos periféricos, disidentes religiosos, personas extrañas al lugar. Los ciudadanos con derecho de expresión y de voto eran relativamente pocos y no representaban al conjunto de los habitantes del municipio. (Recondo, 2007).

El reconocimiento de las prácticas cotidianas en materia de designación de autoridades municipales, realizado en 1995, y posteriormente la “municipalización participativa” del presupuesto federal destinado al desarrollo de infraestructuras de base y a la lucha contra la pobreza, han contribuido a imprimir o reimprimir vitalidad a las prácticas de las asambleas comunitarias. No siempre el cambio se produjo sin conflictos. Al contrario, en la mayoría de los casos los sectores marginales se movilizaron con el fin de exigir el derecho de ejercer un control en la repartición del presupuesto municipal. Los habitantes de las aldeas periféricas fueron los más activos en ese sentido. En el municipio de Santiago de Ixtayutla<sup>19</sup>, asentado en la región del Pacífico mexicano y cuya asamblea no reunía sino algunas decenas de habitantes de la cabecera, cercanos a las familias de los comerciantes, se produjo a partir de 1998 una gran movilización de pobladores de la periferia que has-

---

<sup>19</sup> Municipalidad que se encuentra aproximadamente a 176 km. al sur de la capital del Estado de Oaxaca, en el distrito de Jamiltepec. De los 11.542 habitantes censados en 2005, 7.903 hablan una lengua indígena (principalmente el mixteca).

ta entonces habían sido perjudicados por una participación arbitraria y no equitativa de los recursos públicos, y la protesta desembocó en una transformación radical del funcionamiento y de las prerrogativas de la asamblea del pueblo. En efecto, ese año más de 2.000 habitantes de la capital provincial y de las zonas periféricas se movilizaron para exigir la anulación de la elección y la realización de una asamblea que reuniera a “todos los ciudadanos del municipio” (*Noticias*, 16 de enero de 1999). La originalidad de esta acción residió en el hecho de que los contestatarios acusaran al alcalde saliente y a sus aliados –locales y regionales– de haber “violado la ley de la comunidad” con el fin de imponer su sucesor *Cantera*, 18 de enero de 1999). De esta manera habrían hecho asesinar –¡por acto de brujería!– al alcalde que los *ancianos* habían designado, siguiendo la tradición. Confirman de este modo que antes de que los caciques cambiasen las reglas del juego la elección habitual se hacía de la siguiente forma: los ancianos designaban las autoridades tomando en cuenta la “trayectoria” de las personas que ya habían ocupado cargos comunitarios, y la decisión era en seguida sometida a una asamblea del pueblo, cuya función era más la de ratificar la escogencia hecha por los ancianos que la de elegir las nuevas autoridades.

Hasta aquí, nada mayormente original. La costumbre de Ixtayutla se asemeja a la de la mayoría de los municipios rurales e indígenas más tradicionales, donde la designación de las autoridades es ejecutada por un grupo relativamente restringido de ancianos y de habitantes de la cabecera municipal. De esta forma los oponentes parecen dar la razón a sus adversarios, cuando afirman que “tradicionalmente, las comunidades de Ixtayutla no participan en la elección de sus autoridades” (ibíd.). “Es verdad”, admite uno de sus voceros, pero “era así antes de que los caciques violaran la ley de la comunidad” (ibíd.). Entre tanto, afirma, los caciques habrían corrompido a los ancianos ofreciéndoles dinero y otros beneficios materiales a cambio de su lealtad. Para ponerle fin a esta “tradicción corrupta” los opositores propusieron que la elección de las autoridades municipales se hiciera por la vía de una asamblea que reuniera a los ciudadanos de todas las comunidades del municipio y que los *ancianos* “recuperen su papel de consejeros de la auto-



ridad” (ibíd.). Estamos en plena “invención de la tradición” (Hobsbawm y Ranger, 1993): al mismo tiempo que los actores aparentan ser defensores de una costumbre que los caciques habrían “violado”, inventan otra que no corresponde realmente a las prácticas tradicionales. La “asamblea general comunitaria” es concebida como un verdadero espacio de deliberación y de elección, y los *ancianos* no son más los que deciden sino los “consejeros”. Dicho de otra forma, el recurso a una legitimidad tradicional sirve para promover una participación de los ciudadanos mucho más abierta y activa –que incluye a las mujeres– en la elección de las autoridades locales (Recondo, 2007).

Cuando el conflicto cristaliza alrededor de la designación de las autoridades municipales, no refleja en menor medida la dinámica general de redefinición de las formas de decisión comunitarias. La movilización sobrepasa la mera cuestión electoral y apunta a la concepción global del objeto y del funcionamiento de las prácticas deliberativas. En todos los casos la descentralización, unida al reconocimiento por el Estado de las “formas tradicionales de participación”, contribuye a nutrir esta reinterpretación de las costumbres políticas en un sentido más participativo (ibíd.).

La importancia de este ejemplo tiene que ver con que la lucha por la participación en las decisiones políticas no termina en un rechazo a las costumbres locales, sino más bien a la reinvencción de una tradición. Los “aspirantes” a la decisión producen nuevas prácticas participativas reclamándose de una tradición que sus adversarios –los caciques– habrían traicionado. Ciertos autores hablan de una “invención paradójica de la modernidad” para describir la manera como los procesos de innovación social, cultural y política están acompañados, muy a menudo, por la reivindicación o por la “reutilización” de “ciertos valores y de ciertas normas de comportamiento que se refieren explícitamente al pasado con la posibilidad eventual de que este último pueda ser reconstruido o fabricado” (Bayart, 1996, 48). Eso es particularmente cierto en Europa desde fines del siglo XVIII. La formación del Estado moderno y la expansión colonial estuvieron acompañados sistemáticamente por “un

proceso de ritualización y de formalización” de los “fragmentos de un pasado más o menos fantasmagórico” en las metrópolis y en los países colonizados (ibíd.). Ocurre lo mismo en el México contemporáneo. Las reivindicaciones identitarias y, en particular, el llamado a la defensa de las costumbres contribuyen por igual a la redefinición del espacio público y a la transformación del sistema político.

Circunstancias similares tuvieron lugar en el Departamento del Cauca. El traspaso de recursos financieros provocó directamente, desde el inicio, recomposiciones importantes en el seno de las comunidades. Los espacios de deliberación adquirieron una nueva vitalidad. A partir de entonces el juego de la deliberación “vale la pena”, ya que se trata de seleccionar los proyectos y las zonas a las cuales serán asignados los recursos transferidos. Al mismo tiempo, el flujo de dinero público pone en marcha expresiones de competencia para el acceso a los cargos de los *cabildos* o de las asociaciones de *cabildos* creadas con el fin de sacar provechos mutuos de los recursos determinados por el Gobierno central. La representación misma del poder y de su ejercicio es afectada. Los cargos no son, por consiguiente, únicamente proveedores de retribuciones simbólicas (el prestigio), sino también de retribuciones materiales: en adelante, las autoridades indígenas del *resguardo* tienen la posibilidad de sacar provecho personal de las transacciones financieras (sobornos, sobrefacturación en el momento de la asignación de los contratos de obras, etc.), con la complicidad de las autoridades territoriales (alcalde municipal o gobernador del departamento) encargadas de administrar los fondos. Este tipo de acuerdos se convirtió en moneda de uso corriente desde la puesta en marcha del nuevo dispositivo administrativo (Laurent, 2001, 442-445).

Al mismo tiempo, el flujo de dinero dinamizó los procesos de organización, más allá de las comunidades. En el norte de Popayán, capital del Departamento del Cauca, las autoridades indígenas crearon una Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (Acin) que congrega a los *resguardos* de la región y a las autoridades indígenas de varios municipios (Toribío, Jambaló y Santander de

Quilichao)<sup>20</sup>. La coordinación transmunicipal hizo posible reequilibrar, en su favor, las relaciones de fuerza con el gobernador del Departamento. Más todavía, el estatuto jurídico de Asociación les permitió negociar transferencias suplementarias provenientes de la administración central y de organismos internacionales como el BID o el Pnud<sup>21</sup>.

Por otro lado, en este mismo Departamento del Cauca las autoridades indígenas construyeron una verdadera “pirámide” participativa de tres niveles: *cabildos*, consejos de zona y consejo regional. Cada dos años los *cabildos* de cada región del Cauca nombran delegados, que constituyen un consejo de zona; estos últimos, a su vez, designan a los delegados que tienen asiento en el Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric). El mecanismo ha funcionado desde su puesta en marcha a comienzos de los años noventa y hecho posible la coordinación de proyectos y políticas públicas sobre el conjunto de las zonas indígenas, sacando partido de las transferencias financieras y sobrepasando el estrecho espacio político que ocupan los resguardos. La deliberación está presente en todos los niveles de la pirámide, ya que cada año tienen lugar las asambleas de delegados de zona y cada cuatro se reúne el congreso regional. Este último es precisamente el organismo donde las autoridades indígenas elaboran el plan cuatrienal de actividades.

## Conclusión abierta

El parangón establecido entre la puesta en marcha de la descentralización participativa en las regiones indígenas del sur de México y del suroeste de Colombia ilustra acertadamente las ambigüedades del proceso de difusión de las normas políticas en el mundo contemporáneo. A primera vista, los mismos principios de subsidiaridad (entre Estado central y gobiernos locales, pero

---

<sup>20</sup> Las autoridades de esas mismas comunidades habían creado, desde los años 70, el Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric). Sobre los orígenes del Cric., ver Gros, 1988 y 1991.

<sup>21</sup> Entrevistas realizadas por el autor con responsables del Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric), Popayán, noviembre de 2004.

también entre gobiernos locales y “sociedad civil”) y los mismos dispositivos de programación participativa del gasto público parecen estar insertos en prácticas políticas muy diversas. La condición impuesta para otorgar las ayudas al desarrollo podría hacer pensar que tal ejercicio es unívoco y no puede sino desembocar en la homogeneización de las prácticas de decisión, que siguen un modelo tecnocrático y de gestión antes que un modelo político. Una segunda observación, más atenta, destaca las dinámicas complejas de aparición y apropiación de nuevas prácticas de participación en las decisiones a partir de matrices tradicionales que están en constante mutación. La elaboración y la difusión de normas participativas aparecen entonces como un juego complejo de interacción entre los actores (locales, nacionales e internacionales) y los repertorios políticos de los cuales ellos son portadores. En últimas, ninguna de las partes parece salir indemne de la hibridación de las culturas participativas que dan vida a estas complejas transacciones.

## **Bibliografía**

Bayart, Jean-François, 1996, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard.

Castro, Jaime, 1989, *La reforma municipal: perestroika colombiana*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

-----, 1998, *Descentralizar para pacificar*, Bogotá, Ariel.

*Constitución Política de Colombia*, 1998, Bogotá, 3R Editores.

Chance, John K. y Taylor, William B., 1985, “Cofradías and cargos: an historical perspective on the Mesoamerican civil-religious hierarchy, en *American Ethnologist*, número 12, pp. 1-26.

DNP, 2001, *Población y área indígena por departamento*, Bogotá.

Gret, Marion y Sintomer, Yves, 2002, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte.

Gros, Christian, 1991, *Colombia Indígena: Identidad cultural y cambio social*, Bogotá, Cerec.

-----, 1988, "Una organización indígena en lucha por la tierra: El Consejo Regional Indígena del Cauca", en Morin, Françoise, editor, *Indianness, Ethnocide, Indigenismo en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano, Centre d'études mexicaines et centraméricaines.

-----, 2003, "Politiques et paradoxes de l'ethnicité", en *Problèmes d'Amérique latine*, número 48, Printemps, pp. 7-104.

Gutiérrez Sanín, Francisco, 1996, "Dilemas y paradojas de la transición participativa", en *Análisis Político*, número 29, Iepri-Universidad Nacional, Bogotá, septiembre-diciembre.

Hobsbawm, Eric y Ranger, Terence, 1993, *The invention of tradition*, New York, Cambridge University Press.

Inegi, 2000, *XII censo general de población y vivienda*, México.

Laurent, Virginie, 2001, *Communautés indiennes et espaces politiques en Colombie. Motivations, champs d'action et impacts (1990-1998)*, Thèse de doctorat en sociologie, Iheal-Paris III.

Lebot, Yvon, 1994, *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala.

Pécaut, Daniel, 1987, *L'ordre et la violence. Évolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953*, Paris, Ed. De l'Ehess.

-----, 2001, *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Espasa.

-----, y Prévôt Schapira, Marie-France, 1992, “La recherche d’une nouvelle légitimité: le programme national de solidarité”, *Problèmes d’Amérique latine*, número 5, abril-junio, pp. 91-104.

Recondo, David, 2007, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Publicaciones des la Casa Chata (Cemca-Ciesas).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*, México.

Velásquez Cepeda, María Cristina, 2000, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, IEE.

---

# **LOS AVATARES DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

# **Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia\***

Por Alberto J. Olvera\*\*

\* Artículo recibido en mayo de 2008.

Artículo aprobado en octubre de 2008.

\*\* Investigador de Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana (México).



## Introducción

El debate sobre la participación ciudadana en el ejercicio y el control del gobierno constituye un terreno complejo y políticamente confuso en el México contemporáneo. Todos los actores políticos y sociales aceptan y reclaman la necesidad de la participación, pero cada actor le otorga significaciones muy diferentes. La matriz última de esta curiosa coincidencia discursiva<sup>1</sup> nos remite a la lucha ideológica que libran actualmente los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy por hoy la hegemonía política e ideológica en América Latina (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

De un lado, el proyecto neoliberal necesita de la participación, concibiéndola como un instrumento o mecanismo que permite la mejora administrativa y procesual de la política pública y como un instrumento que facilita la tercerización de la política social, es decir, la ejecución de la misma por agentes privados. Esto puede conducir, ultimadamente, a la des-responsabilización del Estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales. El

---

<sup>1</sup> Evelina Dagnino ha denominado “confluencia perversa” a este proceso de confluencia discursiva bajo la cual se ocultan proyectos opuestos (2006). Para un breve resumen de los orígenes recientes de los discursos participativos en la arena internacional, ver Olvera (2006).

discurso neoliberal de la participación ha ganado terreno en los últimos años gracias a algunas de las políticas públicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas (Almeida, 2006 y Hevia, 2006).

Desde el otro proyecto político, que denominaremos democrático-participativo, la participación es vista como una forma nueva de concebir la política misma, como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno. Esta vertiente de la participación resume numerosos experimentos sociales en varias partes del mundo y se inspira en desarrollos recientes de la teoría democrática, ante todo las teorías de la sociedad civil, del espacio público, la democracia deliberativa y la propia democracia participativa<sup>2</sup>.

En México la limitada experiencia nacional en esta materia ha conducido a que se confunda la noción de participación ciudadana con las formas de democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular<sup>3</sup>. Indudablemente las formas de la democracia directa abren un espacio político a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero todas ellas tienen un carácter excepcional, es decir, sólo pueden ser utilizadas en condiciones políticas muy específicas, de tal forma que rara vez pueden ser empleadas realmente. Más aun, no dejan de ser ambivalentes en la medida que puedan ser utilizadas para fines de legitimación de gobiernos autoritarios o de líderes personalistas. Por tanto, equiparar la participación ciudadana con la democracia directa es un error conceptual que limita el horizonte político de la democracia.

---

<sup>2</sup> Para una discusión teórica completa de esta forma de entender la democracia, ver Avritzer (2002).

<sup>3</sup> Las pocas leyes de participación ciudadana que existen en México, todas a nivel de entidades federativas o estados (Ciudad de México, Morelos, Jalisco, Coahuila), se refieren central o únicamente a los mecanismos de democracia directa.

Derivado de todo lo anterior, entenderemos aquí el concepto de participación como “la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales (Isunza, 2006) que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana” (Olvera, 2007, 26-27).

En México la discusión sobre la participación está atrasada respecto de los debates latinoamericanos más relevantes. En realidad atestiguamos el predominio de una confusión conceptual y política, de manera que los actores civiles y políticos hablan de participación en un sentido meramente figurativo, es decir, como una alusión a muy diferentes procesos en marcha. No encontramos en el horizonte simbólico de los actores una idea clara acerca del papel de la participación en la democratización de la vida pública.

La notable ausencia en México de tradiciones participativas en el sentido de culturas y prácticas que impulsan la profundización de la democracia necesita ser explicada históricamente. La peculiar configuración de las relaciones entre sociedad, mercado y Estado que produjo el régimen de la Revolución Mexicana está en el origen de la “particularidad mexicana” en este campo, pero también el carácter tardío y prolongado de la transición a la democracia explica la centralidad de la arena político-electoral en el imaginario y en las luchas sociales de toda una generación de activistas sociales y civiles.

En este artículo trataremos de ofrecer una panorámica de la historia reciente de los experimentos, espacios y actores de la participación ciudadana en México. La hipótesis central es que el carácter inclusivo y corporativo del régimen de la Revolución Mexicana logró crear mecanismos de relación con la sociedad, que permitieron el manejo del conflicto social de una manera políticamente efectiva para la estabilidad del régimen. Los conflictos sociales y políticos fueron fragmentados en el tiempo y en el espacio, evitando grandes

movilizaciones que implicaran riesgos sistémicos a la estabilidad, utilizando mecanismos de relación con la sociedad de carácter específico y descentralizado, aunque articulados en la trama de un Estado omnipresente en todo el territorio. La represión selectiva fue el último recurso en caso extremo. Esta dispersión política del conflicto se combinaba con el monopolio del espacio público por parte del Estado. La transición no ha logrado modificar este orden, sino tan sólo tornarlo políticamente plural, a pesar de que la movilización de diversos actores de la sociedad civil fue instrumental para lograr la alternancia de partidos en el poder en el inicio del nuevo siglo.

La ausencia de iniciativas culturales innovadoras en el campo político o la subordinación de las pocas existentes a los intereses y proyectos de las élites partidarias explica la debilidad del proyecto democrático-participativo en México. La fuerza cultural del régimen populista-presidencialista perfeccionado a lo largo de seis décadas por el PRI generó una extendida y aceptada práctica del clientelismo, el corporativismo y el centralismo. En la época de liberalización política los movimientos sociales no lograron desarrollar una práctica y un discurso cultural alternativo. La izquierda mantuvo una afinidad programática con el régimen priísta y no supo reconocer los elementos innovadores que ciertos movimientos sociales portaban. La derecha careció históricamente de un programa que fuera más allá de un conservadurismo democrático simple y atrasado. La larga transición a la democracia concentró toda la atención de la clase política y aun de los actores sociales en la arena electoral, descuidándose cualquier otro espacio de experimentación democrática.

Este artículo se desarrolla en cuatro secciones. En la primera nos referimos a los antecedentes históricos del régimen político mexicano para explicar la ausencia de tradiciones participativas en México; en la segunda analizamos los escasos experimentos participativos desarrollados en la época previa al inicio de la transición, pues ellos impactan las prácticas posteriores. En la tercera analizamos los dilemas y luchas conceptuales y políticas de la fase de transición, los proyectos vigentes y sus portadores. Finalmente ofrecemos una breve conclusión.

## Antecedentes históricos

El régimen de la Revolución Mexicana (1929-2000) tenía como cimiento una especie de fusión entre la sociedad y el Estado por la vía del sistema corporativo de representación social y política (Olvera, 2003). Esta “fusión” denegaba la autonomía política de los actores sociales y cerraba los espacios de la política, al conducir ésta exclusivamente al interior del Estado. No había espacios públicos como terrenos naturales de acción civil. Los actores sociales emergentes aspiraban a tornarse públicos a través de la movilización y de la apelación a los medios de comunicación, casi completamente controlados por el Estado. Sistema corporativo, partido único y control de los medios fueron las bases fundamentales del régimen autoritario.

La política como oposición y/o confrontación con este régimen fue practicada siempre por diversos movimientos y sujetos sociales en determinadas circunstancias y espacios históricos, siempre cortos en duración y poco significativos en términos políticos. La situación cambió después de 1968 porque los espacios de resistencia y confrontación se ampliaron notablemente en el contexto de una relativa liberalización del régimen. La sociedad civil entendida como un conjunto de actores y movimientos sociales y civiles independientes del Estado que luchan por derechos o por reivindicaciones específicas se materializó a lo largo de los años setenta y primera mitad de los ochenta del siglo pasado. Particularmente, la notable reacción autónoma de los habitantes de la ciudad de México ante el terrible sismo de 1985 trajo al foro público la recuperación de concepto de sociedad civil como espacio de acción independiente del Estado<sup>4</sup>.

Se trataba de una sociedad civil constituida por nuevas organizaciones de campesinos, del sindicalismo independiente, de agrupaciones empresariales medianas y pequeñas, en suma, por expresiones de clase que rompían con el

---

<sup>4</sup> Esta noción habría de perdurar durante los años noventa, alimentada por la llegada a México de conceptos de sociedad civil basados en la teoría habermasiana (Olvera, 2003).

patrón corporativo, así como por un movimiento estudiantil de proporciones nacionales que representaba la emergencia de una nueva cultura política que contenía tanto elementos de identidad radicales de izquierda (una autocomprensión revolucionaria) como democráticos (reivindicación de derechos). Del movimiento estudiantil habrían de desprenderse diversos grupos culturales que progresivamente desarrollarían agendas específicas como el feminismo, el ecologismo y la lucha por los derechos humanos. En la emergencia de estos movimientos influyeron decisivamente las corrientes progresistas de la Iglesia católica, las cuales proporcionaron la base organizacional y financiera para el despliegue de estos movimientos socioculturales y para su vinculación con redes internacionales de organizaciones afines.

En este contexto es que debemos situar la genealogía de los grupos y redes que impulsan la participación ciudadana en la vida pública (entendida como complemento de la democracia representativa), la cual puede remontarse, para los fines de este texto, a 1982. El entonces entrante presidente Miguel de la Madrid llevó al gobierno a un grupo de tecnócratas formados, como él mismo, en la Cepal, creyentes todos en la planificación del sector público e impulsores de una reforma administrativa gerencial de primera generación. El presidente De la Madrid instituyó a nivel constitucional la “planeación democrática del desarrollo” y como parte de la misma se crearon comités y consejos consultivos en la mayor parte de la administración pública federal con el fin de impulsar la “participación de la sociedad en la planeación del desarrollo”.

En un país autoritario, en el que la izquierda y la derecha partidarias apenas tenían una modesta representación política y donde los movimientos sociales más importantes estaban en abierta confrontación con el Estado, sólo podía impulsarse una participación institucionalizada simbólica y ficticia. En efecto, los comités y consejos que el presidente De la Madrid ordenó que se constituyeran en los diversos órdenes de gobierno reflejaron fielmente la estructura corporativa que caracterizaba al viejo régimen, la que, en los casos que era imprescindible, incluía también a los empresarios y algunos colegios profesionales. De esta época proviene la tradición de la simulación de la participación en

consejos. La crisis económica que vivía el país en esos tiempos, abierta por la macrodevaluación de 1982, era el peor momento posible para impulsar algún tipo de participación real en la vida pública. Terribles medidas de austeridad fueron impuestas: despidos en empresas públicas, caída de los salarios reales de los trabajadores, primera fase de la apertura de la economía al exterior, en fin, un ajuste neoliberal en su primera fase, que evidentemente era antipopular. Hacia mediados del sexenio de De la Madrid, la firma de “*Pactos de Concertación Económica*” (1985-88), a través de los cuales se imponían nuevas medidas de ajuste neoliberal, terminó por desacreditar la idea misma de la negociación intersectorial y de la participación ciudadana. Se trataba de pactos corporativos en donde las propias representaciones sindicales y empresariales eran forzadas a aceptar las decisiones de política económica del gobierno.

Por su parte, la escasa izquierda mexicana apostaba o bien a una confrontación basada en frentes populares (la izquierda radical controlaba organizaciones como la *Coordinadora Nacional Plan de Ayala* y la *Coordinadora Sindical Nacional*, ambas pequeñas) o a la construcción de “zonas liberadas” a través de proyectos de autogestión en el campo y en las zonas populares urbanas (proyecto impulsado por corrientes maoístas como *Línea de Masas* y *Línea Proletaria*). En este último caso las relaciones con el gobierno eran esporádicas y apuntaban a negociaciones concretas destinadas a viabilizar económicamente la “autogestión” campesina y de las zonas de expansión urbana.

Un gran giro en el enfoque gubernamental de la participación ciudadana se va a producir en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-2004). Salinas enfrenta los graves problemas de legitimación con que había nacido su gobierno, producto de un gran fraude en las elecciones presidenciales de julio de 1988, con una doble estrategia: de un lado, una política de negociación con el partido de la derecha, el Partido Acción Nacional, mediante el cual se pacta la puesta en práctica de una política económica neoliberal radical; de otro, un pacto con algunos grupos y movimientos populares, controlados básicamente por la izquierda maoísta (entre ellos buena parte del movimiento campesino independiente y de la dirigencia del movimiento urbano-popular,

así como un sector de los intelectuales de izquierda). Este sector de izquierda, en el que el Presidente tenía amigos de la época universitaria, va a concebir e implementar un programa de política social innovador que recibiría el nombre de Solidaridad, al mismo tiempo que diseñaba proyectos específicos para sus propias organizaciones. El *Programa Nacional de Solidaridad* se convierte en un símbolo de identidad del gobierno de Carlos Salinas, pues bajo ese concepto se agrupan miles de obras públicas micro-locales, proyectos productivos en el campo y obras en las periferias urbanas, además de las acciones de vivienda en las ciudades. Solidaridad era el concepto que unificaba un conjunto de políticas públicas que vinculaban al gobierno y a la sociedad.

El modelo de participación que impulsaba el Estado en este programa estaba basado en la unidad micro-local; cada proyecto, cada obra pública tenía un “Comité de Solidaridad” que se encargaba de labores de contraloría, ejercidas en forma directa por los beneficiarios. El presidente Salinas utilizaba las redes creadas mediante esta política para tratar de crear una base social paralela a la del partido oficial, el PRI, que vivía ya su decadencia, y que en buena medida se oponía al proyecto neoliberal. Carlos Salinas trataba así de modernizar las bases sociales del régimen autoritario y sobrepasar los órdenes corporativos que para todo fin práctico habían dejado de tener las capacidades de movilización y de control político reales de antaño.

La extraña combinación de proyecto económico neoliberal y alianza con la izquierda maoísta en el terreno de la política social fracasó como proyecto político debido a varias razones. La primera fue la fragilidad organizativa, breve duración y falta de representatividad política de los *Comités de Solidaridad*, que no podían suplir a la eficiente maquinaria política del PRI tradicional. La segunda fue la emergencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (Ezln), un movimiento indígena simbólicamente armado que puso de manifiesto que los supuestos logros modernizadores de Salinas (como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos) eran “mitos geniales” y que persistían una injusticia social y una exclusión política intolerables. La tercera consistió en que el resto de las fuerzas de izquierda se agruparon en el recién creado (1989)



Partido de la Revolución Democrática, cuyo líder era Cuauhtémoc Cárdenas, el derrotado candidato presidencial de un frente nacionalista en las elecciones de 1988. La muy probable victoria de Cárdenas en esas elecciones, evitada mediante un colosal y descarado fraude, convenció a la izquierda partidaria y a buena parte de la ciudadanía de que bajo elecciones legales este nuevo partido sería una especie de mayoría automática, por lo que la negociación con Salinas se consideraba un anatema político.

Sin embargo, paradójicamente en esta misma coyuntura emerge un concepto de participación alternativo, que es impulsado por algunos grupos del movimiento ecologista, en un momento en el cual había un avance en la legislación sectorial y mucha experimentación en la implementación de programas, algunos de los cuales trataban de abrir espacios de participación directa de los campesinos en programas de rescate de zonas naturales protegidas, así como en el manejo de cuencas hidrológicas. Se experimentó también con la autogestión campesina en la producción de café y en el sistema de abasto de alimentos a zonas rurales aisladas. Estos interesantes experimentos estaban, sin embargo, subsumidos en un mar de negociaciones particularistas, impulsadas desde el Estado en el contexto de la masificación del *Programa Nacional de Solidaridad*. Esta sobredeterminación política y el mal manejo económico de los proyectos condujeron a la mayoría de ellos al fracaso a la vuelta de pocos años.

Mientras tanto, la izquierda partidaria, coaligada en el PRD, desarrollaba una política contestataria que llevó el conflicto político al terreno de las luchas poselectorales en todo el país. Grandes movilizaciones sociales, como las del estado de Tabasco, en el sur mexicano, quedaron atrapadas en el ciclo de confrontación entre el gobierno y el PRD. Las luchas sociales estaban subordinadas a las luchas electorales.

El espacio de la emergente sociedad civil quedó entonces más acotado y especializado. En efecto, mientras los partidos actuaban en un clima de abierta confrontación que se manifestó en decenas de conflictos poselectorales, varios de ellos violentos, los actores civiles cuyas dirigencias no se trasladaron a los

partidos se preocuparon por crear una presión social a favor de la democracia desde afuera del sistema político. Estos actores tenían un perfil muy definido. Se trataba de las emergentes organizaciones no gubernamentales, de algunos grupos conservadores cuya matriz era un catolicismo tradicional y de grupos culturales urbanos, anclados en las universidades y en el sistema educativo en general, todos los cuales coincidían en la aspiración democrática. La terrible derrota que habían sufrido los sindicatos independientes y las organizaciones campesinas radicales a mediados de los ochenta, así como la rutinización del movimiento urbano popular, condujo a la pérdida de poder e influencia de los sectores popular-clasistas de la sociedad civil (Olvera, 2003). Las asociaciones empresariales se convirtieron en un campo de batalla entre los sectores priístas y panistas y las asociaciones profesionales mantuvieron su acostumbrado perfil discreto y privado. Así, la sociedad civil de los años noventa adquiere un perfil público marcadamente dominado por las ONG, su sector más visible y organizado. Esto no quiere decir que no hubiese otros actores activos de la sociedad civil, sino que estaban debilitados u optaron por mantenerse en el ámbito privado.

Surgieron redes nacionales de ONG como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (1990), que constituía una especie de articulación gremial nacional de este tipo de asociaciones, agredidas desde el gobierno por un código fiscal que pretendía cobrarles impuestos a las donaciones que recibían, y el Foro de Apoyo Mutuo (1992), que trataba de impulsar ciertos niveles de profesionalización y de articulación temática en el sector. Redes sectoriales emergieron también, como la Red de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, mientras los movimientos feminista y ecologista exhibían una mayor pluralidad organizativa y política. Por su parte, los movimientos conservadores tenían formas de articulación más ancladas en redes privadas y de afinidad cultural, pero que igualmente operaban en la escala nacional.

La formación de la Alianza Cívica, el gran movimiento social nacional pro-democrático, fue el resultado de la maduración de dos tipos de procesos. De un lado, y como hemos mencionado, de la formación de redes de ONG en

los primeros años noventa, creándose una nueva articulación de las organizaciones civiles influidas por una cultura política crítica de matriz cristiano-radical. De otra parte, el surgimiento de pequeños movimientos civiles a favor de la democracia en diversas partes del país, ejemplarmente en Yucatán, con el Frente Cívico Familiar (1989), en San Luis Potosí, donde el Frente Cívico Potosino se reactivó (inspirado por el Dr. Salvador Nava, 1991-1992), el Frente Cívico Sinaloense, el Frente Cívico de Acapulco, entre otros, todos los cuales estaban de alguna manera ligados con líderes políticos locales que habían sufrido fraudes electorales. En 1991 nació el Movimiento Ciudadano por la Democracia, bajo el liderazgo de Salvador Nava, que agrupaba a los frentes cívicos de provincia e incluía a personalidades políticas de la ciudad de México. Además, surgieron grupos de periodistas, intelectuales y políticos que favorecían una salida democrática a la crisis de 1988, entre otras la Asociación Democrática por el Sufragio Efectivo (1988), el Consejo por la Democracia (1990) y el Acuerdo Nacional por la Democracia (Gómez-Hermosillo, 2002).

La coalición de estos grupos empezó la práctica de la observación civil de los procesos electorales locales en diversas partes del país desde 1989, hasta formalizar su alianza en marzo de 1994 con la formación de un movimiento nacional, bautizado como Alianza Cívica. Su objetivo único era monitorear las elecciones presidenciales de julio de 1994, que se consideraban potencialmente fundacionales de la democracia electoral. Un ejército de casi 40.000 ciudadanos participó en el monitoreo de casi 5.000 casillas en todo el país, mientras que ciertos grupos monitoreaban la cobertura de los medios de comunicación sobre las campañas electorales, el comportamiento de las instituciones electorales a nivel federal y distrital y, en algunos casos aislados, la magnitud de los gastos de campaña realizados por el PRI.

La Alianza Cívica fue en 1994 un movimiento social que respondía a las expectativas y aspiraciones de un gran número de ciudadanos deseosos de poner fin al autoritarismo priísta. La reciente experiencia del fraude electoral de 1988, la insurrección zapatista en su apogeo y el asesinato en marzo de 1994 del candidato presidencial del PRI parecían indicar que el sistema político se

encontraba en crisis y que la salida democrática por la vía electoral era posible si tan sólo se le amarraban las manos al gobierno en las elecciones presidenciales. Esta creencia era compartida por los simpatizantes de la derecha y de la izquierda. La Alianza Cívica fue la acción ciudadana pro-democrática más amplia de la historia política mexicana hasta ese momento, pues abarcó todo el país y contó con grupos de apoyo provenientes de todas las ideologías políticas. Sin embargo, la victoria del PRI en las elecciones presidenciales, para diputados y senadores de 1994 enseñó que la transición a la democracia no llegaría de manera súbita y que la expectativa de elecciones libres, equitativas y legales sólo podría materializarse en el mediano plazo.

La Alianza Cívica detectó las insuficiencias jurídicas, institucionales y políticas del sistema electoral, claramente plasmadas en su informe de las elecciones presidenciales de 1994, pero reconoció que no había habido un fraude masivo el día de la jornada electoral. Por tanto, la agenda de la democracia devenía más compleja de lo previsto. No sólo debía garantizarse “la limpieza de la jornada electoral”, sino modificarse las leyes e instituciones electorales, acotar el presidencialismo y controlar a los medios de comunicación. Debía además trabajarse en la consolidación de otros derechos asociados a los políticos, como los de petición y acceso a la información, así como en el posicionamiento de las agendas de las organizaciones de la sociedad civil<sup>5</sup>.

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), último presidente del PRI, se inauguró como era costumbre con una crisis económica terrible, causada por la macrodevaluación de diciembre de 1994, la cual habría de crear problemas de legitimidad adicionales a los que, en su terreno, planteó el movimiento zapatista en Chiapas. Zedillo debió aceptar reformas importantes, entre otras, la electoral de 1996, que resolvería al fin el conflicto político con el PRD. En el terreno de las políticas públicas se impulsan algunos experimentos interesantes. En el campo de la ecología hubo por primera vez una política sistemática de innovación democrática a través de la ampliación y generalización de los

---

<sup>5</sup> Para un análisis completo de la experiencia de Alianza Cívica, ver Olvera, (2003b).

experimentos iniciados en el gobierno anterior en materia de autogestión de regiones naturales protegidas. Julia Carabias, la Secretaria del Medio Ambiente, junto con un sector del movimiento ecologista, coincidió en intereses con un gobierno requerido de legitimación y con algunas comunidades que deseaban proteger sus recursos naturales (Blauert, et al., 2006).

Por otra parte, en la política urbana, se prosiguen los ensayos que se habían iniciado ya en gobiernos anteriores en materia de vivienda. Ciertos grupos tecnocráticos de naturaleza progresista habían creado desde 1983 instituciones diversas en materia de política social de vivienda (Fonhapo), en coincidencia también con algunos programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que permitieron el desarrollo, sobre todo en la Ciudad de México, de políticas que implican la participación de las organizaciones de solicitantes de vivienda y del movimiento popular urbano. Sin embargo, no se pudo evitar la clientelización de esta política, incluyendo los casos controlados por la izquierda.

La reforma electoral de 1996, que va a permitir elecciones verdaderamente competitivas a partir de 1997 en el plano federal, va a traer consigo una nueva oleada de experimentación en los fenómenos participativos. Para empezar, el nuevo diseño del Instituto Federal Electoral (IFE), la llamada “ciudadanización”, permite la gestión autónoma de la institución por parte de ciudadanos habilitados para tomar la dirección del aparato burocrático (Consejeros Ciudadanos), quienes a su vez deben nombrar, en “cascada”, a los encargados de organizar las elecciones federales en los Estados (Consejos Locales), quienes a su vez deben nombrar a los encargados de las mismas en los 300 distritos electorales del país. Como lo ha demostrado Isunza (2006), este diseño institucional permitió a algunos consejeros nacionales manejar el nombramiento de los Consejeros Locales a partir de las redes del movimiento prodemocrático que tanto había crecido en el país en los años 1993-1999. Ellos, a su vez, extendieron los nombramientos de los consejeros distritales a partir de sus propias redes, garantizando así una verdadera contraloría ciudadana sobre el proceso electoral de 2000, que se extendió al de 2003 y en menor medida

al de 2006. De esta manera, el movimiento prodemocrático mexicano pudo efectivamente participar en la organización de las elecciones en el momento de la jornada electoral, no así en las fases previas y posteriores del mismo. Como sea, el carácter temporal de estos nombramientos no garantizaba que este avance pudiera consolidarse en el futuro. Con el polémico nombramiento de los nuevos consejeros electorales nacionales en 2003 (de muy bajo perfil y en un proceso que marginó al PRD de la selección de los mismos), la relación de confianza y de apoyo mutuo que había existido entre consejeros distritales, locales y nacionales se perdió y se debilitó el poder ciudadano sobre la jornada electoral. Por lo demás, la fase previa de las elecciones, y, a la postre decisiva, que es la campaña electoral, se salió del control del IFE desde el 2000, haciendo crisis en el 2006 al no respetar los partidos los controles a los gastos de campaña. De ahí la nueva reforma electoral de 2007, cuyos efectos reales apenas vamos a conocer.

### **Las experiencias participativas sin proyecto participativo**

Como se apuntó antes, la ciudad de México constituía un territorio experimental de formas de co-gestión entre el movimiento urbano popular y el gobierno, que habían sido necesarias para reconstruir la ciudad después del terrible sismo de 1985. Sin embargo, esos experimentos nunca pasaron de la concertación particularista entre gobierno y organizaciones sociales específicas. A partir de que en 1997 es electo como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México el líder del PRD, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, se crea una condición novedosa en la cual van a confluir por primera vez los intereses de ciertos sectores modernizantes del nuevo gobierno, particularmente representados por Clara Judisman, nombrada Secretaria de Desarrollo Social de la Ciudad de México, con la visión de un grupo de ONG profesionales. Es así como en 1997 en la ciudad de México se produce por primera vez la confluencia de distintas corrientes de izquierda, que permiten impulsar distintos experimentos participativos. El “Equipo Pueblo”, junto con otras ONG como el Centro Antonio de Montesinos, que había empujado la idea de que los actores de la

sociedad civil –entendida limitativamente como ONG– debían de participar en el diseño de políticas públicas, se incorpora en diseños experimentales de desarrollo de política social en combinación tanto con el gobierno central de la Ciudad de México como con algunos gobiernos delegacionales<sup>6</sup>.

A nivel de la tecnocracia de izquierda, que llega al gobierno junto con el ingeniero Cárdenas, se desarrollan ahora experimentos de planeación participativa en las delegaciones de la Ciudad de México. Esta política es impulsada por un equipo de arquitectos y sociólogos urbanos que se habían interesado desde tiempo atrás en la democratización de la Ciudad de México y que ahora encuentra un contexto propicio para proponer formas participativas de planificación. Los experimentos en general tienen poco éxito, debido a que la burocracia que trabaja en el gobierno de la Ciudad de México es todavía la burocracia priísta tradicional, que por supuesto no es receptiva a este tipo de iniciativas. Por otro lado, las delegaciones aun no eran democráticamente electas y las propuestas de innovación chocaban con los intereses políticos corporativos de los grupos del movimiento urbano-popular vinculado al PRD, que consideraban que políticas universales o basadas en criterios diferentes al control político clientelar-corporativo podían dañar sus intereses y su capacidad de control sobre sus propias bases.

El “Equipo Pueblo” y el gobierno de la ciudad consiguieron financiamiento de Novib para impulsar un programa experimental de ampliación de proyectos microlocales de desarrollo, especialmente en la delegación Iztapalapa, donde el propio Equipo tenía mayor implantación, así como en la delegación Coyoacán, donde había grupos populares con trayectoria. Pero al mismo tiempo, buena parte de los líderes del movimiento popular urbano, que eran el soporte social del PRD en la Ciudad de México, veían en el nuevo gobierno una oportunidad de utilizar las formas clientelares y particularistas del viejo régimen en provecho propio.

---

<sup>6</sup> La Ciudad de México se divide en delegaciones, especie de municipios dentro de la ciudad. En el año 2000 los Jefes Delegacionales (alcaldes) fueron electos por primera vez.

En realidad, no sólo se trataba de un choque de visiones e intereses, sino de la inexistencia de un proyecto verdaderamente alternativo de participación en los propios actores que la impulsaban. Si se revisa la literatura de la época, los intelectuales pensaban la participación, en primer lugar, como la construcción de lugares de encuentro entre gobierno y grupos organizados de los movimientos urbanos (Álvarez, 1997 y Ziccardi, 1998), o bien como la formalización de consultas en instancias tipo consejo en la planificación urbana (Ziccardi, 2002), como en el caso de la creación de Planes de Desarrollo Urbano a nivel de las delegaciones. Si bien ambas formas de “participación” eran relevantes, no se estaban proponiendo modelos que rompieran con la lógica del particularismo y/o que ayudaran a crear nuevos espacios públicos alternativos y a impulsar el desarrollo de actores sociales que trascendieran la lógica clientelar. El único diseño alternativo que se puso en el centro de la nueva *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (1998) fue la elección de “Delegados Vecinales”, propuesta que venía del último gobierno priísta, y que consistía en la elección por voto universal, en zonas cuyo diseño siguió criterios demográficos y no culturales, identitarios o vivenciales, de un delegado, cuyas funciones terminaron siendo además reducidas al nivel de la irrelevancia. El experimento con esta figura terminó siendo un absoluto fracaso, tanto en términos electorales (votó sólo el 6% del padrón), como en cuanto a su falta de reconocimiento por parte de la ciudadanía. La nueva ley se concentró en la legalización de los mecanismos de la democracia directa más importantes (plebiscito, referéndum e iniciativa popular), pero a costa de ignorar otras formas alternativas de participación. La irrelevancia de la figura de los delegados vecinales se observa en el hecho de que el siguiente Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, violó la ley al decidir no convocar la nueva elección de delegados vecinales en 2002 sin que nadie se quejara del hecho.

Para evaluar los resultados de los otros experimentos, es conveniente empezar por analizar el modelo de intervención desarrollado por algunas ONG desde fines de los años ochenta, especialmente aquellas que habían impulsado procesos de micro-experimentación en los gobiernos locales y en proyectos de



desarrollo local a lo largo del país. El ya mencionado “Equipo Pueblo”, dirigido por Elio Villaseñor, había trabajado desde la década de los años setenta con algunos grupos progresistas de la Iglesia católica en proyectos de desarrollo local en algunas partes del país, con cierto éxito en Zaragoza, Veracruz (Olvera y Quiñonez, 2001), y en la delegación Iztapalapa en la Ciudad de México. En ambos casos el campo de acción se había diversificado, abarcando proyectos de educación popular, de mujeres, productivos, y de salud. El modelo de intervención se basaba en la creación de grupos promotores en cada campo, normalmente formados sobre la base de las afinidades con el movimiento cristiano progresista. Por la lógica de su propia acción, los grupos se vieron involucrados en la política local, y por tanto eran vistos en las comunidades como un partido, o por lo menos como un grupo político.

La “participación popular” era así en realidad la movilización de grupos en torno a proyectos financiados desde el exterior de la comunidad con el apoyo de una ONG profesional y de una red semi-eclesiástica local. Este modelo no lograba involucrar a toda la comunidad y dependía de la intervención de agentes externos. Al llegar al gobierno de la Ciudad de México, se pensó que desde el gobierno delegacional podría ampliarse este modelo de intervención. Elio Villaseñor, líder del Equipo, fue nombrado Delegado en Iztapalapa, y logró financiar la ampliación de su trabajo como ONG con fondos de Novib y del propio gobierno, pero pronto chocó con la densa red de intereses clientelares y corporativos de otros grupos del movimiento urbano-popular y con la cultura local de los propios ciudadanos objeto de la acción, quienes, carentes de experiencia de participación alguna, vieron los programas como una mera fuente de recursos. A ello contribuyó el propio modelo de intervención, que diseminaba la acción en múltiples frentes y acentuaba el particularismo sectorial y local de la política pública (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2003).

Otra ONG relevante en este campo habría de ser el Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara” (Cesem), que en la segunda mitad de los años noventa se convertiría en un instrumento de la modernización de la administración pública municipal en gobiernos de izquierda. El Cesem trataba de asesorar

al creciente número de municipios ganados por la izquierda, la cual carecía de experiencia de gobierno. En este centro trabajaron personas cuyo origen estaba en diversas ONG de desarrollo y algunos planificadores urbanos empíricos. En vez de desarrollar un modelo alternativo de gestión municipal, el Cesem apoyó iniciativas diversas propuestas por los alcaldes de izquierda electos en municipios pequeños del país, desde el “Parlamento Municipal” de Ciudad Mendoza hasta la “Asamblea Popular” de Jalcomulco, ambos en el estado de Veracruz, así como otros municipios en otros estados del país (Bolos, 2004). En ningún caso se logró sostener las experiencias innovadoras más allá de un solo período de gobierno (que son de tres años), lo cual demuestra la fragilidad de los experimentos y su dependencia de la voluntad política del alcalde en turno. En efecto, la prohibición de la reelección de los alcaldes hace muy difícil darle continuidad a cualquier tipo de política pública municipal. Lamentablemente, el Cesem no generó un cuerpo de reflexión sobre su experiencia ni logró influir decisivamente en la agenda legislativa del PRD, con el cual era políticamente afín, si bien se mantenía institucional y políticamente independiente.

Simultáneamente a estos procesos, se produce la ampliación de la experimentación en el campo de las políticas públicas en materia de protección ambiental y desarrollo sustentable, con Julia Carabias como Secretaria de Ecología (1994-2000) y un grupo amplio de ecologistas de diversas tendencias trabajando en esa Secretaría, quienes desarrollaron algunos experimentos relevantes en proyectos de áreas naturales protegidas y manejo de cuencas hidrológicas (Blauert y Zadek, 1999). En el campo de la educación pública, la Ley Federal de 1993 previó la constitución de consejos estatales, municipales y por escuela que hipotéticamente deberían de permitir el involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en los procesos educativos. Este modelo no tuvo ningún éxito hasta la fecha (Martínez, Bracho y Martínez, 2007).

Por su parte, la derecha empieza a hacer también su propia experimentación “participativa”. El Partido Acción Nacional va ganando a lo largo de los años noventa muchos gobiernos municipales importantes, posición que consolida a nivel de gubernaturas de algunos estados en la segunda mitad de esa década.

El PAN empieza por desarrollar una política de cercanía con la ciudadanía a través de los “Martes Ciudadanos”, es decir, un día en que el gobierno municipal en pleno ofrece audiencias públicas.

Pronto se observa que esto es insuficiente. Es necesario crear otras instancias que permitan ordenar de manera más sistemática los múltiples y diversos intereses de la ciudadanía. El profesor Alfonso Iracheta, que fue presidente del Colegio Mexiquense en la ciudad de Toluca en los años noventa, se constituye en uno de los principales educadores de una generación de tecnócratas panistas que tratan de poner orden en la gestión pública a nivel municipal. Iracheta es un admirador de la experiencia más exitosa de la tecnocracia brasileña, la de Curitiba (Paraná), y también de algunas de las experiencias de la planificación urbana europea. Iracheta logra involucrar a tecnócratas de los gobiernos locales panistas en giras que van a Curitiba y a Barcelona con el ánimo de entender mejor la planificación moderna de las ciudades. Como parte de este paradigma, Iracheta impulsa en los municipios de la periferia de la Ciudad de México, particularmente en la zona industrial, la creación efectiva (ya prevista en la Ley Federal del Municipio Libre) de Consejos de Planeación Municipal que atraen la participación de organizaciones empresariales, profesionales y de vecinos. Por otra parte, propone la creación de los llamados Institutos Municipales de Planeación que emergen bajo su influencia en algunas ciudades gobernadas por el PAN, particularmente en León, Ciudad Juárez y Tijuana, ciudades que gobernaba el PAN desde años atrás. Es ahí donde empieza a desarrollarse una idea de la planificación urbana como un proceso que implica momentos de co-gestión con sectores de la sociedad civil. Sin embargo, la sociedad civil que promueve o que atiende ese tipo de proyectos es una sociedad civil sesgada en términos de clase, pues involucra ante todo a los sectores empresariales y a los colegios profesionales, y hay muy poca atención a los sectores populares de la población. Estos institutos municipales, sin embargo, no logran revertir las tendencias centrifugas que ya padece la política pública, pues no eliminan por completo el particularismo de la negociación entre el gobierno y los intereses privados y tampoco pueden evadir la necesidad de atender en forma particular a los grupos activados en el movimiento urbano popular y a los diversos

grupos de interés. Los institutos municipales de planeación constituyen una interesante innovación institucional pero no necesariamente una innovación participativa (Quiñonez y Olvera, 2006).

## **El gobierno de transición**

Para el año 2000, cuando el presidente Fox asciende al poder, la idea de participación ciudadana se ha establecido de una manera más o menos firme en el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. Particularmente en el nivel local de gobierno existe este consenso en una parte del panismo norteño, en una parte del perredismo de la Ciudad de México y en ciertas áreas de la administración federal; se habla de su necesidad y de su conveniencia para la gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública, pero pocas veces en términos de construcción democrática. Durante el gobierno de Fox se despliega cierta experimentación participativa, desarrollándose diversas formas de interfaces socioestatales, que han sido señaladas ya en amplitud en el estudio reciente de Isunza y Hevia (2006). Una de las modalidades que más se impulsa es la de la contraloría social, pero también se experimentan formas de participación en las decisiones y otras formas de comunicación entre Estado y sociedad, que varían en calidad y sustancia. En resumen, los efectos de estas experiencias son mínimos en cuanto a la gobernabilidad y la legitimidad y casi nulos en términos de democratización de la vida pública.

En la primera fase de su gobierno, que va de fines del 2000 a mediados del 2003, el presidente Fox trata de instaurar una especie de gobierno de coalición con sectores diversos de la sociedad civil y con algunos personajes con trayectoria de izquierda como Jorge Castañeda. Esta fase inicial facilita el despliegue de iniciativas diversas, como la creación de Institutos de la Mujer en diversas partes del país, que sin embargo son rápidamente colonizados por sectores conservadores del movimiento feminista. Los institutos representan una ganancia simbólica del movimiento feminista, el que, por su debilidad y fragmentación política, y por tener frente a sí un gobierno de derecha, no lo-

gra tomar control de dichas instituciones (Riquer, 2005). Este hecho conduce al desarrollo de políticas más bien asistenciales y clientelares en este campo, que sustituyen a una verdadera agenda de derechos.

Asimismo, como parte del reconocimiento oficial de los actores de la sociedad civil como *partners* de la construcción democrática, se va a aprobar a fines de 2003 una Ley de Desarrollo Social que permitirá a ONG y otros sectores de la sociedad civil ser vigilantes de la aplicación de la política social. Se impulsa también la visibilización y la investigación sobre el sector civil desde el Instituto Nacional de Desarrollo Social y se aprueba a principios de 2004 la Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que debería ser un instrumento de visibilización y de mayor institucionalización de la participación de las OSC en la política pública. Sin embargo, en estos ámbitos de la participación de las OSC hubo poca eficacia, dispersión de esfuerzos, poca visibilidad, y dependencia de la voluntad política de ciertos funcionarios que perdieron sus cargos antes de que Fox concluyera su gobierno. Lo poco ganado se encuentra en franco retroceso en el actual gobierno, el cual ha negado todo apoyo al Indesol y ha ignorado por completo al Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil, que supuestamente debería ser la plataforma para desplegar una mayor presencia de este sector en los campos de definición de la política pública.

La única innovación legal relevante que habrá en este período de gobierno será la aprobación en 2003 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la consiguiente creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (Ifai), modelado a semejanza del IFE. Sin embargo, el Ifai carecerá de la autonomía constitucional del IFE, ya que es solamente un órgano público desconcentrado, si bien en la práctica tiene una autonomía política efectiva. Aunque el campo de la transparencia y del acceso a la información ha ganado mucho con la aparición de la institución y el despliegue de diversas iniciativas civiles en este campo, la relación entre el Ifai y las redes civiles que trabajan en el campo es menos significativa que la que hubo en su momento entre el IFE y el movimiento prodemocrático (Ackerman, 2007).

En este mismo periodo es posible detectar la continuación de experimentos participativos de distinta índole en los espacios locales. Siguiendo tendencias inauguradas en el gobierno de Zedillo, se impulsan, por ejemplo, iniciativas en el ámbito de la contraloría social y de la transparencia, con programas como Transparencia Municipal, que tiene gran éxito en el estado de Sonora, donde varios gobiernos municipales, algunos gobernados por el PAN y otros por el PRD, se incorporan a una práctica de la transparencia que se entiende como grupos de ciudadanos accediendo a una interlocución evaluativa con las instancias municipales de gobierno (Gobierno de Sonora, 2004). El papel de ciertos funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, promotores convencidos de la transparencia, resulta fundamental en este proceso. Esta iniciativa habría de traducirse después en el campo civil en el programa llamado Cintra, que propone la construcción de indicadores de evaluación de la transparencia municipal, y que, impulsado por organizaciones como la Alianza Cívica Incide Social y otras, también va a propiciar algún tipo de participación de OSC en una relación evaluativa con gobiernos locales. Las experiencias impulsadas desde la Secretaría de la Función Pública y desde las organizaciones civiles en el área de la transparencia resultan interesantes, constructivas e incluso se articulan con experiencias más directamente participativas en otros campos de la vida pública, especialmente en algunos municipios de Sonora, como Hermosillo, durante el trienio 2000-2003 (Olvera, 2007).

Al mismo tiempo hay múltiples experimentos en varias partes del país, que, siguiendo la trayectoria abierta por el sector moderno de la tecnocracia panista, experimentan incluso con programas parecidos al presupuesto participativo, como el caso de San Pedro Garza García y otros municipios en la zona metropolitana de Monterrey, que llevan a cabo entre fines de los años noventa y principios del 2000 (Ramírez Rodríguez, 2006). Lamentablemente, estos experimentos no tienen mucha transcendencia nacional, pero demuestran una voluntad innovadora de por lo menos una parte de la tecnocracia administrativa panista. Programas similares también se ponen en práctica en Mexicali y en Tijuana, ciudades gobernadas por largo tiempo por el PAN, y en Ciudad Juárez (Maríñez, 2006). En todos estos casos hay combinaciones de programas pare-

cidos al presupuesto participativo al lado de consultas públicas y martes ciudadanos. En otras palabras, hay un intento de construir una serie de espacios públicos como interfaces entre el gobierno local y la sociedad. El caso de León es también indicativo de esta clase de experimentación, donde no solamente hay un Instituto de Planeación del Desarrollo Municipal, de larga data y alto profesionalismo, sino también experimentos diversos con programas sociales.

La izquierda experimenta también el paradigma sudamericano del presupuesto participativo. En la delegación Tlalpan del Distrito Federal, en el gobierno electo entre 2000 y 2003, se intenta abrir un proceso de presupuestación participativa, que no aterriza, se queda en las fases preparatorias de capacitación y de apertura de algunas asambleas y debates públicos, sin que logre consolidarse (Díaz, 2003). Otros modelos de experimentación practicados por la izquierda vienen de años atrás, como se ha mencionado antes, por ejemplo, el Parlamento Ciudadano de Ciudad Mendoza, puesto en práctica entre 1994 y 1997; experimentos como la asamblea popular y las decisiones públicas en Cuquío, Jalisco, entre 1998 y 2004 (Bolos, 2003). En ambos casos los experimentos fueron puestos en práctica mediante una alianza entre los gobernantes locales y asesores externos profesionales. En el caso de Cuquío, la asociación civil llamada “Accede”, que ofrece asesoría en materia de gobierno local a municipios del Occidente de México, juega un papel central, mientras que, en el caso de Ciudad Mendoza, al igual que en otros municipios del país y en el caso de Tlalpan, es el Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara” el que juega un papel central. Estas ONG de asesoría son facilitadoras de un proceso de innovación en la práctica gubernamental. En el caso de Cuquío, muy estudiado, se alían un movimiento social local, la iglesia progresista y el PRD local, y por tanto se logra una conjunción entre sociedad, partido y gobierno que es extraña de ver en el resto del país (Bolos, 2004). En el caso de Ciudad Mendoza, al igual que en Jalcomulco, en Veracruz, pequeños municipios, es más bien la voluntad política de los alcaldes en turno y no tanto la expresión de un movimiento social lo que facilita la experimentación. Precisamente porque no hay un movimiento social detrás, la experimentación dura solo mientras el PRD controla el gobierno municipal. Tanto en Jalcomulco como en Ciudad

Mendoza el PRD perdió las elecciones en el siguiente ejercicio, demostrando así que los experimentos innovadores no necesariamente le dieron legitimidad a ese gobierno o no lograron suplir el peso de sus errores. En el caso Cuquío, el gobierno municipal fue controlado por el PRD en tres períodos sucesivos, demostrándose que la articulación movimiento social-partido de izquierda logró mantener una legitimidad notable y una relativa eficacia gubernamental.

Tanto la izquierda como la derecha ponen en práctica experimentos participativos, pero hay diferencias notables en su espíritu, aunque no necesariamente en su ejercicio. En campo de la derecha, la participación, aparte de ser políticamente selectiva, es decir, que se dirige a los sectores de élite de la sociedad civil local, apunta básicamente a la eficacia y a la eficiencia gubernamentales y no a la democratización del ejercicio del poder público; se busca la construcción de *inputs* societales adecuados para la mejor definición de la política pública y en su caso el control *post-facto* del ejercicio de gobierno. Se trata de una lectura tecnocrática de la participación muy afín al discurso del Banco Mundial. En el caso de la izquierda, en sus experimentos hay un intento de democratización de la vida pública, hay un esfuerzo de apertura del gobierno no sólo en la búsqueda de la eficacia y de la conexión Estado-ciudadanía para la mejor gobernabilidad, sino un proyecto de incorporación ciudadana al ejercicio mismo del gobierno. No obstante, los resultados pueden no ser tan diferentes en un lugar y en otro, puesto que en todos los casos los promotores se toparon con la realidad de que los ciudadanos están poco organizados y que los propios funcionarios municipales carecen de la tradición y de las herramientas de canalización de esta participación ciudadana de una manera constructiva. Estamos hablando de una voluntad política de las autoridades que no necesariamente tiene continuidad, como lo demuestra el hecho de que el propio PAN, en San Pedro Garza García, Nuevo León, echó abajo los experimentos participativos de un gobierno a otro, mientras el PRD destruyó los suyos en Tlalpan. El PAN en Hermosillo tampoco dio continuidad a sus experimentos participativos más allá de dos trienios y podemos decir que en donde quiera que en estos años del nuevo siglo se han puesto en práctica experimentos participativos, en general ha habido muy poca continuidad porque



el gobierno local presenta dificultades estructurales para la continuidad de una política participativa.

En efecto, como ya ha sido señalado reiteradamente, el corto ciclo de los gobiernos municipales, de sólo tres años, junto a la prohibición constitucional de la reelección de los alcaldes, crea la urgente necesidad para los gobiernos municipales de mostrar algún tipo de eficacia a corto plazo, pues el alcalde no podría continuar su carrera política de otra manera. Además, el carácter eventual de los empleos de gerencia en el gobierno municipal conduce a crear una mentalidad a corto plazo y a facilitar la búsqueda de rentas del Estado por parte de los funcionarios, así como a una actitud oportunista e igualmente cortoplazista de parte de los ciudadanos. Pensar en plazos largos y en ciclos de maduración bajo esas condiciones es sumamente difícil.

## **Un breve balance**

Resumiendo, las redes que han impulsado a las prácticas participativas en México han sido diversas y los resultados de su acción en general han sido poco satisfactorios. Históricamente hablando, las primeras redes que impulsaron la participación en México fueron los grupos vinculados al movimiento ecologista, que son los que tuvieron mayor éxito desde el punto de vista institucional, gracias a la coincidencia de sus esfuerzos con los condicionamientos impuestos desde fuera por el Banco Mundial y por la presión de las organizaciones internacionales que fomentan la preservación de la naturaleza. Por otro lado, en los años noventa, OSC vinculadas a la iglesia progresista impulsaron la idea de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas y realizaron proyectos concretos de política social en espacios locales, e insistieron mucho en el discurso de la participación, entendida ésta como algún tipo de colaboración con el gobierno en la definición de políticas públicas y en la corresponsabilización de su implementación. Este proyecto tuvo limitados efectos de corto plazo, muy localizados, sin lograr estructurar una influencia duradera en ningún campo de la política pública ni del gobierno federal ni de

la Ciudad de México. Tenemos también la existencia de ONG profesionales, hermanadas con este otro campo de las OSC, que han creado organizaciones de asesoría a los gobiernos locales, particularmente el Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara” (Cesem) y “Accede” en Jalisco, que han facilitado la experimentación en el plano local sin que esto haya significado la consolidación de esos experimentos o la constitución de un modelo viable, sino más bien una especie de adaptación a la voluntad política de los gobernantes locales en las distintas partes del país donde han trabajado. Solo ahí donde este impulso a la política innovadora ha coincidido con movimientos sociales locales realmente existentes es que cambios significativos han podido impulsarse. Este movimiento se ha nutrido de ONG históricas que tiempo atrás habían iniciado este tipo de impulso a la democratización local, particularmente el “Equipo Pueblo”, que tiene ese mérito tras su experiencia en Zaragoza, pero también hay que reconocer la importancia de los experimentos de una especie de tecnocracia intelectual de izquierda, que en el caso de la Ciudad de México facilitó la planeación participativa en algunas delegaciones de la mencionada ciudad e impulsó también la creación de instituciones como el Instituto de la Mujer.

El proyecto de izquierda de la participación ciudadana se ha visto muy afectado en los primeros años de este siglo por la política de Andrés Manuel López Obrador, quien lejos de apoyar las iniciativas innovadoras, prefirió un ejercicio del poder centralizado en el gobierno y en su persona, así como un modelo de política social que no dejó mucho espacio a la concertación y a la participación. La idea de una sociedad civil corresponsabilizándose de la acción del gobierno o cogobernando resultó antitética a los viejos principios estatistas y personalistas de López Obrador, lo cual condujo a una regresión en relación a los avances logrados anteriormente. Hay quienes disputan este aserto e insistirían en que a pesar de esta posición de López Obrador se avanzó en algunos aspectos de políticas específicas a nivel delegacional (Álvarez, San Juan y Sánchez Mejorada, 2006).

En el campo de la derecha podemos localizar también una variedad de experiencias, dentro de las cuales hay algunas innovadoras, inspiradas en una visión

tecnocrática de la participación, vinculada a planificadores urbanos, que usando una terminología distinta avanzan experiencias relativamente innovadoras en el campo de la planificación urbana y también de la política social. Los resultados específicos de estas políticas están poco estudiados, pero lo cierto es que de acuerdo con los pocos datos disponibles, la falta de continuidad caracteriza también a estos procesos. En el plano federal, el gobierno panista no impulsó realmente ninguna transformación sustantiva, con la excepción de los campos de negociación que abrió la Secretaría de Desarrollo Social a partir de la aprobación de la Ley de Desarrollo Social a fines de 2003, y de la aprobación de la Ley Federal de Apoyo a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a principios de 2004, así como a través de la política general de Indesol, que impulsó distintas iniciativas y experimentos en este campo gracias a que su directora venía del mundo de las ONG y participaba de esas redes. Hubo también experimentos aislados, en el campo de la salud particularmente, como el VIH-Sida; y algunos casos particulares en el campo de políticas de protección a la infancia y algunos más en la política de apoyo a los jóvenes. Pero no podemos encontrar una verdadera política de innovación centralizada ni mucho menos una política coherente, digna de llamarse una política participativa.

Tanto desde la izquierda como desde la derecha, y por supuesto en el PRI, la ausencia de una cultura de la participación como eje articulador de la construcción democrática ha conducido a la fragmentación de los experimentos, a la falta de continuidad, y a que las iniciativas exitosas se pierdan en el camino y no logren tener la trascendencia y el seguimiento necesarios.

La debilidad del proyecto democrático-participativo en México es un resultado tanto de la historia del régimen autoritario como de la incapacidad de las fuerzas democráticas para trascender el horizonte programático y simbólico de la democracia electoral.

## Bibliografía

Ackerman, John, 2007, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Diseño, desempeño y sociedad civil*, Jalapa, Cuadernos para la democratización, Ciesas/Universidad Veracruzana.

Almeida, Carla, 2006, “El marco discursivo de la ‘participación solidaria’ y la nueva agenda de formulación e implementación de las acciones sociales en Brasil”, en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J., y Panfichi, Aldo, coords., *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/Ciesas/ Universidad Veracruzana.

Álvarez, Lucía, coord., 1997, *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones/Ciuch/Unam.

----- y Sánchez-Mejorada, Cristina, 2003, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997–2000” en Olvera, Alberto J., coord., 2003, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica.

-----; San Juan, Carlos y Sánchez-Mejorada, Cristina, coords., 2006, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UAM/ Inah/Unam/Uacm.

Avritzer, Leonardo, 2002, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

Blauert, Jutta y Zadek, Simón, 1999, *Mediación para la sustentabilidad: construyendo políticas desde las bases*, México, Plaza y Valdés.

-----; Rosas, Martha; Anta, Salvador y Graff, Sergio, 2006, “¿Espacios para la deliberación o toma de decisiones? Lecciones para la participación

y las políticas en consejos ambientales en México”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Bolos, Silvia, editor, 2003, *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México.

-----, 2004, *Organizaciones Sociales y gobiernos municipales*, México, Iglom.

Dagnino, Evelina, 2006, “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

-----; Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, 2006, “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, coords., *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/Ciesas/Universidad Veracruzana.

Díaz, Alejandro, 2003, “El presupuesto participativo en Tlalpan, 2001-2002. Informe de investigación” Manuscrito.

García Bátiz, María Luisa, 2006, *Planeación participativa. “La experiencia de la política ambiental en México”*, México, Plaza y Janés.

Gobierno del Estado de Sonora, 2004, *Prácticas de transparencia y participación ciudadana en política pública y control social*, Hermosillo, SFP/Secretaría de la Contraloría de Sonora.

Hevia, Felipe, 2005, “La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004”, en *Cuadernos para la Democratización*, número 2, Jalapa, Ciesas/UV.

-----, 2006, “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina” en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, coords., *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/Ciesas/Universidad Veracruzana.

Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., 2006, *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

-----, 2006, “El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, coords., *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/Ciesas/Universidad Veracruzana.

-----, y Hevia, Felipe, 2006, “Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación”, en *Cuadernos para la Democratización*, número 4, Jalapa, Ciesas/Universidad Veracruzana.

Maríñez, Freddy, comp., 2006, *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México, Limusa/Noriega Editores.

Martínez, Arcelia; Bracho, Teresa y Martínez, Claudia, 2007, “Los consejos de participación social en la educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos sociales para la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos para la Democratización*, número 11, Jalapa, Ciesas/Universidad Veracruzana.

Monsiváis, Alejandro, comp., 2005, *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Cemefi/Ifai.

Olvera, Alberto J. y Quiñonez, Efraín, 2001, “El contexto de la organización social en Veracruz” en Castillo, Jaime; Patiño, Elsa y Zermeño, Sergio, coords., *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, Puebla, UAP/Rniu.

Olvera, Alberto J., coord., 2003, *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica.

-----, 2003b, “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica”, en Olvera, Alberto J., coord., *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica.

-----, 2006, “Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales de siglo XX”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

----- y Quiñonez León, Efraín, 2007, “El Instituto Metropolitano de Planeación del Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río” en *Cuadernos para la Democratización*, Jalapa, Ciesas/Universidad Veracruzana.

-----, 2007, “Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC, en *Agenda ciudadana de políticas públicas*, México, Incide Social.

Ramírez Rodríguez, Elizabeth, 2006, “Programa Decidamos Juntos (presupuesto participativo) en el municipio de Santa Catarina. N.L”, Maríñez, Freddy, comp., *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México, Limusa/Noriega Editores.

Reygadas, Rafael, 1998, *Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México, UAM/Xochimilco.

Riquer, Florinda, 2005, “Del movimiento feminista a la institución: ¿una historia que aún no puede contarse?”, en *Cuadernos de la Sociedad Civil*, número 10, Jalapa, Ciesas/Universidad Veracruzana.

Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, M.A. Porrúa/IIS/Unam.

-----, coord., 2001, *Planeación participativa en el espacio local: cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/Unam.

Zermeño, Sergio, 2006, “La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)”, en Álvarez, Lucía; San Juan, Carlos y Sánchez-Mejorada, Cristina, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UAM/ Inah/Unam/Uacm.



---

# **LOS AVATARES DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

# **Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México\***

**Alcances y desafíos**

Por **Lucía Álvarez Enríquez\*\***

\* Artículo recibido en mayo de 2008.

Artículo aprobado en octubre de 2008.

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

## Introducción<sup>1</sup>

En las últimas décadas se ha observado un interesante proceso de desarrollo político en Ciudad de México, caracterizado por importantes cambios en la relación Gobierno-sociedad. Ese proceso ha avanzado simultáneamente por tres caminos paralelos –la transformación de la estructura gubernamental, la apertura y consolidación del sistema de partidos y el desarrollo de la sociedad civil–, y dado lugar a la articulación de un nuevo esquema de relación entre Gobierno, sistema de partidos y sociedad civil. Uno de los aspectos relevantes del cambio, que involucra a los tres ámbitos, ha sido la apertura de nuevos espacios de participación social y ciudadana y, más genéricamente, la creación de un espacio público político, de raigambre no estatal, inédito en la vida política local.

La construcción de tal espacio se vincula de manera directa con una apertura institucional (reforma política local) y con el fortalecimiento del sistema de representación, pero también con el desarrollo y la presencia de los actores de la sociedad civil, cuyas acciones han ampliado el espacio público y trascendi-

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto de investigación *Pueblos Originarios, democracia, ciudadanía y territorio en la Ciudad de México*, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), de México.

do los límites de la institución tradicionalmente identificada con la actividad pública (el Estado). El ensanche de ese espacio hacia lo público no estatal y el acceso de los actores de la sociedad civil a la vida pública local han tenido lugar a través de procesos de diversa índole, que van desde movilizaciones coyunturales para ejercer presión sobre las instituciones y quienes toman las decisiones, hasta acciones sistemáticas orientadas a la formación de opinión pública, a la asunción de responsabilidades públicas y a la intervención en las políticas públicas.

En ese trayecto se ha producido un interesante ascenso de la participación ciudadana, a través del cual la sociedad civil se ha hecho presente y se ha desarrollado de manera alterna y muchas veces simultánea, por las vías institucionales y por las no institucionales.

El fenómeno observado en la capital mexicana se enmarca en el curso de la expansión participativa y de construcción democrática que viene ocurriendo en numerosos países de América Latina, y se suma a un conjunto de debates y experiencias sobre el asunto que ha tenido su aval incluso en los organismos multilaterales que orientan sus acciones hacia el continente –Banco Mundial, BID, Pnud, Cepal, etc.–, en todos los cuales la participación ha sido asumida como un componente básico del desarrollo económico y la democracia. La participación se ha convertido en tema central en un momento del desarrollo de nuestras naciones en el cual ni el Estado ni el mercado parecen erigirse ahora como los garantes de la vida pública, y en donde los ciudadanos están llamados a asumir un papel protagónico en la construcción democrática, mediante la reapropiación de las instituciones y la búsqueda de una orientación de mayor equilibrio entre Estado, mercado y sociedad.

Desde el punto de vista de la construcción democrática, los enfoques sobre la gobernanza (Aguilar, 2006) han asumido también que, en la perspectiva de mejorar la democracia y el buen gobierno y superar la crisis de la representación y el *cansancio ciudadano* (Meny y Surel, 2000), es necesario mejorar los mecanismos de concertación y profundizar la relación Estado-sociedad y los procesos de

toma de decisiones sobre los asuntos de interés público, mediante la inclusión activa de la ciudadanía en las políticas públicas y los procesos decisorios.

La asunción de la participación se ha hecho evidente en numerosos cambios legislativos operados en distintos países latinoamericanos: las nuevas Constituciones Políticas de Brasil (1988) y Colombia (1991), la Ley de Participación Popular de Bolivia (1994) y dos conjuntos de instrumentos introducidos en México a partir de 1994: la Ley de Participación Ciudadana, aprobada en la capital mexicana, y las leyes de fomento a las actividades de las organizaciones civiles y el desarrollo social que rigen para la totalidad del país. En todas ellas se han reconocido e institucionalizado principios, mecanismos, instrumentos e instancias de concertación, deliberación y participación, algunos de las cuales han arrojado interesantes resultados, mientras otros han despertado dudas acerca de la real injerencia que tiene lugar a lo largo de estas prácticas (Ricci, 2006; Campero y Garay, 2006; Velásquez y González, 2003).

Desde el punto de vista de la sociedad y los actores políticos, la promoción de la participación ciudadana se sustenta en la necesidad de superar la crisis que aqueja al sistema de representación y profundizar en la construcción democrática mediante prácticas y dispositivos que amplíen la expresión de la pluralidad social realmente existente en nuestras sociedades, a fin de romper el cerco impuesto por la *democracia mínima* (Álvarez, 2007). La necesidad de hacer de los ciudadanos sujetos con capacidad para reclamar y ejercer sus derechos de ciudadanía, no para entrar a competir con las instituciones de la representación por la toma de las decisiones y para corregir en esta medida sus limitaciones, sino para reivindicar el ejercicio de los derechos ciudadanos y para que estas instituciones se apeguen a ellos. En esta medida, la participación ciudadana cobra sentido y se legitima en función de tres procesos básicos: la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas, la transformación del orden social y político y la exigibilidad de derechos (Canto, 2003)

Ahora bien, como componente sustantivo de la construcción democrática, la participación ciudadana se despliega en la intermediación de la relación Estado-

sociedad y tiene como sustento la búsqueda de intervención de los individuos o los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares (Cunill, 1999). Remite así a esa acción participativa en la que los individuos y los actores sociales toman parte en los asuntos públicos, ya sea a través de la convocatoria estatal y la participación en los espacios institucionales, o ya mediante el desarrollo de una política que emana de la sociedad civil y crea mecanismos de interlocución e intervención y espacios de intermediación con las instancias del sistema político.

Desde el punto de vista del gobierno democrático, se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. Ello debe traducirse en la creación de una nueva institucionalidad, orientada a convertir la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad, y de este modo despojar al Estado del monopolio exclusivo de la definición de la agenda social (Cunill, 1999).

La participación ciudadana tiene así mismo una misión sustantiva en lo que compete a la construcción de ciudadanía, y esto ocurre al menos en tres dimensiones. En primer lugar, en la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones: de la emisión del voto al involucramiento de los individuos en ámbitos específicos del quehacer político y gubernamental. En segundo lugar, en la posibilidad de trascender el ejercicio de los derechos políticos, como requisito mínimo de la condición ciudadana, y propiciar, a través de la injerencia en los procesos decisorios, la promoción y vigencia de otros derechos –cívicos, económicos, sociales y culturales– mediante la intervención de los ciudadanos en la formulación de dispositivos legales y políticas que hagan efectivos tales derechos. Finalmente, este tipo de participación demanda la constitución de individuos y sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, que tengan, de verdad, la capacidad de demandar acciones, reformular políticas y configurar propuestas, pero que estén también dispuestos a aceptar responsabilidades y

a hacerse cargo de las exigencias que conlleva la regulación de la vida pública. Esto remite directamente a la cuestión de las obligaciones y los compromisos sociales, que son también componentes clave de la condición ciudadana.

Frente a este tipo de participación se despliega un conjunto de modalidades no institucionalizadas, que en contextos diversos emanan de grupos diversificados de la sociedad civil y tienen además una misión sustantiva en la construcción de las intermediaciones políticas y sociales; en muchos casos ellas son la punta de lanza para la apertura de la nueva institucionalidad, la nueva normatividad y las nuevas pautas de la relación Gobierno-sociedad.

En buena medida, la participación no institucionalizada se ha erigido como contraparte crítica de las prácticas institucionalizadas, en no pocos casos en abierta confrontación con éstas, dando lugar a un debate importante acerca de la manera correcta o conveniente de contribuir a la construcción de un proyecto democrático (Dagnino, 2004). Frente a los argumentos de normalización y continuidad de las prácticas participativas, y con el criterio de hacer posible y garantizar la exigibilidad de derechos y la justiciabilidad de las demandas por vías debidamente formalizadas y normadas, la falta de autonomía y la alineación con el proyecto hegemónico neoliberal se esgrimen como eje de una argumentación que pone en entredicho las bondades de la institucionalización y alerta contra posibles perversiones de las prácticas democratizadoras y las búsquedas de inclusión de la acción colectiva.

En ese sentido, la participación ciudadana no institucionalizada representa en muchos casos un contrapeso que reorienta las prácticas de los actores. Al poner en entredicho la integración a las lógicas sistémicas, abre nuevos canales de comunicación e intervención que frecuentemente resultan más exitosos y afirmativos, contrarresta la creación de nuevas elites de poder participativo con acceso privilegiado a la toma de decisiones, revitaliza los poderes ciudadanos y provoca resistencia frente a las formas de cooptación (Fung y Wrigth, 2003).

En particular en Ciudad de México este tipo de participación ha sido relevante, debido a las características estructurales del gobierno y del régimen político

locales, que históricamente dieron escasa cabida a la intervención ciudadana autónoma dentro de las acciones y políticas públicas. En las últimas décadas la participación proveniente de la sociedad civil ha contribuido a abrir el ámbito del gobierno y del sistema político a las prácticas ciudadanas y a la intervención civil en los asuntos de interés público. Como se señalaba atrás, de estas prácticas proviene, en buena medida, la propia apertura del sistema político, la ampliación del espacio público hacia lo no estatal y, también, la ampliación del campo de autonomía social de la ciudad.

## **La participación ciudadana institucionalizada en Ciudad de México**

En Ciudad de México, a causa de las características centralistas del régimen político local, la participación ciudadana es una práctica que históricamente ha tenido rasgos más bien restrictivos, que desde un principio no favorecieron la formación de ciudadanía. A partir de la supresión del régimen municipal en 1928, la relación del gobierno con la sociedad transcurrió a través de canales básicamente controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas posibilidades de acceso a la toma de decisiones. Las dos vías naturales de la participación social y la gestión de las demandas que prevalecieron durante el largo periodo administrado por el Departamento del Distrito Federal fueron las organizaciones inmersas en el sistema corporativo y el Consejo Consultivo de Ciudad de México.

Desde esa época hasta los años noventa fueron en realidad muy escasos los instrumentos e instancias que se crearon para la participación ciudadana: algunas instancias territoriales endebles, con escasas facultades para una participación efectiva y con poco atractivo para la población (asociaciones de residentes y Comités de Manzana); ciertos instrumentos no reglamentados que prácticamente no fueron utilizados por la ciudadanía (plebiscito y referéndum), e instrumentos aislados en el marco de políticas sectoriales que de manera coyuntural representaron un ámbito más efectivo de participación, como fue el caso de la planeación participativa.



En la primera mitad de los años noventa se avanzó hacia la conformación de consejos consultivos sectoriales en las secretarías de Gobierno, con atribuciones muy restringidas; se crearon algunos espacios provisionales no institucionalizados de consulta, y en 1995, en el marco de la reforma política del Distrito Federal, se aprobó la *Ley de Participación Ciudadana*.

Es a partir de 1997 cuando, en el marco de los gobiernos de la alternancia política (Partido de la Revolución Democrática, PRD), se desarrolla una política de participación ciudadana manifiesta, como parte de la estrategia democratizadora gubernamental.

El primer gobierno elegido democráticamente (1997) amplía notablemente los espacios y los instrumentos para la participación. Se instituyen las instancias formales territorializadas (Comités Vecinales), se activan los Consejos Consultivos sectoriales, se crean nuevas instancias formalizadas de intermediación con la sociedad civil y se reactivan los antiguos instrumentos de participación (plebiscito, referéndum, planeación participativa); también se ponen en marcha novedosas políticas sectoriales con participación de la ciudadanía (programas de coinversión y cofinanciamiento), y se instauran foros y diversos mecanismos de consulta.

En este primer gobierno perredista, presidido por Cuauhtémoc Cárdenas, se avanza notablemente en espacios, instrumentos e incluso atribuciones otorgados a los ciudadanos. Su orientación apunta de manera más clara a la construcción de ciudadanía en lo que se refiere a la corresponsabilidad en las políticas de desarrollo social y urbano, y en los hechos abre a las organizaciones sociales y civiles el abanico de sujetos de participación en ámbitos puntuales<sup>2</sup>. Se crea la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento con la Sociedad Civil, para la interlocución con ésta, y se propicia la apertura de espacios sociales de

---

<sup>2</sup> Es importante mencionar la aprobación de las leyes de *Desarrollo Social del Distrito Federal* y de *Fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles*, del año 2000, en las cuales se norma la participación de este tipo de organizaciones en las políticas de desarrollo social.

intermediación en la relación gobierno-sociedad, teniendo como referencia, principalmente, tanto a las organizaciones territoriales como a las sociales y civiles.

### **El marco actual: participación ciudadana en el segundo gobierno del PRD**

En el segundo gobierno perredista, la política de participación ciudadana conservó un lugar relevante entre los planteamientos estratégicos dirigidos a la gobernabilidad. Una de las concepciones centrales de la administración de Andrés Manuel López Obrador consistió en asumirse como un gobierno promotor y socialmente responsable, sustentado en tres ejes de identidad: 1) democracia participativa y justicia social; 2) eficiencia, transparencia y austeridad; y 3) optimismo para trabajar por la *Ciudad de la Esperanza*. A ello añadió el propósito explícito de profundizar el cambio democrático por el camino de la participación ciudadana basada en la diversidad, la tolerancia y el pluralismo, que emergen desde la base misma de la sociedad<sup>3</sup>.

En esa administración, la participación ciudadana fue concebida discursivamente como un ejercicio que debe estar presente en la determinación, ejecución, evaluación y supervisión de las políticas públicas, como el eje articulador de las acciones de gobierno y, por consiguiente, como un método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre la sociedad y sus autoridades (Dirección General de Participación Ciudadana, 2001). Sin embargo, a diferencia del gobierno anterior, que contempló una gama amplia de espacios de participación vinculados a organizaciones de carácter sectorial, temático y territorial, con López Obrador el espacio privilegiado para la participación fue de manera clara el territorial, a través de los Comités Vecinales y de las 1.352 unidades territoriales en las que se encuentra dividido el Distrito Federal.

---

<sup>3</sup> Ver “Sobre Estado democrático y de derecho”, en Programa del Gobierno GDF, 2001-2006.

De manera peculiar, la participación ciudadana se promovió como una construcción con escasa autonomía y estrechamente ligada a la política social. Con la intención de recuperar los propósitos básicos de esta política formulados en el gobierno anterior —justicia social, mejoramiento de la calidad de vida y reducción de la inequidad—<sup>4</sup>, se diseñaron nuevas estrategias para llevarlos a efecto.

En función de lo anterior, los principales esfuerzos se dirigieron a las unidades territoriales y a la relación directa con los grupos más vulnerables y necesitados, mediante lo que se denominó Programa Integrado Territorial (PIT)<sup>5</sup>. El criterio establecido para la operación de este programa, de rasgos clientelistas, fue el de la asignación de una importante suma de recursos a la atención de las necesidades de los sectores más empobrecidos de la ciudad, a fin de mejorar su calidad de vida y promover distintas prácticas orientadas a propiciar en estos sectores, por una parte, el desarrollo de ciertas capacidades (el consumo, en el caso de los adultos mayores), y, por otra, el acceso gratuito a ciertos bienes y servicios (como el de la salud).

La vía que se señaló para la realización de estas acciones fue la de la relación directa con la ciudadanía, generalmente de manera individualizada (becas, pensiones, apoyos económicos, etc.), sin la intervención de ningún tipo de instancias de intermediación (organizaciones sociales o civiles), lo cual implicó dejar de lado el fortalecimiento de las expresiones de participación existentes, en donde aparecían las organizaciones de la sociedad civil, y frenar la continuidad del ejercicio de la corresponsabilidad instrumentado con ellas<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Cabe señalar que el lema de campaña de Andrés Manuel López Obrador fue “Por el bien de todos, primero los pobres”.

<sup>5</sup>El *Programa Integrado Territorial (PIT)* es uno de los programas prioritarios del gobierno de Amló y cuenta con trece subprogramas: adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de leche Liconsa, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, microcréditos para autoempleo, becas de capacitación para el empleo, desarrollo rural, desayunos escolares, mejoramiento de escuelas, mercados públicos y prevención del delito. Estos tres últimos son responsabilidad de los gobiernos delegacionales.

<sup>6</sup>Cada uno de los subprogramas del PIT tenía lógicas de operación muy distintas. En la mayor parte de los casos operaban a través de becas o créditos que las autoridades otorgaban directamente a los beneficiarios. El monto otorgado era el mismo para todos y dependía de los recursos presupuestarios con que se contaba. La decisión

La mayor parte de los programas y subprogramas del PIT tuvo como objetivo principal garantizar los derechos económicos y sociales de la población y ampliar de esa manera los márgenes de inclusión ciudadana. Pero esto aparece disociado de otras formas de inclusión de carácter más político, como la posibilidad de que los ciudadanos —en este caso los beneficiarios— intervengan en el diseño, aplicación y supervisión de los mismos programas, cosa que los pone en una posición más bien pasiva, como receptores de recursos, bienes y servicios.

Dada la prioridad asignada al PIT y a la dimensión territorial de la participación ciudadana, durante este periodo los otros espacios de participación perdieron fuerza como objetos de interlocución e instancias de intermediación con el gobierno. En estas circunstancias, algunos de los Consejos Consultivos de las Secretarías se mantuvieron en funcionamiento, aunque de manera irregular, lo mismo que varios programas, como el de Coinversión, del área de desarrollo social, que continuó como uno de los pocos espacios que conservaron sus vínculos con organizaciones sociales y civiles. De igual manera, se recuperaron algunos instrumentos de participación, como los ejercicios de planeación participativa en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, y los de presupuesto participativo, que aparece acotado al dominio de dos Delegaciones<sup>7</sup> (Tlalpan y Cuauhtémoc). Finalmente, se promovieron ciertas iniciativas nuevas, como el Programa de Contraloría Ciudadana (en la Secretaría de la Contraloría), que introdujo en las prácticas participativas el ejercicio de la supervisión de las acciones gubernamentales.

Entre las dependencias oficiales, la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, de la Secretaría de Gobierno, permaneció formalmente

---

sobre quiénes serían los beneficiarios la tomaba el gobierno central, en el mejor de los casos con apoyo de las delegaciones, pero la determinación no pasaba por el comité vecinal, a excepción del programa de prevención del delito y el de Rehabilitación de las Unidades Habitacionales. La Asamblea era la encargada de tomar las decisiones, mientras los comités de administración y vigilancia de las Unidades se responsabilizaban del proceso. (Sánchez Mejorada, 2002, 10).

<sup>7</sup> En México, delegación es una circunscripción política y administrativa que opera dentro de una ciudad.

en funciones, con muy escasos recursos, sin política definida y reducida al mínimo su interlocución con las organizaciones sociales y civiles. Por su parte, la Dirección de Participación Ciudadana (Secretaría de Desarrollo Social) concentró su actividad principalmente en el apoyo y la gestión de los programas del PIT.

El Cuadro 1 presenta un panorama de la estructura actual de la participación ciudadana en Ciudad de México.

¿Qué podemos observar en el entramado actual de la participación ciudadana? En primer lugar, no obstante su diversidad y su pluralidad, los espacios institucionales para la participación son escasos y limitados en sus atribuciones. La mayor parte de ellos tienen funciones consultivas, de interlocución y de gestión, y difícilmente permiten el involucramiento de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Los instrumentos y mecanismos de la participación ciudadana ciertamente se han diversificado, pero son aún inconsistentes en su funcionamiento y limitados en la capacidad de incidencia que otorgan a la ciudadanía. Los mecanismos de consulta, las prácticas de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas, los consejos, programas y otros mecanismos como el plebiscito y el referéndum, a pesar de ser actualmente reconocidos e institucionalizados, no se encuentran debidamente normados y enfrentan todavía importantes obstáculos para su viabilidad.

Por una parte, hay limitaciones inherentes al diseño institucional y al de las propias instancias e instrumentos, en los cuales la intervención en la formulación, instrumentación y evaluación de las políticas, o la participación en la toma de decisiones, existen a veces como disposición o indicación pero no como procedimientos puntuales y atribuciones precisas en las instancias y en los mismos instrumentos, de tal manera que posibiliten realmente a la ciudadanía el acceso a esos niveles de intervención.

**Cuadro 1**

Plano	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación
Territorial	Delegación	Relación con Comités Vecinales Presupuesto participativo Mejoramiento de escuelas Prevención del delito (SSP) Mejoramiento mercados públicos	Comités Vecinales - Comités de prevención del delito (comités ciudadanos, asambleas ciudadanas)	Interlocución, gestión, opinión, consulta
	Secretaría de Desarrollo Social (Dirección de Participación Ciudadana)	Programa Integrado Territorial (PIT) (Dirección de Participación Ciudadana) Adultos mayores Personas con discapacidad Consumidores de leche Niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad Desayunos escolares Invi Ampliación y rehabilitación de viviendas Prosoc Rescate de unidades habitacionales Programa de Conversión	Asambleas vecinales Individual Escuelas Organizaciones sociales e individuos Asambleas, unidades habitacionales Organizaciones sociales y civiles	Beneficiarios  Interlocución, gestión, planeación participativa  Interlocución, definición de acciones, supervisión
Sectorial y temático	Secretaría de Gobierno (Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil)	Promoción y fomento de la relación de las organizaciones de la sociedad civil y el GDF Programas específicos	Organizaciones civiles Organizaciones sociales	Interlocución, colaboración, intervención en políticas públicas, coordinación de acciones
	Secretarías de Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Medio Ambiente, Desarrollo Urbano, Salud, Gobierno, Seguridad Pública	Programa de Contraloría Ciudadana  Programas parciales de desarrollo urbano	Consejos Consultivos (participación de organizaciones civiles y personalidades individuales)  Ciudadanos independientes  Ciudadanos independientes Agrupaciones sociales y civiles	Consultoría, deliberación, promoción de acciones específicas  Vigilancia y fiscalización de ejercicio de gobierno Deliberación, consulta, diseño de programa, supervisión

En ese sentido, la política actual de participación ciudadana no propicia de manera expresa la construcción de ciudadanía sino la intervención de las personas en calidad de colaboradores, de instrumentadores, ejecutores, supervisores y, en ocasiones, únicamente de beneficiarios. Puntualizar esto del perfil que adoptan los ciudadanos en la participación institucionalizada es importante porque constituye una de las limitantes más claras que presenta la actual oferta gubernamental de participación de la comunidad.

Otros factores dificultan igualmente el funcionamiento de las instancias e instrumentos. Nos referimos, en general, a la ineficacia del aparato gubernamental, los vacíos de la normatividad correspondiente y la ausencia de reglamentación de las distintas leyes que auspician la participación. A esto se suman las dificultades referentes a la falta de voluntad política y la escasa vocación democrática que persisten entre algunos segmentos de funcionarios públicos, particularmente en las Delegaciones, actitud que, en buena medida, proviene de la persistencia de la cultura política corporativa y clientelista del pasado autoritario, que no se ha logrado erradicar. Las dificultades derivan también de fuertes lastres burocráticos, difíciles de proscribir, heredados del aparato gubernamental centralizado, vertical y limitado en sus funciones que caracterizó hasta hace unos años a la administración local y que en los últimos tiempos ha sido modificado apenas de manera parcial, frente a un proceso de reforma política que desde 2002 permanece inconcluso.

En el esquema actual de la participación ciudadana se ha puesto por delante el plano territorial y han quedado relegados los factores sectorial y temático de la participación. Como ya se ha señalado, en la disposición gubernamental para la atención de las demandas, en la asignación de prioridades presupuestales y en la búsqueda de interlocución aparece notablemente privilegiado el lugar otorgado a los espacios territorializados, con prescindencia de otros espacios de participación que en Ciudad de México tienen una expresión particular y unas necesidades específicas no siempre contempladas en las instancias territoriales: jóvenes, mujeres, trabajadores, comerciantes, profesionales, comerciantes, etc. En el mismo ámbito territorial se ha favorecido igualmente al

actor vecinal, mientras otros protagonistas territoriales, de fuerte arraigo local (organizaciones sociales, comunitarias y civiles), han sido desplazados a un plano secundario.

Esa actitud está vinculada a las disposiciones de la nueva versión de la Ley de Participación Ciudadana (abril de 2004). En lo sustantivo, se trata de una clara centralidad otorgada al plano vecinal en las instancias de participación institucionalizadas y de la ausencia de referencias equivalentes para otros planos. La participación sectorial y por áreas temáticas, que ha ocupado un lugar importante en la vida política urbana, está ausente en esta ley, lo cual envuelve una omisión importante en un instrumento normativo de carácter general que debería incluir la diversidad de las prácticas participativas y de los actores que las ejercen en la ciudad.

En esta versión, los Comités Ciudadanos (antes Comités Vecinales), como órganos de representación elegidos por voto directo y secreto, mantienen funciones y capacidades restringidas: consulta, emisión de opiniones, elaboración de diagnósticos, supervisión de acciones y programas, intermediación con las autoridades, etc., sin un carácter vinculante. Esto priva a los ciudadanos y a los miembros de los comités de la posibilidad de intervenir en los procesos decisivos y representa por ello una limitación para la construcción de ciudadanía.

En este rango se inserta la función de las Asambleas Ciudadanas, que virtualmente se erigen como las instancias máximas de participación, con capacidad para procesar demandas y tomar decisiones en relación con “asuntos de carácter social, colectivo y comunitario” (art. 74), funciones ellas que se yerguen por encima de los órganos de representación, dado que entre las funciones de los Comités Ciudadanos se establece la de ejecutar y supervisar todas las decisiones tomadas en la Asamblea.

En esta ley se reconocen diversos instrumentos de participación, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la audiencia pública, la consulta



vecinal y la red de contraloría ciudadana, que en su mayor parte no han sido todavía debidamente normados y por tanto no pueden ser utilizados por la ciudadanía.

Reiteramos que la existencia de esta ley representa un logro importante para la validación y reglamentación de las prácticas participativas de la ciudad capital, al otorgarles estatuto legal e institucionalizar el compromiso gubernamental; no obstante, para auspiciar una participación ciudadana efectiva es evidente la necesidad de avanzar en la precisión y extensión de los atributos que la ley confiere a las instancias de participación, así como en la reglamentación de las funciones que asigna a los distintos espacios e instrumentos.

### **Balance de la participación ciudadana institucionalizada**

Es indudable que el esquema actual de la participación ciudadana en Ciudad de México representa una contribución a los propósitos de construcción de un gobierno y una gobernabilidad democráticos, al legitimar el ejercicio del gobierno mediante la creación de mecanismos de concertación, interlocución y colaboración con la ciudadanía. Esto mismo se verifica en el aporte a la eficacia y funcionalidad de la gestión pública, dado que ciertamente se han constatado avances sustantivos en lo que toca a la atención a ciertas demandas ciudadanas y a la búsqueda de soluciones conjuntas de problemas puntuales, a la gestión y manejo de recursos e incluso, en algunos casos, a la intervención ciudadana en la búsqueda de soluciones a problemas locales.

Sin embargo, a la luz de los procesos conocidos en los últimos años en la ciudad y de los resultados desalentadores de no pocos de ellos, no puede negarse la existencia de importantes insuficiencias y de agujeros negros que no han sido tocados por las iniciativas en curso. Con todos los logros registrados, es difícil avalar un avance sustantivo en la construcción de ciudadanía y en aspectos referidos tanto a la operatividad y eficacia de instancias e instrumentos, como a la capacidad de convocatoria de la oferta institucional en la materia, y

tanto en lo que se refiere al volumen de participantes como a la calidad de la participación.

El esquema general de la participación ciudadana resulta aún frágil e inconsistente en relación con su capacidad efectiva de convocatoria. Ciertamente, en comparación con el pasado, hoy se registra un mayor grado de participación; sin embargo, en relación con el padrón electoral y con el número de habitantes de la ciudad, el resultado de la convocación de estas instancias resulta en realidad notablemente bajo<sup>8</sup>. Esto es preocupante porque, en el caso de las instancias territoriales, no se trata en sentido estricto de espacios de reciente creación; si atendemos a los antecedentes más próximos, desde la constitución de los primeros Consejos Ciudadanos territorializados (hoy Comités Vecinales), se trata de escenarios de la ciudad que cuentan con una trayectoria de cerca de diez años, durante los cuales no han logrado consolidarse como espacios de auténtica representación ciudadana y, salvo contadas excepciones, no han arrojado en general resultados convincentes.

La población que tiende a participar en estas instancias es de ordinario la que está vinculada de alguna manera a los partidos políticos, aquella que permanece ligada a los entes corporativos o la que ha sostenido siempre algún tipo de participación inscrita en determinada organización (gremial, sectorial, etc.), pero es muy escasa la presencia de ciudadanos sin partido y sin organización.

Por su parte, los Consejos Consultivos de las Secretarías de Gobierno son organismos que ejercen funciones muy restringidas, que convocan apenas a contados miembros de la sociedad civil, que tienen presencia, voz, opinión, pero no facultades para intervenir de manera activa en los procesos de toma de decisiones. Por ese motivo resultan poco atractivos para la ciudadanía y poco eficaces como órganos de participación.

---

<sup>8</sup> En 1999 fueron elegidos 1.352 comités, uno para cada unidad territorial, de los cuales aproximadamente 1.262 fueron instalados y entraron en funciones. En la actualidad se mantienen registrados 1.171, pero 91 no tienen miembros activos; por lo tanto, están en funciones aproximadamente solo 1.080 comités, cada uno con un promedio de 4,5 miembros. Ver Álvarez (2006).

La consolidación de áreas de participación depende en gran parte de que en su diseño y reglamentación interna aparezcan los dispositivos y facultades para que el concurso de los ciudadanos pueda efectivamente efectuarse. Por eso resulta relevante que éstos no solo cumplan funciones operativas y que no solo existan para avalar acciones de otros actores o para legitimar decisiones previamente tomadas. La función de estos espacios radica en contribuir a la formación de ciudadanía, al proporcionar capacidades y procedimientos para que los individuos puedan asumir compromisos y tomar decisiones sobre los problemas de interés público. En este sentido, sería deseable que la política de participación ciudadana contuviera elementos dirigidos a reconocer a los ciudadanos sus derechos de intervención en la vida pública y crear de esta manera las condiciones para el ejercicio de la corresponsabilidad.

Finalmente, el esquema de la participación ciudadana con el que hoy contamos es aún deficiente también en su capacidad incluyente y en el reconocimiento de la pluralidad social capitalina, aspecto que se hace visible al menos en dos dimensiones.

Por una parte, en la ausencia o la desproporción notable de instancias e instrumentos para la participación de los ciudadanos en planos de intervención distintos del vecinal, lo que otorga escaso reconocimiento a la pluralidad de intereses sociales y resta importancia a las capacidades ciudadanas en áreas específicas. Esto se traduce también en la virtual exclusión de un conjunto amplio de actores sociales como interlocutores y sujetos acreditados de la participación institucionalizada. Tal circunstancia pone de relieve la ausencia de una diversificación de los sujetos de la participación. La condición se confiere a un solo actor (el vecino) y se desconoce para otros actores. Lo mismo sucede con las modalidades, instancias y mecanismos pertinentes para la integración de otros actores como sujetos activos: el eje de la participación son los Comités Ciudadanos. Agrupaciones de mujeres (feministas), estudiantes, jóvenes, comerciantes, profesionales, tiangueros<sup>9</sup> (para mencionar solo algunas de las tantas identidades

---

<sup>9</sup> Vendedor de puesto de mercado, en México.

colectivas que existen en esta ciudad), no están bajo el amparo de la ley porque no cuentan con espacios institucionalizados para su inclusión.

Por otra parte, hay una disociación notable entre los organismos institucionales territorializados de participación ciudadana y las formas históricas, usuales, de organización y participación de la sociedad que han existido en la capital del país desde hace tiempos, mucho antes de que la reforma institucional tomara cartas en el asunto. Esto se debe a que en el diseño de los espacios de participación no se recuperó la experiencia existente en la ciudad en materia de organización y de formas de participación; el proyecto no se articuló sobre la base de buscar una correspondencia con estas modalidades, sino a partir de otro tipo de criterios, más inscritos en la lógica de la función electoral (identificación de distritos y unidades territoriales), de tal manera que ha quedado operando como una red sobrepuesta a las redes de organizaciones preexistentes y ha dejado a éstas fuera del reconocimiento institucional. Este es sin duda uno de los factores que, lejos de representar un incentivo, alienta la apatía y el desinterés de la población capitalina por la participación institucionalizada.

En el plano territorial está ausente una estrategia de reconocimiento y articulación de las formas participativas, las redes organizativas y los mecanismos de vinculación de la ciudadanía en los distintos escenarios territoriales: colonias, barrios, pueblos, unidades habitacionales que posibiliten la promoción y el diseño de modalidades de participación más incluyentes, con mayores garantías de viabilidad.

Para concluir, hay que advertir que muchos de los nudos problemáticos antes señalados y la mayor parte de las tareas esbozadas no pueden encararse exitosamente sin recuperar previamente la ruta de la reforma política pendiente en el Distrito Federal. La participación ciudadana no puede ser reformulada y profundizada si no es en el marco de la construcción del propio régimen democrático local y de la constitución de un gobierno representativo con poderes plenos, que pueda ejercer sus funciones y garantizar la vigencia de los derechos ciudadanos. Es una tarea que queda por hacer.

## **Participación ciudadana no institucionalizada: un caso relevante**

Hemos dicho que la participación ciudadana no institucionalizada ha sido uno de los motores del cambio político y de la reforma institucional de Ciudad de México. A partir de los años setenta han tenido lugar numerosos cambios en el régimen político local que han provenido de la sociedad civil, de sus prácticas participativas y sus diversas modalidades de incidencia en los asuntos públicos. El catálogo de experiencias de este tipo es extenso y allí destaca la participación de numerosos actores que han apuntado a distintos espacios del quehacer político y gubernamental. Colonos, ambientalistas, organizaciones vecinales, movimiento popular urbano, feministas, comerciantes, estudiantes, organizaciones no gubernamentales, entre muchos otros, han fungido en buena medida como disparadores de las reformas institucionales y han propiciado de muchas maneras la flexibilización de la política gubernamental, dando lugar a importantes espacios de intermediación, interlocución y colaboración entre gobierno y ciudadanía.

Dada la amplitud del catálogo de experiencias y la imposibilidad de capturarlo en su conjunto en este trabajo, hemos recuperado el caso de uno de los actores más ricos en materia de participación ciudadana, que resulta un ejemplo ilustrativo de la experiencia acumulada al respecto en Ciudad de México. Se trata de un actor que a lo largo de casi cuatro décadas ha dado muestras de una alta capacidad de aprendizaje normativo y de eficacia política de sus prácticas ciudadanas y ha desarrollado una creativa habilidad para su incidencia en la vida pública: el movimiento feminista.

### **El movimiento feminista**

La participación de las agrupaciones feministas en el ámbito público tiene una trayectoria considerable en el país y en Ciudad de México. Es uno de los movimientos sociales que, desde su inicio en los años setenta, se ha plan-

teado con mayor claridad tal intervención como una suerte de prerrequisito, inevitablemente ligado a la preocupación central de su gestión: visibilizar la condición de inequidad de las mujeres en la vida social y promover acciones encaminadas a revertir esa condición. El campo temático sustantivo que ha dado cuerpo al feminismo ha constituido una incursión de origen en el ámbito público, al situar en él un conjunto de aspectos y problemas relacionados con la vida de las mujeres, antes considerados y tratados como propios de la vida privada: el aborto, el embarazo, la maternidad, la sexualidad, el trabajo doméstico, la violencia intrafamiliar, entre otros. El empleo de estas problemáticas en la articulación de un conjunto de derechos particulares de las mujeres ha involucrado también otras expresiones de la vida pública, como el reconocimiento legal, el tratamiento político y la construcción de institucionalidad. De este modo, la naturaleza de la temática central del feminismo en la capital mexicana ha tendido un inexorable vínculo con el espacio público, y las diversas acciones que de él emanan han tenido la virtud de provocar alteraciones dirigidas a aspectos específicos, por los canales de la participación ciudadana.

En la oleada de los nuevos movimientos sociales, el feminismo es uno de los más antiguos de la ciudad y de los que mayor consistencia han alcanzado en materia de construcción de ciudadanía e intervención en la vida pública. A esto obedece el interés por recuperarlo como experiencia de participación ciudadana no institucionalizada, que en muchos sentidos ha logrado una mayor eficacia política que otras acciones gestionadas por el canal de las instancias institucionalizadas.

El trabajo de las agrupaciones feministas ha transitado por vías muy diversas, de las cuales interesa destacar aquí la construcción de temas públicos, la promoción de derechos, la incidencia en la orientación de políticas públicas, la formulación de legislación y la creación de institucionalidad, así como la intervención en los espacios de toma de decisiones.

Se trata de un movimiento con una composición heterogénea y plural en la que confluyen organizaciones de carácter muy diverso: sociales y civiles, de

base y de apoyo, especializadas y de trabajo comunitario, profesionalizadas y de carácter territorial, con lógicas internas, objetivos y metas particulares frecuentemente diferenciados y en ocasiones contrapuestos; un movimiento que no ha sido ajeno a conflictos internos, fracturas y escisiones, pero que ha sabido mantenerse por más de tres décadas y diferenciar al menos tres planos de actuación: el de los intereses particulares de grupo, el sectorial de “especialidad” (derechos sexuales y reproductivos, violencia familiar, de género, etc.) y el del “movimiento amplio de mujeres”. Este último es identificado como campo extenso de convergencia y como dimensión de trabajo conjunto de agrupaciones particulares, con acuerdos estratégicos y áreas de incidencia comunes.

Las modalidades y lógicas de acción del movimiento se han desplegado de manera diferenciada, adaptándose a las características de las diversas expresiones de incidencia. De este modo, en distintos procesos y momentos se ha puesto de manifiesto como frentes, como redes, como comisiones de grupos especializados, equipos de consultoría, grupos de presión, instancias institucionalizadas, agrupaciones políticas e incluso partidos políticos. Desde esta versatilidad ha encarado distintos retos.

### **La construcción de temas públicos**

Si bien las inquietudes promocionadas por las diversas agrupaciones de este movimiento han sido numerosas, el asunto emblemático impulsado desde los años setenta ha sido el aborto. Además de constituir una de las demandas más añejas del movimiento, la del aborto se ha constituido en una de las problemáticas centrales, articuladoras de un conjunto de estrategias y líneas de acción que han avanzado en distintas direcciones, y constituye igualmente un ejemplo consistente de la construcción de un tema público, entendiendo por esto un proceso mediante el cual un colectivo o grupo de la población identifica una situación problemática, a la cual inscribe en una gramática de categorías públicas (salud, justicia social, etc.), y

logra movilizar la atención general e institucionalizarla como tema de interés común (Márquez, 1999).

Un proceso de esta naturaleza ha sido protagonizado por tales agrupaciones a lo largo de tres décadas, mediante acciones que han incluido la formulación de demandas; la elaboración de críticas a las políticas públicas existentes y a la legislación; la articulación de propuestas de reformas legislativas; la promoción y reconocimiento de derechos; la formación de una opinión pública favorable a las propuestas; los debates abiertos con las tendencias opositoras; el desarrollo de una argumentación consistente y fundada en materia legal, de salud y de derechos humanos; la promoción de debates con personalidades de la política institucional y la construcción de consensos entre diversos actores sociales y políticos.

En distintas etapas se identifican acciones puntuales que logran acreditar el aborto como un problema público, pero en la década de los años noventa el debate llega a uno de sus mejores momentos de acreditación, cuando, a raíz de los acuerdos de las conferencias internacionales de El Cairo (1994) y Beijing (1995), en las cuales las agrupaciones feministas tuvieron una importante presencia, el aborto fue reconocido plenamente como un asunto de salud pública. Este reconocimiento abre en México y su ciudad capital una coyuntura favorable para la reinserción del tema en el campo de la despenalización y para una nueva etapa de negociación de reformas legislativas en esa dirección.

Actualmente el aborto es asumido como un asunto de interés general al cual, independientemente de las posturas políticas e ideológicas que concita a su favor o en contra, se alude por igual en los discursos de los gobiernos y de las agrupaciones civiles, en los programas oficiales, las plataformas partidarias, las campañas políticas, los discursos eclesiales, los medios masivos de comunicación, los programas escolares y las reuniones sociales. Actualmente es objeto de debate ciudadano, asunto de salud pública, materia de legislación y de derechos humanos, punto obligado de políticas gubernamentales y cuestión de justicia social.



## Promoción y defensa de derechos

Desde los años setenta el derecho al aborto fue formulado por las agrupaciones feministas como una aspiración consustancial con la libertad y la autonomía de opción de las mujeres (Lamas, 2006) y que se expresó mediante la formulación de su derecho a decidir sobre su propio cuerpo; sin embargo, fue solo en los años noventa, en el seno de las conferencias de El Cairo y Beijín, cuando el problema adquirió reconocimiento oficial internacional en el marco de la acreditación, también oficial, de los derechos sexuales y reproductivos.

Entonces estos derechos fueron reconocidos por el conjunto de países participantes, incluido México, como parte de los derechos humanos de las mujeres. Tal determinación implicaba introducir ajustes en la legislación, así como la adopción de medidas institucionales y de políticas públicas que hicieran efectivos tales derechos. Eso fue lo que no avanzó en México de manera simultánea. Durante la última década la legislación en torno al aborto ha seguido un camino accidentado, sin que hasta la fecha se haya logrado instituir en calidad de derecho. No obstante, se han conseguido logros puntuales en materia de despenalización de las normas de algunas entidades. En el año 2000, en Morelos, Chiapas y Yucatán, y en particular en el Distrito Federal, mediante una reforma del Código Penal, se introdujeron tres nuevas causales de aborto que eximen de responsabilidad a la mujer en los casos de “riesgo grave para la salud”, “malformaciones genéticas congénitas” e “inseminación artificial no consentida”. Y en 2007 fue despenalizado el ejercicio del aborto por cualquier causa, hasta antes de las doce semanas de embarazo.

En lo que refiere a medidas institucionales y a orientación de políticas públicas para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, se adoptaron procedimientos interesantes para promover el acceso igualitario de las mujeres a la información y a los servicios de salud. Esto se tradujo, por una parte, en un cambio notable en el enfoque de la política oficial en materia de salud, y, por otra parte, en la instrumentación de programas con un nuevo modelo de atención. A raíz de los acuerdos de las conferencias internacionales se

articuló un grupo de colaboración entre las instituciones gubernamentales y las agrupaciones feministas, determinación que dio lugar a la elaboración del *Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, 1995-2000*, así como a la introducción del enfoque de salud sexual y reproductiva, planificación familiar y violencia contra las mujeres en los programas federales, que constituyen el marco normativo más amplio de la legislación mexicana por áreas de desarrollo: el *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, el *Programa Nacional de Población, 1995-2000* y el *Programa Nacional de la Mujer, 1995-2000*.

Las agrupaciones feministas tomaron parte en la modificación de las Normas Oficiales Técnicas Mexicanas en materia de atención a la mujer durante el ciclo de embarazo, parto, puerperio y recién nacido, prevención y tratamiento del VIH-Sida y prevención y control del cáncer mamario y uterino. Igualmente notable fue haber conseguido en 2005 la introducción de la píldora del día siguiente en el Cuadro Básico de Medicamentos del sector de la salud. En el marco del Distrito Federal, las agrupaciones feministas, en particular la Red por la Salud de las Mujeres, participaron en dos importantes experiencias en materia de salud: la colaboración institucional para la elaboración del Programa Anual de Salud Sexual y Reproductiva 2000, del gobierno del Distrito Federal, y la articulación de un modelo de atención de salud de las mujeres, que fue puesto en práctica en tres delegaciones.

### **Incidencia en la orientación de políticas públicas, legislación y construcción de institucionalidad**

Otro terreno de incidencia de las agrupaciones feministas mexicanas atañe a la problemática de la violencia contra las mujeres, sea ésta en el seno de la familia o en el medio social. Las acciones destinadas a denunciar y rechazar la violencia contra las mujeres han estado presentes también desde los años 70 y han articulado demandas y movilizaciones en torno a la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales (la violación). En este marco, las organizaciones feministas, en colaboración con la Procuraduría General de Justicia, propiciaron el

establecimiento de las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales, así como la reformas de la ley que contempla estos delitos, iniciativas ambas que fueron realizadas en 1989 y 1990, respectivamente.

A partir de 1994 se promovió a escala federal la elaboración del Programa Nacional para una Vida sin Violencia en la Familia, y del Programa Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres. En el Distrito Federal las políticas sobre la materia dieron lugar a un espectro más amplio de políticas e instrumentos para la atención de este problema. En 1996 se aprobó la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, por medio de la cual se impulsó la creación de un Consejo, dos Unidades de atención y un albergue para las víctimas. La reforma de esta ley, hecha en 1998, establece las tareas y responsabilidades de las distintas instancias del gobierno local para la asistencia y prevención de la violencia familiar, señala la necesidad de diseñar el Programa General de Asistencia y Prevención de Violencia Intrafamiliar y consigna la creación de las Unidades de Atención a la Violencia Familiar (Uavif); estas últimas tienen la atribución de fungir como árbitros en los eventos de violencia familiar, al mismo tiempo que de establecer sanciones y brindar apoyo psicológico tanto a las víctimas de la violencia como a quienes la ejercen.

### **Intervención en instancias de toma de decisiones**

En otro rubro, también como un resultado de los Acuerdos de la Conferencia de Beijín, las organizaciones feministas trabajaron en una línea particular de creación de instancias de toma de decisiones e intervención en las ya existentes. Con base en la interlocución y la negociación con distintos componentes del sistema político, propiciaron, en primer lugar, la creación del Programa de la Mujer, el establecimiento de las comisiones estatales y nacional de la Mujer y la constitución de los institutos nacional (Inmujeres, 2000) y estatales de la mujer. En segundo término, consiguieron la formalización de las cuotas de género en las instancias decisorias y los puestos de representación de los partidos políticos, al establecer como norma que la presencia de las

mujeres en los cuerpos de dirección de estos organismos no puede ser menor del 30%. Finalmente, en el poder legislativo lograron la conformación de las Comisiones de Equidad de Género en el Congreso de la Unión, los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

## Reflexiones finales

La experiencia del movimiento feminista sugiere algunas reflexiones sobre la construcción democrática y la participación ciudadana en este proceso:

**Primero.** En las últimas décadas el proceso de construcción democrática en Ciudad de México se inscribe en la tendencia hacia la profundización de la democracia de América Latina, en la cual, frente al Estado y al mercado, los ciudadanos han asumido un papel protagónico. Por vías institucionales y, en el caso de la capital mexicana, principalmente por conductos extrainstitucionales, se ha observado el avance de un proceso de reapropiación institucional, de democratización de la relación Estado-sociedad y de construcción de muy diversas expresiones de acceso a la ocupación del espacio público, a la injerencia en las políticas públicas y en la toma de decisiones.

**Segundo.** Este fenómeno ha propiciado cierta apertura institucional para dar cabida a la participación ciudadana en los asuntos públicos, en escenarios que sobrepasan el mero ejercicio electoral. En este sentido, la democracia representativa ha sido trascendida y complementada por un conjunto de prácticas de democracia participativa inscritas en el marco mismo de la vida institucional. No obstante, esta vocación de inclusión ha sido muy restringida y ha quedado circunscrita a espacios muy acotados, con atribuciones puntuales que difícilmente auspician una intervención cualitativa de los individuos en la esfera pública, relegan su participación a funciones secundarias y nominativas sin contenido afirmativo, desconocen virtualmente la pluralidad de actores en la participación y tienden a concentrar en un solo sujeto (el vecino) los principales atributos de la misma. Esto ha puesto en evidencia una de las debilidades

de la democracia realmente existente en nuestro país y en su ciudad capital, poco dispuesta a legitimar la pluralidad política y social y a fortalecer la condición ciudadana, para nutrirse ésta.

**Tercero.** La presencia ciudadana en los escenarios públicos ha buscado abrirse paso por caminos propios, y lo ha hecho a través de formas muy diversas, que ordinariamente responden a problemas particulares, transitan frecuentemente por vías alternas a las institucionales y emplean estrategias muy disímiles, que pocas veces resultan concurrentes. Sin embargo, muchas de estas experiencias han sido protagonizadas por actores sociales que han coincidido, al menos, en el propósito de tomar parte en la construcción de los derroteros de la vida pública, y a partir de ahí han propiciado experiencias notables en lo referente a profundizar los atributos de la democracia institucionalizada y ampliar los márgenes por ella establecidos.

**Cuarto.** Como ha podido constatarse en el caso del movimiento feminista, los alcances de esta experiencia han sido relevantes en lo que refiere al posicionamiento de temas públicos, el establecimiento de modalidades horizontales de interlocución con el gobierno, la orientación de enfoques y contenidos de las políticas públicas, la formulación de una nueva legalidad y el reconocimiento de derechos. Algunos de estos avances han mostrado resultados tangibles, como la inserción de ciertas temáticas en el debate de las instancias públicas (aborto, derechos sexuales y reproductivos, etc.); la modificación del enfoque, los lineamientos y las acciones de ciertas políticas públicas (salud sexual y reproductiva, violencia intrafamiliar, delitos sexuales); la promulgación de leyes y de nueva institucionalidad (violencia intrafamiliar, creación del Instituto de la Mujer, etc.) y el reconocimiento de ciertos derechos (sexuales y reproductivos, a la salud, etc.), que en algunos casos han sido reglamentados y puestos en vigencia. Es verdad que no pocos de estos logros han quedado a medio camino, dado que con frecuencia se trata de conquistas nominales, que adquieren visibilidad y existencia en convenios, acuerdos y pactos de diverso orden pero sin estar acompañadas de los dispositivos legales y, principalmente, presupuestales para hacerse efectivas. De esta manera, para los actores socia-

les involucrados sigue siendo un desafío la tarea de afianzar estas conquistas e imprimirles la institucionalidad y el amparo legal correspondientes, a fin de garantizar su entrada en vigencia y su irrevocabilidad.

**Quinto.** Para la incursión en los distintos puntos de incidencia las agrupaciones del movimiento feminista han mostrado una particular versatilidad en sus relaciones con el mundo institucional y se han convertido en instrumentos eficaces y políticamente exitosos de la vida pública de la ciudad y del país. El movimiento ha sido capaz de concebir estrategias diversificadas para los distintos escenarios institucionales involucrados en el “hacer” y el “decidir” acerca de sus asuntos de interés, desde las instancias locales gubernamentales hasta los organismos multilaterales, pasando por el sistema de partidos y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como los gobiernos delegacionales. Se trata de un movimiento que ha sabido aprovechar su heterogeneidad para encauzar intervenciones especializadas en distintos planos del quehacer institucional y establecer relaciones consistentes de interlocución, negociación, colaboración y control social. Es uno de los pocos movimientos sociales que han creado auténticos espacios de corresponsabilidad gubernamental, desarrollado la capacidad de diseñar y ejecutar políticas públicas y logrado insertarse en el sistema político local como instancias partidarias.

**Sexto.** La práctica feminista ha encarado así mismo los límites y la ineficacia de la institucionalidad democrática para gestionar la demanda social y construir adecuados canales de interlocución y concertación con los actores que la adelantan. En esta experiencia se observa que las modificaciones conseguidas en los distintos planos de lo público han sido más un producto del trabajo constante de los actores, así como de las formas disruptivas de presión ejercidas por éstas, que de la operatividad y eficacia de las instituciones o de la voluntad política de los gobernantes. Esto sugiere que las prácticas de los actores sociales y su vocación de incidencia en el campo público constituyen un factor decisivo en los procesos de ampliación y consolidación de la democracia. Asimismo, pone en evidencia que en los últimos tiempos la ampliación de estos procesos no se ha adelantado de manera global o dado saltos significativos;

los avances en esta dirección se han registrado, por el contrario, de manera fragmentada y dispersa, como resultado de procesos de larga duración, que se expresan como logros puntuales en áreas definidas.

**Séptimo.** La eficacia política de las prácticas sociales con pretensiones públicas se observa con frecuencia en el largo plazo, en el cual los actores han debido aprender a moverse y a posicionarse. En este sentido, en el caso presentado se registra un cambio importante en la visión estratégica del actor, que ha comenzado a transitar de las acciones efectistas y las visiones inmediatistas hacia la construcción de procesos consistentes que articulan acciones diversas en función de objetivos estratégicos. En este tránsito los actores –como el que hemos aquí analizado–, en renovadas ocasiones han tenido que hacer frente a la revisión crítica de sus propias historias, a un aprendizaje político y normativo, así como a la tarea de afinar posturas y rediseñar estrategias.

**Octavo.** A diferencia de lo que ocurre con la participación ciudadana institucionalizada, en este caso se advierte un claro proceso de construcción de ciudadanía en las tres dimensiones antes formuladas: como ejercicio y construcción de derechos, como capacidad de incidencia en los asuntos de interés público y como capacidad de asunción de responsabilidades sociales por parte del actor.

**Noveno.** En el caso mexicano, las experiencias de participación ciudadana no institucionalizada han resultado, en términos generales, política y cívicamente más efectivas que las que transcurren por los canales institucionalizados. El aparato institucional, aunque prolífico, es normativamente limitado y políticamente restringido; constriñe la acción participativa, acota la autonomía de los ciudadanos, favorece la articulación burocrática y la formación de clientelas e inhibe la construcción de ciudadanía.

**Décimo.** A partir de lo anterior, cabe preguntarse entonces acerca de la relación entre ambos tipos de participación, y también acerca de los riesgos y bondades de las prácticas institucionalizadas y no institucionalizadas en fun-

ción de la construcción de un proyecto democrático. Esto es relevante porque, como advierte Dagnino (2004), frente a los argumentos de normalizar y dar continuidad a las prácticas participativas, y de garantizar la exigibilidad de derechos y la justiciabilidad de las demandas por vías debidamente formalizadas y normadas, la falta de autonomía y la adscripción a la institucionalidad de un proyecto hegemónico neoliberal alertan contra los efectos que pueden emanar de la inclusión formal democratizadora y de las estrategias de cooptación o captura de la acción colectiva. Por otra lado, como señalan Fung y Wrigth (2003), la participación ciudadana no institucionalizada representa en muchos casos un contrapeso que reorienta las prácticas de los actores. Al poner en entredicho la integración a las lógicas sistémicas, abre nuevos canales de comunicación y de intervención que frecuentemente resultan más exitosos y afirmativos, contrarresta la creación de nuevas elites de poder participativo con acceso privilegiado a la toma de decisiones, revitaliza los poderes ciudadanos y provoca una resistencia frente a las formas de cooptación.

¿Cómo posicionarse en la tensión de estos fenómenos participativos? Encontrar la complementariedad y el punto medio entre ambos tipos de participación, teniendo presentes los riesgos y bondades de cada una, parece una tarea ineludible para encarar el reto de la participación democrática.

## **Bibliografía**

Aguilar, Luis, 2006, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.

Álvarez, Lucía, 2003a, “Espacio público y sociedad civil en la Ciudad de México. Intervención ciudadana en la política de salud”, en Ramírez, Patricia, coord., *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa/Flacso, pp. 279-308.

-----, 2003b, “Participación ciudadana y política de salud en la Ciudad de México. La Red por la Salud de las Mujeres y el gobierno del Distrito



Federal”, en Ziccardi, A., *Participación ciudadana y políticas locales en el ámbito local*, México, Indesol, pp. 273-296.

-----, 2004, *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Ceiih-Unam/Plaza y Janés.

-----, 2006, “Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México”, en Álvarez, Lucía; San Juan, Carlos y Sánchez-Mejorada, Cristina, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Janés/UAM/ Inah/Unam/Uacm.

-----, 2007, “Romper el cerco de lo mínimo. El debate actual sobre la democracia”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 25, número 74, México, mayo-agosto.

Arditi, Benjamín, 1995, “La política después de la política”, en Bolos, Silvia, *Los actores sociales y la política*, México, Ed. Universidad Iberoamericana, pp. 39-73.

Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, *Avances en la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*, México, Ed. Cámara de Diputados/ Comisión de Equidad de Género/Santillana.

Canto, Manuel, 2003, “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la constitución de espacios públicos de concertación local”, consultado en [www.participacionciudadana.cl](http://www.participacionciudadana.cl)

Cavalcanti, Elvia y Maia, Reynaldo, 2006, “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica de los presupuestos participativos en ciudades brasileñas” en *Revista del Clad Reforma Democracia*, número 18, Venezuela.

Cisneros, Armando, 1993, *La ciudad que construimos*, México, UAM-I.

Cunill, Nuria, 1991, *La participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clade).

-----, 1999, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

Dagnino, Evelina, 2004, “¿Sociedade civil, participacao et cidadania: de qué estamos falando?”, en Mato, Daniel, coord., *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Faces/Universidad Central de Venezuela.

Dirección General de Participación Ciudadana, 2001, *Informe General de Trabajo*, México, Gobierno del Distrito Federal/Secretaría de Desarrollo Social, agosto.

Espinosa, Gisela, coord., 2000, *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México. Una mirada a la situación nacional y a cuatro Estados*, México, El Atajo Ediciones/UAM-Xochimilco/Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población.

Fung, Archong y Xrighth, Eric Olin, 2003, *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Lamas, Marta, 2001, *Política y reproducción. Aborto: la frontera del derecho a decidir*, México, Plaza y Janés.

-----, 2006, “Los derechos sexuales y reproductivos”, en *Equivalencia parlamentaria*, vol. 1, número 2, México, agosto-septiembre, pp. 35-37.

Lechner, Norbert, 1995, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, IFE.

Martínez Assad, Carlos, 1996, *¿Cuál destino para el D. F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano.

-----, 2004, “La participación ciudadana”, en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Indesol.

Márquez, Alicia, 1999, *La construction d'un problème public au Mexique: le cas de l'avortement, Mémoire du DEA de Sociologie*, Ehess-Paris, tesis de doctorado, Ecole d'Hautes Études de Paris.

Meny, Ives y Surel, Ives, 2000, *Par le people, pour le people. Le populisme et les democraties*, Paris, Fayard.

Ortiz, Adriana, 2001, *Si los hombres se embarazaran ¿el aborto seria legal? Las feministas ante la relación Estado-Iglesia católica en México (1871-2000)*, México, The Population Council-Edamex.

Rabotnikof, Nora, 2005, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Ed. IIF-Unam.

Salas, Montserrat, 2004, *La salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal. Un ejercicio de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil*. México, Plaza y Janés.

Sánchez Mejorada, Cristina, 1993, “Emergencia y participación de la sociedad civil en la Ciudad de México”, en Coulomb y Duhau, coords., *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, México, UAM-A/Centro de Vivienda y Estudios Urbanos.

-----, 2002, “La participación ciudadana en el Distrito Federal. El caso de los comités y las asambleas vecinales”, México, Mimeo.

----- y Álvarez, Lucía, 2003, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000”, en Olvera, Alberto J, coord., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica.

San Juan, Carlos, 2001, “Ciudad de México: instituciones y sociedad civil. Experiencias de una ciudad en transición”, en *Cuadernos de la Sociedad Civil*, número 4, Universidad Veracruzana, México.

Suárez, Alejandro, 2002, “El ejercicio de la planeación urbana participativa”, en Álvarez, Huarte; San Juan, Carlos y Sánchez-Mejorada, Cristina, coords., *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo, 1997-2000*, México, Unam/UAM/Inah.

Tarrés, María Luisa, 1993, “El movimiento de mujeres y el sistema político mexicano: análisis de la lucha por la liberalización del aborto, 1976-1990” en *Estudios Sociológicos*, vol. 11, número 32, México, pp. 365-397.

Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa.

-----, 2004, “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales en el ámbito local”, en Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Indesol.

---

# **LOS AVATARES DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

# **Ciudadanos y procedimientos democráticos: tensiones y contradicciones\***

Por Corina Echavarría \*\*

\* Artículo recibido en junio de 2008.

Artículo aprobado en octubre de 2008.

\*\* Doctora en Administración, profesora e investigadora de la Universidad Nacional del Córdoba, Argentina.

## Introducción<sup>1</sup>

Cuando pensamos en analizar los procesos de participación ciudadana en la gestión local el abanico de posibilidades teóricas y fácticas que se abre es amplísimo. No obstante, para los fines de este trabajo, circunscribiremos el debate teórico a las lecturas e intercambios que se iniciaron en torno del modelo de democracia participativa en la década del sesenta y que, a nuestro criterio, se profundizan en los años noventa al incorporar la deliberación pública como condición de legitimidad democrática.

El debate democrático participativo se centró, entre otros temas, en el cuestionamiento de los límites deseables y prácticos de la intervención estatal y, correlativamente, del alcance de la autodeterminación de la ciudadanía; en la democratización del Estado a través de la ampliación de la accesibilidad y responsabilidad de los representantes y funcionarios; en la facticidad del orden normativo, esto es, en la distancia entre el reconocimiento formal de derechos y los derechos como facultades garantizadas de los ciudadanos; en la tensión

---

<sup>1</sup> Esta propuesta de trabajo es resultado parcial del proyecto “Poder comunicativo e institucionalidad local: los centros vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la democratización del espacio público local”, que desarrollo actualmente como parte de una beca posdoctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede de trabajo en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.

entre la institucionalización y el experimentalismo, que privilegia la apertura y fluidez de diseños institucionales que permiten el aprendizaje ciudadano; y en las propuestas de transformación en torno del autogobierno y el control de los escenarios inmediatos.

Esta búsqueda de ampliación de la democracia, que abarca tanto el campo político como el social, desde finales de la década de los ochenta toma como premisa la necesidad de que el ciudadano participe en la deliberación que le afecta, es decir, que pueda intervenir sin mediaciones en la discusión pública que le concierne. Se trata de incorporar condiciones sociales e institucionales para el ejercicio discursivo de la autonomía política como sustrato necesario de autorización del poder público, de la orientación del ejercicio de dicho poder y de su responsabilización.

En este contexto, la democracia parte de una práctica social que, acorde con el pluralismo razonable, se caracteriza por la publicación. Esto es, se trata de una forma de vida que, en principio, reconoce “el hecho de que existen perspectivas de valor distintas e incompatibles, todas ellas razonables, y de acuerdo con las cuales la gente aparece bajo condiciones favorables para el ejercicio de su razón práctica” (Cohen, 2000, 25). Allí es posible la problematización pública de todas las cuestiones, en condiciones de libertad e igualdad: “Decir que ciudadanos son libres es afirmar, entre otras cosas, que ninguna perspectiva moral o religiosa comprensiva provee una condición definitoria de membresía en el cuerpo ciudadano o de autorización para ejercer el poder político. Decir que son iguales es afirmar que a todos se les reconocen capacidades necesarias para participar en la discusión en torno a la autorización del ejercicio del poder” (ibíd., 26). Inclusive, y consecuentemente, es posible poner en cuestión aquellos arreglos institucionales que consagran desigualdades en la composición del cuerpo político a través de la cesura a una determinada perspectiva o de la exclusión del grupo social.

Esto es, la inclusión de la participación en los procesos públicos de toma de decisiones y los requisitos procedimentales a ella asociados dentro del mo-



delo deliberativo no solo deberían incorporar nuevos elementos formales a los diseños institucionales propios de la democracia representativa, sino que, fundamentalmente, garantizarían un contenido mínimo en la generación de la voluntad colectiva.

Uno de los focos del debate se refiere hoy a la emergencia de espacios de debate público y la creación de nuevos ámbitos de participación en los que se desafían o ponen en cuestión las formas institucionales previstas en la democracia representativa. La cuestión central, destaca Nobre (2004), es la definición de la naturaleza y la posición de la participación y la deliberación ciudadana en el Estado democrático de derecho. Se trata de interpelar a la democracia en términos cualitativos; de buscar una forma de construcción reflexiva de la voluntad colectiva que oriente la actuación del sistema político administrativo, en la cual el debate público adquiera centralidad.

Como decíamos, el modelo participativo intentó la superación del déficit democrático mediante la ampliación cuantitativa de la participación en los diversos procesos decisorios estatales y sociales, mientras la propuesta deliberativa traslada el meollo del problema a las condiciones de legitimidad de dichos procesos de formación de la voluntad colectiva. En este sentido, se hace necesario “aceptar un juego entre, por un lado, espacios públicos autónomos y las nuevas formas de institucionalidad que proyectan, y, por otro, macroestructuras que definen el régimen democrático, las que serán testeadas constantemente en sus límites y configuraciones presentes” (ibíd., 37).

Pero si de lo que se trata es de recuperar las experiencias latinoamericanas referidas a las nuevas formas de institucionalidad democrática y, entre ellas, a la actualidad de las organizaciones de vecinos de la ciudad de Córdoba, podemos recurrir, en términos analíticos y para nuestra contextualización, a dos tipos de factores que intervienen en los diversos casos que se constituyen en referencia del debate y la reflexión: uno de índole sociopolítica y otro estratégico.

El primero se refiere inicialmente a la necesidad de actualizar los modelos democráticos vigentes, y a las tentativas de canalizar las reivindicaciones emergentes en los territorios, después. Así, mientras el decenio de los ochenta estuvo marcado en América Latina por el desalojo de los regímenes autoritarios y el surgimiento y consolidación de procesos nacionales de democratización, con ritmos y características diversas, en la última década la tendencia ha sido hacia la redefinición de las relaciones Estado-sociedad. ¿De qué manera? Abriendo la participación en la definición de los contenidos de la agenda pública estatal, con base en los diversos modelos con que los ciudadanos apelaron a los consumidores y grupos de interés económicos y sociales, según el caso<sup>2</sup>; reconfigurando la atribución de funciones en la distribución del trabajo social, tanto entre los diversos niveles estatales como entre éstos, las organizaciones de la sociedad civil y los agentes económicos.

El segundo factor se vincula al interés de los organismos internacionales en dar prioridad a proyectos participativos de base local<sup>3</sup>. Durante los años noventa las agendas de política urbana de los organismos multilaterales de crédito confluyeron en instalar la necesidad de la participación de los beneficiarios de las acciones públicas en sus procesos de formulación e implementación. Ya desde los últimos años de la década de 1980 los proyectos urbanos del Banco Mundial se habían concentrado, de manera creciente, en la reforma de políticas y en los cambios institucionales. Como se observa en los documentos de dicho banco, se profundizó la reflexión sobre cuestiones de regulación, sistemas de incentivos y modalidades de las relaciones —entre los gobiernos locales, el sector privado, las organizaciones informales y las unidades familiares— que determinarían el funcionamiento de las ciudades.

---

<sup>2</sup> Ver Echavarría (2000): topología de modalidades que asume la reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad en la década de 1990, particularmente en el nivel local.

<sup>3</sup> El desarrollo en profundidad del factor estratégico fue hecho por la autora en “Democratizar para el desarrollo”, trabajo presentado a la Red de Análisis de Prácticas Participativas. Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales (Ceri-Fundación Nacional de Ciencias Políticas), París, 2005.

Este contexto contribuyó a la ampliación del espectro de actores y prácticas vinculados a la definición de los rumbos de las comunidades nacionales, primero, y locales después.

## **Consolidación y “ampliación” democrática**

Uno de los desafíos que encararon las administraciones en el curso del retorno a la democracia en la Argentina fue “la multiplicación de las demandas sociales por marcos y mecanismos que permitieran una participación ampliada de la sociedad en la gestión gubernamental”, conforme afirma un estudio realizado por el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (Iifap, 1991, 60). Eso provocó innumerables debates, en los cuales el municipio fue “tomando su lugar”. Tal era el contexto de interacción al cual se referían los desarrollos normativos subsiguientes, para posteriormente otorgar validez a las acciones públicas.

En los años ochenta se produjo un proceso de difusión de constituciones democráticas en los estados provinciales, que culminó con la reforma constitucional de 1994<sup>4</sup>. Esta última, además de incorporar instituciones tendientes a la consolidación y profundización del sistema democrático de gobierno, consagró el proceso descentralizador y amplió así el margen de acción local. Específicamente, a partir del artículo 123, según el cual “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Landa, 2003).

---

<sup>4</sup> En este punto queremos destacar que la reforma fue producto de un acuerdo interpartidario (Partido Justicialista y Partido Radical) que, instituido formalmente en la Ley 24309, que declaraba la necesidad de la reforma constitucional, estableció la indivisibilidad del “núcleo de coincidencias básicas” alcanzado entre ambos y una “cláusula cerrojo” que obligaba a votar en bloque las definiciones que formaban parte de dicho acuerdo. En este acto, lejos de establecer la finalidad de la reforma y los asuntos que debían ser sometidos a discusión pública, dejó al margen el debate –que define a una asamblea– y limitó la actividad de la Constituyente a la mera ratificación de acuerdos cerrados, fuera del espacio público formal destinado a la definición del marco normativo común (Bidart Campos, s/d).

En el caso particular de la provincia de Córdoba, ya en la segunda mitad de los años ochenta, en el contexto de la reforma del Estado provincial se desarrolló un conjunto de reformas normativas (reforma de la Constitución, modernización de la legislación municipal) y políticas (descentralización y aumento de la coparticipación) que abrirían “un camino al desarrollo de modos alternativos de gestión municipal” (Iifap, 1991, 51). El perfil ideológico de la reforma constitucional provincial de 1987 se revelaría, entre otros valores, como participante. La profundización de la democracia formaba parte de las aspiraciones expresadas en el debate por las diversas bancadas (Partido Radical, Partido Justicialista y Partido Demócrata Cristiano). Podemos decir que ellas se reflejaban en la apelación a las nociones de democracia “social” y democracia “gobernante”, entre otras. Se trataba de garantizar la “presencia” de la comunidad organizada en la elaboración y cumplimiento de las decisiones que le conciernen, lo que quedó reflejado en los artículos de declaraciones de fe política 3<sup>5</sup>, 8 y 9; de derechos sociales (23), de derechos políticos (30, 31, 32), de deberes (38) y de políticas especiales de Estado (59, 61, 63 y 69).

No obstante, la innovación de la Carta provincial se refiere a la valoración que hizo del régimen municipal (Money, 1991). En el artículo 180 de la Constitución provincial (1987) se establece: “Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional”. Y el artículo 182 otorga a las ciudades de más de 10.000 habitantes el poder constituyente local, esto es, la potestad de dictar sus Cartas orgánicas. A pesar de lo cual el legislador constitucional avanza sobre dicha facultad autorreguladora al demandar, entre otros requisitos, el “reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano”

---

<sup>5</sup> El artículo 3 la Constitución de la Provincia de Córdoba amplía las posibilidades del ejercicio de la soberanía popular más allá del principio representativo que domina la Constitución Nacional: “La soberanía reside en el pueblo, quien ejerce a través de sus representantes y demás autoridades legítimamente constituidas **y, por sí, de acuerdo con las formas de participación que esta Constitución establece** (voto, iniciativa popular, consulta popular y referéndum, Consejo Económico Social)”.

(artículo 183, inciso 5), un nuevo espacio que habrá de articularse en la democracia local.

Como se advierte en el artículo anteriormente citado, las asociaciones de vecinos alcanzan reconocimiento normativo. Entre las organizaciones intermedias de la sociedad que preocupan al constituyente, son éstas las que se constituyen en un ámbito formal para la ampliación de la intervención de la ciudadanía en la definición de las acciones públicas locales, es decir, las que adquieren facultades para participar en la construcción de una interfaz<sup>6</sup> entre el gobierno local y la sociedad cordobesa. Además, en tanto que procedimiento democrático, estas asociaciones estarían destinadas al mantenimiento del modelo democrático constitucionalmente consagrado.

Las razones que llevaron a los constituyentes nacionales y provinciales a la ampliación formal de la participación ciudadana son ambiguas, laxas y muchas veces contradictorias. Los analistas afirman que en ambos casos se trató de negociaciones propias de la coyuntura político-institucional en la que se desarrollaron estos procesos. Lo cual no permite profundizar en las justificaciones esgrimidas por el legislador, para la formación tanto de la opinión como de la voluntad colectiva que se expresó en el cuerpo normativo (Bidart Campos; Mooney, 1991).

El debate emprendido para la definición de la Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba (1995) incluyó a los legisladores de la convención y a los centros vecinales autoconvocados de la ciudad (cuya participación estuvo limitada a algunas audiencias en la comisión de trabajo respectiva), y, según los convencionales, una de las ideas-fuerza era el desarrollo de un municipio de plena participación ciudadana. Podemos afirmar que se buscaba asegurar un vínculo entre la formación de la voluntad colectiva y la opinión pública

---

<sup>6</sup> Como “espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente. Un tipo especial de interfaz es el espacio donde actores sociales y estatales se encuentran (...) determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores concernidos” (Vera Isunza & Hevia, 2006, 24).

(institutos de democracia semidirecta, artículos 142, 143, 144, 145), entre la acción de la administración local y los asuntos relevantes para los vecinos (derechos de los vecinos: artículo 9, incisos 3, 6, 7, 8; principios de gobierno: artículos 16, 20).

No podemos dejar de registrar el debate que tuvo la relatoría de la Comisión de Declaraciones, Derechos, Deberes y Políticas Especiales en la Convención Municipal Constituyente. La controversia mostraba preocupación por que la planificación municipal permaneciera independiente de los cambios de gobierno, especialmente en las intervenciones de los constituyentes Laura Sesma y Jorge Gentile, del bloque del partido Frente País Solidario (Frepasso). La “participación de los distintos sectores” de la sociedad, o sea, la introducción de procedimientos democráticos para la planificación que permitieran el involucramiento de actores cuyo horizonte temporal superara el periodo de un gobierno, garantizarían una planificación permanente e independiente de intereses particulares en la perspectiva de los constituyentes. En palabras de Laura Sesma,

“El plan de la ciudad debe ser un pacto social que surja de la concertación. (...) Es impensable la planificación de la ciudad sin la participación activa de los distintos sectores que deben comprometerse con ese objetivo de la ciudad. A su vez, la participación de los distintos sectores también posibilita la existencia de un proyecto a largo plazo que va más allá de una gestión determinada de gobierno” (Córdoba, Convención..., 1995a).

En la formación de la voluntad colectiva fueron previstas diversas formas de participación de la ciudadanía, entre las que se destacan los centros vecinales como un intento de “proyección de futuro en la participación activa de los vecinos en la vida y en la gestión de la competencia municipal” (Gentile apud Córdoba, Convención..., 1995a). Se trata de “asociaciones” cuyo “funcionamiento institucional” se encuentra bajo la “supervisión municipal”, y las cuales “pueden federarse con autorización y control del Municipio” y “participar en la administración y realización de obras” (artículo 42).

El legislador dirá que estas asociaciones son el “cauce adecuado para el logro de una democracia participativa que realmente albergue la verdadera y efectiva participación de los vecinos en los asuntos cotidianos que hacen alusión a la vida de las distintas comunidades barriales (...) como legisladores, es nuestro deber protegerlos, encaminando a los mismos hacia su fortalecimiento institucional, dotándolos de la máxima capacidad jurídica que pueda hacer trascendente su continuidad, a fin de que puedan ejercer todas las facultades propias que tienen para ser realmente los intermediarios válidos entre las necesidades barriales y el gobierno municipal” (Agostineti apud Córdoba, Convención..., 1995a).

En este sentido, el potencial transformador del fundamento participacionista se relativiza cuando es asociado a la racionalización administrativa. Se trataría, entonces, de organizar la participación y los criterios de representatividad de los ciudadanos de un modo que sea funcional a la organización administrativa:

“Para que los vecinos se expresaran en forma orgánica y representativa hacía falta un instrumento que hiciera viable tal posibilidad, de modo tal que las distintas áreas municipales no se vieran desorientadas en las tareas de escuchar a los distintos grupos dentro de un mismo barrio, autotitulándose cada uno como auténtico representante del sector” (Espinosa apud Córdoba, Convención..., 1995a).

La participación debería ser “asegurada” en las Juntas de Participación Vecinal, las cuales habrían de funcionar en los organismos de gestión territorial (Centros de Participación Comunal) con las siguientes atribuciones: “proponer las prioridades barriales, sugiriendo la realización de obras, la prestación de servicios públicos, la corrección o mejoramiento de los existentes”; “ser consultados” sobre, “ejecutar” y “colaborar en el control de gestión” de obras y servicios públicos; y “ejercer los mecanismos de participación y opinión” (descentralización de la gestión, artículo 155).

Estos dos institutos fueron el foco de los debates, no solo de la convención sino también de las sucesivas gestiones, y constituyen uno de los puntos no-

dales de tensión interna y externa del ordenamiento jurídico local en lo que se refiere a la fluidificación del intercambio entre el sistema político local y el espacio público de la ciudad. En el caso de los centros vecinales, la redefinición de su reglamentación fue promovida por cada uno de los que gobernaron el municipio desde el retorno a la democracia (Mestre, Ordenanza 8125/85; Martí, Ordenanza 8851/92; Kamerath, Ordenanza 10364/01 y Juez, Ordenanza 10713/04), mientras que la ordenanza reglamentadora de las Juntas fue aprobada el pasado mes de abril de 2008, por lo que su implementación aún se encuentra pendiente (Ordenanza 11448/08).

Veamos cómo se actualizó este modelo normativo en la gestión local cordobesa desde el retorno a la democracia.

## **La gestión participativa en la ciudad de Córdoba**

Desde 1983 hasta fines de 1999, la administración municipal de la ciudad de Córdoba estuvo a cargo del Partido Radical. Posteriormente el gobierno fue asumido por dos frentes: Unión por Córdoba (1999-2003) y Frente Cívico y Social (2003 hasta la actualidad). En el periodo radical podemos distinguir dos grandes momentos: 1983-1991 y 1991-1999.

El lapso de 1989 a 1991 estuvo fuertemente marcado por los contenidos de la plataforma política del Partido Radical, que “establecía una filosofía global y una serie de propuestas particulares, fundadas en un discurso de corte social redistributivo”, pero que “no contenía una teoría particular de planificación que ordenara los pasos de las intervenciones o estableciera las formas de las mismas” (Iifap, 1991, 46). Para esta gestión, “participar” era intervenir en la solución de problemas específicos, pues consideraba que los cordobeses ya habían “ejercido el poder” votando mayoritariamente una “plataforma electoral”. Consecuentemente, se abrieron dos niveles de participación: la consulta a entidades profesionales y académicas y la participación de los vecinos en la organización, ejecución y financiamiento de las obras públicas.



Un diagnóstico realizado por la doctora Petra Guerke (Cepal, 1993, 2, 45-8), referido a la promoción de la participación en el ámbito del municipio, determinó la existencia de distintos tipos de colaboración, entre los cuales predominaban la ejecución de actividades por los vecinos y la consulta a la comunidad para relevar información –mera recepción de una demanda de solución o de una queja individual– y, en menor medida, el aporte de recursos adicionales.

Además de esto, el mismo estudio advertía sobre la falta de interrelación en el seno de la municipalidad y de una estructura que favoreciera la participación. Es decir, muchas veces las distintas acciones abiertas a la cooperación eran conocidas solamente por los sectores que las ejecutaban, en el marco de una actitud paternalista que otorgaba a los ciudadanos un papel pasivo que no se incluía dentro de la estructura orgánica de la municipalidad ni se asociaba a procedimientos y metodologías implementados por los funcionarios municipales.

En el segundo periodo se inició en la municipalidad de Córdoba un proceso de modernización (1992), orientado a “modificar las formas de relación entre la comunidad y sus gobernantes, mejorando la eficiencia de la gestión y promoviendo la participación solidaria y responsable de la ciudadanía” (Marianacci, 1994, 9). A instancias de esta gestión se creó el Plenario de Centros Vecinales, una organización que nuclea anualmente el debate en torno de los temas vinculados a la actividad de los centros vecinales y establece criterios y pautas para la coordinación de la acción colectiva.

De acuerdo con los protagonistas de este proyecto de transformación, el municipio sería un espacio para el debate y la concertación entre los distintos actores e ideas que conviven en la ciudad. Estudios realizados muestran que no se verificó una ampliación del espectro de actores que influían en la orientación del sistema político administrativo local y que, si bien formalmente se podía participar de la planificación local en condiciones de igualdad, un sinnúmero de barreras operativas asociadas a la implementación de

los espacios reprodujo las condiciones de desigualdad del contexto local (Echavarría, 2000).

Fue durante la intendencia de Germán Kamerath, representante de la Unión por Córdoba, cuando, en términos de planificación, la propuesta participativa alcanzó al presupuesto público. En este periodo el proyecto no pasaría de una experiencia de diagnóstico participativo en un barrio de la ciudad (Marqués de Sobremonte), que no alcanzó su viabilidad financiera. No obstante, conviene destacar que la funcionaria a cargo de la Subsecretaría de Participación Vecinal durante esta etapa no provenía del espacio del vecinalismo sino de las organizaciones sociales. Graciela Palomeque era la principal referencia de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (Uobds), con trayectoria de participación en los espacios abiertos por el radicalismo, en el nivel tanto provincial (Mesa de Concertación de Políticas Sociales) como local (Eje Social del Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba).

Sería en el seno del Concejo Deliberante donde ocurrirían los intentos de ampliación de la participación ciudadana a través de sucesivas propuestas de reglamentación de las Juntas de Participación Vecinal, previstas en la Carta Orgánica Municipal. Como provenientes del Bloque Vecinalista y del Bloque Socialista, en los proyectos subyacía la discusión acerca de la naturaleza y el papel de los centros vecinales en la democracia local, así como el cuestionamiento de la autonomía y el monopolio de la representación, ambos esgrimidos por dichas organizaciones.

La crisis argentina de diciembre de 2001 atravesó fuertemente esta gestión. Fue entonces cuando una red de correos electrónicos difundió en la ciudad de Córdoba un mensaje que invitaba a “festejar la Navidad en las plazas y que, en forma pacífica, de diálogo, se expresaran las quejas, protestas, lo que fuere, pero con la idea de que los vecinos empezaran a ganar espacios” (Scicolone, entrevista, 2004). Se trataba de “organizar espacios de encuentro (...) para hablar y ver, entre todos, qué se podía hacer” ([www.principiodprincipio.com.ar](http://www.principiodprincipio.com.ar)). Ese fue el inicio de un movimiento que se autodefinió como

“apartidario” pero no “apolítico”, ya que se orientaba a la concientización y responsabilización de la ciudadanía para “evitar el principio del fin” (Bossio, entrevista, 2004).

Las acciones desplegadas por las asambleas barriales de la ciudad tuvieron un “fuerte anclaje” en lo territorial y tomaron como punto de referencia el barrio o la seccional, tanto para la definición de demandas y la solución de problemas, como para su representación ante el sistema político. De esta manera los espacios deliberativos que procuraban la publicidad de nuevas cuestiones y, de alguna manera, la recuperación del poder originario, iniciaron un movimiento en el sentido de su “reconocimiento” como espacio efectivo para la canalización del debate de los problemas y el ejercicio del control político, tanto por parte de la sociedad como del gobierno local (Carrizo, 2002).

Pero la trayectoria de la mayoría de las quince asambleas que se reunían en la ciudad durante 2002 parece “desvanecerse” –al decir de los vecinos–, mientras algunas se reconvierten en la ocupación de los espacios institucionales: los centros vecinales (antiguas Asambleas del Cerro de las Rosas y de Poeta Lugones). Los centros vecinales, algunos de los cuales participaban en las asambleas, habían sido objeto de resistencias por su falta de representatividad y por el riesgo de captura o manipulación del diálogo público, y contemplados, casi exclusivamente, como proveedores en el territorio de la infraestructura necesaria para viabilizar las deliberaciones.

Durante el segundo semestre de 2002 un conjunto de organizaciones políticas, sindicales, ONG, movimientos ciudadanos, asociaciones de profesionales autoconvocados, vecinos provenientes de las Asambleas Barriales, etc., promovió un proceso de revocatoria del intendente de la ciudad, Germán Kammerath. El proceso se convirtió en la “causa” que canalizó las actividades del movimiento ciudadano y fue reconocido como la oportunidad de “trabajar en concreto en cosas” (Bossio, entrevista, 2004). El paso de la instancia deliberativa y reivindicatoria a la acción o etapa “proactiva” no se detuvo en el

fracaso procedimental de la iniciativa, pues es posible rastrear su influencia en los cambios de la gestión local posterior.

La ampliación y la permanencia de las deliberaciones tuvieron el efecto, entre otros, de conformar la base del acecho y embate permanente sobre los ámbitos de gestión local y provincial, cuestionando la capacidad de la institucionalidad vigente para hacer frente a las demandas de participación de los ciudadanos a través de una reinterpretación de las instituciones democráticas que revisa los principios representativos que la sustentan.

La última etapa que identificamos se refiere a las tentativas de actualización del modelo democrático desarrollado en las gestiones del Frente Cívico y Social.

La democracia participativa constituye uno de los contenidos ineludibles de una propuesta que emerge en el contexto de la crisis. Sin embargo, las definiciones ofrecidas por los equipos técnicos durante el primer periodo distan de una propuesta transformadora o de profundización democrática; en el sitio oficial del municipio, el enlace “democracia participativa” nos conecta con la siguiente afirmación: “*Espacio que da el Gobierno Municipal para que los ciudadanos de la ciudad de Córdoba participen activamente por medio de los institutos de democracia semidirecta. Teniendo como objetivo la participación, de carácter consultivo, y la opinión responsable de los participantes*” (el resaltado es nuestro). Distanciado el proceso social que lo sustenta, el gobierno local entiende los derechos ciudadanos como una concesión de la autoridad sin poder decisorio.

No obstante lo cual, la propuesta de presupuesto participativo se reedita, en este caso con la finalidad de “poner en valor nuevamente la participación vecinal, entendida ésta, no como mera consulta, encuesta u obtención de datos, sino, por el contrario, como participación efectiva en la toma de decisiones y ejecución de las acciones resultantes”. Así, en su limitada implementación, “el programa propone incorporar a representantes de la comunidad en el proceso de identificación y priorización de problemas, así como en la búsqueda de

solución a los mismos”, bajo el modelo de microplanificación participativa (Echavarría et al., 2005).

Actualmente, durante el segundo periodo del Frente Cívico y Social en el gobierno local, la institucionalización e implementación de las Juntas de Participación Vecinal forman parte del programa de gobierno a desarrollar. Según el Secretario de Participación Vecinal, “las juntas de participación es lo que se denomina democracia comunitaria, al estar los vecinos representados por sus organizaciones”<sup>7</sup>. Así entendidas, en los debates de la Comisión de Legislación Social del Consejo Deliberante que precedieron a su reglamentación, los centros vecinales adquirieron centralidad, al discutir la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil.

Volviendo sobre razones presentes en los debates de la Carta Orgánica, las referencias de las distintas organizaciones vecinales reclamaron jerarquización formal de su papel de mediadores entre el territorio y la gestión, mediante la preeminencia de su representación en las Juntas y el reconocimiento del carácter “natural” de la representación de los intereses de los vecinos que personifican, y destacaron la importancia del “resguardo del movimiento vecinal” frente a las asimetrías de representación que podrían surgir con otras organizaciones de la sociedad civil cuyo trabajo territorial atraviesa toda la ciudad.

El resultado de las negociaciones que se desarrollaron en el ámbito legislativo garantizó a los centros vecinales el 50% de los integrantes que componen el órgano ejecutivo de las Juntas (Mesa Coordinadora) y, como condición de implementación de este espacio deliberativo, estableció que al menos el 50% de los centros vecinales comprendidos en el territorio de influencia se encuentren “normalizados”. Esto es, que estuvieran funcionando de acuerdo con la ordenanza 10713/04 actualmente vigente, especialmente en lo que se refiere a la vigencia de los mandatos de sus autoridades. Se actualiza la discusión sobre

---

<sup>7</sup> Cf. <http://www.sosperiodista.com.ar/Cordoba/Ni-Marti-ni-Juez-hicieron-planificacion-barrial,-afirma-funcionario-de-Giacomino>

la participación y la deliberación en estas organizaciones, así como sobre su autonomía respecto del gobierno local.

## **Tensiones y contradicciones del potencial democrático**

Las tensiones y contradicciones del potencial democrático de los centros vecinales, en tanto que procedimiento democrático que permite la transmisión de opinión pública de manera que oriente la acción del gobierno local, puede rastrearse tanto en el cuerpo normativo como en los discursos de autocomprensión de las referencias de dichas organizaciones<sup>8</sup>. En términos normativos nos restringiremos a lo que Habermas denomina tensión externa del derecho, entre la norma y la realidad, entre la norma y los contextos de interacción concreta. Tensión ésta que pone en cuestión tanto la legitimidad de las prácticas que con ella se organizan, como de la voluntad colectiva que surge a partir de ella.

Atrás señalábamos que la “normalización” de los centros vecinales es la condición de posibilidad de los nuevos espacios de participación que se abren en el municipio cordobés. Esto habilita la intervención de la “autoridad de aplicación” para garantizar la vigencia efectiva de la institucionalidad normativamente prevista. Las causales de la acción normalizadora pueden ser: acefalia, abandono de instalaciones y actividades, vencimiento del mandato, falta de registros contables o de los libros obligatorios, falta de quórum en la asamblea, uso partidario o confesional de la institución, solicitud del 25% de los socios, conflicto entre las autoridades (artículo 65).

---

<sup>8</sup> Consideramos que estos discursos, como afirma Habermas, se explicitan en las “controversias”, entre las que podemos resaltar aquellas asociadas a su proceso de institucionalización (debates legislativos de las ordenanzas de centros vecinales y de juntas de participación vecinal); así mismo, cuando los actores, interpelados en entrevista, ofrecen razones o aclaran el sentido de sus prácticas. Se realizaron entrevistas con miembros de las comisiones tanto directivas como reguladoras de los centros vecinales de los siguientes barrios: Ampliación San Pablo, Yofre Norte, Villa Rivera Indarte, Poeta Lugones, Los Boulevares, Parque Capital; además, se presentaron observaciones de los Congresos Provinciales Vecinalistas, organizados por la Federación de Centros y Comisiones Vecinales en los años 2006 y 2007.

Cabe destacar que en el mes de febrero del corriente año, mientras se discutía la ordenanza de las Juntas de Participación Vecinal, de un total aproximado de 350 centros vecinales reconocidos por el municipio solo 80, esto es menos de una cuarta parte, desempeñaban sus actividades regularmente. Las principales causas de irregularidad se asocian a mandatos vencidos (falta de periodicidad de elecciones) y abandono de las actividades. En el primer caso, la situación se agravó durante 2007, dado que –según expresan los miembros de los centros vecinales en las entrevistas realizadas– la autoridad municipal decidió no atravesar los procesos electorales de los centros con el proceso electoral provincial y local que se estaba adelantando; por eso no daba curso al procedimiento de renovación de autoridades.

“La municipalidad anunció la política de no hacer, ni siquiera, la renovación de autoridades. Me parece que lo que no querían era desperdiciar esfuerzos en contener o participar de las asambleas, porque estaban todos abocados a la campaña; y ni tampoco arriesgar a las listas, poner en juego las listas que ellos tenían (...) no dieron lugar al pedido de asambleas, ni para renovación de autoridades ni para caso de dimisión (...) porque era arriesgar ellos la gente que podía ser aliada (...) en algunas cosas la gente de asuntos vecinales como que estaban inseguros, entonces no quisieron ponerse en discusiones (...) tener asambleas para elegir autoridades y demás (...) como para tener a la gente más quieta, no activa y discutidora” (Vara, entrevista, 2007).

Si bien para algunos esta acción estratégica del municipio atentaba contra el normal funcionamiento de la organización, propiciando así un “desgaste” de los que se encontraban en los espacios directivos, esto es, poniendo en cuestión la legitimidad de sus acciones, para otros fue una oportunidad de resguardo normativo de un posible uso instrumental del proceso de renovación democrática, tanto por la autoridad local como por los partidos políticos.

“Se hizo una prórroga. Se tuvo que conformar una comisión reguladora, estando nosotros bien. Pero fijate que preferimos esto antes que se hagan mal las cosas. Porque se iba a prestar a cualquiera, porque también (...) como no había gente de asuntos vecinales (...) lamentablemente, la época electoral nos

toca a todos y había muchísimos cargos políticos. Teníamos miedo de dejar los libros y que pasara cualquier cosa” (Gómez, entrevista, 2007).

Aquí intervienen las lecturas que los miembros de los centros vecinales hacen de sus relaciones con los partidos políticos y con la política partidaria que bule en el territorio: la importancia de *ganar el CV* “era para posicionarse en el partido de él y mostrar la *recuperación* del centro vecinal (...) se lo toma como una herramienta partidaria, donde hay intereses individuales de por medio” (Bizzi, entrevista, 2007).

Como resguardo de la autonomía de los centros vecinales, tanto respecto de los partidos como de los diversos niveles del sistema administrativo, la ordenanza establece lo que se denomina “incompatibilidad política”, al prohibir expresamente que las personas que ocupen cargos partidarios o políticos electivos en el Estado desempeñen cargos electivos en los centros (artículo 33). Pero esta “garantía” es motivo de diversas lecturas, que se orientan más en el sentido de la limitación de la participación como valor y práctica que sustenta la vida democrática: “No alcanza para limitar la puja partidaria, porque está limitando la participación (...) los punteros de los distintos partidos no tienen cargos partidarios y pueden traficar voluntades, sin la formalidad de tener un cargo o no (...) es una bandera en un momento donde participar de un partido político no está bien visto (...) y hay mucha gente que se ufana de no participar, lo pone como un valor” (Aguirre, entrevista, 2007).

En un trabajo previo advertíamos que, si bien en la última ordenanza se abandonaba la noción de “intervención”, que desde la dictadura militar venía siendo sostenida en la norma, se amplían las causas que justifican la actuación de la administración local y expanden sus atribuciones para inmiscuirse en los “actos de la vida del Centro Vecinal” (artículo 4, inciso 7), inclusive fiscalizando las asambleas y reuniones de la organización (artículo 4, inciso 15b). Además, tanto el artículo 27, que avanza en la reglamentación del órgano deliberativo del centro, como el 34, referido a la forma de resolución de las vacancias de las autoridades, se convierten, a nuestro criterio, en muestras evidentes de



la mencionada capacidad de intervención. Eso podría interpretarse como un quiebre de la horizontalidad en la composición del espacio deliberativo y, en este sentido, de la autonomía del grupo que por medio de estos procedimientos define la opinión y la voluntad colectivas (Echavarría, 2007).

Según fuera denunciado, en los debates vinculados a la elaboración de la ordenanza no habrían sido consideradas las demandas de autonomía de los ciudadanos: “no se tuvo en cuenta la opinión de los vecinos cuando expresaron que cada Centro Vecinal debía darse su organización interna y no que se la impusieran desde el Ejecutivo” (Becerra apud Córdoba..., 2004b, 93). La juridificación ataca ámbitos de intersubjetividad que podrían mantenerse estructurados a partir de reglas definidas con base en el entendimiento de los propios vecinos. No obstante, cuando los miembros de las Comisiones actualmente reguladas por dicha norma fueron interpelados acerca de las atribuciones de la autoridad municipal en el desempeño de las organizaciones vecinales o sobre lo que entendíamos como un exceso en la reglamentación que coartaría la autonomía de dichos espacios, las respuestas se orientaron en otro sentido.

Por un lado, hay que entender la norma como un contexto de oportunidad que abre la posibilidad de interacción con la administración en el marco de los principios y procedimientos que conforman la doble vía de legitimación democrática de la actuación del Estado de derecho, un hecho que no limitaría otras formas posibles de organización e interacción con el mismo. Por otro lado, la norma se entiende como un marco inicial para la coordinación de la acción de los vecinos, cuyas potencialidades o limitaciones dependerían de la interpretación o la apropiación local.

“Hay un reglamento. Y si no, hacé un grupo de vecinos. Si vos no querés esa relación con el municipio no hagás un centro vecinal rebelde y no respetés el estatuto (...) ¿por qué no va a saber la Municipalidad qué está pasando en los barrios? (...) si querés hacer otra cosa, hacé otra cosa (...) tenés otras instancias de participación, entonces ésta es una. Entonces la ley te gusta, participas” (Casado, entrevista, 2007).

Si bien entre los centros vecinales encontramos muchos elementos de continuidad, con la trayectoria histórica de “mediación”, de “nexo” entre el vecino y el sistema político administrativo local para la canalización de “reclamos”, que no solo se sustenta en una concepción naturalizada de la propia organización y sus autoridades<sup>9</sup> sino también en una idea no conflictiva de los fines que la orientan, que apela reiteradamente a la metáfora de la “familia” (entendida ésta como espacio homogéneo y de confluencia de intereses), también podemos encontrar algunos elementos de ruptura que nos permiten pensar en la emergencia de nuevos valores y prácticas asociados a estos espacios.

En términos generales o de autodefinition de la organización, podemos decir que de la representación del reclamo a la lucha por los derechos hay un paso. Esto es, el centro vecinal se concibe como la “la institución más inmediata (...) para defender sus derechos” (Bizzi, entrevista, 2007). En este contexto, la mediación pasa a un segundo plano y se abre la oportunidad para un trabajo de transformación basado en la ampliación de la participación: “El centro vecinal es una organización que puede cumplir un rol importante, eso depende de quienes participan en la vecinal (...) la vecinal hace política, colabora en la transformación, puede impulsar la participación de la gente o no, puede detenerla...” (Aguirre, entrevista, 2007).

En este sentido se cuestionan el patrimonialismo y la ausencia o falta de vigencia de procedimientos democráticos en la dinámica cotidiana de las organizaciones, así como la cultura política en que se desarrollan, donde el debate público ha perdido centralidad. Todo lo cual representaría un límite para el potencial atribuido a la institución:

“Había una vecinalista que hace poco decía: ‘Yo hace diecisiete años que estoy y nunca me han dado nada’. Fijate qué profundo es esto, ¿no? ¡17 años! Bueno, ahí arrancamos mal, 17 años no podés estar. Y ‘nunca me dieron nada’, es

---

<sup>9</sup> Estas referencias forman parte de las conferencias ofrecidas en el marco del 6° Congreso Provincial Vecinalista y el Foro de Organizaciones no Gubernamentales, organizado en la ciudad de Córdoba por la Federación de Centros y Comisiones Vecinales, los días 29 y 30 de julio de 2006.

que no te lo dieron a vos, no se lo habrán dado al barrio” (Gómez, entrevista, 2007).

“... digo una forma de entender las cosas: tratar de resolver democráticamente, tratar de trabajar en la horizontalidad, de impulsar la participación, de aportar propuestas de gobierno, de defender los derechos del vecino (...) además de las funciones normales de las vecinales, que son las quejas del vecino” (Aguirre, entrevista, 2007).

“Lo difícil es encontrar alguien que entienda esto de la toma de decisiones, de permitir que otros se expresen y discutir cuál es la mejor forma de llegar a un objetivo. Hay una manera de resolver distinta” (Vara, entrevista, 2007).

La “calidad de vida” como eje de la actividad de las organizaciones vecinales se sostiene tanto desde el punto de vista de la norma (“constituidos para la satisfacción de sus necesidades comunes y el mejoramiento de su calidad de vida”, artículo 1), como a partir de los discursos de los distintos puntos de referencia de los centros. En el debate legislativo no hay referencias directas a lo que significa mejorar la calidad de vida, pero subyacen ideas atinentes a los factores que propiciaron el surgimiento de las antiguas “sociedades de fomento”, que en muchos casos fueron antecedente directo de los actuales centros vecinales. En este caso la “calidad de vida”, o más específicamente su “mejoramiento”, se refiere a la expansión de la ciudad hasta los barrios que no han sido incorporados a las redes de servicios básicos, que en los sectores consolidados se traducen en representación asegurada, asistencia e integración (sociabilidad y esparcimiento).

No obstante, nuevos sentidos están siendo asociados a dicha noción:

“Mejorar la calidad de vida significa también *elevarse en conciencia o en conocimiento de que la resolución de los problemas la tenemos que hacer en conjunto* (...) La otra es el mejoramiento de la calidad de vida a través de un intermediario, que vendría a ser el dirigente del centro vecinal (...) o sea, hay una traslación del problema hacia otra persona; entonces no siente la necesidad de participar” (Bizzi, entrevista, 2007).

En términos freireanos, la “concientización” pondría en cuestión los límites de la actuación de la organización y la “naturaleza” de sus autoridades. En el primer caso, al integrar la reflexión de la problemática barrial a las contradicciones y conflictos estructurales que permean a la sociedad. Los espacios deliberativos del centro vecinal tematizan los problemas sociales en la medida en que participan los directamente afectados; en consecuencia, se expanden las posibilidades de intervención en acciones colectivas por la defensa de derechos, más allá de las deficiencias urbanísticas puntuales. En ese sentido se destaca, por un lado, una tendencia a revisar la delegación que caracteriza el esquema de representación vecinal, y, por otro lado, un movimiento en el sentido de coordinar la acción con otras organizaciones que actúan en el territorio, en lo que denominan “aprender a hacer con otros” (Gómez, entrevista, 2007). Todo lo cual estaría poniendo en jaque el monopolio de la representación del “líder natural” e incuestionable del barrio, pretendido por quienes podemos considerar agentes tradicionales de las organizaciones, cuya operación se estructura jerárquicamente y está centralizada en la Comisión Directiva (elegida por los vecinos); de esa forma se subvalora la importancia del espacio deliberativo horizontal representado en la Asamblea de Vecinos, que generalmente solo es convocada en los momentos normativamente previstos (de manera ordinaria, anualmente, para la valoración de la memoria anual).

## **Participar y deliberar**

El modelo democrático deliberativo enfoca la atención en el flujo de la comunicación entre el sistema político administrativo y las organizaciones de la sociedad civil o los espacios informales de formación de la opinión y la voluntad públicas. Profundiza el análisis en las formas institucionales que, más allá del voto y el trámite parlamentario, canalizan dichos flujos para la programación y la retroalimentación administrativas. La cuestión es el fundamento de legitimidad democrática de la voluntad que resulta de tales procedimientos, e inclusive la naturaleza democrática de su propio diseño. Hay que considerar que esta última envuelve la naturaleza dilemática del

orden normativo de nuestros estados democráticos de derecho. Esto es, que al tiempo que consagran o amplían el canon de derechos reconocidos a los ciudadanos, los regulan de manera que invierten o al menos neutralizan su potencial transformador.

El debate acerca de las tensiones internas y externas derivadas del proceso de institucionalización de la participación fue analizado en trabajos anteriores (Echavarría, 2005). Sin embargo, preguntas que quedaron abiertas entonces, y que han orientado los debates por décadas, no pierden su actualidad. En este contexto podríamos reformularlas de la siguiente manera: ¿cuáles son los límites deseables de la intervención del Estado en los espacios que se abren a la participación de la ciudadanía en la definición de la voluntad colectiva?; ¿cuál es el alcance de la autonomía ciudadana en las interfaces creadas para la gestión de los asuntos públicos? La pregunta que nos ofrecería la posibilidad de centralizar el análisis en la confluencia de la preocupación por la participación ciudadana y la deliberación pública como orientadoras de la acción del sistema político administrativo municipal sería tal vez: ¿participa el vecino en la deliberación que le afecta?

La consolidación y ampliación democrática en términos formales propició la revisión de los procedimientos democráticos consagrados, vinculando la definición de la voluntad colectiva en los distintos niveles del sistema político-administrativo argentino a institutos de democracia directa (plebiscito, consulta, referéndum, iniciativa popular, consejos consultivos) e integrando la descentralización como principio de gestión de lo público. En este contexto, el ámbito local adquiere relevancia, acerca a los ciudadanos a algunos procesos decisivos. No obstante, la proximidad física no ha sido garantía de transformación de la publicidad de dichos procesos.

La crisis del año 2001 cuestionó la facticidad de este orden normativo. Se denuncia la distancia entre los principios y procedimientos consagrados y las prácticas que envuelven la definición de la voluntad en los diversos niveles del Estado. Sin embargo, en el caso analizado la revisión de la norma

no se traduce en el reconocimiento de mayores niveles de autonomía para los ciudadanos en las interfaces creadas para la autorización del ejercicio del poder administrativo. La preocupación del legislador recae sobre la necesidad de control y la negociación de intereses se reedita cada vez que se redefine la relación de fuerzas en el espacio público formal. La tendencia a la colonización por el Estado se impone a los impulsos de domesticación que desarrolla la experiencia de los ciudadanos cordobeses durante los primeros años del siglo XXI.

Sin embargo, es en la periferia externa del sistema político donde buscan adquirir centralidad la deliberación y la fluidificación de los procesos de formación de la opinión y de toma de decisiones. Se cuestionan entonces las definiciones sostenidas en el marco normativo acerca de la naturaleza y el papel de los centros vecinales, sus fines y formas organizativas. El embate al Estado parecería perfilarse en estas porciones de espacio público (sociedades de fomento) que, con la reforma democrática del Estado, migraron al interior de la administración. Son espacios que, sin ser propiamente Estado, tampoco revisten la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil que integrarían el espacio público informal.

La resistencia expresada por los ciudadanos que buscan el desarrollo de estos espacios para la efectiva tematización de los asuntos que los afectan se refiere a la contingencia de la regulación, es decir, de los intereses particulares que guían al legislador y lo apartan de las definiciones desarrolladas por los ciudadanos, y al oportunismo de la intervención, vinculado a la dinámica de las pujas electorales que operan en el territorio. En síntesis, se trata de resistir tanto al apartamiento de la norma de su legitimación deliberativa, donde los destinatarios del derecho son al mismo tiempo sus autores, como al desacoplamiento de la administración municipal, para la programación administrativa de una voluntad que sea expresión de la autonomía ciudadana.

## Bibliografía

Banco Mundial, 2000, *Ciudades en transición. Resumen de la estrategia del Banco Mundial para los gobiernos urbanos y locales*, Washington, disponible en [www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/cities\\_in\\_transition\\_spanish.pdf](http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/cities_in_transition_spanish.pdf)

-----, s.f., *Community Driven Development* (draft), disponible en [www.worldbank.org/participation](http://www.worldbank.org/participation)

-----, s.f., *The Role of LED in Urban Development: Why Local Economic Development?*, disponible en [www.worldbank.org/urban/led](http://www.worldbank.org/urban/led)

Bidart Campos, Germán, s/d., *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino: La reforma constitucional de 1994*, Tomo IV, Edquiar.

Bobbio, Norberto, 1985, “Democracia representativa y democracia directa”, en *El futuro de la democracia*, España, Plaza & Janés.

Carrizo, Cecilia, et al, 2002, *Taller sobre las Asambleas de la Ciudad de Córdoba. Saberes en diálogo acerca de la institucionalización de la democracia*, Informe de investigación, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (UNC).

Cohen, Joshua, 2000, “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa” en *Metapolítica: Democracia Transparente*, vol. 4, número 14, México, pp. 24-47, disponible en [www.metapolitica.com.mex/metapass/14/cohen.html](http://www.metapolitica.com.mex/metapass/14/cohen.html)

Córdoba, Argentina, 1987, *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Boletín Oficial.

-----, 1995a, *Sesiones de la Convención Municipal Constituyente*, Diario 4, 3a. Sesión Ordinaria.

-----, 1995, *Carta Orgánica Municipal: Ciudad de Córdoba*, Córdoba, Editorial La Cañada.

-----, 2004a, *Ordenanza 10713*, Consejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.

-----, 2004b, *Versión taquigráfica de la 15ª reunión del Consejo Deliberante*, 13ª sesión ordinaria.

Echavarría, Corina, 2000, *Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa: estudio comparado de los casos de la municipalidad de la ciudad de Córdoba (Argentina) y de la prefectura de Porto Alegre (Brasil)*, 2000, Maestría en Administración Pública, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba.

-----, 2005, *Espaço Público e Institucionalização: resistência à organização formal do Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba (Argentina) e do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)*, 2005, Doctorado en Administración, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia.

-----, et al., 2005, “Presupuesto participativo: límites y potencialidades de la experiencia cordobesa”, VII Seminario de RedMuni, *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*, Universidad Nacional de General Sarmiento/ Inap, Buenos Aires, disponible en [http://www.sgp.gov.ar/inap/redes/redmuni\\_main.htm](http://www.sgp.gov.ar/inap/redes/redmuni_main.htm)

Echavarría, Corina, 2007, “Ciudadanos y vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los centros vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público local”, en Córdoba Montúfar, Marco, coord., *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, Flacso.



Habermas, Jürgen, 2001, *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trotta.

-----, 2004, *La ética del discurso y la cuestión de la verdad*, Buenos Aires, Paidós.

Held, David, 1996, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.

Iifap, 1991, *El caso del municipio de la ciudad de Córdoba*, Córdoba, Cepal/Guci, vol. II.

Isunza Vera, Ernesto y Hevia, Felipe, 2006, “Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación”, en *Cuadernos para la Democratización*, número 4, Ciesas/Universidad Veracruzana, Jalapa.

Landa, Marta Díaz de, 2003, “Desafíos a la sustentabilidad de los gobiernos locales: micro-municipalismo y viabilidad política de la regionalización subprovincial”, en *Anales del V Seminario Redmundi*, Universidad Nacional de Cuyo.

Marianacci, Guillermo, 1994, “Modernización del Estado municipal”, en *Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo*, número 0, Municipalidad de Córdoba, Córdoba.

Mooney, Alfredo, 1991, *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Córdoba, Advocatus.

Nobre, Marcos, 2004, “Participação e deliberação na teoría democrática: uma introdução”, en Coelho, Vera y Nobre, Marcos, *Participação e deliberação: teoría democrática e experiencias institucionais no Brasil contemporâneo*, San Pablo, Ed. 34.

## **Entrevistas en profundidad realizadas y citadas en el trabajo con autorización**

Aguirre, Sergio, miembro de la Comisión Promotora del Centro Vecinal del barrio Poeta Lugones, entrevista, 2007.

Bizzi, Domingo, ex presidente del Centro Vecinal del barrio Ampliación, San Pablo, entrevista, 2007.

Bossio, Eduardo, miembro del Grupo Promotor del Presupuesto Participativo, entrevista, 2004.

Casado, Susana, miembro de la Comisión Directiva del Centro Vecinal del barrio Poeta Lugones, entrevista, 2007.

Gómez, Graciela, presidenta del Centro Vecinal del barrio Yofre Norte, entrevista, 2007.

Palomeque, Graciela, ex dirigente de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales, entrevista, 2004.

Scicolone, Carlos, miembro del Grupo Promotor del Presupuesto Participativo, entrevista, 2004.

Vara, Cristina, presidenta del centro vecinal del barrio Poeta Lugones, entrevista, 2007.

---

# **LOS AVATARES DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

# **Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado\***

## **Reflexiones a partir de tres estudios de caso**

Por Fabio E. Velásquez C.,\*\*  
Esperanza González R.\*\*\* y Clara Rocío Rodríguez P.\*\*\*\*

\* Artículo recibido julio de 2008.

Artículo aprobado octubre de 2008.

\*\* Sociólogo, Director de la Unidad Ejecutora de Programas, Foro Nacional por Colombia.

\*\*\* Socióloga, Presidenta Ejecutiva de Foro Nacional por Colombia.

\*\*\*\* Trabajadora Social y Politóloga, Investigadora de Foro Nacional por Colombia.

## **Introducción**

### **Representación política y participación**

Las relaciones entre participación ciudadana y representación política en los modernos sistemas democráticos comienzan a interesar a analistas de diversas latitudes (Santos y Avritzer, 2002; Velásquez y González, 2003; Bacqué, Rey y Sintomer, 2005; Tatagiba y Teixeira, 2007). Las preguntas centrales formuladas por la mayoría de esos autores se refieren al lugar de cada una de ellas en los procesos de toma de decisiones y a las articulaciones/desarticulaciones entre esos dos componentes de los sistemas democráticos.

Santos y Avritzer muestran cómo la participación ciudadana adquirió en las últimas dos décadas un peso significativo en el diseño de los sistemas democráticos, como respuesta a las debilidades del modelo hegemónico de democracia liberal representativa que dominó el panorama político en occidente en los últimos dos siglos. Las limitaciones de los partidos como agentes de intermediación entre la sociedad y el Estado; la crisis de representatividad de los cuerpos legislativos, incapaces de reflejar la diversidad de intereses de las complejas sociedades modernas, en particular de los sectores minoritarios; el progresivo control de la burocracia sobre las decisiones públicas y el predominio de una ciudadanía de baja intensidad constituyen para ellos los factores

más relevantes que valorizaron modelos alternativos (“contra-hegemónicos”) de democracia, en los que la participación ciudadana, el pluralismo, la ciudadanía de alta intensidad, el rol político de los movimientos sociales y el fortalecimiento del espacio público constituyen columnas vertebrales de la nueva institucionalidad y de las nuevas prácticas democráticas.

Bacqué, Rey y Sintomer concuerdan con Santos y Avritzer en que la participación constituye un factor de renovación de la política (no sólo de la *policy*, sino de la *politics*) y de democratización de la democracia, en tanto modifica las relaciones entre los ciudadanos y el sistema político mediante la apertura de nuevos canales de comunicación entre gobernantes y gobernados y la generación de contrapesos a la profesionalización creciente de la política y a la crisis de las viejas mediaciones partidarias.

Pero plantean la relación entre participación y representación en un terreno más específico. En efecto, señalan, a partir del análisis de experiencias concretas en varios países, tres tipos de articulación entre representación y participación: en primer lugar, la re-movilización política a través de dinámicas participativas. Estas serían un complemento de proximidad de la democracia representativa, “sea que las decisiones sigan siendo el monopolio de los representantes políticos o de la administración, únicos llamados a definir el interés general luego de haber escuchado los intereses particulares, sea que se confíe a las instancias de proximidad un poder muy delimitado que no tiene incidencia en las grandes orientaciones de la política municipal” (Bacqué, Rey y Sintomer, 2005, 34). Es el caso de los consejos de barrio en Francia y los jurados ciudadanos en España y Alemania.

Un segundo tipo de articulación es la sustitución de un modo de participación por otro. En este caso la participación opera en un campo (por ejemplo, la *grassroot democracy* en Estados Unidos) en el que despliega su propia capacidad de decisión en dominios muy específicos, sin necesidad de articularse con las estructuras representativas clásicas. Los grupos comunitarios operan entonces como grupos de presión que ejercen influencia sobre los poderes

políticos, constituyendo formas de representación de minorías y dejando intacto el sistema político tradicional. Es la misma lógica –afirman Bacqué, Rey y Sintomer– de experiencias participativas que impulsan las ONG en los países subdesarrollados, las cuales raramente se apoyan en los poderes locales o en sus administraciones.

Finalmente, otros enfoques trabajan la hipótesis de una combinación entre las formas convencionales y no convencionales de la participación, en un juego que se pretende que no sea de suma cero: “la idea es dotar a las estructuras participativas de un verdadero poder, de manera que dinamicen el sistema representativo por esa vía” (ibíd., 34). Según los autores el presupuesto participativo brasileño se inscribe en esta línea, pues busca transformar el sistema político mediante un apoderamiento de la ciudadanía. De esta forma, la participación estaría contribuyendo, a través de experiencias muy diversas, a la conformación de un “cuarto poder”, el poder de los ciudadanos que participan en la toma de decisiones mediante una amplia gama de dispositivos. La existencia de ese cuarto poder se convertiría en uno de los criterios para juzgar hasta qué punto la gobernanza asume un carácter democrático.

En tal sentido, la emergencia de formas institucionales de participación<sup>1</sup> implica un cambio profundo en el sistema político y contribuye a una redistribución efectiva del poder por lo menos en cuatro planos: la reformulación de viejos problemas, por ejemplo, la eventual cooptación de las organizaciones por parte del Estado; la emergencia de la ciudadanía activa y la consecuente formación de una contra-tendencia a la profesionalización creciente de la política; la limitación de la autonomía de los representantes con respecto a los representados; y la transformación de la administración y de las políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Según estos autores, la temática de la participación se ha institucionalizado progresivamente y esa es la forma dominante en el mundo actual.

Tatagiba y Teixeira, analizando la gestión de la alcaldesa de Sao Paulo, Marta Suplicy, del Partido de los Trabajadores, y, en particular, “la relación entre estas nuevas modalidades participativas y los mecanismos tradicionales de toma de decisiones cuyos presupuestos de legitimidad se sustentan en principios de democracia representativa” (Tatagiba y Teixeira, 2007, 18), intentan demostrar que el ideal de complementariedad posible y deseable entre democracia representativa y participativa no logró concretarse en esa ciudad y que, por el contrario, “las instancias participativas –principalmente en el nivel local- quedan profundamente ‘contaminadas’ por el juego político que es propio del proceso de formación de las mayorías electorales” (ibíd., 19). En consecuencia, prefieren hablar de una “acomodación o combinación subordinada” de la participación a la representación política. En opinión de estas autoras, “la democracia brasileña, al mismo tiempo que reconoce e inaugura una infinidad de nuevos espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad, no los incluye como elementos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos nuevos y alternativos a la reforma democrática del Estado, y que sean garantía de gobernabilidad” (idem).

Habría aquí una cuarta forma de articulación de la participación y la representación política, distinta a las tres señaladas por Bacqué, Rey y Sintomer, a saber, la subordinación de la participación a las lógicas de la representación política, lógicas que son vistas de manera negativa (“contaminación de la participación por el juego político”) y que impedirían la complementariedad necesaria entre ambos componentes para asegurar una gobernanza democrática.

Esta nueva forma sería cercana a la de sustitución, que mencionan los autores franceses, en tanto las prácticas participativas serían relegadas a la periferia del sistema, creando una “institucionalidad paralela” y con escasa capacidad de incidencia en las decisiones públicas, pero añade un nuevo ingrediente, el de la subordinación de la participación a las dinámicas y criterios de la representación política. Dicha subordinación significa que las lógicas político-partidistas, estrechamente ligadas al clientelismo, a la repartición de cargos (“*loteamento*”) entre los representantes políticos a cambio de apoyo a las iniciativas del ejecu-



tivo, al juego electoral y a la decisión en manos de los grupos políticos, se imponen sobre las aspiraciones democratizadoras de la participación ciudadana, reduciendo significativamente su eficacia social y política y la incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Dicha subordinación refleja, además, una pérdida de autonomía de los actores de la participación con respecto al mundo de la política. En palabras de las autoras, “las instituciones participativas y representativas se combinaron -tensa y precariamente- en una lógica cuya dirección y sentido estuvieron predominantemente orientados por las exigencias y desafíos propios de la competencia electoral. Se trata, como sugerimos anteriormente, no de una situación de complementariedad, sino de una combinación entre participación y representación bajo la dirección hegemónica de esta última” (ibíd., 55).

Velásquez y González (2003) plantean una tesis parecida a la de Tatagiba y Teixeira en su estudio sobre la participación ciudadana en Colombia, aunque con matices diferentes. Según ellos, la experiencia colombiana muestra como tendencia generalizada una profunda fractura entre participación ciudadana y representación política, especialmente en el plano local. Dicha fractura se expresa de dos formas: de un lado, en el intento de las autoridades públicas y de los representantes políticos de controlar los espacios de participación ciudadana con el fin de reducir su eficacia, evitando de esa forma que se conviertan en un contrapoder simbólico y práctico, o de convertirlos en escenarios funcionales a sus particulares intereses y a sus objetivos de gobierno (legitimación de decisiones, apoyo plebiscitario a la orientación de la gestión), lo que implica generalmente la cooptación de los líderes sociales por las lógicas del juego político-electoral. Esta modalidad se acercaría mucho al concepto de acomodación o combinación subordinada, que acuñan Tatagiba y Teixeira.

De otro lado, dicha fractura se refleja también en la conversión de los escenarios de participación en un campo de disputa entre líderes sociales y actores políticos, bajo un modelo de poder-suma-cero. En este caso, unos y otros compiten por el control de los procesos de participación y tratan de deslegi-

timar al adversario, negando la validez de su intervención en los espacios de participación. Los líderes sociales intentan así desterrar a los agentes políticos de los escenarios de participación con el argumento de que son agentes de la “politiquería” y que su único interés es utilizar instrumentalmente dichos espacios en su exclusivo favor. Por su parte, los agentes políticos, con el argumento de que han sido elegidos por el voto popular, reclaman el monopolio de las decisiones y pretenden minimizar el valor de los procesos participativos que no tengan el sello de su intervención política.

Según Velásquez y González, la fractura entre participación y representación tiene su origen en el papel asignado a la primera a mediados de los años ochenta cuando fueron instituidos los primeros dispositivos. En efecto, la participación fue vista, al igual que la descentralización, como una salida a la crisis de legitimidad del régimen político colombiano. La abstención electoral, el incremento de la protesta social desde finales de los años setenta, especialmente en zonas periféricas del país, y el recrudecimiento del conflicto armado, expresiones más notorias de la crisis política reinante en esa coyuntura, llevó a los legisladores, especialmente a los sectores más progresistas de los partidos tradicionales, a emprender una reforma del Estado cuyos pilares fueron la descentralización del Estado y la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública.

Para los sectores dominantes, estas reformas eran una válvula de escape a la energía desplegada por la protesta ciudadana y una forma de “reencauchar” el régimen político y evitar su desestabilización. Para las clases dominadas, la descentralización y, sobre todo, la participación les permitirían tener una mayor presencia en las decisiones públicas y realizar aquello que no había sido posible lograr (mejores condiciones de vida, mayor presencia del Estado en sus regiones, mayor incidencia en las políticas públicas) a través de los mecanismos de representación política. La participación se erigió así como una alternativa, no como un complemento, de la representación política, lo que produciría desde entonces un divorcio entre ellas, no resuelto hasta el presente en la mayoría de las experiencias..

En este caso no se podría hablar propiamente de sustitución, en la acepción de Bacqué, Rey y Sintomer, ni de combinación subordinada, como la describen Tatagiba y Teixeira, sino de competencia por el copamiento exclusivo de los escenarios de participación y de deslegitimación del otro, en una perspectiva antagónica.

### **Conflicto armado, descentralización y gestión pública**

La referencia al caso colombiano no puede, sin embargo, ser hecha sin considerar el conflicto armado como una variable relevante, especialmente en la última década, en el examen de las relaciones entre participación y representación política en el nivel territorial. No fue ese el caso en la mayor parte de los análisis realizados sobre la descentralización hasta finales de los noventa. En efecto, los estudiosos del tema colocaron el énfasis en los aspectos político-institucionales o administrativos y financieros<sup>2</sup>, y no tanto en su relación con el conflicto. Si acaso, este fue referenciado como un elemento de contexto, pero no como una dinámica directamente relacionada con la re-configuración del territorio y de la gestión pública territorial. El fortalecimiento de los municipios y departamentos, especialmente de los primeros, fue entendido entonces como una vía para modificar el ordenamiento estatal y redistribuir el poder del Estado y los recursos públicos. Cuestiones como la autonomía de alcaldes y gobernadores, la distribución de competencias, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la participación ciudadana se convirtieron en objeto de importantes discusiones académicas y políticas, siempre centradas en la institucionalidad del Estado y en su impacto sobre las condiciones de vida de la población.

Algo parecido ocurrió con el análisis del conflicto armado. Este fue visto como una confrontación entre el Estado y los grupos insurgentes, derivada de causas estructurales (las desigualdades sociales, la ausencia de una reforma

---

<sup>2</sup> Ver los análisis de Gaitán y Moreno (1992), Santana (1986), Castro (1984 y 2001), Velásquez (1986) y Restrepo (1992), entre otros.

agraria, la exclusión política, la guerra fría) e inspirada, en el caso de la guerrilla, en ideologías contrarias a la orientación de los grupos políticos dominantes en el país. Se trataba de una confrontación por el poder del Estado, entre actores que se pensaban a sí mismos y que eran vistos como actores nacionales, así los grupos insurgentes tuvieran asiento en territorios específicos. Parecía como si la descentralización y el conflicto armado no tuvieran que ver entre sí y que cada uno se desarrollara por cauces propios entre los cuales no era posible tender ningún puente<sup>3</sup>.

A finales de los noventa, los análisis comienzan a reconocer la convergencia entre la descentralización y el conflicto. En su ensayo “Descentralizar para pacificar”, Jaime Castro afirma que la descentralización constituye una de las claves de la guerra o de la paz “porque los escenarios democráticos que crea deben servir para la re inserción de los alzados en armas que deseen participar en la vida pública a nivel regional y local” (Castro, 1998, 13). En ese texto examina las cambiantes posturas de la guerrilla frente a la descentralización y, en particular, el boicot decretado por la guerrilla a las elecciones de octubre de 1997, el cual interpreta como una estrategia para consolidarse territorialmente en algunas regiones, eliminando de ellas la presencia del Estado, desarrollar la guerra de posiciones, en la que lo local tiene un valor estratégico, y evitar que el sistema político se consolidara por la base y ganara legitimidad.

Otros estudios de finales de la década se interesaron por el copamiento territorial de los diferentes grupos armados, por ejemplo el de Cubides, Olaya y

---

<sup>3</sup> Este aparente divorcio entre la institucionalidad política y la lógica del conflicto armado fue planteado por Ricardo García en los siguientes términos: “Lo político se ha constituido en Colombia bajo la forma de dos universos separados: el de la representación y el del conflicto. El primero de ellos aparece como una construcción histórica, idealizada y normativizada. Es el universo de los partidos y las instituciones. Su lógica lo ha llevado a agotarse en el nudo mecánico que une a representantes y representados, pero sin posibilidad de una reproducción ampliada. El otro universo, el del conflicto, se reproduce, más bien, como la forma de una relación social (...) A punto siempre de convertirse en confrontación formalmente política, el conflicto se agota antes, en las puras estrategias de fuerza o apenas en los intereses particulares que se ocultan tras ellas (...) El conflicto ni se trasciende a sí mismo para dar lugar a un sistema político en términos de autoridad, ni se deja capturar por la lógica reguladora del sistema establecido (...) En Colombia, la política es una dimensión rota por dentro” (García, 1999, 100).

Ortíz (1998). Posteriormente, se multiplicaron los trabajos sobre la relación entre conflicto y territorio, entre los que se destacan la compilación hecha por Gustavo Montañez (2002), el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 (Pnud, 2003) y el creciente número de análisis sobre los actores armados en el territorio, entre los que se destacan el trabajo del Iepri (2006), y las dos ediciones del estudio sobre el paramilitarismo y la política, coordinadas por Mauricio Romero (2007a y 2007b), para destacar solamente algunos de ellos.

Estos estudios, aparte de mostrar cifras concretas sobre el avance territorial de la guerrilla y, posteriormente, de los paramilitares en toda la geografía del país, se interesaron por construir hipótesis acerca del interés que llevó a esos grupos a expandirse territorialmente. Se adujeron factores de orden militar (guerra de posiciones), económico (captura de rentas municipales), político (fortalecimiento en las regiones para la negociación de la paz) e ideológicos (resistencia subnacional a los cambios democratizadores en el nivel nacional). Algunos de ellos examinaron, además, las estrategias adoptadas por los grupos armados ilegales para influir directa o indirectamente en los gobiernos municipales, entre ellas los procesos electorales. Sin embargo, ninguno de ellos abordó de manera directa el impacto de los actores armados ilegales<sup>4</sup> en la gestión municipal y, más específicamente, en la re-configuración político-electoral local y en el ejercicio de la participación ciudadana.

Este artículo pretende abordar estas últimas temáticas. En particular, propone algunas hipótesis sobre el impacto de los actores armados ilegales en las dinámicas político-electorales municipales y en el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión municipal. Intenta responder preguntas tales como: ¿Qué características adquiere la representación política en contextos de conflicto armado? ¿Cómo se han visto afectados los mapas políticos electorales de los municipios por la presencia de actores armados, especialmente los grupos paramilitares? ¿Qué cambios ha producido la presencia de estos actores en las

---

<sup>4</sup> Los grupos o actores armados ilegales incluyen guerrilla, autodefensas, mafias y otros grupos que hacen uso de las armas para el logro de sus objetivos (políticos o económicos).

dinámicas políticas y electorales en el nivel municipal? ¿Los actores armados ilegales han cambiado las formas de hacer política e introducido nuevos modos de gestión en los municipios o se han articulado a las formas preestablecidas? ¿Cuáles han sido los efectos de la presencia de actores armados ilegales en el tejido social local, en la conformación de contrapesos ciudadanos y en el ejercicio de la participación ciudadana? ¿Cómo entender en el escenario local las relaciones entre participación ciudadana y representación política? ¿Qué impactos tienen este tipo de relaciones para la democracia local?

### **Tres estudios de caso**

Para responder tales interrogantes, el artículo toma como referencia los resultados obtenidos en tres estudios de caso sobre las relaciones entre territorio, conflicto y gestión pública, llevados a cabo por Foro Nacional por Colombia, con el apoyo del programa Cercapaz, de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en Colombia<sup>5</sup>. Los municipios estudiados fueron Cabrera, en Cundinamarca, Puerto López, en el Meta y La Dorada, en Caldas.

Son tres municipios muy diferentes en su perfil geográfico, socioeconómico y político-administrativo. Cabrera se encuentra ubicado en el sureste del Departamento de Cundinamarca, en la región del Sumapaz, en los límites con los Departamentos de Tolima, Meta y Huila, y es corredor de acceso a la ciudad de Bogotá. Es un municipio agrícola, que en 2005 tenía una población de 4.557 habitantes, de los cuales el 77,9% habitaba en zonas rurales. El municipio presenta altos niveles de pobreza: en 2005, el 37,44% de la población urbana no tenía suplidas sus necesidades básicas<sup>6</sup>, cifra que en el caso de la

---

<sup>5</sup> El estudio a nivel nacional, llevado a cabo en el marco de las actividades de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (Rinde), comprende 18 municipios en doce departamentos del país (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander, Quindío, Sucre, Tolima y Valle del Cauca). Su objetivo es examinar la incidencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal, sus estrategias de aproximación al poder político local, su inserción en la toma de decisiones y el efecto de su presencia en los resultados de la gestión, vistos desde la perspectiva del ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales de la población. Agradecemos a la GTZ el apoyo para la realización del estudio y su autorización para la publicación de algunos resultados preliminares en este artículo.

población rural alcanzaba un 80,9%.

Cabrera cuenta con una historia importante de organización social, ligada al movimiento agrario en la región de Sumapaz, que tuvo antecedentes en la segunda mitad del siglo XIX y que se desarrolló con fuerza a partir de mediados de la década del veinte del siglo pasado. Dicho movimiento giró en torno a conflictos de tierras entre colonos y propietarios y al rechazo a las obligaciones, al sistema de multas, a la exigencia de salarios justos para peones, de indemnización por mejoras en caso de desalojos y de libre movilidad de los peones entre las haciendas. Colonos y arrendatarios adoptaron como mecanismo de lucha el litigio judicial, el no pago de la renta y la invasión de tierras (Vega, 2004, 34).

El principal logro de los campesinos fue la creación de la Colonia Agrícola del Sumapaz en 1929, la cual se organizó internamente con un gobierno propio, desconociendo las autoridades tradicionales. Esta organización actuó conjuntamente con otros grupos conformados en la región del Tequendama y Viotá. La organización de colonos y arrendatarios fue posible gracias a la colaboración de líderes como Juan de la Cruz Varela, quien inicialmente se encargó de redactar actas y documentos legales y posteriormente fue elegido como presidente (Varela y Romero, 2006, 272), y Erasmo Valencia, quien fue el creador del Partido Agrario Nacional (1928) y dirigió las luchas de los campesinos en la Región del Sumapaz exigiendo “tierra libre, pan barato, abrigo bueno y techo decente” (Vega, 2004, 27).

Cabrera ha sido importante epicentro del conflicto armado, no sólo por su ubicación estratégica como corredor que une a los Llanos Orientales con Bogotá, sino por la presencia de fuerzas de izquierda desde la década del veinte del siglo pasado y, posteriormente, de las Farc a partir de la década del ochenta. En su séptima conferencia nacional, las Farc decidieron urbanizar

---

<sup>6</sup> Información para la toma de decisiones. Ficha municipal de Cabrera (Cundinamarca), DNP, FCM, GTZ, 2006.

el conflicto y ampliar el número de frentes y de efectivos. Establecieron la Cordillera Oriental como punto de despliegue de fuerza, lo que convirtió a la región del Sumapaz en una zona de enclave para el desarrollo de su proyecto político-militar.

En la región del Sumapaz desarrollan su actividad los frentes 25 y 52; en Cabrera se ubica el frente 55, además de las columnas móviles Abelardo Romero y Juan de la Cruz Varela. La guerrilla se interesó de manera creciente por el control del gobierno municipal, lo que logró prácticamente hasta finales de la década del noventa. Su capacidad de incidir en las decisiones públicas fue notoria, a través de alcaldes y concejales amigos que siguieron sus directrices.

La actividad guerrillera tuvo volúmenes significativos en la zona en la segunda mitad de la década del noventa, cuando las Farc buscaron consolidarse como ejército irregular, lo cual implicó una mayor concentración de la actividad en el territorio. A partir de ese momento, se multiplicaron las acciones militares, especialmente cuando entró en la zona el ejército a través del Batallón de Alta Montaña, en 1998. El hostigamiento al municipio se hizo más frecuente y de una actitud de alianza política con las autoridades locales, las Farc pasaron a una de ofensiva, en la que la administración municipal fue declarada objetivo militar. En 2003 fue asesinado el Alcalde del municipio, lo que inició un período de crisis institucional, reflejada en la ausencia de autoridades públicas y en la dificultad para elegir un nuevo alcalde. Después de tres intentos de elección, fue elegido finalmente en 2004 un nuevo alcalde y se inició un proceso de recuperación institucional y económica del municipio.

El caso de Puerto López es diferente. Ubicado al nordeste del Departamento del Meta, hace parte de una zona que une el oriente con el occidente del país, lo que le asigna un papel estratégico como corredor de circulación de mercancías legales e ilegales. En 2005, el municipio tenía una población de 28.922 habitantes, la mayor parte de ellos ubicados en el área urbana. La economía del municipio se sustenta en actividades como la ganadería, la agricultura, la pesca, el comercio, el transporte, la prestación de servicios públicos y, de manera



incipiente, la agroindustria. Entre ellas, la ganadería ocupa el primer renglón de actividad económica municipal en el sector rural. En la zona urbana la economía y el empleo dependen fundamentalmente del comercio. El municipio posee importantes reservas minerales de petróleo, cuarzo, minerales de hierro, circón, algunos feldespatos caolinitizados, caolinita, fósforo, calcio y magnesio. Además, está involucrado en el diseño de megaproyectos regionales y nacionales con un alto potencial económico hacia el futuro. Ese hecho contrasta con el bajo nivel de vida de la población. Aunque los niveles de pobreza no son tan pronunciados como en Cabrera, de todos modos el porcentaje de personas con NBI en Puerto López superaba el 32% en 2005, siendo esa cifra mayor en el área rural (43%).

Desde hace un cuarto de siglo, la región se configuró como zona de disputa entre diferentes actores armados ilegales. En la década del ochenta las Farc lograron una notoria influencia en la zona, concomitante con el predominio de corrientes políticas de izquierda en el municipio: el Partido Comunista, el Moir y la Unión Patriótica. La violencia se recrudeció en esa década como consecuencia de la aparición de grupos contrainsurgentes, responsables de asesinatos selectivos, amenazas e intimidaciones a los habitantes de la región. Gonzalo Rodríguez Gacha y Víctor Carranza, especialmente este último, entre otros, lideraron acciones violentas encaminadas a erradicar de la zona a la guerrilla y a las organizaciones de izquierda, lo que finalmente lograron. De forma simultánea, hubo un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra y de los negocios, siendo Víctor Carranza el mayor beneficiario de dicho proceso.

A mediados de la década del noventa, surgieron nuevos grupos de autodefensas, financiados, según palabras de sus dirigentes, por “personalidades y ganaderos de la región”; el primero fue las Autodefensas del Meta y del Vichada, cuya zona de influencia se extendió desde Puerto López (Meta) hasta Cumaribo (Vichada); otro grupo fue el de las Autodefensas Campesinas del Casanare, al mando de *Martín Llanos*. Hacia el final de la década de los noventa y en tránsito al 2000 incursionó el Bloque Central Bolívar.

Entre los diferentes grupos paramilitares se desarrolló una guerra por el dominio territorial, caracterizada por enfrentamientos directos, choques y persecución permanente a la población civil. Esta disputa estuvo asociada a la tenencia de la tierra y a las bonanzas relacionadas con el cultivo y procesamiento de la coca, en un contexto de precaria presencia del Estado en la región. Como salida a esta situación de enfrentamiento, los jefes paramilitares plantearon acuerdos en torno a la presencia y el control sobre tierras, el acceso a cultivos ilícitos, el control de los laboratorios, el procesamiento y tráfico de drogas, y el cobro de diferentes tipos de “vacunas” en la zona.

Esta lucha interna entre diferentes grupos llegó a un punto de crisis en 2002-2003, época de continuos asesinatos selectivos y amenazas que llegaron a tener niveles de afectación muy elevados. Los jefes Martín Llanos y Vicente Castaño establecieron un acuerdo para delimitar las zonas de control: el centro del Meta y la mitad inferior del Casanare, a partir del río Cravo Sur estaría bajo el dominio de las Autodefensas Campesinas del Casanare, y el resto del Meta estaría bajo el control del Bloque Centauros. No obstante, a finales del año 2002 la disputa se incrementó debido a la presunta violación del pacto por parte de ambos grupos.

A los constantes enfrentamientos entre los grupos paramilitares se sumó la presión del Ejército Nacional, que entre 2003 y 2004 llevó a cabo la operación Santuario, dentro de la cual se adelantó una avanzada tras el grupo de Martín Llanos, que arrojó, entre otros resultados, la toma del campamento “*El Tropezón*” en la vereda Medio Meluá, del Municipio de Puerto López. La disputa entre los grupos paramilitares (Bloque Centauros, Bloque Vencedores de Arauca, Bloque Central Bolívar, Autodefensas Campesinas del Casanare) produjo más de mil bajas, lo que motivó el desplazamiento de más de mil personas entre mayo de 2003 y agosto de 2004, así como la intensificación del reclutamiento de personas de la región e, incluso, de otras zonas del país, especialmente jóvenes que, por la falta de oportunidades para desarrollar un proyecto de vida, se convirtieron en sujetos “codiciados” por parte de los grupos en disputa para el incremento de su pie de fuerza.

Algunos de estos grupos se desmovilizaron a partir de agosto de 2004, en un número aproximado de 6.000 efectivos, lo que no redujo la intensidad de la disputa entre los grupos paramilitares en el municipio y en la región, no sólo por la presencia de jefes paramilitares del Bloque Central Bolívar, como alias “Macaco”, sino también porque el proceso de desmovilización fue parcial y no cubrió al 100% de los combatientes.

Los grupos de autodefensa terminaron por controlar la región y el municipio, establecieron relaciones con los diferentes actores sociales y económicos y enfocaron igualmente su acción hacia la institucionalidad municipal, con el fin de orientar la gestión en la dirección de sus intereses.

El tercer estudio de caso corresponde a La Dorada, segunda ciudad en importancia en el Departamento de Caldas, después de Manizales. La Dorada posee una ubicación estratégica como punto de cruce entre el sur-occidente y el nororiente colombiano y entre Bogotá, Medellín y la Costa Atlántica. Cuenta con relativa cercanía y fácil tránsito a las ciudades de Bogotá y Medellín. Además, tiene acceso fluvial por el río Magdalena y comunicación aérea a través de la base Germán Olano en Puerto Salgar. Actualmente, se adelantan en el municipio dos proyectos de gran incidencia en materia de vías y comunicaciones: el puerto multimodal y la vía férrea a la Costa Atlántica.

La Dorada registró 70.486 habitantes en el censo de 2005, de las cuales 63.288, es decir, el 89,7%, se ubican en la cabecera municipal. La economía urbana se ha estructurado en torno al comercio, los expendios de carne, tiendas y supermercados, restaurantes y cafeterías, sin dejar de lado el turismo, que se ha fortalecido a través del mejoramiento de la infraestructura hotelera. Del total de establecimientos que existen en el municipio, el 6,6% se dedican a la industria, el 51,8% al comercio, el 31,1% al sector servicios, y el 10,5% a otras actividades<sup>7</sup>. Otros sectores relevantes son la ganadería y la pesca, el primero de los cuales representa actualmente un próspero negocio, mientras que la se-

---

<sup>7</sup> Secretaría de Hacienda La Dorada, Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007.

gunda pasa por un momento crítico, lo que afecta a la población directamente ligada a esta actividad.

Los niveles de pobreza en La Dorada son levemente inferiores a los de Cabrera y Puerto López (25% en 2005), aunque más notorios en el área rural (41,7%). Sin embargo, el porcentaje de población registrada en los diferentes niveles del Sisben es alta: 86,9%.

La ubicación estratégica del municipio y el potencial de la economía local y regional son dos factores que ayudan a comprender la presencia de actores armados en la zona y la escalada del conflicto en épocas recientes. En las décadas de los años sesenta y setenta operaron en ella movimientos políticos de oposición al bipartidismo liberal-conservador, como la Anapo, el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), el Partido Comunista (PCC), la Unión Patriótica y el Moir, así como las guerrillas de las Farc, el ELN y el EPL. Estas últimas adelantaron con el apoyo de sectores obreros y campesinos una permanente actividad en la región, que terminó por afectar intereses económicos y sociales locales. Prácticas como el boleteo, el gramaje, la extorsión y el secuestro, agenciadas por los grupos armados, se generalizaron y produjeron un progresivo rechazo por parte de los habitantes de la región.

El agotamiento de la comunidad, la aparición del narcotráfico y la afectación de intereses ligados a la gran propiedad de la tierra posibilitaron el surgimiento y la consolidación de un proyecto paramilitar como propuesta contrainsurgente. Una de las primeras manifestaciones de esa nueva dinámica en La Dorada fue la presencia activa en la década del ochenta del Movimiento Muerte a Secuestradores (MAS), el cual se encargó de adelantar una campaña de desarticulación de la Anapo y la Unión Patriótica, al tiempo que desarrollaba una estrategia de expansión e incidencia en la lucha contrainsurgente en el municipio.

Paralelamente, la mafia ligada al narcotráfico incursionaba abiertamente en la zona a través de la compra de parcelas a pequeños agricultores con el objeto de fortalecer su actividad económica y su influencia en la vida local. Esto pro-

dujo impactos significativos en el municipio, entre los cuales uno de los más importantes fue el cambio en los usos del suelo. La concentración de tierras por la compra de fincas y parcelas produjo el tránsito de la producción agrícola a la ganadera, a lo que se sumó el desplazamiento de los habitantes del sector rural al urbano ante la reducción de las oportunidades de empleo, por el cierre de trilladoras, procesadoras y emparadoras de productos.

Un factor adicional contribuyó a configurar el mapa del conflicto en la región: el establecimiento de guarniciones militares, como la XIV Brigada en Puerto Berrío y el Batallón Bárbula en Puerto Boyacá. Esta situación en muchos casos estuvo asociada a la misma dinámica de expansión paramilitar, apoyada por elementos del Ejército Nacional, como se referencia en los resultados de la investigación hecha por la Procuraduría General de la Nación<sup>8</sup>. De otra parte, las Farc intentaban consolidar su proyecto político militar con la organización y realización de la Séptima Conferencia, a la par de un posible proceso de negociación con el gobierno de Belisario Betancur.

A comienzos de la década del noventa fue creada la Asociación Campesina de Agricultores y Ganaderos del Magdalena Medio (Acdegam). Este proyecto tuvo su desarrollo en Puerto Boyacá y contó con la participación de empresarios, ganaderos, líderes locales, esmeralderos y narcotraficantes, y el apoyo de funcionarios de distintas dependencias del Estado y de sus fuerzas militares.

El nexo de los grupos armados ilegales con los grupos políticos no tardó en producirse. El movimiento Paz, Progreso y Cultura fundado por comerciantes e intelectuales de la región, entre los cuales figura John Jairo Correa Álzate, conocido narcotraficante, contó entre sus filas con César Arturo Álzate, primo de Correa, quien en 1994 fue elegido concejal y, posteriormente, en 2000, alcalde. Los vínculos entre actores armados y movimientos políticos se hicieron más evidentes con el caso de la concejal Maribel Galvis Salazar, del Movimiento del Pueblo, elegida en el año 2000, quien el 7 de febrero de 2006

---

<sup>8</sup> Ver [http://www.hrw.org/spanish/informes/1996/colombia2.html#N\\_36](http://www.hrw.org/spanish/informes/1996/colombia2.html#N_36)

se entregó con un grupo de desmovilizados de las AUC del Magdalena Medio para evitar su captura tras la denuncia de algunas de sus supuestas víctimas de extorsión.

Los dirigentes de las fuerzas partidistas más importantes mantuvieron nexos fuertes con los paramilitares. Para citar solamente un ejemplo, el ex alcalde del municipio, Justo Capera, representante del Partido Liberal y respaldado por el senador Víctor Renán Barco, emitió en diversas ocasiones declaraciones para dar la bienvenida a estos grupos, en especial a uno de sus jefes, “Ramón Isaza”, y expresar el beneplácito por sus acciones. Ramón Isaza tiene además relaciones muy cercanas con César Alzate, director del movimiento contradictor al representado por Capera.

La presencia paramilitar en el municipio fue sentida por sus habitantes por lo menos hasta el 2003, cuando comenzó la negociación de las AUC con el gobierno nacional, y se desmovilizaron dos comandantes de la zona, Ramón Isaza y el Águila. A su salida, sin embargo, el dominio territorial quedó en manos de alias “Macaco”, otro jefe paramilitar desmovilizado que, no obstante esa condición, es reconocido como el actual comandante de los grupos armados ilegales del municipio y parte de la región. Este cambio de comandancia en la región ha despertado una ola de homicidios en el municipio, en especial dirigidos a los hombres de confianza de las AUC cuando los comandantes fueron Isaza y el Águila, motivados al parecer por el interés de alias “Macaco” de evitar acciones de inteligencia por parte de hombres de los ex comandantes, y así consolidar su dominio en el territorio.

## **Actores del conflicto y representación política**

Pese a que diversos autores han señalado la crisis de representación política que sufren en la actualidad la mayoría de regímenes democráticos<sup>9</sup> y que dicha

---

<sup>9</sup> Ver al respecto Porras Nadales (1996).

crisis constituye uno de los argumentos fuertes que están en la base de la re-dinamización de la democracia participativa, es imposible para dichos regímenes prescindir de la democracia representativa, entendida como aquella en la cual “las deliberaciones colectivas (...) no son tomadas directamente por quienes forman parte de ellas sino por personas elegidas para este fin” (Bobbio, 2003, 52). Incluso para algunos estudiosos la democracia a nivel del sistema político es necesaria para que puedan subsistir otras formas de democracia social o económica<sup>10</sup>.

Varias razones han sido señaladas para sustentar la idea de que es imposible prescindir de los principios prescritos en el modelo de democracia liberal-representativa. Algunas de ellas están relacionadas con la valoración que se hace sobre la superioridad de este tipo de régimen político frente a otros que ha conocido la humanidad en materia de protección de los derechos humanos y de la extensión de la paz y la seguridad mundial<sup>11</sup>. Igualmente se aducen argumentos sobre cómo la universalización, la expansión de las comunicaciones y los cambios sociales vividos en el último siglo presionarían el establecimiento de la democracia liberal como mecanismo que permitiría a individuos y grupos, hoy en día más reflexivos y abocados a fuertes procesos de destradicionalización, liberarse de la esfera política (área que ha perdido centralidad a pesar de que sobre ella se obtiene mucha más información que en el pasado) y dedicarse a otros asuntos de mayor interés cotidiano<sup>12</sup>.

Pero más allá de las anteriores valoraciones generales e incluso filosóficas, el modelo liberal representativo tiene relevancia por su carácter de forma de

---

<sup>10</sup> Un ejemplo extremo es Sartori, quien afirma que “La democracia política es determinante y condicionante; las otras son subordinadas y condicionadas. Si falta la democracia mayor, fácilmente faltan las democracias menores. Lo que explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto desarrollado y teorizado principalmente en el nivel del sistema político” (Sartori, 2005, 35).

<sup>11</sup> La mayor protección de los derechos humanos se deriva del hecho de que en el marco de las reglas democráticas no es necesario eliminar al contrario; de hecho ideologías que históricamente se consideraron excluyentes han aceptado competir bajo su manto. Así mismo, este tipo de régimen político implica un conjunto de garantías y derechos que, en general, no se respetan en Estados autoritarios. Por su parte, la relación de democracia y paz está soportada en la idea de que los estados democráticos no hacen la guerra entre ellos. Un interesante recuento bibliográfico sobre el tema puede verse en Diamond (1997, 16).

<sup>12</sup> Esta es la tesis de Giddens (1996).

gobierno adecuada para facilitar el manejo de las complejas sociedades actuales<sup>13</sup>. Al respecto el razonamiento va en varias direcciones. En primer término son necesarios instrumentos técnicos provistos por la democracia entendida en un sentido procesal (sufragio universal, elecciones, representación, igualdad jurídica, reglas de juego, etc.) en Estados–naciones del tamaño que conocemos hoy día, cuando no existen ya ciudades-Estado al estilo de la Atenas de Pericles o la Ginebra de Rousseau. En segundo lugar, la representación es obligada en la medida en que es insensato y nada práctico siquiera pensar que todos los ciudadanos pudieran decidir todo el tiempo sobre todos los asuntos que les competen, más aún cuando muchos de ellos tienen que dedicarse a resolver problemas relacionados con su subsistencia, estando en la práctica imposibilitados de especializarse en los múltiples y complejos asuntos de la vida pública. Finalmente, y de acuerdo con las consideraciones anteriores, es lógico que en sociedades heterogéneas donde no es posible –ni deseable– adoptar unanimidad y consenso, las decisiones importantes estén respaldadas por el principio de las mayorías implícito en la democracia representativa.

Reconociendo entonces la importancia y necesidad de contar con mecanismos de democracia representativa vigorosos y que respondan a las necesidades de la sociedad actual, interesa mirar ahora algunas características y principios básicos de este modelo, que permitan servir como referencia al análisis que se hará posteriormente sobre los tres casos estudiados. Vale la pena resaltar cuatro aspectos. En primer término, la importancia que da el modelo a las elecciones. Sin caer en la “falacia del electoralismo” de la que habló Terry Kart (Diamond, 1997, 20), sí es evidente que, como lo han señalado muchos estudiosos del tema, la selección de los gobernantes a través de elecciones periódicas, competitivas, limpias y libres es la base para la formación del gobierno representativo.

---

<sup>13</sup> En palabras de Bobbio, “donde no es posible la democracia directa, a causa de la amplitud del territorio, el número de habitantes y de la multiplicidad de problemas que deben resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa” (Bobbio, 2003, 70)



Lo anterior debe complementarse, en segundo lugar, con la existencia de garantías y libertades civiles y políticas requeridas para que las preferencias de los ciudadanos puedan expresarse durante los debates electorales y continúen presentes entre elección y elección. Al respecto se puede mencionar una amplia gama de derechos que incluyen, entre otros, los siguientes: existencia de oposición y posibilidad de formar partidos, respeto a las minorías, canales de expresión y representación de intereses más allá de los partidos y las elecciones, fuentes de información alternativa, libertad de creencia, opinión, discusión, palabra, publicación, reunión, demostración, petición; igualdad de los ciudadanos ante la ley para participar en el proceso político, poder judicial independiente que defienda las libertades individuales y grupales y la existencia del imperio de la ley ante arbitrariedades estatales y de otras fuerzas organizadas. (ibíd., 28-29).

Ahora bien, y este es un tercer elemento por destacar, elecciones y garantías electorales sólo cobran vigencia cuando los gobernantes y las autoridades elegidas pueden completar totalmente los períodos para los que fueron electos y cumplir sus mandatos sin presiones por parte de “cotos reservados de poder” manejados por militares u otras fuerzas sociales y políticas (ibíd., 26-27), y en el marco del respeto al constitucionalismo, la división de poderes, la responsabilidad horizontal y vertical, y el reinado de la ley.

Finalmente, la visión representativa de la democracia está basada en la posibilidad de que diferentes concepciones del mundo e intereses en juego puedan expresarse y competir. Este principio del pluralismo buscaría evitar la concentración y el abuso del poder, a través del “control recíproco entre los grupos que representan a los diversos intereses, los cuales se expresan a su vez en diferentes movimientos políticos que luchan entre sí por la conquista temporal y pacífica del poder” (Bobbio, 2003, 70). Claramente, el pluralismo así entendido implica reconocimiento del disenso y la tolerancia hacia opciones políticas diferentes.

Si bien el marco anterior es bastante aceptado dentro del paradigma actual de la democracia liberal representativa, también presenta diversas limitaciones que han sido señaladas en el debate académico. Al lado de su foco en variables exclusivamente políticas e institucionales, que implica dejar por fuera otros factores indudablemente influyentes, como serían los determinantes culturales o la exclusión política o económica, otro de los aspectos que han sido descuidados –y que en este artículo interesa resaltar– está relacionado con el hecho de que al ser el Estado-nación el referente principal de análisis, no se indaga sobre las diferencias existentes entre diversos niveles territoriales. Al respecto O'Donnell señala cómo las actuales teorías parten del supuesto de la existencia de un alto grado de homogeneidad en términos de los alcances del Estado y la democracia, contemplando muy poco la pregunta sobre qué sucede cuando su extensión se da de manera muy irregular, de tal forma que se observan regiones “donde los poderes locales (tanto los públicos formales como los de facto) establecen circuitos de poder que operan según procedimientos incompatibles, cuando no antagónicos, con la legalidad que supuestamente regula el territorio nacional” (O'Donnell, 1997, 267).

Precisamente Gibson, partiendo de la constatación sobre la desigualdad en la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia al interior del Estado-nación, ha planteado cómo en ocasiones los niveles de desigualdad pueden ser a tal grado dramáticos que dan cabida a la existencia de “regímenes completamente autoritarios que privan a los habitantes de regiones enteras de los derechos y las libertades que disfrutaban libremente habitantes de otras regiones en el mismo Estado-nación” (Gibson, 2006, 206). Aunque Gibson centra su análisis en las relaciones entre autoritarismos provinciales o estatales –nuestro nivel departamental– con los respectivos regímenes nacionales, algunos de sus aportes teóricos pueden resultar pertinentes como marco de referencia para el análisis de los casos que se examinan más adelante.

En particular, interesa destacar el planteamiento sobre el vínculo que se establece espacialmente entre instituciones políticas, así como el énfasis en que

toda estrategia de control político y de construcción de poder implica necesariamente interconexiones verticales interdependientes en todos los niveles del sistema territorial nacional (ibíd., 210). Ligado a lo anterior, Gibson concluye que dichas estrategias cubren tanto el orden subnacional (“reducir el poder de oponentes locales, así como cerrar espacios políticos a actores externos que podrían aliarse con la oposición local o cambiar el equilibrio de poder en contra de las élites”) como el nivel nacional a través del intento de ocupación o control de posiciones claves en este ámbito o de monopolización de los vínculos entre ambas instancias. (ibíd., 212).

Por último, y en la perspectiva de lograr modificar la situación reinante, son importantes sus referencias a los determinantes que contribuyen a garantizar la continuidad de estas prácticas autoritarias o el cambio hacia patrones de comportamiento más democrático, lo que Gibson liga a la participación activa bien sea de partidos políticos de carácter nacional o del gobierno central que apoyen o se alíen con grupos de oposición dentro del territorio. Hay que recordar que estos planteamientos hacen referencia solamente a dinámicas del nivel intermedio de gobierno y que por lo demás no abocan situaciones de conflicto armado y de presión directa de actores ilegales como la que se analiza en este artículo.

Ahora bien, ¿cómo este marco conceptual sobre la democracia representativa y las reflexiones que han intentado involucrar una dimensión territorial se expresa en contextos locales con influencia de actores armados ilegales? Esa es precisamente la pregunta que se intentará responder a continuación, teniendo en cuenta igualmente los interrogantes formulados líneas arriba sobre cambios en los mapas y las prácticas políticas locales.

Aunque sus trayectorias políticas son diferentes, los tres municipios estudiados comparten una clara incidencia de actores ilegales en términos de los resultados, los procesos y las dinámicas electorales. Ello obviamente repercute en el carácter de los regímenes allí establecidos, los cuales, como se deriva del contraste entre la realidad y los principios y postulados de la democracia

representativa anteriormente planteados, muestran serios visos autoritarios. En últimas, lo que se observa es la pervivencia de enclaves autoritarios que se desarrollan en el marco de estructuras e instituciones formales de la democracia representativa.

Sustentar lo anterior es precisamente el objeto del siguiente apartado. Para ello haremos, en primer lugar, un breve recuento de las dinámicas políticas de los tres municipios y de los actores específicos que han incidido en ellas. Posteriormente analizaremos cómo en concreto las conductas de dichos actores han afectado los procesos políticos electorales. Finalmente, presentaremos unas reflexiones sobre el carácter de la democracia representativa en contextos locales dominados por la presencia de grupos armados.

### **Trayectorias políticas y actores armados**

Aunque no es posible en el marco de este artículo desarrollar en profundidad y con detalle el tema de las trayectorias políticas de los municipios estudiados, sí resulta necesario señalar grandes tendencias. Considerando series históricas para alcaldía y concejo desde el año 1988, se observa que mientras en Cabrera tradicionalmente las preferencias electorales se orientaron a apoyar corrientes de izquierda y, en menor medida, liberales durante la mayor parte del período estudiado, en Puerto López y La Dorada es el liberalismo el que ha tenido un peso histórico importante.

En los tres casos, sin embargo, se han observado cambios relevantes en los correspondientes mapas políticos. En el primero de estos municipios sigue presentándose apoyo a partidos como el PDA y en menor medida el liberalismo, a nivel local y nacional, aunque el espectro político se ha abierto a diversas agrupaciones desde el año 2004, sin que pueda evidenciarse una tendencia ideológica o política clara. En Puerto López el predominio del Partido Liberal ha ido cediendo fuerza y participación a favor de corrientes uribistas a tal punto que el alcalde elegido en la última contienda pertenece a Cambio Radical,

a la vez que nueve de trece concejales provienen de partidos que apoyan al Presidente y sólo dos representan al liberalismo. Por su parte, en La Dorada el clientelismo liberal liderado por el senador Víctor Renán Barco ha visto disputado su poderío desde 1994 por el Movimiento del Pueblo, una organización política que, pese a haber adoptado diversas etiquetas partidistas para participar en la competencia electoral, tiene continuidad y ha logrado ganarle la alcaldía al barquismo en tres períodos (1994, 2000 y 2003) y compartir con él el poder en el Concejo Municipal, haciéndole perder su condición de fuerza dominante.

Los actores armados que inciden en los tres municipios son también diferentes en cada caso, así como son diferentes las relaciones que establecen con los partidos políticos que dominan la escena local<sup>14</sup>. En Cabrera la influencia de las Farc fue fuerte en términos de colaboración entre actores desde el inicio de la elección de alcaldes en 1988 y hasta 1998, periodo en el que la Unión Patriótica, el Frente Social y Político y/o el Partido Comunista concentraron los cargos de autoridad en el municipio. Durante esa década las principales formas de colaboración fueron las alianzas con políticos y el apoyo a candidatos durante los procesos electorales. En la medida en que la visión estratégica de la guerrilla frente a la clase política y al municipio cambió, empezó a darse una relación de confrontación en la que primó el boicot a las elecciones y los asesinatos o atentados a aquellos actores políticos que persistían en la idea de participar en los procesos electorales o que fueron elegidos por votación popular. En la actualidad, como efecto de la presencia del Batallón de Alta Montaña y de otras medidas del gobierno nacional en aplicación de la política de Seguridad Democrática, la guerrilla está replegada y no ejerce influencia directa en el municipio.

---

<sup>14</sup> Para efectos analíticos en la investigación se establecieron dos categorías en las cuales estas relaciones pueden ser ubicadas según se trate de eventos o procesos de colaboración entre actores o de eventos o procesos de confrontación entre éstos.

Por su parte, y como sucedió en otros municipios del país<sup>15</sup>, en Puerto López organizaciones ilegales con poder local, como la liderada en este caso particular por Víctor Carranza, hicieron su ingreso en el panorama electoral local utilizando una estrategia de eliminación física de dirigentes y partidos que pudieran ser sus oponentes en la competencia política. Tal situación se presentó frente a agrupaciones como la Unión Patriótica y el Partido Comunista. Otros partidos, como el Moir y algunas fracciones del Partido Liberal, debieron asimilarse y someterse a las reglas de juego políticas impuestas por el “Patrón” para poder sobrevivir en el escenario político local. Una vez establecidas a través de las armas estas condiciones de competencia política, tanto Carranza como los grupos paramilitares que emergieron con interés en el plano electoral a partir del 2004 se aliaron con políticos –liberales en el primer período y uribistas hacia el final del mismo-, utilizando para ello varias modalidades estratégicas de acción que incluyen padrinzago político, alianzas y negociaciones entre actores, e incluso la representación directa de intereses ilegales en cargos públicos.

Finalmente, en La Dorada el narcotráfico participó directamente a mediados de los años noventa, en la creación del Movimiento Paz, Progreso y Cultura, que más adelante se convertiría en el ya mencionado Movimiento del Pueblo, con el cual políticos locales pretendieron –con éxito- enfrentar el poder del barquismo. Además de la estrategia de creación de organizaciones políticas, los narcotraficantes y –posteriormente los paramilitares– realizaron en La Dorada alianzas con políticos de ambos bandos, acudiendo al mecanismo de infiltración de candidatos en la administración pública, como lo demuestra el hecho de que figuras importantes en la política local se desmovilizaron como paramilitares<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>Aunque en un contexto diferente de desmovilización violenta de organizaciones de la sociedad civil, el artículo de Magda Beatriz López plantea una estrategia similar de utilización de violencia y asesinatos selectivos por parte de los paramilitares para incursionar, posesionarse y dominar el territorio. En ese caso y, según información derivada de diversos testimonios, las estrategias violentas estuvieron acompañadas de una acción permisiva por parte de las fuerzas militares y de “una incapacidad del gobierno local para gestionar las denuncias respectivas sin que se filtrara la información” (López, 2005, 20).

<sup>16</sup> Ellos son el exalcalde liberal barquista Orlando Echeverri (1998-2000) y la concejala del Movimiento del Pueblo, Maribel Galvis (2000-2003 y 2003-2007).

## Democracia representativa en contextos de influencia de grupos ilegales

Lo planteado en el apartado anterior proporciona algunos indicios acerca de cómo se ven afectados los principios de la democracia representativa por la influencia de actores ilegales en la vida local. De hecho la sola presencia de uno o varios actores que intimidan con las armas o que en efecto las emplean para obtener resultados a su favor, impide que haya elecciones competitivas, limpias y libres. Factores relacionados con el conflicto, como el asesinato del alcalde de Cabrera en el 2003 y la imposibilidad en varias oportunidades en ese mismo año de realizar –por presiones de la guerrilla– las elecciones para reemplazarlo, muestran cómo en ese municipio ni siquiera se pudo cumplir el requisito de que éstas últimas fueran periódicas<sup>17</sup>.

Por otra parte, mecanismos utilizados tanto por la guerrilla como por grupos paramilitares para apoyar a políticos afectados, tales como la nominación y/o el otorgamiento de avales a candidatos<sup>18</sup>, el respaldo y la realización de acuerdos sobre el desarrollo de sus campañas, la financiación y el soporte logístico de las mismas, las negociaciones sobre programas de gobierno, etc., condicionan a los futuros mandatarios impidiendo o afectando enormemente aquel postulado de evitar la existencia de “cotos reservados de poder” que les permitan gobernar libremente. El hecho de que la relación sea con actores que están por fuera de la legalidad y el que éstos influyan tanto a nivel de alcaldes como a los concejos, pone un manto de dudas sobre el cumplimiento que pueda darse en estos municipios a principios claves de la democracia representativa como el equilibrio de poderes y el respeto a la ley.

---

<sup>17</sup> Adicionalmente, la inestabilidad electoral de Cabrera ha estado ligada a la muerte de un alcalde en la plaza pública en 1998 y a la destitución de otro en el 2006 debido a denuncias de corrupción.

<sup>18</sup> Nos referimos, por supuesto no al aval partidista sino al visto bueno que otorga el mandamás o comandante de la zona a los candidatos a cargos locales de elección popular.

En general difícilmente se puede considerar que en estos municipios hay espacio para el pluralismo<sup>19</sup>. Por el contrario, se mencionó cómo en algunos casos la izquierda fue completamente aniquilada por actores armados, los cuales, una vez establecidos en el territorio, no han permitido el surgimiento de concepciones diferentes a las impulsadas por ellos. Además de los asesinatos de candidatos o funcionarios elegidos contrarios a sus intereses, que los actores armados no dudan en utilizar, se encontraron otros mecanismos destinados a disuadir o impedir las aspiraciones electorales de los contradictores, tales como las presiones, las amenazas, la prohibición de candidaturas o de realizar reuniones, y el sabotaje a las campañas. En esta medida la oposición tiene en la práctica muy pocas posibilidades de expresarse y participar en el juego político local. Lo anterior no implica que no haya competencia política<sup>20</sup>, sino que ésta se da en el marco de unas reglas impuestas por los actores que, bien sea por la vía del sometimiento o del acuerdo, manejan el poder local.

No sólo la posibilidad de competencia se ve duramente afectada en contextos de conflicto; igual cosa sucede con el ejercicio pleno de las libertades y garantías políticas y civiles de la población. Por ejemplo, en relación con la ciudadanía la guerrilla de las Farc acudió tanto al recurso de orientar, presionar y amedrentar a los votantes —generando por momentos sentimientos de terror en la población— como a la difusión de panfletos invitando a no votar. Por su parte, los otros grupos armados presentes en Puerto López y La Dorada han recurrido a modalidades de delitos electorales tales como la trashumanza electoral, el constreñimiento a los votantes, el control del electorado para definir su decisión de voto, y la compra de votos, así como a la práctica del clientelismo, básicamente a través del pago a líderes sociales y comunitarios y el intercambio de favores, puestos o contratos por votos.

---

<sup>19</sup> Aquí y en otros apartados presentados a continuación hay que hacer una diferenciación entre Cabrera donde, como se señaló, la guerrilla no ejerce actualmente influencia, y los otros dos municipios donde la presencia de actores armados de derecha está vigente.

<sup>20</sup> De hecho en las elecciones de 2007 se presentaron cuatro candidatos a la alcaldía en Cabrera, nueve en Puerto López y ocho en La Dorada, y en ninguno de los casos los ganadores concentraron un número excesivo de votos, sino que, por el contrario, la incertidumbre sobre el ganador estuvo presente, al menos entre las dos primeras opciones. Para el concejo el promedio de candidatos presentados por curul fue de 4,2 en Cabrera y La Dorada y de 7,7 en Puerto López.



En términos de las tendencias de participación y abstención se observa cómo en los tres municipios la elección popular se inicia con niveles de votación altos que no se vuelven a presentar nunca durante la serie. Sin embargo mientras que la participación en Cabrera está por encima del promedio nacional, que fue del 73% en 1988, los otros dos municipios están por debajo<sup>21</sup>. A partir de allí todos los casos tienden a la baja aunque hay trayectorias diferentes entre ellos. Lo cierto es que los niveles más bajos se dan en los casos de Cabrera y Puerto López —coincidentalmente ambos en el año 2004— y tienen como explicación clara la agudización del conflicto y las presiones sobre votantes y candidatos. En ambos casos los niveles de participación estuvieron muy por debajo del promedio nacional para elecciones del 2003, que fue del 60%<sup>22</sup>. Un aspecto interesante por destacar a este respecto es cómo, pese a los efectos directos de la conducta de los actores armados, en el plano local la gente participa más para la selección de sus autoridades que para votaciones del nivel nacional. Así lo muestra para todos los casos la comparación efectuada con las elecciones de congreso y presidencia del 2006, donde la abstención fue considerablemente mayor.

### **Autoritarismos locales**

Retomando las reflexiones teóricas introducidas al inicio de este apartado y confrontándolas con lo expresado anteriormente, podemos concluir que —guardadas las proporciones— los municipios incluidos en la investigación reflejan lo planteado por O'Donnell y Gibson en relación con la desigualdad del alcance de la democracia en los niveles territoriales. Claramente en los tres casos estudiados se encuentra que instituciones y prácticas aparentemente democráticas están completamente permeadas por el autoritarismo y que los actores políticos locales terminan, bien sea por intimidación o por acuerdo, realizando pactos con actores que se encuentran por fuera de la institucio-

---

<sup>21</sup> Cabrera alcanzó un 81%, mientras que en Puerto López y La Dorada los porcentajes fueron de 63,8 y 67,1%, respectivamente. Los datos sobre el promedio nacional de participación para la elección de alcaldes son tomados de Ceballos (2006, 82).

<sup>22</sup> *Ibíd.*, 82.

nalidad democrática y que condicionan su actuación como gobernantes. Las transacciones entre ellos se adaptan a instituciones y reglas de juego establecidas, a la vez que propician otras normas y patrones de actuación de carácter informal, generando un escenario en el cual deben moverse quienes deseen participar en las dinámicas electorales locales.

En este sentido, tanto la intervención de la guerrilla como la de grupos paramilitares o de narcotraficantes impiden, en municipios donde el tema electoral ha sido objeto de su interés y su acción, la vigencia de muchas de las características de la democracia representativa dando, por el contrario, cabida a modelos autoritarios que desvirtúan las decisiones de los votantes y de potenciales aspirantes a cargos de gobierno. Hay que señalar, sin embargo, que las dinámicas y procesos históricos de cada uno de estos actores parecen ir en sentido contrario en los municipios estudiados pues, como se mencionó, mientras en Cabrera la guerrilla de las Farc pasó de la colaboración a la confrontación y a la práctica desaparición o retraining del escenario político electoral, en los otros dos municipios grupos de derecha han ganado mayor participación al final del periodo hasta tal punto que pareciera que ya no requieren del poder directo de las armas para ejercer su influencia.

En lo que toca a los municipios con influencia paramilitar, el establecimiento de condiciones de carácter autoritario que regulan la competencia política parece estar ligado a la funcionalidad que se observa entre los intereses de tipo económico (rentísticos o de acumulación capitalista), político y militar de los actores legales e ilegales detentadores del poder local. La confluencia de estos intereses e interacciones parece pesar más que las organizaciones partidistas presentes en los municipios y que las diferencias que un propio partido pueda adoptar en el nivel local.

En relación con el primero de estos aspectos se encontró cómo, más que responder a una estructura organizativa o a unos lineamientos ideológicos o programáticos definidos por partidos nacionales, éstos se instrumentalizan

como herramientas requeridas para acceder a cargos públicos. En cuanto a la forma específica de funcionamiento del Partido Liberal predominante históricamente en Puerto López y La Dorada, se observaron diferencias notables que sin embargo no afectaron la posibilidad de sus dirigentes políticos locales de relacionarse con actores ilegales. Así, mientras en La Dorada el liberalismo ha dado lugar a una clase política cohesionada en torno a un barón electoral del nivel nacional, que muestra cierta fortaleza, proyección departamental y nacional y en cierta medida lealtad al partido, en Puerto López ha habido un escenario marcado por la fragmentación y el personalismo dentro del propio partido, que evolucionó, después de la reforma del 2003, hacia la presencia en el plano local de múltiples agrupaciones políticas, especialmente de corte uribista.

De una u otra forma, lo anterior muestra cómo las lógicas autoritarias de los grupos armados logran utilizar e insertarse en el marco de las lógicas políticas locales –incluyendo las organizaciones partidistas existentes– pervirtiéndolas y haciendo evidente el poco peso de instituciones y procedimientos democráticos que operan en las entidades territoriales. Se encuentra entonces un modelo autoritario que coexiste en el marco de reglas, normas e instituciones aparentemente democráticas.

Habría que agregar, por último, retomando a Gibson, que estas situaciones se mantienen –al menos en el caso de los municipios donde la presencia de actores armados tiene vigencia, debido a la interrelación existente entre políticos de diferentes niveles territoriales. Ya se mencionó el peso del senador Víctor Renán Barco en La Dorada, y es de conocimiento su habilidad para negociar con el gobierno nacional y con políticos tradicionales de signo contrario para hacer valer o mantener su poder regional. De la misma forma, en Puerto López el alcalde electo realizó su campaña de la mano de uno de los políticos del Departamento del Meta, senador nacional, hoy vinculado al escándalo de la parapolítica. Extrapolando lo planteado por Gibson, se puede concluir esta sección afirmando que para el mantenimiento de estos autoritarismos subnacionales se combinan estrategias de control político de orden local con

estrategias de incidencia del nivel nacional y que sólo la influencia de actores democráticos del nivel central podría propiciar cambios en la situación.

## **Actores armados, modos de gestión y participación ciudadana**

Los procesos electorales y los sistemas de representación política no son los únicos campos de incidencia de los actores armados en los municipios examinados. Su presencia también ha tenido efectos en la orientación de la gestión municipal y, en particular, en las dinámicas de participación ciudadana. Concretamente, la influencia de los actores armados se ha expresado en el fortalecimiento de esquemas autoritarios de gestión de lo público y en la desaparición progresiva de procesos organizativos y de participación en la toma de decisiones. Esta sección pretende ilustrar esa fenomenología en los tres municipios estudiados.

La participación ciudadana es una forma de relación entre el Estado y la sociedad civil. Resulta de la combinación de discursos, intereses y propósitos de los diferentes actores involucrados en la vida pública, y se desarrolla en función de los pesos y contrapesos sociales y políticos existentes en unas particulares coordenadas de espacio y tiempo<sup>23</sup>. Fung y Wright (2003) aluden a ese rasgo de la participación cuando señalan que la gobernanza deliberativa requiere casi siempre de la existencia de un contrapoder social significativo, capaz de debilitar, incluso de neutralizar, el poder y las prerrogativas políticas de los actores dominantes. El concepto describe “la forma en que los actores dominantes, que gozan de un acceso privilegiado a los mecanismos de decisión, pueden ser combatidos, incluso derrotados, por actores más débiles y menos organizados” (Fung y Wright, 2005, 51).

---

<sup>23</sup> Bacqué, Rey y Sintomer (2005) describen la amplia gama de dispositivos participativos existentes hoy día en diferentes países, clasificándolos en tipologías elaboradas a partir de diferentes variables: tipo de participantes, intensidad de la participación, origen de la iniciativa, temporalidad y resultados sociales y políticos.

Dependiendo del grado de fortaleza de esos contrapoderes y de la orientación de la gestión (instituciones de gobernanza), la existencia de los primeros producirá resultados diferentes. Fung y Wright ofrecen una tipología de regímenes de gobernanza, muy útil para el análisis de la participación (Ver cuadro 1)

**Cuadro 1**  
**Regímenes de Gobernanza**

<b>Instituciones de gobernanza</b>	<b>Contrapoder débil</b>	<b>Contrapoder fuerte</b>
Gestión jerárquica - vertical	I. Apropriación de los subsistemas de gobierno	II. Pluralismo agonístico
Deliberación participativa	III. Cooptación y simulación de la participación	IV. Difusión del poder y gobernanza participativa

Fuente: Fung y Wright (2005).

En el primer caso (I), propio de un modelo de gestión vertical y de un contrapoder débil, los intereses subalternos no logran movilizarse, lo que facilita el control gubernamental de la toma de decisiones. Si el contrapoder es fuerte (II), es probable que los espacios de participación resulten conflictivos, propiciando la confrontación de intereses difusos y genéricos movilizados bajo la forma de contrapoderes que buscan defender sus respectivos objetivos, con una orientación agonística (maximización de ventajas obtenidas a través de procesos de presión-negociación).

Cuando las instituciones de gobernanza no son de carácter jerárquico, sino que se abren a la deliberación pública, pueden dar lugar a un doble resultado: si el contrapoder es débil (III) la probabilidad de cooptación y neutra-

lización de las fuerzas opuestas es alta, lo que termina en un simulacro de participación. Si, por el contrario, el contrapoder es fuerte, las instituciones delegan el poder a unidades de gobierno descentralizadas y amplían el proceso de decisión a una amplia gama de intereses, configurando un proceso de poder que fortalece el sistema democrático. Es lo que Fung y Wright llaman el modelo de gobierno participativo con poder de decisión (Gppd), es decir, un proceso mediante el cual se introducen modificaciones o reformas institucionales que mejoran y potencian los espacios en los que los ciudadanos del común pueden incidir en las políticas que los afectan, a través de la deliberación. En el Gppd participan ciudadanos comunes y corrientes y funcionarios que están en contacto con ellos; las experiencias expresan relaciones fraternas y de cooperación de los actores involucrados en la consecución de objetivos comunes en áreas concretas de interés público, y el instrumento por excelencia para la definición de la acción es la deliberación que posibilita conocer las posiciones de los demás y las opciones racionales que se tienen para la toma de decisiones.

El modelo implica cambios en la arquitectura estatal, en tanto se delegan poderes administrativos y políticos a unidades locales de acción, y la transformación del papel de la sociedad local en el escenario de los asuntos públicos. Además, le confiere a la participación una institucionalidad que le permite continuidad y le confiere bases de legitimidad y capacidad de incidencia en las decisiones públicas.

¿Cómo caracterizar los “regímenes de gobernanza” en los tres municipios examinados? ¿Qué rol han jugado los actores armados ilegales en la definición de ese régimen? Responder esas preguntas obliga a examinar las dos dimensiones que sirven de base a la tipología antes enunciada: los modos de gestión<sup>24</sup> y la existencia (o no) de contrapoderes sociales en los municipios.

---

<sup>24</sup> Fung y Wright los denominan “instituciones de gobernanza”.

## Los modos de gestión<sup>25</sup>

En los tres municipios el modo de control político es dominante. Este se caracteriza por la hegemonía de una racionalidad de acumulación de poder en cabeza de las autoridades locales, los agentes encargados de tomar las decisiones y/o los intermediarios partidistas. El modo de control político no riñe con criterios técnicos de organización de la gestión, pero busca subordinarlos de manera que no interfieran en el cálculo político presente en la toma de decisiones. Estas últimas deben reportar un rédito político, independientemente de que satisfagan una necesidad de la población o impliquen un uso ineficiente de los recursos disponibles.

Los actores políticos juegan, por tanto, un papel central en la toma de decisiones y orientan el ciclo completo de la gestión. Son ellos quienes ejercen el control global sobre el proceso. Los actores técnicos, la burocracia y los actores sociales pueden ser tenidos en cuenta como fuentes de información o como objetos de consulta, pero no pesan en el momento de tomar decisiones. La incorporación de criterios políticos en decisiones que tienen un alto componente técnico introduce un sesgo que tiene efectos sobre la prestación de los servicios: las coberturas tienden a ser bajas, salvo si ellas representan un rédito político, y domina un sentido asistencialista –ligado a prácticas clientelistas– en la ejecución de programas y proyectos públicos. El modelo, además, tiende a ser cerrado para la toma de decisiones. Las relaciones entre los agentes políticos y los beneficiarios de las políticas públicas operan generalmente a través de redes clientelistas, lo cual contribuye a consolidar un estilo “inmediatista” de gestión (Rodríguez y Velásquez, 1994, 338 y ss.).

Este modo no opera sin embargo de la misma forma en los tres municipios. En Cabrera el modo de gestión es de carácter elitista: el alcalde concentra el poder de decisión, relegando a un segundo plano las actuaciones del Conce-

---

<sup>25</sup> Por modos de gestión se entiende las formas de articulación de los actores de la gestión en la toma de decisiones. En todo modo de gestión los actores dominantes imponen su racionalidad y tratan de controlar el proceso de decisión subordinando racionalidades e intereses de otros actores y definiendo las reglas de juego de la relación (Rodríguez y Velásquez, 1994).

jo Municipal y de otros actores de la sociedad local, limitándose al cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos por la norma, sin que la búsqueda de nuevas vías para mejorar la calidad de la gestión sea una preocupación prioritaria. Las decisiones se toman por una especie de inercia en la que los intereses de un reducido grupo de personas —el alcalde y su círculo cerrado de amigos— son los únicos tenidos en cuenta en el manejo de los asuntos municipales. La gestión se vuelve, en consecuencia, altamente rutinaria.

El caso de Puerto López es diferente, en tanto el poder patrimonial<sup>26</sup> de Víctor Carranza constituye el fundamento casi único de la toma de decisiones. Su poder económico (propiedad de tierras y de diferentes negocios en la región), político (control de la administración municipal) y social (creación de un tejido social de apoyo y legitimación de su dominio) en Puerto López desde mediados de la década del ochenta hasta hoy ha configurado un tipo de organización estatal y un modo de gestión de corte señorial, en el que el manejo de los asuntos públicos se rige por criterios ligados al exclusivo interés de mantener su hegemonía económica, política y social en el municipio a través de formas asistencialistas de relación con la población.

En La Dorada, el modo de gestión tiene un perfil eminentemente clientelista. El control político ejercido tradicionalmente por el senador liberal Víctor Renán Barco, disputado desde mediados de la década del noventa por el Movimiento del Pueblo, lleva a que la prestación de servicios a la población, especialmente a los sectores que presentan mayores carencias, se rija por un criterio de obtención de lealtades políticas de individuos o comunidades locales a cambio de los bienes y servicios entregados<sup>27</sup>. El bienestar de los beneficiarios o miembros de las redes de clientela no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de acumulación de poder.

---

<sup>26</sup> Varias personas entrevistadas en el municipio coinciden en afirmar que Carranza ha manejado el municipio como si fuera su propia hacienda, imponiendo una suerte de poder doméstico que extendió a todos los órdenes de la vida local, incluido el político-administrativo.

<sup>27</sup> La práctica más frecuente en La Dorada durante las campañas electorales es la visita puerta a puerta de los candidatos, en la que ofrecen a las familias mercados, útiles escolares y electrodomésticos a cambio del voto. Dicha práctica caracteriza por igual al grupo del senador Barco y al Movimiento del Pueblo. Sus diferencias políticas desaparecen cuando se trata del estilo de “hacer política”.



Este modo de gestión y sus diferentes formas de operación en los tres municipios encajan muy bien en la lógica de los grupos armados ilegales. La presencia de estos últimos en los municipios y su incidencia en la gestión, a través del control de las autoridades locales y de sus principales decisiones —especialmente en la orientación de la inversión pública— han afianzado el modo de control político y de las formas autoritarias de ejercicio del poder local. Se trata de organizaciones armadas que tienen una estructura interna de corte vertical, piramidal, con jerarquías claramente establecidas (los que mandan y los que obedecen órdenes), que, al tomar contacto con los poderes públicos, acentúan su talante autoritario e impiden la emergencia de cualquier viso democrático, en el sentido de apertura a la participación ciudadana.

Por supuesto, la articulación entre las lógicas militaristas de los grupos armados y los modos de gestión ocurre de manera diferente en los tres municipios, dado que las formas históricas de relación con el poder político local no han sido las mismas. El caso más relevante es probablemente el de Cabrera, pues allí, como ya se señaló, la guerrilla ha tenido una influencia de larga data, heredera del papel jugado por las organizaciones de izquierda y los sectores progresistas del Partido Liberal, dominantes en la historia política local. Uno de los rasgos más notorios de dicha influencia fue la organización de un importante movimiento agrario que tuvo relevancia en el plano nacional. Sin embargo, el interés de la guerrilla nunca fue democratizar la gestión local, sino contar con una base social de apoyo ideológico y político para su lucha contra el gobierno central. Su dominio territorial tuvo siempre un sentido militar y político en el contexto de su enfrentamiento con el Estado, para lo cual el control del gobierno municipal era importante en la medida en que permitía acceso a recursos, protección de sus huestes en el territorio municipal y una cierta capacidad de influencia en la población e, incluso, de regulación de la vida social.

Por el contrario, en los municipios de Puerto López y La Dorada los grupos paramilitares y los narcotraficantes han tenido un interés capital en la gestión

municipal ya que la conciben como un instrumento para proteger su actividad económica, capturar directa o indirectamente rentas municipales en beneficio propio y de sus territorios de influencia, y asegurar progresivamente el reconocimiento y la aceptación social, independientemente de los medios utilizados para lograrlo. Para tal efecto, el control de las decisiones municipales es vital, lo que acentúa el carácter autoritario en los procesos de toma de decisión. De esa forma, las estructuras piramidales, verticales y autoritarias del modo de gestión proporcionan las bases esenciales para el acomodamiento y la inserción de los grupos ilegales.

De ahí, el poco o nulo interés de los gobiernos locales en fortalecer la sociedad civil y abrir espacios de participación en la gestión pública. En ninguno de los tres municipios las autoridades municipales han mostrado un interés explícito por escuchar la voz de la ciudadanía y no contemplan la participación como un ingrediente vital de la gestión pública. En Cabrera, por ejemplo, no se registran acciones orientadas a promocionar los procesos de organización y participación de la ciudadanía. No hay una estrategia clara y consistente de la administración en esa dirección. A pesar de que a través de normas nacionales han sido creados más de 30 espacios de participación, en Cabrera sólo se han instaurado dos: el Consejo de Seguridad Social en Salud, en el 2007, y el Comité de Estratificación en el 2000. Sin embargo, estas instancias existen en el papel pues no han operado de manera constante y no cumplen ninguna tarea relacionada con sus objetivos.

En Puerto López, la situación no difiere mucho. Allí las autoridades municipales y los grupos armados que las respaldan tampoco han mostrado interés en la promoción de la participación ciudadana como parte de la orientación de la gestión municipal. Si bien existen varios espacios como el Consejo Municipal de Seguridad Social, los Consejos de Participación Comunitaria, la Junta Directiva del Hospital, la Asociación de Usuarios en Salud, las Veedurías Ciudadanas, el Comité Municipal de Estratificación y los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos, éstos no funcionan de manera autónoma sino como dispositivos para legitimar

las disposiciones emanadas de la administración municipal y de los grupos ilegales dominantes. En otras palabras, son instancias instrumentalizadas que contribuyen a reforzar los procesos de cooptación ciudadana, fortalecer la acumulación política y garantizar la legitimidad de las decisiones gubernamentales.

En La Dorada la administración municipal tampoco ha trazado políticas de estímulo a la participación y la organización social. No existe ni ha existido una estrategia clara, coherente y eficaz de promoción de la participación. Esta no es vista como un insumo provechoso y conveniente a la gestión pública. Por el contrario, es concebida como un instrumento para controlar la actuación de la ciudadanía y someterla a los intereses de los grupos dominantes. En el gobierno de César Alzate (2001-2003) la administración decidió abrir algunas puertas a la voz ciudadana a través de un diálogo directo con la población para conocer sus inquietudes y demandas. Sin embargo, este mecanismo terminó convertido en un dispositivo transitorio del gobierno para ganar credibilidad, antes que en una herramienta de incidencia en las decisiones públicas<sup>28</sup>. En las administraciones más recientes tampoco se observa una estrategia para promover las prácticas participativas; por el contrario, la relación entre las autoridades municipales y la ciudadanía se desarrolla en el marco de esquemas clientelistas basados en el intercambio de apoyos electorales por bienes y servicios para atender necesidades básicas de la población.

En el municipio actualmente operan cuatro instancias de participación: los Comités de Participación Ciudadana en Salud, los Comités de Seguridad Social y Salud, el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo de Política So-

---

<sup>28</sup> Uno de los líderes políticos entrevistados en el municipio lo expresó de la siguiente forma: “la participación en el municipio se abrió en la administración de Cesar, tiempo durante el cual se permitió a muchos ciudadanos asistir y ser escuchados por parte del alcalde, buscando soluciones a los problemas de la comunidad. Sin embargo, los líderes no aprovecharon el espacio por falta de identidad y responsabilidad, pues este espacio es de todos y para ser exigido por todos, la administración tiene que darlo, pero debe ser jalonado y organizado por las personas que hacen la participación. Con el pasar del tiempo la participación, por parte del Movimiento del Pueblo, se fue cerrando y se construyeron una serie de barreras que hoy por hoy no dejan abierto el espacio para la participación”.

cial. No obstante, estos espacios no trabajan de manera autónoma sino que son funcionales a las orientaciones de la administración municipal. Se sabe que las personas designadas para integrar esas instancias son amigos y copartidarios políticos del alcalde de turno y, por tanto, están sometidos a sus directrices. “La participación en el municipio, para tener algún efecto en la administración, debe estar inmersa en la rosca de los que están en el poder”, señaló un líder del municipio, con lo que dibujó sin rodeos el real estado de la cuestión en La Dorada.

En suma, la concentración del poder en el alcalde, la existencia de una estructura piramidal de autoridad y de una jerarquía rígida de los roles de los diversos actores, el alto control de los procesos sociales y el bajo interés en promover la participación ciudadana son rasgos que están en el corazón del modo de gestión de estos gobiernos. La incidencia de los grupos armados ilegales no sólo ha encajado fácilmente en esa lógica, sino que la ha acentuado, reduciendo severamente las oportunidades de participación de la población en los asuntos públicos, especialmente en aquellos niveles que superan la información y la consulta a la ciudadanía.

### **La existencia de contrapoderes sociales**

El modo de control político no tiene en ninguno de los tres municipios un contrapeso social que contrarreste e, incluso, debilite el poder de las autoridades locales y la influencia de los actores armados. A pesar de sus diferencias históricas y de aquellas derivadas del tipo de actores ilegales que tienen presencia en cada uno de los municipios, su actual situación muestra una pobreza notoria en materia de organización y de iniciativa ciudadana, explicada, sobre todo en años recientes, por la acción de los grupos ilegales.

En efecto, en Cabrera, a pesar de la tradición de luchas agrarias y de movilización ciudadana que tuvo lugar en la década del treinta del siglo pasado, hoy día el grado de organización es bastante débil y las pocas organizaciones existen-

tes circunscriben su acción a la solución de problemas muy específicos. Si bien existen organizaciones campesinas, juntas de acción comunal, cooperativas, organizaciones de mujeres, sindicatos agrícolas y organizaciones ambientales, éstas desarrollan su acción en torno a cuestiones muy particulares, ligadas a sus necesidades más apremiantes. Son organizaciones pequeñas que no logran tener vínculos entre sí para actuar de manera cooperativa y solidaria y, mucho menos, trabajar en la mira de asegurar una mayor presencia en la esfera pública e incidir en la gestión.

A lo anterior se suma el hecho de que la guerrilla terminó instrumentalizando la organización y el movimiento social en favor de su proyecto político y nunca realizó un trabajo de fortalecimiento social para la gestión local. No era ese su interés, como ya se dijo, sino más bien mantener una base social y política de apoyo a la lucha armada. Más aún, cuando cambió la relación de las Farc con el municipio, en el sentido de declarar a sus autoridades como objetivo militar, multiplicó sus acciones de intimidación y amedrentamiento hacia la población y cortó de raíz todo esfuerzo de organización y participación que estuviera por fuera de su lógica guerrillera.

A diferencia de Cabrera, Puerto López no posee una tradición de organización ni de lucha social. El tejido social es bastante frágil, y son pocas las organizaciones que tienen presencia en el municipio. Actualmente operan las Juntas de Acción Comunal, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, algunas organizaciones de ganaderos y comerciantes y otras que trabajan temas relacionados con la paz. La actuación de tales organizaciones se centra básicamente en la defensa de sus respectivos intereses con un alto grado de fragmentación que impide una acción mancomunada. Incluso, la creación reciente de organizaciones ha sido más el fruto de la iniciativa de Víctor Carranza que de una dinámica social autónoma, lo que genera de entrada altos grados de dependencia. Con la inserción de grupos de autodefensa en la vida municipal, esa dependencia se ha agudizado en el sentido de que su actuación

---

<sup>29</sup> En Puerto López las brigadas de “limpieza social” siguen siendo moneda de uso corriente.

debe ahora acogerse a las reglas de juego y a los parámetros de comportamiento impuestos por los actores armados.

Lo anterior explica el poco interés de esas organizaciones y de sus líderes de proyectarse en lo público y jugar un rol más activo como contrapeso de las decisiones de las autoridades municipales, altamente influenciadas por los grupos paramilitares y por el Sr. Carranza. Por el contrario, el temor por los riesgos que puede representar la actuación pública se ha convertido en un freno real a la actuación organizada de la población<sup>29</sup>.

Algo parecido ocurre en La Dorada. El tejido social es frágil (existen 42 Juntas de Acción Comunal, organizaciones de mujeres y afrocolombianos y la Corporación Programa Desarrollo para la Paz del Magdalena Centro) y su actuación no trasciende el campo de sus propios objetivos e intereses. Su movilización está estrechamente ligada al funcionamiento de redes de clientela, lo que crea una dependencia fuerte con respecto a los intermediarios políticos. Allí está buena parte de la clave para comprender su funcionamiento. Pero el papel de los actores armados ilegales también ha sido relevante; para ellos, las organizaciones sociales mantienen vigencia siempre y cuando sean funcionales a sus propósitos y se conviertan en fuente de aceptación social de su presencia en la vida local. Es por ello que tratan de imponer sus reglas de juego a través de la regulación de la vida social y de la oferta de intangibles como la seguridad colectiva y el mejoramiento de sus condiciones de vida a través de la generación de empleo. Dos opciones tienen, por tanto las organizaciones sociales y sus líderes: plegarse a las redes de clientela y a las reglas de juego impuestas por los actores armados, las que llegan incluso a limitar las libertades ciudadanas (de expresión, de movilidad) o refugiarse en el mundo de la vida privada para evitar los señalamientos y riesgos propios de la actuación pública<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Otro factor de restricción de la actuación pública de las organizaciones y sus líderes es la baja capacidad técnica y política de estos últimos y su desconocimiento de los derechos que les otorgan la Constitución y la ley.

Como puede verse, no sólo las autoridades públicas no tienen interés en promover las prácticas participativas en los tres municipios, sino que la población muestra una gran debilidad organizativa y de acción que le impide compensar la ausencia de una acción institucional encaminada a favorecer su participación en las decisiones públicas. No existen, en palabras de Fung y Wright, contrapesos que contengan el poder de decisión de las autoridades municipales, en especial de los alcaldes, y de los grupos ilegales que tienen presencia en estos territorios. A pesar de que existe un mínimo grado de organización social y que han sido creados algunos espacios de participación, éstos no tienen ningún tipo de influencia en las deliberaciones públicas y no logran organizarse para contraponerse a los grupos dominantes. Son instancias formales que, en lugar de contrarrestar, terminan por afianzar la unidireccionalidad de las decisiones en los municipios, vía cooptación de los espacios y de los liderazgos. A ello se suma la baja capacidad técnica y política de la ciudadanía para generar procesos de deliberación que tengan algún grado de incidencia en la toma de decisiones. En territorios en los cuales se niega el derecho a disentir, a pensar diferente y a crear espacios de deliberación no pueden florecer y sostenerse contrapoderes.

Volviendo a la tipología de Fung y Wright, los tres municipios se ubican en el cuadrante I, es decir, en la peor de las situaciones posibles en términos de gobernanza democrática. En los tres municipios, los modos de gestión se estructuran en torno a lógicas verticales y autoritarias, al tiempo que la ciudadanía es muy débil para incidir en las decisiones públicas. Si acaso, cuando el alcalde de La Dorada, César Alzate, abrió transitoriamente las puertas a la deliberación mediante un acercamiento a la ciudadanía para consultar sus necesidades, puede hablarse de un paso momentáneo al cuadrante II, una situación en la que la participación fue simulada, no tanto para cooptar liderazgos, sino para ganar popularidad, confianza ciudadana y aceptación social, como efectivamente lo logró, según testimonio de las personas entrevistadas en el municipio. Pero rápidamente el mismo alcalde regresó a la situación I y ese continuó siendo el modelo dominante de gobernanza en el municipio.

## Conclusiones

Las tendencias analizadas en los tres municipios, tanto en materia político-electoral como de participación ciudadana, permiten señalar dos elementos de interés para la reflexión futura: de un lado, el avance de modelos autoritarios en el manejo del poder local. De otro, la particular relación entre representación política y participación ciudadana en contextos de conflicto.

Lo que, en efecto, muestran los casos examinados es que el proyecto político autoritario ha ganado un importante terreno en la vida local como consecuencia del papel activo jugado por los actores armados ilegales en el territorio, así las concepciones que inspiran a la guerrilla y a los paramilitares sean abiertamente diferentes. La elección de las autoridades locales y la gestión municipal se han convertido progresivamente en un terreno en disputa (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006), que poco a poco los actores armados y sus “aliados” (sectores políticos, empresarios, terratenientes, etc.) han ido copando y en el que han impuesto sus reglas de juego y su talante autocrático. Este proyecto autoritario propende por un Estado fuerte, centralizado, en el que la figura del gobernante concentra todo el poder y está por encima de cualquier otro actor político; restringe la actuación de las instituciones democráticas y desconoce a la sociedad civil como interlocutora del Estado; los derechos políticos son reducidos al mínimo y los derechos sociales prácticamente desconocidos; se criminaliza la protesta y la participación ciudadana no es vista con buenos ojos, salvo si a través de ella se apoya y exalta el régimen político. Los espacios de participación o no existen o son cooptados por el Estado<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Según los autores, el modelo autoritario aparentemente no opera hoy día en América Latina por cuanto no existen dictaduras militares en ninguno de sus países. Esta postura es discutible, si se tiene en cuenta que la orientación de gobiernos como los de Fujimori en Perú y Uribe en Colombia, se acogen a los supuestos de dicho modelo. Más aún, de acuerdo al Latinobarómetro de 2003, más de la mitad de la población en América Latina estaría dispuesta a aceptar un gobierno autoritario, siempre y cuando resuelva sus problemas económicos.



Para imponer su hegemonía los actores armados ilegales poseen una “ventaja”: la capacidad real o latente de usar las armas para intimidar, amenazar y/o matar. El uso de las armas ha servido, especialmente en el caso de los grupos paramilitares, para eliminar a sus oponentes, hacer “limpieza social”, obligar a dirigentes políticos y sociales a plegarse a sus orientaciones, e implantar un orden político y social en el territorio. No ha sido ese, sin embargo, el único instrumento de imposición de hegemónías. La guerrilla en su momento realizó un trabajo de propaganda ideológica y de construcción de bases sociales adeptas a su lucha, que fue exitoso por varios lustros. Sólo cuando cambió su estrategia y las fuerzas del entorno comenzaron a erosionar su influencia en la base social, la guerrilla prefirió hacer uso de su poderío militar para intentar mantener un control sobre las instituciones del poder local en Cabrera.

La trayectoria de los paramilitares ha sido diferente en los otros dos municipios: utilizó en un comienzo las armas para eliminar a la oposición política y cualquier vestigio ideológico y político contrario a sus intereses e imponer sus reglas de juego, y luego fue combinando esa estrategia con otra de legitimación social a través de una mayor eficiencia en la gestión municipal y un trabajo orientado a tranquilizar a la gente y hacerle creer que vendría un futuro mejor, especialmente en temas relacionados con el empleo y la seguridad ciudadana. Lo que hoy se palpa en esas localidades es una extraña mezcla de temor y aceptación del nuevo orden, el primero derivado del poder militar de los grupos armados, y la segunda proveniente de actitudes de resignación, indiferencia y aceptación voluntaria de las reglas de juego por parte de segmentos importantes de la población.

Pero los grupos armados no son los únicos agentes del autoritarismo. Este también ha hecho parte de la racionalidad y de la conducta de la dirigencia política local que, a través de mecanismos conocidos (“roscas” de poder, redes de clientela, caudillismo, toma inconsulta de decisiones) ha contribuido a consolidar un modo de gestión vertical y autoritario en los tres municipios. En tal sentido, ha sido la dirigencia política local, regional y nacional la que en buena

parte creó las condiciones propicias para que los actores armados impusieran sus reglas en el manejo de la cosa pública. Los modos de gestión instaurados por los políticos locales a lo largo de varias décadas cayeron como “anillo al dedo” a los grupos armados, los cuales no tuvieron que realizar grandes esfuerzos para insertarse en la dinámica del poder municipal. Encontraron, por el contrario, un terreno abonado, funcional a sus intereses.

Así, en contextos en los que tienen presencia actores armados interesados en la gestión local no es posible la consolidación gobiernos democráticos. No lo es en el plano representativo, pues no se efectúan elecciones periódicas, libres, limpias y justas, no se garantizan los derechos y libertades mínimos para que las preferencias ciudadanas puedan expresarse y no hay espacio para el pluralismo político; además, los gobernantes electos ejercen su mandato bajo la influencia de intereses ajenos al bien común. Pero tampoco –y mucho menos– en el plano participativo pues la propia relación con actores armados propicia la existencia de esquemas de gestión jerárquica vertical, frente a los cuales, bien sea por los antecedentes particulares de cada caso, por aspectos de cultura política del país o por los propios efectos de la acción violenta de los actores armados, no existe ningún contrapoder real que se les oponga y genere equilibrios sociales y políticos. La apropiación de lo político por parte de intereses particularistas impiden, por su talante contrario a la tolerancia y al pluralismo, la libre expresión de las fuerzas sociales locales y su derecho a participar en los asuntos públicos. En contextos de autoritarismo local y de concentración del poder en actores proclives a los grupos ilegales, la participación de la población tiene muy pocas probabilidades de materializarse. La población ve drásticamente reducidas las posibilidades de participación y cuenta con muy escaso margen de maniobra para insertarse en la deliberación e incidir en la decisión de los asuntos públicos<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Existen, como se señaló en su momento, algunas instancias formales de participación en los municipios estudiados. Su existencia obedece, sin embargo, más a un afán de cumplir las exigencias de la norma o de construir bases de legitimidad para las decisiones gubernamentales, antes que a una intención de democratizar las decisiones públicas.

El segundo aspecto relevante se refiere a las relaciones entre representación política y participación ciudadana. La reforma municipal de 1986 y, sobre todo, la Constitución de 1991 dieron un fuerte impulso a la participación en la gestión local a través de mecanismos y espacios institucionales creados para tal efecto. La generalización de prácticas participativas no ha sido ni es, sin embargo, un rasgo relevante en el manejo de los asuntos públicos en los tres casos analizados. Ni las autoridades municipales han promovido el ejercicio de la participación, ni la ciudadanía y sus organizaciones han tenido las capacidades para presionar la apertura de las autoridades públicas a la participación. ¿Cómo entender entonces la relación entre representación política y participación ciudadana?

En la primera parte de este artículo fueron señaladas tres modalidades de relación entre representación y participación, propuestas por Bacqué, Rey y Sintomer: participación como re-movilización de la acción política; participación como dinámica alternativa o sustituta de la política; y, finalmente, participación como complemento de la política en una dinámica de poder-suma-positiva. Ninguna de estas tres modalidades parece ser característica de los casos examinados. La participación ciudadana no ha sido un vehículo de reactivación de los procesos político-electorales. Estos mantienen en los tres municipios una lógica propia que no necesariamente se relaciona con los escasos procesos participativos.

No significa ello que la participación sea una alternativa o sustituto de la representación política. Esta última sigue siendo la vía más importante para la formación de decisiones públicas en los casos analizados. Además, para que esa sustitución se dé, se requiere la formación de movimientos de base fuertes, capaces de construir un campo de acción en el que se puedan resolver problemas colectivos que la representación política no logra tocar. No es ese el caso en los tres municipios, ni siquiera en Cabrera, donde el movimiento agrario perdió vigencia hace varios años y hoy día no representa más que un antecedente de la historia del municipio.

Tampoco cabe la tercera forma planteada por Bacqué, Rey y Sintomer. Participación y representación no han logrado complementarse en los casos estudiados, mucho menos en una lógica de mutuo enriquecimiento. Las prácticas participativas poco o nada tienen que ver con el funcionamiento de la “política” local; son ejercicios aislados que, además, poco impacto han tenido en la vida de los tres municipios.

Una cuarta posibilidad es la que sugieren Tatagiba y Teixeira, cuando hablan de subordinación de la participación a la representación política. Según ellas, las prácticas participativas en Sao Paulo se encuentran profundamente contaminadas por la lógica partidista, la cual se rige esencialmente por racionalidades clientelares. Tampoco parece ser ese el tipo de relación en los municipios estudiados. Allí las prácticas participativas son tan escasas, precarias y de poco alcance que no logran convertirse en objeto de interés de los dirigentes partidistas para subordinarlas en el sentido que proponen las brasileñas. En los tres municipios, el clientelismo no subordina, sino que coopta y debilita la participación por “sustracción de materia”.

Lo que ocurre realmente es que la representación política ha copado el espacio de lo público impidiendo que las prácticas participativas contribuyan a la formación de decisiones colectivas. Más que subordinación, estamos ante un proceso de cooptación política del liderazgo social y de debilitamiento de las prácticas participativas. Cuando más, podría hablarse de un uso instrumental de la participación por parte de las autoridades públicas y de la dirigencia política para volverla funcional a sus intereses, para legitimar decisiones o para ganar credibilidad y confianza de la población, como sucedió en La Dorada con el alcalde César Alzate. Pero ello ocurre cuando el dirigente político la necesita; cuando no, simplemente no promueve la participación ni se interesa por ella. Y, como el tejido social en los tres municipios es débil, la ciudadanía y sus organizaciones no tienen la capacidad de movilizarse por iniciativa propia, dejando un vacío social y político que es copado por las dinámicas clientelistas.

Estamos, pues, ante una quinta forma de relación entre representación política y participación ciudadana, en la que la primera copa y domina el espacio de lo público, dejando a la participación relegada a momentos en los que o bien es funcional a los grupos en el poder, o bien pasa desapercibida, o simplemente no opera. Es, probablemente, el peor de los mundos posibles, pues ante la inexistencia de contrapoderes sociales, los grupos dominantes (políticos, económicos, actores armados ilegales, etc.) pueden imponer las reglas de juego y obligar a la población a que las acate sin “derecho al pataleo”.

Esa relación no hace otra cosa que consolidar el modelo autoritario. Hay una mutua retroalimentación entre ese modelo y la relación representación-participación, que termina por favorecer al primero, fortalecer las lógicas político-clientelistas y debilitar lo poco que hay en materia de participación ciudadana. Esto contradice abiertamente el espíritu de la Constitución colombiana, en la medida en que despeja el camino para que la dirigencia clientelista y los actores armados establezcan un control casi absoluto de la vida local. Lo más preocupante es que no existen procesos sociales de signo opuesto; por el contrario, la gente se ha ido acomodando poco a poco al régimen autoritario mediante su aceptación (voluntaria o involuntaria) y, sobre todo, mediante su silencio. Este parece ser uno de los rasgos dominantes del nuevo orden implantado por la alianza entre la dirigencia política tradicional y los actores armados ilegales: la población, por miedo, por afán de supervivencia o por un simple instinto de conservación, poco a poco se ha ido acomodando al “nuevo régimen” e, incluso, comienza a reconocerlo como un escenario aceptable en la medida en que brinda solución, así sea parcial y a costa de la conculcación de los derechos fundamentales, a problemas sentidos por muchos de sus integrantes.

La relación entre el autoritarismo y la inexistencia de contrapesos sociales en la vida local no ha operado de la misma forma en los tres casos analizados, lo que indica que en cada uno de ellos la relación entre el Estado y la sociedad civil recorre caminos propios, y que ninguno de los polos de la relación puede

ser visto como un actor monolítico, cuya conducta se rige necesariamente por los mismos parámetros. Por el contrario, su interacción obedece a circunstancias particulares de tiempo y espacio que obligan a mirarlos como actores en permanente construcción.

La nueva fenomenología derivada de la presencia de los actores armados ilegales en la vida municipal y de su incidencia en la gestión municipal (autoritarismo, intimidación, regulación social, debilitamiento del tejido social y de las prácticas participativas, etc.) pone de presente los riesgos a los que está sometida hoy día la gestión de lo público en el nivel local, así como el modelo de Estado descentralizado, democrático y participativo que imaginaron los constituyentes en 1991. Si algo quisieron erradicar estos últimos de la arquitectura del régimen político colombiano heredado de la Constitución de 1886 fue precisamente el autoritarismo y el centralismo. Sin embargo, los hechos parecen mostrar una tendencia contraria en los municipios y regiones en las que los actores armados ilegales, especialmente la guerrilla y los paramilitares, han ganado presencia social y política e influencia en las decisiones públicas. Los enclaves autoritarios se multiplican y constituyen escenarios de contra-tendencia a los propósitos renovadores y democráticos que inspiraron la Carta Política del 91. La sociedad colombiana comienza a tomar conciencia de ese riesgo, pero no parece tener aún en sus manos los instrumentos adecuados para enfrentarlo.

## Bibliografía

Bacqué, Marie-Hélène; Rey, Henry y Sintomer, Ives, 2005, “La démocratie participative, un nouveau paradigme de l’action publique?”, en Bacqué, Marie-Hélène; Rey, Henry y Sintomer, Ives, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, pp. 9-48.

Bobbio, Norberto, 2003, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Castro, Jaime, 1984, *La democracia local*, Bogotá, La Oveja Negra.

-----, 1998, *Descentralizar para pacificar*, Bogotá, Ariel.

-----, 2001, *¿Transferencias= régimen fiscal? ¿Regiones o departamentos?*, Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía/Federación Nacional de Concejales/Foro Nacional por Colombia/Fescol.

Ceballos, Marcela, 2006, “El país detrás de las urnas. Impacto de la reforma política en contextos de crisis humanitaria”, en Hoshin, Gary y García, Miguel, comp., *La reforma política del 2003, ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá, Cesu/Universidad de los Andes.

Cubides, Fernando; Olaya, Ana Cecilia y Ortiz, Carlos Miguel, 1998, *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Bogotá, Universidad Nacional.

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo, editores, 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Diamond, Larry, 1997, “El Final de la tercera ola y el futuro global de la democracia”, en: López, E. y Mainwaring, S., *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, pp. 13- 102.

Fung, Archon y Wright, Eric Olin, 2003, *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Gaitán, Pilar y Moreno, Carlos, 1992, *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo/Iepri (Universidad Nacional).

García, Ricardo, 1999, “Legitimación, representación y conflicto”, en Gómez B., Hernando, comp., *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, Tercer Mundo, pp. 95-103.

Gibson, Edward, 2006, “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, en *Revista Desafíos*, número 14, Universidad del Rosario Bogotá, pp. 205-237.

Giddens, Anthony, 1996, “Dos Teorías de la Democratización” en Giddens, Anthony, *Mas allá de la izquierda y la derecha*, Madrid, Cátedra/Teorema, pp.111-138.

Gutiérrez, Francisco, coord., 2005, *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Norma/Universidad Nacional de Colombia.

López, Magda Beatriz, 2005, “Puerto Wilches: Sindicatos y Actores Políticos Armados 1996-2002”, en *Revista Controversia*, número 185, Cinep, Bogotá.

Montañez, Gustavo, coord., 2002, *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

O'Donnell, Guillermo, 1997, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Pnud, 2003, *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano en Colombia*, Bogotá.

Porras Nadales, Antonio, editor, 1996, *El debate sobre la crisis de representación política*, Madrid, Editorial Tecnos S.A.

Restrepo, Darío, 1992, *Descentralización y neoliberalismo. Balance de un proceso*, Bogotá, Ceir.



Rodríguez, Alfredo y Velásquez, Fabio, editores, 1994, *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.

Romero, Mauricio, editor, 2007, *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris/Cerec/Asdi.

Santana, Pedro, 1986, “Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia”, en *Revista Foro*, número 1, Ediciones Foro, Bogotá, septiembre, pp. 4-15.

Santos, Boaventura de Souza y Avritzer, Leonardo, 2002, “Para ampliar o canone democrático”, en Santos, Boaventura de Souza, org., *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 39-78.

Sartori, Giovanni, 2005, *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial.

Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana Claudis Chaves, 2007, “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)”, en Varios, *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, Clad, pp. 15-60.

Varela, Laura y Romero, Yuri, 2006, “Los avatares de la Paz. Por los senderos de la vida de Juan de la Cruz Varela”, en *Revista Tabula Rasa*, número 4, enero-junio.

Vega Cantor, Renán, 2004, “Las Luchas Agrarias en Colombia en la década de 1920”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, número 52, Bogotá.

Velásquez, Fabio, 1986, “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, en *Revista Foro*, número 1, Ediciones Foro, Bogotá, septiembre, pp. 16-25.

----- y González, Esperanza, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

---

# **LOS AVATARES DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

# **Modelos de democracia participativa en Bogotá\***

**Entre los déficits y promesas incumplidas del  
modelo de participación ciudadana basado  
en la oferta institucional y los alcances de  
las nuevas modalidades de acción colectiva  
basadas en la sociedad civil.**

Andrés Hernández\*\*

\* Artículo recibido junio de 2008.

Artículo aprobado octubre de 2008.

\*\* Profesor asociado del Cider, Universidad de Los Andes.

## Introducción

La hipótesis que pretende exponerse en este trabajo afirma que la evolución de la democracia participativa en la ciudad se caracteriza por un doble proceso. En un lado está la emergencia y crisis del modelo de democracia participativa implementado en la última década y que ha enfatizado en la apertura indiscriminada de espacios de participación en la gestión pública, dado que no ha cumplido con sus objetivos iniciales de reducir las desigualdades políticas, ampliar la representación social y mejorar la eficiencia de la gestión pública. En otro lado aparece la aparición de un nuevo modelo de democracia participativa proyectado desde la sociedad civil, que se expresa en una nueva ola de movilización ciudadana y acción colectiva que, aunque débil, viene mostrando resultados e impactos favorables en la profundización de la democracia bogotana.

Esta nueva ola de movilización ciudadana busca crear las condiciones para empoderar a los ciudadanos frente a la potestad de las instituciones, con el propósito de fortalecer el control social y las exigencias de rendición de cuentas a gobernantes y funcionarios; disputar, confrontar y establecer un diálogo efectivo en torno de las políticas urbanas y el modelo de ciudad; y avanzar hacia la consolidación de una ciudad plural y diversa. El nuevo

modelo viene siendo impulsado desde el “ámbito de la demanda” o por iniciativa de ciertos sectores de la sociedad civil: organizaciones ciudadanas, ONG, asociaciones, redes y movimientos sociales. La nueva ola de acciones colectivas se explica si se tienen en cuenta los cambios operados últimamente en las condiciones políticas e institucionales de la ciudad, el dinamismo de las redes sociales y las nuevas formas de asociación y los marcos culturales e identitarios que han surgido en la ciudad en la última década y media y han ido configurando nuevas bases y oportunidades para la movilización. El impulso de la democracia participativa que ha brotado de esta ola de movilización es un modelo en formación, débil aún y enfrentado a enormes riesgos y desafíos.

Esta hipótesis será desarrollada en cuatro secciones. En la primera se exponen cuatro modelos de democracia participativa y se describen los rasgos que los caracterizan y los agentes que los impulsan, así como el tipo de relación que establecen con las instituciones de la democracia representativa. Tales modelos se identifican a partir de las diversas corrientes ideológicas presentes en el texto de la Constitución de 1991 y de los nuevos principios y diseños institucionales allí delineados, y servirán, por un lado, para identificar el tipo hegemónico de democracia participativa que se viene implementando en Bogotá desde los años noventa y, por otro lado, para entender cuáles opciones no fueron acogidas por los alcaldes y los partidos políticos dominantes en la capital.

La segunda sección expone el prototipo de democracia participativa que ha sido hegemónico en Bogotá y la crisis del mismo, por cuanto no satisface tres *tests* o criterios de evaluación<sup>1</sup>: el de la democracia, el de la legitimidad y el de la eficiencia. La tercera sección analiza el nuevo tipo de democracia participativa y deliberativa que se viene construyendo en el “ámbito de la demanda”, es decir, a partir de iniciativas de la sociedad civil. Se identifican allí tres mo-

---

<sup>1</sup> Varios autores utilizan estos criterios de evaluación para analizar el desempeño y el impacto de la democracia participativa; entre ellas está Cunil (2004).

dalidades de ciudadanía activa que lideran una “nueva ola de movilización” en la ciudad: a) las nuevas expresiones de “*accountability* social” y “rendición de cuentas” en diferentes espacios: monitoreo y seguimiento de la gestión pública; vigilancia de los procesos electorales destinada a establecer su transparencia; cumplimiento de los compromisos contraídos con las víctimas del conflicto armado interno para imponer la justicia y la reparación, y prevención de la violación de derechos humanos; b) el resurgimiento de acciones colectivas relacionadas con la denuncia del deterioro ambiental y la exigencia de mayor calidad de la educación y mejores condiciones de movilidad y seguridad, entre otras; y c) las luchas contra las diferentes formas de discriminación, exclusión y dominación que impulsan movimientos de mujeres, negritudes, jóvenes, lesbianas y homosexuales, así como sus exigencias de reconocimiento social. En la cuarta y última sección se exponen los efectos de estas nuevas modalidades de ciudadanía activa en términos de profundización de la democracia y de transformación de las relaciones entre democracia participativa y democracia representativa.

### **Los modelos y discursos de la participación ciudadana, sus confluencias e interacciones y las relaciones posibles entre democracia participativa y democracia representativa**

La democracia participativa, al igual que la representativa, puede ser entendida de múltiples formas; la participación ciudadana es un concepto y un modelo en disputa, y no existe una sola modalidad ni un solo discurso de democracia participativa. Desde esta perspectiva, es importante recordar que la democracia participativa que se ha venido desarrollando en Colombia (y en Bogotá) proviene de diferentes discursos y lenguajes políticos defendidos en la década del setenta y el ochenta; se trata de discursos que, aunque estuvieron presentes en la Asamblea Constituyente que dio origen a la nueva Constitución Política, no todos ellos fueron plasmados con igual fuerza en los principios, instrumentos y diseños institucionales establecidos en el documento. En torno a la democracia participativa pueden identificarse cua-

tro grandes discursos políticos o visiones presentes en esa Carta y que están vigentes en la cultura política de la ciudad<sup>2</sup>.

Un primer discurso sobre la participación ciudadana está contemplado en el enfoque liberal-pluralista defendido por los partidos y actores tradicionales de la política, para quienes la participación ciudadana debería cumplir una doble función.

La primera consiste en mejorar la eficiencia de la administración pública, por cuanto la participación ciudadana en la gestión pública permite ampliar el control social de los programas, mejorar el flujo de información, facilitar la agregación de preferencias y servir de consulta a funcionarios y técnicos. La participación ciudadana se concibe entonces como una herramienta *técnica* útil para modernizar la administración pública y reducir la corrupción (Uribe, 2002, 37). La segunda función de la democracia participativa, desde dicha perspectiva, está relacionada con la canalización de intereses y demandas sociales tradicionalmente excluidas, así como con la solución de conflictos; es concebida, pues, como una estrategia enderezada a reducir la crisis de legitimidad de la democracia representativa.

En síntesis, la democracia participativa era —y sigue siendo— concebida por las visiones liberales pluralistas como un mecanismo para avanzar en la modernización del Estado y mejorar la gobernabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas<sup>3</sup>. Según estas visiones, la democracia participativa en la planeación y la gestión públicas locales, y a su lado la descentralización, constituyen una vía para solucionar la crisis de gobernabilidad y legitimidad creada por la incapacidad del bipartidismo y del sistema político representativo para acoger políticamente a crecientes sectores excluidos de la política y responder

---

<sup>2</sup> Para identificar los diferentes lenguajes y discursos sobre la democracia participativa presentes en la asamblea constitucional resultan útiles los trabajos de María Teresa Uribe (2001 y 2002) y María Clara Echeverría (2002).

<sup>3</sup> Para analizar el vínculo que la democracia participativa tendrá en la gobernabilidad local de varias ciudades luego de aprobada la Constitución de 1991, ver los artículos de Restrepo (2002) y Velásquez (2002).



a demandas y conflictos sociales surgidos al calor del acelerado proceso de urbanización del país y del crecimiento de la clase media<sup>4</sup>.

Esta visión liberal-democrática no considera la participación como un ejercicio de autogobierno y autorrealización ciudadana, ni como una herramienta para luchar contra relaciones de dependencia o para exigir el reconocimiento de los derechos de grupo, y tampoco como una fuerza para disputar las decisiones públicas tomadas por las agencias estatales. No aspira a empoderar a los ciudadanos ni a modificar relaciones de poder de forma tal que la democracia representativa se debilite. Los defensores de esta concepción aspiran a crear condiciones que mejoren la gobernabilidad y no a transformar las relaciones de poder. Se trata de visiones que subordinan las lógicas, las demandas y los actores de la democracia participativa a las lógicas de la modernización. Ven la democracia participativa como una vía adicional para garantizar la cohesión social sin poner en entredicho las relaciones de poder. En las instituciones estatales se abrirían espacios a la participación popular sin cambiar significativamente las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad.

Un segundo enfoque de democracia participativa es el defendido por los movimientos sociales que surgieron en los años setenta y ochenta. Entonces las nuevas movilizaciones y acciones colectivas se produjeron en varios frentes y por diferentes motivos, a saber: a) las luchas contra diferentes modalidades de discriminación por razones de sexo, raza, edad, opción sexual, exigían el reconocimiento de las diferencias de grupos y defendían un pluralismo cultural democrático; se trataba de movilizaciones que acogían lenguajes comunitaris-

---

<sup>4</sup> Nuria Cunill habla del “modelo del pluralismo integrativo para la participación ciudadana en las decisiones públicas”, para referirse a un modelo de democracia participativa que surge en la década de los años sesenta y setenta como respuesta de las izquierdas europeas a varios fenómenos: a) la crisis de representación resultante de la crisis de los partidos, como del Congreso y de las instituciones de representación política; b) la conciencia de la apropiación privada de los poderes públicos; c) la crítica de los aspectos negativos del Estado de bienestar, en particular el predominio de las elites tecnocráticas públicas y privadas, y su incomunicación con la sociedad; d) la necesidad de crear dentro del Estado un esfera pública que recoja y atienda las voces de los ciudadanos. Esfuerzos por reorganizar los aparatos administrativos introduciendo principios democráticos a través de la intervención de los intereses individuales y colectivos” (Cunill, 1997, 101).

tas y culturalistas que reivindicaban la defensa de los derechos de grupo y abogaban por políticas de reconocimiento de las identidades (Colom, 1998, 63); b) las acciones planteaban demandas en la esfera de los derechos económicos y sociales (servicios públicos, empleo, vivienda, educación, salud, educación); c) las acciones formulaban reivindicaciones ambientales y aspiraban a corregir las formas de relación destructivas entre la acción humana y su entorno natural, en oposición a la lógica estructural de las instituciones de mercado dominantes; d) las acciones regionales y locales se orientaban hacia la oposición o la crítica de políticas públicas de los gobiernos locales relacionadas con temas de ordenamiento territorial, cobro de impuestos de valorización, construcción de obras, movilización, etc.; e) las acciones colectivas planteaban demandas relacionadas con los efectos del conflicto armado interno. Aquí se destacan las comunidades que reivindicaban la neutralidad activa frente a los actores de la guerra, las organizaciones defensoras de derechos humanos y las que luchaban por el derecho a la vida, defendían los derechos de las víctimas e impulsaban iniciativas de paz y pactos de convivencia (Uribe, 2001, 153).

Estos movimientos sociales emergen a finales de los ochenta e inicios de los noventa, en un contexto caracterizado por la creciente exclusión social y política, la expansión y degradación del conflicto armado, la crisis del sistema bipartidista y la ausencia de canales de participación ciudadana en la política y la gestión pública. Como era previsible, al apelar a las organizaciones de la sociedad civil antes que a los partidos —debido a sus serios problemas de legitimidad y al divorcio creciente entre el “país político” y el “país nacional”—, los nuevos movimientos sociales buscaron introducir en la agenda de prioridades gubernamentales esas reivindicaciones inéditas, ignoradas en los debates tradicionales de los programas partidistas.

Las diversas expresiones de los movimientos sociales concebían la democracia participativa como una forma de lucha contra las diferentes modalidades de opresión, subordinación, dependencia, explotación y exclusión de las grandes mayorías nacionales. Aunque la democracia participativa era concebida de diferentes formas como contrapoder, como lucha por el reconocimiento, como

autogobierno o como rechazo a la política tradicional, de una u otra forma encontró un lenguaje y una identidad comunes que se expresaron en su enfrentamiento a las diferentes formas de dominación y exclusión. De una u otra forma, todas proferían un discurso contra las diferentes formas de dominación, exclusión y dependencia. El reclamo de la democracia participativa por parte de los movimientos sociales surgió como una bandera contra la exclusión política del sistema y a favor de la organización política de los sectores populares, con el propósito de transformar las relaciones de poder, redefinir los significados culturales y construir nuevas dinámicas sociales de contrapoder que modificaran el *statu quo*. María Teresa Uribe señala que en las narraciones justificativas de las bondades de la democracia participativa ésta se presentaba como sustituto de la democracia representativa. Se creía que el bipartidismo estaba a punto de desaparecer y que las estructuras y relaciones clientelistas darían paso a las nuevas modalidades de democracia participativa, tanto a la oferta institucional de participación en la planeación y gestión locales, como a los mecanismos de democracia directa (iniciativa popular directa, consultas populares, plebiscito, referendo, cabildo abierto, control de las políticas públicas, audiencias públicas) y a los nuevos agentes de la política: los movimientos sociales. Se creía que el proceso democratizador “sería expansivo y totalizador y así la democracia directa sería la manera de resolver las fracturas y las desigualdades producidas por la vieja política representativa” (ibíd., 149). En síntesis, estas concepciones imaginaban la democracia participativa como un sustituto de la democracia representativa y el clientelismo. No había necesidad de transformar la política partidista ni las instituciones democráticas, ya que la democracia directa sustituía a la democracia representativa e instalaba la autodeterminación, el autogobierno.

Un tercer enfoque de la democracia participativa presente en la Constitución de 1991 estuvo vinculado al viejo republicanismo, de hondas raíces en Colombia y centrado en la imagen de ciudadanos activos y virtuosos (Uribe, 1992, 7-25). La democracia participativa estaría vinculada al surgimiento de ciudadanos conscientes de sus derechos pero también de sus obligaciones y deberes, dispuestos a desarrollar las virtudes necesarias para mejorar y profun-

dizar la democracia, a disminuir los conflictos sociales y culturales, a reducir la apropiación privada de lo público. Ciudadanos tolerantes, respetuosos de la diferencias, dispuestos a discutir sus diferencias sin acudir a la fuerza; ciudadanos preocupados por lo público y activos en la exigencia de rendición de cuentas a los gobernantes, dispuestos a movilizarse en acciones de denuncia de la corrupción y el clientelismo; ciudadanos defensores de la cultura de la legalidad, del patrimonio público y del Estado de derecho, dispuestos a pagar impuestos, a participar electoralmente, a desarrollar en la esfera pública acciones propositivas y no disruptivas.

En la tradición republicana se pueden identificar dos corrientes o visiones diferentes de la democracia: las vinculadas a pensadores como Aristóteles y Rousseau y a tradiciones comunitaristas, y aquellas más cercanas a las visiones liberales. Las primeras conciben la democracia y la participación como autogobierno ciudadano, rechazan o desconfían de la delegación (cuando tienen que aceptarla) y defienden la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. Consideran que quienes toman las decisiones son los mismos sobre los cuales recaen esas decisiones. La defensa de la participación directa por parte de estas tradiciones presupone la existencia de ciudadanos virtuosos o activos e interesados por los asuntos públicos. Apoyan más el autogobierno ciudadano que el gobierno representativo en nombre de los ciudadanos (Barber, 1998, 290 y Hernández, 2003, 14).

La segunda vertiente de la tradición republicana concibe la participación, más que como ejercicio de autogobierno ciudadano, como un mecanismo para que los ciudadanos ejerzan un contrapoder o tengan la capacidad de disputar las decisiones y las políticas públicas a los representantes y agentes del poder. Para estas visiones, la democracia y la participación no se conciben como procedimientos para alcanzar un consentimiento de la mayoría para todas las decisiones, ni como mecanismos para asegurar el autogobierno ciudadano en todas las materias, aspiraciones que son imposibles hoy en día. Se concibe como mecanismo para asegurar la contestación popular, la disputa o el contrapeso ciudadano a las decisiones de los gobernantes y a los actos del Estado

(Pettit, 1999, 249). Los espacios de participación se diseñan para que la toma de decisiones públicas sea disputable por cualquier sector de la sociedad. Si bien la participación puede ir ligada a la búsqueda de consenso, también puede vincularse a un modelo de disputa o de disenso. La relación que se plantea entre las democracias representativa y participativa es distinta en las dos tradiciones. La primera rechaza la democracia representativa y defiende formas de autogobierno ciudadano vinculadas a tradiciones comunitarias; para la segunda, en cambio, la relación es de disputa, ya que la democracia participativa es concebida como contrapoder<sup>5</sup>. Estas tradiciones, aunque no se presentaron claramente delimitadas en la Constitución del 91, están presentes en la cultura política de la ciudad capital y por eso la distinción es importante. Incluso, en el seno de los defensores del protagonismo de la ciudadanía hay tradiciones más elitistas, que asocian la democracia exclusivamente al desarrollo de las virtudes cívicas y la cultura de la legalidad, factor que, aunque importante, no le apuesta a autogobiernos o a mecanismos de disputa.

Un cuarto discurso de la participación es el impulsado por las concepciones neoliberales. Simultáneamente a la implementación de la Carta del 91 se adelanta en el país el proyecto neoliberal, circunstancia que servirá de base a un movimiento de renovación del discurso de la democracia participativa que tendrá efectos en Bogotá. En este giro neoliberal del discurso de la participación se pueden identificar dos vertientes: la que reconceptualiza la noción de ciudadanía y legitima la provisión privada de bienes públicos y la que reconceptualiza la administración pública y la sociedad civil reivindicando la figura

---

<sup>5</sup> Para que un gobierno sea democrático (y para profundizar la democracia) se requiere un diseño institucional que garantice que la ciudadanía tenga la posibilidad permanente de disputar las decisiones públicas y ejercer un contrapoder ante las decisiones de representantes o gobernantes. Para que exista disputa y contrapeso se requiere que la democracia sea deliberativa e incluyente y que por parte de la democracia representativa haya una audiencia de las posiciones, criterios y quejas procedentes de distintos ámbitos (Pettit, 1999, 358). El poder de contrapeso hace referencia a una serie de mecanismos que reducen e, incluso, neutralizan las ventajas que el poder otorga a los actores tradicionalmente poderosos, y es una condición necesaria para configurar un gobierno participativo con poder de decisión (Fung y Wright, 2003, 430). Las instancias de participación, además de dar poder real a los ciudadanos para que puedan disputar las decisiones públicas, deben orientarse a potenciar y fortalecer las fuerzas que crean un poder de contrapeso cooperativo: organizaciones antagónicas locales, partidos políticos, organizaciones de los movimientos sociales y la ciudadanía activa.

del cliente y destacando la importancia de las ONG en la administración de los servicios sociales (Cunill, Nuria, 1997; 2004: 63-69).

En la primera vertiente la participación se identifica con la capacidad de “elección” como medio de control directo de la ciudadanía y de los consumidores sobre la administración pública y sobre los servicios públicos que han sido privatizados. El debate en torno de la relación público/privado tiene lugar bajo los principios de libertad y eficiencia. Transcurre en el marco de las políticas de desregulación, privatización y “desburocratización” que se implementan desde comienzos de 1990 y en él participan los defensores del proyecto neoliberal y las vertientes que no acogen las tesis del desmonte del Estado como solución de los problemas de la ineficiencia estatal. Estas políticas favorecen “la contratación externa de servicios antes prestados por entes públicos” y el discurso de la “defensa de los derechos del consumidor” (Cunill, 1997, 123). Se establecen así mismo cambios institucionales y normativos en la prestación de los servicios públicos de salud, educación y domiciliarios mediante la creación de mecanismos destinados a permitir la competencia de los agentes privados, y dentro de este esquema se afirma que la “elección” es un medio de control directo de la ciudadanía sobre la administración y que por ello un componente central del programa reformador de los servicios públicos está orientado a difundir la idea de que la democracia reside en el fortalecimiento de la libertad de elección de cada individuo. Como lo expresa Cunill, para estas interpretaciones “fortalecer la democracia significa incrementar la oportunidad de escoger entre distintas opciones de servicios producidos por instituciones públicas en competencia y cobrar por su uso, para facilitar la expresión de las preferencias ciudadanas” (2004, 64). Tal concepción asume que para que exista la capacidad de elegir se requiere que opere la competencia entre diferentes agencias prestadoras de servicios, que los consumidores cuenten con recursos, con información y con el tiempo para comprar dichos servicios y desecharlos cuando no satisfagan sus “derechos” o no llenen sus expectativas. Si no hay capacidad de pago, información, tiempo u otros recursos, no habrá capacidad de elección.

La segunda vertiente del discurso de la participación en el ámbito del pensamiento neoliberal está vinculada a lo que se conoce como la “nueva administración pública”<sup>6</sup>. Para esta corriente, antes que el recorte o el desmonte del Estado, el reto consiste en “cambiar” la administración pública, y esto implica favorecer la “coproducción”, expresada fundamentalmente como contratación externa de servicios públicos, sobre todo para promover la eficiencia, en términos de ahorro de recursos de la administración pública (Cunill, 2004, 66). La contratación externa puede ser concertada no solo con firmas privadas multinacionales sino también con asociaciones y estructuras cooperativas autogestionadas por comunidades de base y con ONG que respondan a una idea de solidaridad. De esta forma, como señala Cunill, existen distintas modalidades de coproducción pública, cada una de ellas con efectos distintos en la posibilidad de contribuir efectivamente a la democratización de la administración pública: por un lado, las estructuras cooperativas autogestionadas por comunidades de base para la provisión de servicios públicos, y, por otro, las ONG, dentro de las cuales aparece una diversidad de opciones, desde las que responden a objetivos mercantiles hasta las que orientan sus acciones a la simple implementación de proyectos sociales y las que aspiran al fortalecimiento de la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía.

La lógica de la coproducción ha significado una redefinición de la sociedad civil, al concebirla como ONG o como “asociaciones de ciudadanos que gestionan proyectos sociales”, en ambos casos guiadas por el principio de solidaridad social. Estos nuevos actores configuran el “tercer sector”, que no solo limita el poder del Estado sino que igualmente proporciona un sustituto de

---

<sup>6</sup> A finales de los setenta y comienzos de los ochenta surge la doctrina de pensamiento conocida como Nueva Gestión Pública, propugnada por diversas corrientes que proponen la utilización de los principios, técnicas y métodos de la gestión empresarial en la administración pública y exigen la separación entre la política y la administración. Este modelo de gerencia se presenta como complemento, por un lado, del modelo económico neoliberal orientado a la ampliación del papel del mercado, y, por otro, del proyecto de desplazar el papel central del Estado en la economía y en la lucha contra la pobreza, y el papel de la política en la administración pública. Para una buena síntesis de los principios y corrientes de esta escuela, ver el libro editado por Losada i Marrodan (1999).

muchas de sus funciones. Desde esta perspectiva el papel de la sociedad civil consiste en apoyar la lucha contra la pobreza y las actividades de mitigación de la misma; su objetivo no es alterar el orden ni propiciar la redistribución del poder, sino la ayuda desinteresada, la solidaridad con los más desfavorecidos. Esta perspectiva considera a la sociedad civil de manera pasiva, como un reino de estabilidad más que de lucha, de prestación de servicios más que de resistencia y reivindicación popular, de confianza y responsabilidad más que de emancipación. Tales expresiones del tercer sector trabajan estrechamente con otras extensiones del mercado, en particular con la filantropía guiada por los empresarios.

Una síntesis de estos lenguajes de la democracia directa y su relación con la democracia representativa se puede ver en el cuadro 1 que acompaña estas notas.

A pesar de que los lenguajes y los imaginarios eran diferentes, la democracia participativa se convirtió en el punto de encuentro de expectativas muy diversas y contradictorias, lo que permitió llegar a algunos acuerdos sobre los mecanismos participativos (Uribe, 1991, 154). Se definieron espacios nuevos e instituciones novedosas en dos esferas de acción ciudadana: la propiamente política y la de gestión pública e institucional. Por un lado, se crearon constitucionalmente instrumentos de democracia directa como herramientas para que la ciudadanía incidiera directamente en las decisiones públicas. Los principales mecanismos creados por la Constitución y reglamentados por la Ley 134 fueron el voto programático, la revocatoria del mandato, la consulta popular (referéndum y plebiscito), la acción popular y de grupo, la iniciativa popular legislativa, la acción de cumplimiento, las acciones indemnizatorias por daños colectivos, el cabildo abierto y las veedurías ciudadanas. Además, se definieron espacios para garantizar la participación ciudadana en la gestión pública territorial: consejos de planeación territoriales, comités y consejos sectoriales y comités poblacionales, entre otros. De una u otra forma los diferentes lenguajes acogieron a estos dos grandes mecanismos e instrumentos de democracia directa, a pesar de concebirlos desde diferentes perspectivas y asignarles alcances disímiles.



## Cuadro 1

### Modelos de democracia en tensión

Tipo de modelo	Rasgos y objetivos del modelo	Instituciones o fuerzas que lo impulsan. Figuras	Relación entre democracias participativa y representativa
<p>Liberal pluralista de democracia participativa.</p>	<p>Participación ciudadana como mecanismo de inclusión de nuevas fuerzas e instrumento de modernización y mejora de la eficiencia del Estado. Lucha contra la corrupción.</p>	<p>Instaurado por la Constitución de 1991 y apoyado por los alcaldes y elites de la ciudad.</p> <p>Crean instrumentos de participación en la planeación y gestión públicas: comités, consejos sectoriales y territoriales, espacios poblacionales. Enfatizan en espacios con funciones de consulta y evaluación. Respaldan los instrumentos de democracia directa pero apelan poco a ellos.</p>	<p>Subordina la democracia participativa a la representativa. Los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública buscan apoyar la modernización del Estado y reducir la crisis de legitimidad.</p> <p>La preocupación por la gobernabilidad puede estar desvinculada de la preocupación por profundizar la democracia.</p> <p>Las visiones no se comprometen con la formación de nuevos modelos de ciudadanía ni con el fortalecimiento de la sociedad civil; en muchas ocasiones buscan neutralizar las actuaciones autónomas de la comunidad y la ciudadanía y desactivar procesos de movilización y protesta social. Para partidos y políticos tradicionales la participación en la planeación tiene un alcance restringido.</p>

Tipo de modelo	Rasgos y objetivos del modelo	Instituciones o fuerzas que lo impulsan. Figuras	Relación entre democracias participativa y representativa
<p>Democracia de los movimientos sociales para profundizar la democracia.</p>	<p>Concibe la democracia participativa como una forma de lucha contra las diferentes expresiones de opresión, subordinación, dependencia, explotación y exclusión de las mayorías nacionales.</p>	<p>Democracia participativa impulsada por movimientos sociales y fuerzas colectivas, más que por los ciudadanos individuales. Democracia participativa que desplaza a la democracia representativa. Apoyo a los instrumentos de democracia directa.</p>	<p>Democracia participativa asociada a la configuración de movimientos sociales, acciones colectivas y movilización ciudadana que desplaza a los partidos.  Democracia participativa vista como sustituto de democracia representativa. No hay que transformar la política partidista ni las instituciones democráticas, ya que la democracia directa sustituye a la representativa. Expresión de la democracia directa son los movimientos sociales y no tienen ni deben tener contrapesos.</p>
<p>Modelo republicano que profundiza la democracia.</p>	<p>Entiende la democracia participativa como configuración de ciudadanía activa y empoderada con capacidad de decisión. Democracia como contrapeso o disputa real a esferas de la democracia directa, como autogobierno ciudadano o como movilización ciudadana.</p>	<p>El modelo se expresa en varias vertientes. Democracia como voto programático y como ejercicio real de control social sobre los gobernantes. Apoya los instrumentos de democracia directa y la democracia como acción colectiva y deliberativa: nuevas modalidades de movilización ciudadana de jóvenes, mujeres, lgbt, ambientalistas, que pugnan por incidir en el desarrollo de la ciudad.</p>	<p>La democracia participativa se concibe como disputa y contrapoder de la democracia representativa.  Sin cultura ciudadana no hay buena gestión pública ni se asegura la calidad de la democracia. Los hábitos de los ciudadanos son indispensables para la buena gestión de la democracia y para avanzar hacia un Estado no predatorio.</p>

Hay que señalar que los lenguajes y modelos son tipos ideales que no se presentan en forma perfecta en la realidad; por el contrario, se manifiestan de múltiples formas y combinaciones y experimentan múltiples relaciones y tensiones entre ellos: relaciones de predominio y convergencias perversas o enriquecedoras. En cuanto a la convergencia de los diversos discursos y lenguajes de la democracia participativa, Evelina Dagnino, al analizar el caso de Brasil, ha señalado que, a pesar de la diversidad de enfoques, todos coinciden en la exigencia de una sociedad civil “activa”, en aumentar la participación ciudadana y la centralidad de la ciudadanía; son modelos que interactúan, se retroalimentan, entran en interlocución permanente. Pero esta coincidencia de propósitos es evidentemente aparente, y más bien se presentan confluencias perversas, porque las coincidencias determinan un ocultamiento de diferencias y divergencias mediante el empleo de un vocabulario común y de procedimientos y mecanismos institucionales que guardan una similitud significativa (Dagnino, 2006). Aunque esto es cierto, lo que se señala en este trabajo es que, más que una confluencia perversa, en Bogotá se ha impuesto el modelo liberal pluralista de democracia directa con elementos del modelo neoliberal y expresiones marginales de los otros modelos, y el reto consiste en avanzar hacia una confluencia enriquecedora entre los mejores componentes de los mismos. Igualmente es importante señalar que estamos ante un proceso complejo de reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad civil, proceso en el cual aparece una diversidad de interfaces en la relación Estado-sociedad civil (Isunza, 2006). La interrelación posible entre los diferentes paradigmas muestra la complejidad del proceso, que se resiste a los análisis simplistas o unidimensionales.

## **La democracia participativa en Bogotá: déficits y promesas incumplidas**

La hipótesis presentada en esta sección afirma que el prototipo de democracia participativa impulsado por la legislación nacional y aplicado por los últimos

cuatro gobiernos y alcaldes del Distrito Capital ha estado guiado predominantemente por una visión liberal-pluralista reducida en su componente democrático y por un criterio neoliberal que enfatiza en la idea de ciudadano como cliente y consumidor con capacidad de elegir entre agencias prestadoras de educación, salud y servicios públicos. Los alcaldes han acogido e implementado en la ciudad las perspectivas que conciben la democracia participativa como subordinada a la democracia representativa, y rechazado sus expresiones como disputa y contrapoder o como proceso orientado a despertar la movilización y la organización social que desplacen o amenacen el poder de los burgamaestres o de los partidos. Ni la prédica de los movimientos sociales en favor de luchas contra la dominación y exclusión políticas, ni el discurso republicano de fortalecimiento de la ciudadanía y la capacidad de disputa han sido acogidos.

Los gobiernos distritales han privilegiado la expresión que subordina la democracia participativa a la representativa. Sus prácticas han puesto el acento en la democracia participativa como mecanismo para mejorar la eficiencia de la gestión pública y ganar legitimidad para las políticas públicas, sin abrir espacios a la consulta ciudadana, la información y la retroalimentación. Aunque se han impulsado experiencias de democracia directa, como el referéndum por el “día sin carro”, discursos y estrategias de formación de una cultura ciudadana, como se hizo en la administración de Antanas Mockus, y políticas de reconocimiento de las diferencias en la de Luis Eduardo Garzón, se trata de esfuerzos que no buscan otorgar un papel protagónico a la ciudadanía y a la democracia participativa frente a las instituciones. Son además experiencias que no se han mantenido en el tiempo. Los esfuerzos desplegados en la última década y media se han orientado a impulsar un modelo de democracia participativa de corte liberal-pluralista pero desperfilado de su espíritu democrático, que aspira a reducir desigualdades sociales y políticas. Muchos de los instrumentos de participación se crean sin espíritu alguno que los guíe, bajo la simple consigna de abrir campos de consulta ciudadana.

Tanto la Alcaldía como la Nación han presentado una oferta de participación ciudadana en la gestión pública con cerca de treinta instrumentos o escenarios,

que configuran una nueva institucionalidad altamente fragmentada y desperfilada en cuanto a la filosofía que los guía. Los instrumentos de participación ciudadana que se han abierto en los últimos quince años con el fin de ampliar la representación social son, entre otros, los siguientes: el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, el Consejo Distrital y Local de Política Social, los Comités de Participación Comunitaria en Salud, los Comités de Desarrollo y Control Social de Servicios Públicos, las Asociaciones de Usuarios de la Salud, los gobiernos escolares, los Consejos de Gobierno Locales, los Consejos de Planeación Local, el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Cultura, los Consejos Locales de Juventud. Si bien ellos pueden llegar a ser una condición necesaria, aunque no suficiente para reforzar la institucionalidad democrática en la formación de políticas públicas si se superan sus restricciones, se trata de experimentos que no aspiran a distribuir realmente el poder ni ofrecen todavía un claro apoyo para la configuración de una esfera pública autónoma que permita a los ciudadanos y a las organizaciones negociar con las instituciones estatales, presionarlas y supervisarlas.

En las siguientes líneas analizo algunos déficits de los nuevos espacios de participación ciudadana en la gestión pública. Para ello utilizo dos criterios de evaluación: el primero, el *test* de la representación y la igualdad política, que analiza qué tan representativos son los nuevos espacios y qué tanto afectan a la desigualdad política; el segundo, el *test* de la legitimidad de las instancias, relacionado con la efectividad de las mismas para profundizar los procesos de democratización de la ciudad. Podría utilizar un tercer *test* —el de la efectividad de los espacios para influir en las políticas adoptadas o implementadas—, pero, dada la falta de información, me abstengo de hacerlo<sup>7</sup>. Después de una década y media de implementación y desarrollo de más de cuarenta espacios e instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública distrital hay que señalar que dichos mecanismos, salvo contadas excepciones, no pasan airosos ni el *test* de la representación e igualdad política ni el *test* de la legitimidad, lo que sumerge a estos espacios en una crisis del modelo. Es importante dejar

---

<sup>7</sup> Ver cita No. 1.

claro que existen excepciones a la crisis de la oferta institucional de participación ciudadana en la gestión pública, entre las cuales se destacan la estrategia de concertación y deliberación del presupuesto y de la política cultural en los niveles local y distrital mediante los Consejos de Cultura locales, impulsada por el antiguo Instituto Distrital de Cultura y Turismo (Idct), y algunas experiencias de gobiernos escolares puestas en marcha en varias localidades de Bogotá (Velásquez, 2003, 406).

### **El test de la representatividad**

Para arrancar, es preciso señalar que las instancias de participación ciudadana que se han abierto en la gestión pública no han permitido una participación representativa ni balanceada. Hay que dejar en claro que la igualdad política expresada en el principio de “un individuo, un voto” no puede ser asegurada en ninguno de los treinta espacios creados. Aclarada esta limitación, inherente a todos los espacios de participación, conviene señalar que el déficit de representación de dichas instancias está relacionado con diversos factores. Por un lado, los diseños institucionales han preferido la creación de espacios con una representación asociativa muy limitada y con reglas que favorecen una representación desbordada de funcionarios y autoridades públicas; por otro lado, amplios sectores y asociaciones del tejido social quedan por fuera de las instancias de participación debido a las limitaciones que se imponen en el número de representantes que se permiten y al carácter cerrado de las mismas; finalmente, se trata de escenarios donde no hay preocupación por el déficit de organización que reina en la ciudad.

En el caso del Consejo Territorial de Planeación Distrital (Ctpd), instancia de carácter consultivo destinada a orientar la discusión en torno del plan de desarrollo distrital y emitir un concepto sobre el mismo, se ha favorecido una representación corporativa o asociativa y una representación sectorial en la que cada grupo presenta sus demandas y defiende a sus líderes. El diseño institucional y las prácticas participativas y organizativas que se adelantan en el seno del Consejo impiden la configuración de un proceso de representación

territorial de nivel distrital, que supere las demandas de grupo y los liderazgos personalistas. El Consejo está conformado por 67 miembros distribuidos de la siguiente forma: Juntas Administradoras Locales (20), gremios económicos (4), sectores sociales (4), sector educativo (2), sector ambiental (2), sector comunitario (3), mujeres (2), afrodescendientes (1), indígenas (1), consejos distritales (8) y consejos de planeación locales (20). La armadura de tal participación se hace mediante la postulación de ternas por parte de las diferentes organizaciones.

Este esquema de conformación del Ctpd tiene diversos efectos perversos. Por un lado, ha estimulado el empleo de lógicas de corte oportunista: basta convocar a varias organizaciones y postularse como representante de ellas. Si a esto se le suma que no se establece ningún criterio de validación o valoración del grado de legitimidad de las organizaciones, ni de las formas de selección de los representantes, se incrementa el riesgo de que, una vez abierto el proceso de conformación, los puestos puedan ser copados por intereses de sectores minoritarios y reproduzcan entonces las pautas de exclusión social, como sucede ordinariamente. Este tipo de representación se ha visto afectado por el mal del faccionalismo, entendido como el predominio de intereses particulares y específicos o de grupos de profesionales en los espacios de participación. Por otro lado, cuando aparecen líderes que intentan impulsar procesos de representación distrital, se ven enfrentados a expresiones de carácter clientelista o grupal. Si a esto se suma que la configuración del Ctpd no ha garantizado que los sujetos tradicionalmente excluidos de la política de la ciudad accedan a él o se sientan representados por las figuras que lo integran, no puede considerarse que se trata de una instancia que reduce con efectividad las desigualdades políticas que exhibe la ciudad, y menos aún que recoge la opinión ciudadana mayoritaria en torno del plan de desarrollo.

Si se analiza la composición de las diferentes instancias de participación sectorial y poblacional hay que señalar que los diseños institucionales y las normas que los han creado no aspiran a ser representativos del tejido social, no buscan reducir el déficit organizativo de la población bogotana y han terminado por

asegurar una sobre-representación de funcionarios y autoridades de las diferentes secretarías y entidades descentralizadas del Distrito. La representación de los sectores sociales, en términos proporcionales, es mínima, lo que ha llevado a que dichos espacios queden en manos de los funcionarios públicos que deseen participar y de líderes profesionales de la participación, que difícilmente pueden ser representativos de las voces ciudadanas<sup>8</sup>. Un problema adicional de representación, que no solo se presenta en estas instancias sino también en las de participación distrital (el Ctpd y el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, por ejemplo), tiene que ver con el hecho de que los pocos asistentes a los órganos de participación no pueden presentarse como representativos de las entidades a que pertenecen. En esas condiciones, las instancias, tal como han venido conformándose, corren el riesgo de atentar contra el principio de la igualdad política y reproducen las desigualdades políticas de la ciudad, incumpliendo con uno de los objetivos centrales de los espacios de participación en la gestión pública.

Respecto de las instancias locales de participación ciudadana, en particular los Consejos Locales de Planeación y los “encuentros ciudadanos”, a pesar de ser espacios que ostentan un mayor grado de representatividad, ya que abren campo a nuevos sectores sociales de las Localidades, enfrentan problemas de representatividad similares a los mencionados arriba. Los Consejos de Planeación Locales (CPL) son instancias de participación ciudadana que, junto con las autoridades de planeación (alcalde local y Junta Administradora Local), se encargan de participar en la elaboración y evaluación del plan de desarrollo económico local. Dichos consejos están integrados por gerentes de establecimientos de salud pública local, rectores de planteles educativos y representan-

---

<sup>8</sup> Un ejemplo de ello en el sector gobierno es la comisión consultiva distrital de comunidades negras, espacio conformado por “el alcalde mayor, el secretario de gobierno, un representante de los alcaldes locales, los secretarios de despacho y los directores de departamento administrativo y entidades descentralizadas”. Junto con estos funcionarios o los que asistan se da representación a “30 representantes de las comunidades negras en la ciudad”. Caso similar es el consejo distrital de discapacidad, conformado por más de catorce funcionarios de todas las Secretarías distritales y por seis representantes de ONG que trabajan con personas discapacitadas. El consejo distrital de la juventud está compuesto por un delegado de cada consejo local de la juventud. Podríamos continuar exponiendo la composición de los espacios, pero no es el propósito central de este trabajo.



tes de las Juntas de Acción Comunal, de asociaciones de padres de familia, de organizaciones juveniles, de entidades de comerciantes e industriales, de diversas ONG y de grupos ambientales. En esta composición puede observarse que algunos de “los representantes que componen el CPL cumplen funciones institucionales; este es el caso de los gerentes de establecimientos de salud pública y los rectores de los establecimientos educativos”, lo cual “plantea una contradicción en cuanto a la representación de la sociedad civil y pone sobre la mesa un conflicto entre los intereses institucionales y los intereses sociales, sin que éstos necesariamente se contradigan” (Secretaría de Gobierno, 2008, 2).

Además de eso, la representación de la sociedad civil en dichos Consejos está en cabeza de ONG y comerciantes, que en los dos últimos periodos (2001 y 2004) han copado casi el 50% de las organizaciones inscritas (Secretaría de Gobierno, 2008). Otro problema que afecta el ejercicio de representación se refiere a la información, los insumos y las condiciones de los consejeros para cumplir sus funciones de representación. Estos últimos no cuentan con “la cualificación y conocimiento específico sobre el proceso de planeación, las leyes y acuerdos, la localidad, los diagnósticos locales, la metodología para la realización de los encuentros ciudadanos, el funcionamiento y reglamentación del Banco de Programas y Proyectos”<sup>9</sup> (Secretaría de Gobierno, 2008, 3); tampoco cuentan con el respaldo de las alcaldías locales ni de la Secretaría de Gobierno.

Los encuentros ciudadanos enfrentan una diversidad de problemas que afectan la representatividad de los mismos y su impacto en la reducción de las

---

<sup>9</sup> En su artículo 13, el Acuerdo 13 de 2000 establece las siguientes atribuciones para los Consejos de Planeación Local: darse su propio reglamento; dividir el territorio de la Localidad en sectores, para la realización de los encuentros ciudadanos, procurando que cada uno corresponda a conceptos sociales y de desarrollo urbanístico homogéneo; fijar la metodología de los encuentros ciudadanos; señalar las fechas para la realización de los encuentros ciudadanos y determinar el lugar de reunión; pedir a las autoridades locales de planeación la presentación de informes sobre el avance del Plan de Desarrollo Local; recomendar a las autoridades de Planeación local los ajustes necesarios para garantizar la debida ejecución del Plan de Desarrollo Local y organizar el Banco de Proyectos Local.

inequidades políticas. El informe de investigación sobre los encuentros ciudadanos de 2004 señaló varias limitaciones, entre ellas el hecho de que la mayoría de las localidades no realizó encuentros ciudadanos de concertación y decisión entre autoridades y ciudadanos, lo que amenazaba la representatividad de los mismos. Uno de los principales problemas que enfrentan los encuentros ciudadanos y el proceso de planeación participativa de las Localidades del Distrito estriba en que amplios sectores sociales no tienen acceso a dichos espacios, lo que cuestiona todavía más la representación de los mismos.

Tal déficit de representación de las localidades aparece vinculado a varios factores: la persistencia de las desigualdades económicas que reina en la ciudad, los bajos niveles de organización y los altos índices apatía frente a la política y la segregación territorial. No puede olvidarse que parte de la deficiente representación social que afecta a estos escenarios de participación está vinculada al déficit cuantitativo de organización de la población. Se debe tener en cuenta, entonces, que las desigualdades socioeconómicas se reproducen en el nivel político, no solo porque es probable que los sectores populares dispongan de menos recursos y tiempo para sostener la marcha de las organizaciones, sino igualmente porque están menos informados y tienen menores oportunidades de participar.

### **El test de legitimidad: logros alcanzados en la profundización de la democracia participativa**

El segundo *test* está relacionado con la legitimidad de las instancias de participación. Dicha legitimidad puede ser evaluada en función de cuatro variables: a) la capacidad de transformar las prácticas clientelistas y corporativistas presentes en las diferentes formas de mediación social que se pongan en marcha en la ciudad; b) la capacidad de reducir las asimetrías de información y de poder existentes entre la tecnocracia y funcionarios, por un lado, y la ciudadanía, por el otro; c) la capacidad de despertar procesos deliberativos como base para la toma de decisiones; d) la capacidad de activar y fortalecer procesos y dinámicas de acción colectiva, de movilización ciudadana autónoma. En

esta sección, se mencionan algunas ideas sobre los impactos de las instancias de participación ciudadana y su comportamiento en los últimos quince años frente a cada una de las dimensiones mencionadas<sup>10</sup>.

### **No transforman relaciones de clientela**

Una primera evidencia es que uno de los efectos de las instancias de participación ciudadana en la gestión pública ha sido la creación (en muchas de estas instancias) de una “capa de profesionales de la participación” o la reproducción de comportamientos y relaciones corporativas y clientelistas en los líderes sociales que terminan concibiendo dichos espacios como mecanismos para favorecer intereses personales o de grupo frente a los funcionarios o políticos de turno. La mayor parte de las instancias de participación creadas en la última década no han logrado modificar el modelo de relaciones clientelista, paternalista y jerárquico entre el Estado y la sociedad, que sigue instalado en el seno de las Secretarías, las entidades descentralizadas y las instituciones del nivel local. Aunque los procedimientos corporativos y clientelistas son rechazados, eso ocurre de labios para afuera y no en la práctica cotidiana, donde tales expresiones siguen presentes. Por ejemplo, en una de tantas evaluaciones, al hacer alusión a los *copagos*<sup>11</sup>, uno de los espacios de participación que funcionan en el campo de la salud, se afirma que los líderes sociales presentes en ellos los utilizan para tener acceso a médicos y hospitales y para favorecer a familiares y amigos, práctica en la cual salen primando los intereses particulares sobre los colectivos. Además, buena parte de las organizaciones sociales y las instituciones (Juntas de Acción Comunal, rectores de establecimientos educativos, organizaciones de comerciantes, gerentes de establecimientos de salud pública, ONG, entre otras) concurren a las instancias de participación ciudadana para la planeación local (consejos de planeación locales y encuentros ciudadanos) pero están estructuradas y operan bajo criterios clientelistas, jerárquicos o pater-

---

<sup>10</sup> Estas hipótesis se fundamentan en entrevistas y en algunos estudios dispersos.

<sup>11</sup> Comités de participación comunitaria en el sector de salud.

nalistas, y en más de una ocasión abrigan concepciones mercantiles en la búsqueda de recursos financieros.

En lo local, no pocos de los “encuentros ciudadanos” y los Consejos de Planeación continúan aferrados a las influencias clientelistas y corporativistas presentes en las Localidades. Siguen siendo lugares adonde se va exclusivamente para conseguir recursos, para presentar demandas, para sacar algún provecho particular, y no para construir visiones y enfoques de desarrollo local que planteen demandas más integrales a las autoridades locales y a las instituciones distritales. Los ediles y los líderes de las maquinarias partidistas de la ciudad han mostrado eficacia en la utilización y captura de dichos espacios de participación. Hay organizaciones y dirigentes sociales que establecen acuerdos y lazos con los ediles o los funcionarios del gobierno para asegurar recursos que atiendan a sus necesidades específicas o para mediar en favor de intereses particulares; estos lazos impiden impulsar acciones colectivas que integren a las diferentes organizaciones de los consejos en la presentación de sus demandas.

Se podría señalar que las organizaciones y los líderes que alientan expectativas diferentes frente a estos espacios son una minoría, y que ellos no suelen ser vistos como espacios para incidir en el desarrollo local y transformar las relaciones de poder.

### **Capacidad limitada para reducir asimetrías de poder**

Una segunda evidencia revela que las instancias de participación ciudadana en la gestión distrital y local creadas en la última década no han logrado transformaciones en las relaciones de poder entre la población y los funcionarios y técnicos del Distrito, ni en las asimetrías informativas entre ellos. Tales instancias y espacios no logran implantar cambios en las relaciones de poder, por diversas razones: a) en primer lugar, no transforman el poder, porque fragmentan en forma excesiva las dinámicas de participación ciudadana; b) en segundo lugar, no eliminan las asimetrías de poder, porque en todos los casos cumplen solo funciones de asesoramiento y consulta, mas no de decisión, y

por ello no están en capacidad de disputar poderes. Aunque no existen investigaciones sobre el grado de receptividad de las consultas que se emiten en los espacios de participación, se conocen numerosas experiencias en las cuales las consultas no suelen tener receptividad en los funcionarios y directivos, y cuando la tienen pronto es abandonada por quienes los reemplazan; c) en tercer lugar, la transformación del poder no es posible porque se trata de espacios que se imponen uniformemente desde el centro, en su mayoría por legislación nacional y no distrital; no nacen de la comunidad ni responden a pactos concertados en el Distrito; d) finalmente, son espacios que no cumplen la función de otorgar poder, por cuanto sus decisiones y opiniones no están orientadas a determinar las acciones y prioridades de los funcionarios y de las Secretarías o entidades descentralizadas donde funcionan. Se trata de un modelo que disciplina, que insiste en el papel instrumental de las organizaciones, en su labor de colaboradores, de coproductores. Se observa una tendencia que goza de fuertes incentivos y está encaminada a desactivar la capacidad crítica y reivindicatoria, la autonomía de las organizaciones de base. Salvo contadas excepciones –como ocurre con algunos gobiernos escolares y consejos de cultura–, los líderes sociales y sus opiniones obran al margen de la prioridad de los presupuestos y de las dinámicas de formulación de las políticas urbanas de cada institución.

Se suele afirmar que los “encuentros ciudadanos” de orden local constituyen una herramienta para reducir las desigualdades de poder entre ciudadanos y ediles; no obstante, hay que dejar en claro que las Juntas Administradoras Locales (JAL) y los ediles son quienes tienen el poder real de impulsar y definir el presupuesto local, independientemente de los esfuerzos que se hagan para entregar dichas facultades a los encuentros ciudadanos. Existen restricciones constitucionales e institucionales que impiden que los espacios del nivel local, como los encuentros ciudadanos y los Consejos de Planeación Locales, se conviertan en escenarios de participación con poder real sobre la planeación y la distribución del presupuesto local y como instrumentos para reducir las desigualdades políticas.

Si se analiza el recorrido de las normas, la historia es clara. El Decreto 739 de 1998, que creó los Encuentros Ciudadanos, les asignó amplias funciones

y facultades: conciliar el contenido del plan de desarrollo en relación con los proyectos de gran impacto y las propuestas estratégicas zonales; conciliar los proyectos que formarán parte de las propuestas estratégicas zonales y del presupuesto anual de la Localidad; priorizar los proyectos que se inscribirán en el Banco de Programas y Proyectos<sup>12</sup> y realizar el control social a la ejecución del plan de desarrollo (Secretaría de Gobierno, 2004, 37-38). En materia presupuestal los encuentros tenían la función de conciliar con las JAL los proyectos que se incluirían en el presupuesto, con base en criterios de necesidades básicas insatisfechas. La creación de los Encuentros Ciudadanos en 1998 representó un intento de abrir espacios a la ciudadanía y a la comunidad de las Localidades a fin de que participaran en la planeación y distribución del presupuesto local y aumentaran por esta vía su influencia frente a figuras e instancias delegativas, como las JAL y los ediles. Ese esfuerzo fue desmontado por el Decreto 518 de 1999, durante la administración Peñalosa, pues los encuentros dejaron de tener la función de conciliar los contenidos de los planes locales y pasaron a ser espacios cuya función era proponer a las JAL y a los alcaldes locales iniciativas ciudadanas relacionadas con el proyecto de plan de desarrollo, por lo cual tales autoridades quedaron libres de aceptar o rechazar dichas propuestas (Secretaría de Gobierno, 2004, 40). Posteriormente, el Acuerdo 13 de 2000 intentó de nuevo asignar una capacidad vinculante a los Encuentros Ciudadanos, al señalar que “son la oportunidad para que la comunidad, en diálogo con las autoridades y las instancias de planeación local, defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo”<sup>13</sup>.

El Acuerdo 13 de 2000, a pesar de su intento de otorgar mayor poder de decisión a la ciudadanía en la formulación y adopción de los planes locales, entra en conflicto con los preceptos constitucionales al asignar a los Consejos de Planeación Locales y a los Encuentros Ciudadanos funciones que la Constitución confiere a las JAL. La Constitución del 91 delegó el poder de decisión

---

<sup>12</sup> Artículo 23 del Decreto 739 de 1998.

<sup>13</sup> Artículo 12 del Acuerdo 13 de 2000.

de la planeación local en una instancia delegativa, representativa y electiva, las Juntas Administradoras Locales (art. 324), y asignó a éstas la función de distribuir y apropiar los recursos del nivel local. En relación con la planeación, la función de las JAL es la de adoptar el plan, función que no corresponde ni a los Consejos ni a los Encuentros Ciudadanos, a pesar de las decisiones vinculantes. Si bien las JAL son una instancia cercana a los ciudadanos, no son una asamblea de ciudadanos. Por mandato constitucional, los Encuentros Ciudadanos no son responsables de la planeación local ni municipal, porque no fueron diseñados como un espacio de participación (garantizado por la Constitución) para hacer efectiva la democracia participativa. Así, aunque en los Encuentros Ciudadanos se definan las prioridades del desarrollo local que van a ser financiadas con el presupuesto local, son los ediles –como figuras de carácter representativo– los que tienen la última palabra.

### **No impulsan procesos deliberativos**

Una tercera hipótesis sostiene que estas instancias no están diseñadas para impulsar procesos deliberativos entre los posibles afectados por las decisiones y que no originan las condiciones para una deliberación incluyente. El compromiso con la deliberación se fundamenta en el reconocimiento de que hay diferentes posiciones de valor y diversas visiones en conflicto que afectan la elaboración de las políticas públicas, que no solo deben ser escuchadas sino resueltas a través del diálogo, antes que mediante la negociación, la imposición tecnocrática o la simple elección de gobernantes. Las instituciones de participación ciudadana han sido diseñadas para obtener información y conocimiento de pocos sectores o de actores especializados, o han sido pensadas como espacios de consulta para ganar legitimidad gubernamental; no han sido diseñados para promover el diálogo y la deliberación. Con ello, han perdido la oportunidad para construir consensos, y en muchas ocasiones han reforzado las asimetrías de la representación social.

Es el caso de muchas de las experiencias de participación en campos sectoriales como la salud, los servicios públicos y la educación, que han puesto el

énfasis en las funciones administrativas y consultivas de la participación social, o en los objetivos de mayor efectividad de las decisiones, con lo cual ha habido muy pocas probabilidades de que opere una redistribución del poder a favor de la sociedad o que se impulse un diálogo amplio en torno a la mejor política. Varios estudios (Velásquez y González, 2003) han mostrado que los estratos medios y altos de la población son los que más intervienen en las instancias de participación ciudadana, y los sujetos sociales y profesionales que disponen de saberes técnicos especializados suelen ser los que utilizan y hacen oír su voz en estos espacios.

El recurso a la deliberación alrededor de fines o valores, o como mecanismo de consulta, constituye una herramienta certera para mitigar las asimetrías informativas y las desigualdades sociales en la distribución de los saberes, para aprovisionar a todos del mismo medio de influencia: sus opiniones y sus argumentos (Cunill, 2007, 184). La deliberación proporciona a los ciudadanos un medio de influencia porque no apela a la fuerza sino al predominio de la racionalidad comunicativa en la participación ciudadana, frente a la racionalidad instrumental.

La deliberación exige una serie de condiciones para la competencia comunicativa que permiten cumplir el *test* de la representatividad y la legitimidad. Tales condiciones son: a) accesibilidad e inclusividad en los ejercicios de deliberación de todos aquellos que potencialmente son afectados por las decisiones, para que puedan expresar la opinión, y acceso a la información relevante para formarse una opinión informada, cosa que puede satisfacer mejor el *test* de la representatividad; b) discrecionalidad y disponibilidad de rectificar las opiniones; c) receptividad a las opiniones, cosa que satisface el *test* de la legitimidad. En la medida en que la deliberación implica poner en juego la racionalidad comunicativa, puede constituir un recurso de influencia al servicio de la participación ciudadana. Y si existen mecanismos de receptividad efectivos es posible que se contrarresten las asimetrías de la información.



## **Débil capacidad de activar y fortalecer expresiones de acción colectiva e impulsar a los ciudadanos a participar**

Una cuarta debilidad de los espacios de participación de la administración distrital es su débil capacidad de activar procesos y dinámicas de movilización ciudadana. Es un problema que afecta a la oferta institucional de participación en la gestión pública enderezada a superar el escaso interés participativo de la población. Hay que reconocer que en la ciudad se observa un débil compromiso y falta de voluntad para participar, a pesar de que existen nuevas modalidades de acción colectiva, como se analizará más adelante. En cuanto a la planeación local, a pesar de que la participación en los Encuentros Ciudadanos de la última década ha aumentado en términos numéricos, el informe de la Secretaría de Gobierno sobre el proceso de planeación de 2004 señala que los niveles de participación ciudadana siguen siendo bajos frente al potencial de la población mayor de edad que está en condiciones de participar (Secretaría de Gobierno, 2004). Varios factores pueden explicar el escaso interés que la ciudadanía y muchas organizaciones muestran respecto de los Encuentros Ciudadanos. La escasa participación queda atrapada por la pugna de los proyectos, o enredada en la defensa de la atomización de los mismos. Se observan una elevada dependencia administrativa y el clientelismo político de algunos de los actores involucrados; el desconocimiento de los espacios por parte de la población; la mala percepción frente a la efectividad de los mismos; la interferencia de intereses técnicos, corporativos y electorales; el hecho de que no funcionan como espacios de encuentro y deliberación sino de pugna por la defensa de proyectos específicos; la colusión de normas que le quitan efectividad, y las dificultades de agregación de propuestas ante la falta de claras reglas del juego.

En el escenario local prima la dispersión de la participación en una multiplicidad de expresiones que pugnan entre sí para incidir en los recursos, sin que exista una dinámica que los aglutine. La participación ocurre a través de mecanismos como las Comisiones Locales de Planeación, las JAL, las JAC, así como las reuniones con gremios y organizaciones económicas, el Consejo

Territorial de Planeación y las ONG. Son muchos actores con poca incidencia en consensos y acciones colectivas estables.

## **Nuevas expresiones de democracia participativa y ciudadanía activa en Bogotá. Condiciones de formación e impacto**

Un rasgo de la democracia en Bogotá es la emergencia en la última década de una diversidad de nuevas modalidades de ciudadanía activa y acción colectiva urbana, las cuales le han dado un nuevo significado a la democracia participativa porque han permitido la lenta configuración de una esfera pública no institucional y el desarrollo de una sociedad civil relativamente más autónoma y pluralista, a pesar de que falta mucho por recorrer en esta dirección. Gracias a estas nuevas formas de sociedad civil y a la configuración de una esfera pública no institucional en la que una diversidad de agentes (asociaciones, ciudadanos, pobladores, barrios, medios de comunicación, universidades, ONG, nuevos movimientos sociales urbanos y organizaciones populares) deliberan en torno a los asuntos públicos de la ciudad, la democracia viene alcanzando lentamente un carácter participativo en la capital del país.

### **La nueva ola de acción colectiva en Bogotá: la responsabilidad social, el ambientalismo popular y la defensa de la diferencia**

La nueva ola de movilización ciudadana surgida en la última década en Bogotá por fuera de la oferta institucional de participación ciudadana está configurada por diversas expresiones de acción colectiva<sup>14</sup>. Una primera expresión son las formas de responsabilidad social (“*social accountability*”) relacionadas

---

<sup>14</sup> Aquí no se analiza la creciente asociatividad en torno a organizaciones de carácter religioso, porque ese es un tema de otra investigación. Hay que señalar que, aunque las nuevas iglesias constituyen la forma más extendida de asociatividad en la ciudad, se orientan a fortalecer valores religiosos familiares y comunidades cerradas, con principios morales en ocasiones poco pluralistas y excluyentes frente a una ética secular. Su orientación está dirigida a fortalecer lazos familiares y comunitarios antes que a configurar un ciudadano virtuoso preocupado por la problemática de la ciudad.

con ejercicios de control social y que se mueven en diferentes ámbitos. Unas están orientadas al monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión pública y a la exigencia de rendición de cuentas; otras, a ejercicios de control social dirigidos a velar por la transparencia de los procesos electorales, y un tercer grupo hace relación a la observancia del cumplimiento de las obligaciones de las agencias estatales en materia de derechos humanos y a la denuncia de los abusos cometidos por las instituciones del Estado y de la sociedad<sup>15</sup>. Una segunda expresión la constituyen los movimientos y acciones colectivos impulsados por comunidades, organizaciones de pobladores, barrios, asociaciones y organizaciones de los sectores populares, ONG, jóvenes, etc., y que de una u otra forma se pronuncian en defensa de territorios ambientales (humedales, cerros, cuencas de ríos, etc.) y contra grandes proyectos y obras de degradación, destrucción o deterioro ambiental auspiciados por el modelo de crecimiento y desarrollo urbano que se aplica en la ciudad y contra los procesos de exclusión que viene ocasionando la especulación con el precio del suelo urbano<sup>16</sup>. Una tercera expresión de la nueva ola de movilización bogotana está conformada por las iniciativas y los movimientos ciudadanos que rechazan los ideales de asimilación e integración presentes en la cultura urbana de la capital, denuncian las diferentes modalidades de discriminación por razones de sexo, raza, edad u opción sexual y abogan por el reconocimiento de las diferencias e identidades de grupo y por un pluralismo cultural democrático.

Estas nuevas modalidades configuran una democracia participativa que se desenvuelve “en el ámbito de la demanda social o en una esfera pública no estatal”<sup>17</sup> y no emanada de la oferta institucional, que vincula la racionalidad

---

<sup>15</sup> Esta renovación asociativa y acción colectiva en torno al control social de los gobernantes y sus políticas ha sido llamada también como nuevas “modalidades de accountability social” por autores como Peruzzotti (2001) e Izunza y Olvera (2006). El “accountability social” son acciones, expresiones y mecanismos de control (no electoral) de las autoridades públicas y de la gestión pública que son impulsadas por asociaciones y movimientos ciudadanos en el seno de la sociedad civil.

<sup>16</sup> Se deja por fuera de este análisis una diversidad de iniciativas ciudadanas y procesos sociales de protesta de carácter local que plantean demandas específicas en torno al mejoramiento de la calidad de la educación, la legalización de predios y la mejora de viviendas, la reducción de la inseguridad, mejoras en las condiciones de movilidad ante el mal estado de las vías, el caos del tráfico vehicular, el mal servicio de transporte, entre otros.

con la participación, debido a que tienen un fuerte componente deliberativo y se orientan a disputar las decisiones de los representantes electos y de sus funcionarios.

### **Nuevas modalidades de control social y rendición de cuentas**

Una expresión de democracia participativa es el surgimiento y expansión de prácticas y modalidades de responsabilidad social o experiencias de control social y rendición de cuentas, lideradas por organizaciones gremiales, asociaciones, redes sociales, universidades, medios de comunicación y entidades de profesionales, grupos de ciudadanos y movimientos sociales. Las prácticas y ejercicios de control social que proceden de la sociedad civil representan una de las diversas formas de politización basadas en la sociedad civil y hacen referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas a demandas y exigencias de rendición de cuentas en múltiples ámbitos y esferas temáticas y frente a diversas instituciones, políticas y funcionarios (Peruzzotti, 2006, 246).

En el diverso abanico de iniciativas que lideran las experiencias y las prácticas de control y responsabilidad social en la ciudad se pueden identificar cuatro grandes actores que las promueven e impulsan: a) asociaciones, organizaciones, ONG y redes altamente profesionalizadas e independientes, o bien vinculadas a sectores gremiales o universitarios que ejercen un control de carácter permanente; b) organizaciones o movimientos sociales, coyunturales o permanentes, que se sienten afectados por políticas estatales o conflictos urbanos; c) medios de comunicación de masas y periodismo independiente; d) agencias de *accountability* horizontal de la ciudad (Contraloría, Personería y Defensoría), así como la Veeduría Distrital<sup>18</sup>. Estos actores han venido impulsando diferentes experiencias de control social y exigido de una u otra forma

---

<sup>17</sup> El concepto del ámbito de la demanda social hace referencia a un espacio público no estatal, es decir, que está por fuera de las instituciones estatales.

<sup>18</sup> Aquí no se analizan las experiencias de control social desarrolladas por iniciativa de entidades del Distrito en el marco de programas y políticas públicas, ni aquellas que han sido lideradas por las instancias de participación ciudadana en la administración.

rendición de cuentas a los funcionarios e instituciones distritales; configuran así una acción colectiva de responsabilidad social y crean condiciones para una nueva relación entre representantes y funcionarios, por un lado, y ciudadanía, por el otro. Es una nueva relación que implica que los primeros deben rendir cuentas de sus acciones, y en ocasiones pierden discrecionalidad para actuar sin acudir al principio de la publicidad y la racionalidad en la justificación de sus decisiones, y deben asumir actitudes más receptivas de las demandas y voces ciudadanas.

### ***Control social vinculado a elites del Distrito***

Un importante actor de responsabilidad social está constituido por una red de organizaciones y agencias altamente profesionalizadas, ONG y alianzas de sectores empresariales que forman parte de los sectores de elite de la sociedad civil bogotana. Los programas, iniciativas y propuestas que han venido impulsando estos agentes están guiados por una visión sistémica que apunta a despertar respuestas a problemas que son percibidos como estructurales o de vieja data.

En el último decenio se ha venido promoviendo una serie de iniciativas de control social, de seguimiento y monitoreo y de exigencia de rendición de cuentas en torno a diversas problemáticas. Unas son las experiencias de monitoreo y seguimiento de la gestión pública o de políticas públicas específicas. En este terreno pueden destacarse dos experiencias: el proyecto “Bogotá cómo vamos”, que es una iniciativa de la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá para hacer seguimiento y monitoreo al desempeño de las políticas y programas de la Alcaldía distrital y a su impacto en la calidad de vida, de acuerdo con las metas de los planes de desarrollo y la evolución de la opinión ciudadana. El proyecto ha perfilado mecanismos de evaluación y comunicación y en ocasiones intenta abrir espacios de diálogo para contrastar los resultados con la opinión de expertos y ciudadanos, a fin de evaluar el desempeño de la alcaldía. Otro caso es el de “Concejo cómo vamos”, una iniciativa de la Cámara de Comercio que hace

seguimiento a la actividad de control político emprendida por el Concejo de la ciudad. En un segundo escenario aparecen las experiencias de control social y vigilancia sobre la transparencia de los procesos electorales, campo donde tiene importancia el surgimiento de la Misión de Observación Electoral (MOE). Es una red social o amplia plataforma que surge en 2006 por iniciativa de un grupo de ONG, organizaciones sociales, sindicales y gremiales y la prensa, y que pretende monitorear todas las etapas del proceso electoral para fomentar elecciones libres, limpias y transparentes en la ciudad y en el país. La MOE denunció diferentes irregularidades cometidas en Bogotá durante las elecciones de 2007. Tales experiencias de responsabilidad social configuran un modelo que cuenta con una amplia autonomía frente a las autoridades gubernamentales.

### ***Control social vinculado a las agencias de responsabilidad horizontal***

Un segundo tipo de *accountability* social está relacionado con las veedurías ciudadanas y los ejercicios de control social que son apoyados o impulsados por instituciones de control horizontal, como la Contraloría y la Personería distritales, o bien por la Veeduría, y que buscan exigir rendición de cuentas, proteger el patrimonio público y defender derechos individuales y colectivos de la ciudad, entre otros objetivos. En este campo hay dos opciones. Por un lado, pueden ser experiencias e iniciativas que provienen de demandas de la ciudadanía o de comunidades organizadas y que son apoyadas por estas agencias. Se trata de experiencias que cuentan con mayor autonomía: veedurías que se activan a partir de demandas colectivas que surgen como iniciativa de asociaciones o grupos de ciudadanos de la sociedad civil, pero que para presentar sus demandas y sus quejas se apoyan en instituciones estatales como la Contraloría, la Personería y la Defensoría.

Como una segunda opción aparecen los ejercicios y experiencias de veeduría promovidos desde las mismas instituciones pero que usualmente cuentan con menos autonomía e impacto. Hay que reconocer, sin embargo, que en los últi-

mos cuatro años la Contraloría Distrital ha venido impulsando una estrategia orientada a apoyar diferentes iniciativas ciudadanas en materia de control social, lo que terminó por fortalecer diversas asociaciones y procesos colectivos de responsabilidad social ya existentes, de los cuales el más relevante son las asociaciones y movilizaciones en torno a la defensa del patrimonio ambiental de la ciudad, como se analizará en la siguiente sección. Ellos han hecho énfasis en apoyar procesos preexistentes en este campo, y una de las políticas más novedosas y exitosas en materia de impulso del control social es el “mandato verde” de la Contraloría Distrital. Caso diferente ha revestido la política de la Veeduría Distrital, que ha orientado sus acciones a fomentar nuevas modalidades de control social<sup>19</sup>.

### ***Control social vinculado a movimientos sociales y al periodismo***

Paralelamente con las modalidades de control social arriba mencionadas es importante destacar el surgimiento de un abanico de movimientos sociales y acciones colectivas específicas en torno a los conflictos urbanos provocados por el modelo de desarrollo de la ciudad y sus efectos perversos en el aumento del deterioro ambiental, la segregación territorial y la persistencia de los problemas de movilidad y de calidad de la educación pública, entre otros, así como en torno de los efectos del conflicto armado interno. Estos movimientos tienen efectos importantes en la activación del control

---

<sup>19</sup> La Veeduría Distrital de Bogotá surgió como un órgano de control preventivo destinado a prevenir las prácticas de corrupción en la administración distrital y local y a subsanar las irregularidades. Constituye una institución de naturaleza mixta, entre órgano de control e instancia asesora dependiente de la Alcaldía distrital en la lucha por prevenir la corrupción, defender la moral pública de la administración distrital e impulsar y apoyar el control social. Desde su surgimiento ha tenido una autonomía limitada y cada dirección le ha venido imprimiendo su sello, sin que se haya consolidado un perfil estratégico definido. La acción de la Veeduría ha estado orientada por cuatro grandes ejes: a) impulsar ejercicios de veedurías a la contratación con el propósito de tornar más transparentes los procesos y las gestiones; b) atender quejas y reclamos de los ciudadanos y trasladarlos a las instituciones responsables; c) impulsar y apoyar ejercicios de control social en las localidades con el fin de hacerle seguimiento a la gestión local; y d) fortalecer los procesos de control interno. Hay que señalar que el impacto de las diferentes administraciones y de los diferentes ejercicios es desigual; se trata de una institución de autonomía limitada y con falta de continuidad en sus políticas, lo que ha debilitado los impactos del control social que impulsa.

social, que analizaremos en la siguiente sección. A su lado aparecen las nuevas modalidades de periodismo y comunicación alternativa surgidas en las localidades. En este terreno hay experiencias importantes de medios de comunicación y periodismo comunitario que vienen actuando no solo como sostén de reclamos o denuncias cívicas, sino también como propuestas y quejas propias. Se trata de medios de comunicación independientes que traslucen sensibilidad frente a conflictos, expresiones y movilizaciones sociales. Una experiencia novedosa en este campo son los procesos de fortalecimiento de la comunicación comunitaria que funcionan en la localidad de Kennedy.

### **El “ambientalismo popular” y la defensa de otro modelo de ciudad**

Un segundo eje de movilización ciudadana está relacionado con las acciones que plantean reivindicaciones ambientalistas emanadas de sectores bogotanos populares y medios y que aspiran a contener, denunciar y corregir las formas de relación destructivas entre las modalidades de desarrollo urbano y el entorno natural. En esta sección pretendemos señalar que una de las expresiones más vivas de la democracia participativa en la ciudad está relacionada con el “ambientalismo social” o popular. La definición de ambientalismo que se acoge aquí es la planteada por Manuel Castells para hacer alusión a “todas las formas de conducta colectiva que, en su discurso y práctica, aspiran a corregir las formas de relación destructivas entre la acción humana y su entorno natural, en oposición a la lógica estructural e institucional dominante” (Castells, 2003, 2001).

El ambientalismo social o popular es solo una corriente del ambientalismo en la ciudad, que puede caracterizarse como una nueva forma de movimiento descentralizado, multiforme, articulado en red, que aspira a corregir las formas de relación destructiva entre la acción humana y urbana y su entorno natural y se opone a la lógica de desarrollo urbano y crecimiento que destruya la estructura ambiental principal de la ciudad.



Sin pretender hacer un análisis riguroso de las diferentes corrientes, en Bogotá pueden identificarse cinco tipos de ambientalismo<sup>20</sup>. Un primer tipo, el ambientalismo de elites (académicas y de expertos), se muestra preocupado por la conservación y defensa de los ecosistemas. Un segundo tipo lo conforma el “ambientalismo de ONG” y de “organizaciones sociales” impulsadas en un contexto de desmonte del Estado, con el fin de prestar servicios ambientales y cumplir funciones que este último deja de tener; se trata de un movimiento que trabaja estrechamente con las instituciones distritales encargadas de la gestión ambiental, que se mueve en torno a contratos de servicios ambientales y no tiene bases sociales ni promueve una participación activa de la población. Un tercer tipo, “el ambientalismo social o popular”, se organiza alrededor de la defensa de “territorios ambientales”<sup>21</sup> de la ciudad, y un cuarto tipo es “el

<sup>20</sup> La identificación de las corrientes del ambientalismo en la ciudad es producto de un análisis efectuado con líderes del ambientalismo popular en el primer taller sobre el ambientalismo popular en Bogotá realizado el 8 de mayo de 2008 en el Cider. Los dirigentes que participaron fueron Fernando Gómez (representa al territorio ambiental del Borde Norte de Bogotá, conformado por Engativá y Suba), Herman Martínez y Federico Mora (equipo ambiental de Agenda Bogotá), Natali Salazar y Andrés, miembros activos de Biosigno y Red Juvenil Territorio Sur de Usme. Acta de Taller, Cider, 8 de mayo, 2008.

<sup>21</sup> El concepto de territorios es entendido, no como unidades político-administrativas sino como espacios dinámicos, geográficos, sociales, que comparten ecosistemas e historias, luchas y una cultura operante en diversas Localidades del Distrito Capital. En la página web del Observatorio Ambiental de Bogotá, de la Alcaldía Distrital, se utiliza también el concepto de “territorios de gestión ambiental participativa”. Allí se señala que los territorios son “una construcción social, resultado de las múltiples relaciones que construimos individual y colectivamente, en diálogo o no con la naturaleza, y que vuelven visibles formas de pensamiento o cosmovisiones a partir de las cuales se construyen significados y formas de apropiación de los espacios y tiempos que los conforman, definiendo además las maneras de afectar, influenciar o regir a las personas, los fenómenos y las relaciones, delimitando y controlando una área geográfica. Por eso el territorio, además de ser una construcción social, es un instrumento político. El territorio debe ser comprendido y analizado con una visión histórica, dado que en él se plasman las acciones del pasado, se vislumbran las tendencias y se expresa la realidad concreta en que nos movemos. Así mismo, sobre el territorio ha de construirse un futuro común, lo que requiere visiones prospectivas compartidas de mediano y largo alcance. La dimensión ambiental se hace mucho más aprehensible si la entendemos desde su perspectiva territorial, porque no solo da cuenta del soporte físico donde transcurre la vida sino también de la trama cultural desde la cual se tejen futuros deseables. <http://observatorio.dama.gov.co/index>. Los territorios propuestos para Bogotá son:

<b>Territorios</b>	<b>Localidades</b>
Cerros Orientales	Usme, Chapinero, Santafé, San Cristóbal, Usaquén
Humedales	Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa, Suba
Borde Norte	Usaquén, Suba y Engativá
Meso-ciudad	Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda
Fucha	San Cristóbal, Antonio Nariño, Puente Aranda, Candelaria, Kennedy, Fontibón, Los Mártires
Cuenca Tunjuelo	Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Bosa, Sumapaz, Rafael Uribe, San Cristóbal.
Páramo y ruralidad	Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Chapinero, Santafé, San Cristóbal, Suba, Bosa.
Río Bogotá	Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa, Suba.

ambientalismo político”, que, más que un movimiento en sí mismo, constituye una estrategia específica, a saber, entrar en el ámbito de la política electoral en nombre del ecologismo o del ambientalismo, intento que se materializa en alcanzar puestos en el Concejo Distrital, las JAL y los Consejos de Planeación Locales, esgrimiendo las consignas de los ambientalistas. En esta sección haremos una breve descripción y un análisis del ambientalismo popular, por su impacto en el impulso de nuevas formas de democracia participativa y deliberativa.

El ambientalismo social o popular está relacionado con una nueva ola de movilización que apareció en Bogotá en la última década, impulsada por comunidades, pobladores, barrios, veredas y redes de organizaciones populares de escala local y territorial, todos ellos en defensa de espacios y territorios ambientales. Esta ola movilizadora se configura mediante iniciativas ciudadanas y acciones colectivas de pobladores en torno de “territorios ambientales”, que encierran acciones de defensa de los espacios en los que habitan y en los que el deterioro ambiental los afecta directamente. Los procesos organizativos impulsados por demandas ambientales vienen actuando en defensa y protección de los humedales, los cerros orientales, las cuencas de los ríos Bogotá y Fucha, el “borde norte”, la cuenca del río Tunjuelo, los páramos y la geografía rural como componentes de la estructura ecológica de la ciudad y patrimonio de la humanidad<sup>22</sup>.

La nueva movilización en defensa de los territorios ambientales está conformada por diversos procesos sociales que orientan sus esfuerzos y energías en

---

<sup>22</sup> En palabras de Herman Martínez, “Estos movimientos vienen visibilizando sus propuestas ambientales, contribuyendo al diseño de un modelo de ciudad más humano, sostenible y sustentable. Impulsan la educación ambiental para desarrollar la gestión integral territorial, que permita encontrar soluciones a la contaminación del aire, el manejo de las basuras, la preservación de los cerros orientales, la contaminación del recurso hídrico, el ordenamiento de las cuencas y toda la problemática ambiental de la capital. Su lucha social dio origen al concepto de territorio ambiental y actualmente se identifican ocho territorios inmersos en la estructura ecológica principal; delinearon el esquema de participación de la Secretaría Distrital de Ambiente, al crearse la oficina de gestión ambiental territorial en la reforma administrativa aprobada en el gobierno de Luis Eduardo Garzón” (“Aportes al documento Medio Ambiente IDH Bogotá”, documento borrador, 2008, p. 1).

respaldo de diversas demandas, acciones y objetivos. Un primer proceso lo constituye la red de organizaciones y pobladores defensora de los humedales que aún perviven en el Distrito, red que ha venido orientando sus acciones a denunciar y frenar la invasión y destrucción de las rondas de los humedales por la construcción de viviendas, la ejecución de grandes proyectos viales y urbanísticos, la actividad comercial y la expansión industrial; a cuidar y velar por la preservación de la integridad física y natural de esos escenarios; a denunciar las acciones que atenten contra su integridad física o que puedan conducir a su reducción, parcelación o desmembramiento (como en los casos de vertimiento de aguas contaminadas, rellenos artificiales o construcción de barreras, diques o canales, para usos irracionales de orden residencial, comercial o institucional), así como a proteger las especies animales y la flora de los humedales (Contraloría Distrital de Bogotá, 2007, 10).

Un segundo proceso de acción colectiva está liderado por la Mesa de los Cerros Orientales, defensora de tales parajes protectores y que busca crear condiciones para garantizar la permanencia de sectores y asentamientos populares como habitantes legítimos de los cerros, así como la consolidación de sus propuestas de hábitat y vida digna. Se oponen a la especulación inmobiliaria y buscan definir una propuesta alternativa al actual modelo de ciudad, que responde a “una lógica de desarrollo centrada en el mercado, la acumulación y la propiedad”, “destruye el medio ambiente” y “desaloja y/o reubica” a la fuerza a los pobladores legítimos e históricos de sus territorios (Mesa Ambiental de Cerros Orientales, 2007, 11).

Los cerros orientales conforman la mayor área de reserva forestal del Distrito. Estructuran el sistema ecológico de la capital y articulan su recurso hídrico y los corredores ecológicos del Borde Norte, la zona de drenaje del río Bogotá, los páramos y la vida rural. Han venido siendo destruidos por las actividades ilegales de minas y urbanizaciones y por el modelo de planeación urbanística oficial (Martínez, 2008, 4). Para la Mesa, los cerros son además un hábitat legítimo que debe estar protegido frente a las maniobras de especulación con la tierra y la urbanización ilegal. Este movimiento considera que “defender los

cerros implica defender el agua”, que es “un patrimonio de los pueblos, las comunidades y la humanidad, y principio constitutivo de la vida y de nuestro planeta” (Mesa Ambiental de los Cerros Orientales, 2007, 15). La Mesa es una red de organizaciones de pobladores asentados en los cerros que integra y aglutina comunidades educativas, movimientos comunales, pobladores urbanos y rurales, equipos científicos y académicos y procesos territoriales, un conjunto de actores que ha encabezado manifestaciones, protestas, foros, encuentros, seminarios, talleres y reuniones locales, investigaciones participativas y demás espacios deliberativos en torno a los conflictos ambientales y sociales surgidos en los cerros.

Un tercer proceso es comandado por las organizaciones defensoras del territorio del río Fucha. El objetivo de esta movilización y organización es devolver a ese curso de agua sus condiciones naturales, deterioradas por el avance del proceso urbanizador. Las organizaciones que se han venido configurando en la última década son, entre otras, la Corporación Vida del Río Fucha (Corvif), el Comité Prodefensa de los Árboles del Río Fucha, Humano Ambiental, Fundación Canal del Río Seco y Colectivos de Kennedy y Fontibón, las cuales coinciden en torno a varios objetivos, entre ellos los de denunciar y revertir los procesos de deterioro y contaminación del río, realizar acciones orientadas a recuperar y preservar la cuenca y proteger los árboles y humedales situados en la ronda de la cuenca.

Un cuarto proceso es el liderado por la red de organizaciones defensoras de la restauración ecológica del río Tunjuelo y de su valle de inundación<sup>23</sup>. En 2002 y 2003, con motivo de las inundaciones del barrio Tunjuelito y de otros

---

<sup>23</sup> “La cuenca del río Tunjuelo forma parte del ecosistema de siete localidades: Usme, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Bosa y Kennedy. Al río Tunjuelo desembocan cerca de un centenar de quebradas, posee reservas forestales como el Parque entre Nubes y el Parque Los Laches. En la Cuenca se concentra la más grande explotación minera, están ubicadas las industrias de curtiembres, generadoras de alta contaminación, hay la mayor concentración de ladrilleras, chircales y carboneras, hay contaminación de los cauces por basuras y desechos e inundación de cárcavas de las explotaciones mineras que generan malos olores, zancudos y roedores” (Martínez, 2008, 4).

lugares como resultado del desbordamiento de la quebrada La Chiguaza y del desvío del cauce del Tunjuelo, se activa, fortalece y crea una diversidad de movimientos y organizaciones en torno a la demanda de restauración del río Tunjuelo y de intervención sobre los factores que intervienen en los cambios de su curso y lo afectan negativamente. La comunidad, integrada en torno a tres grandes redes de organizaciones –Asamblea Sur, Territorio Sur y Encuentro Sur–, viene reclamando una mirada hacia su territorio que vele por el mejoramiento de su calidad de vida. Para ello exige la mitigación de los impactos provocados por la operación del relleno sanitario Doña Juana y el freno de su expansión<sup>24</sup>, el manejo sostenible de la industria y la actividad minera en la zona de canteras y el fin de la expansión urbana descontrolada y la tala indiscriminada de bosques, prácticas que arrojan consecuencias perjudiciales para el río Tunjuelo, alejan sus posibilidades de recuperación y degradan la calidad de vida de los pobladores del entorno<sup>25</sup>.

Un quinto proceso está dirigido por organizaciones que trabajan para detener los procesos de urbanización en localidades ambientalmente estratégicas de la ciudad. Como señala Herman Martínez, “El proyecto de expansión del Borde Norte cuenta con 2.000 hectáreas y la expansión en Usme con 900. La capital

---

<sup>24</sup> “El relleno sanitario Doña Juana es el único sistema de disposición de residuos sólidos de la capital. Con una extensión de 450 ha. y la recepción diaria de 8.500 toneladas de basura, ha transformado el hábitat de todos los que viven en sus inmediaciones. Manejado sin el rigor científico que el tema amerita, el relleno mezcla de manera indiscriminada todo tipo de desechos, transformándose por los lixiviados en fuente contaminante del río Tunjuelito y modificando al mismo tiempo los cauces naturales de las quebradas Puente Tierra, El Botello, Hierbabuena y Puente Blanco. La emisión de gases tóxicos como el metano, amoníaco, ácido sulfhídrico y mercaptanos es otro de los peligros que sobrellevan los habitantes del sector. Decenas de familias rurales y semi-rurales han tenido que abandonar sus predios y reubicarse en la ciudad. La propuesta de la Asamblea Permanente es el cierre definitivo del basurero y su no expansión”.

<sup>25</sup> Refiriéndose a la situación de los pobladores de la zona aledaña al río Tunjuelo, un texto publicado en 2007 en la página web del Observatorio del Dama señalaba lo siguiente: “El 95% de los habitantes de la zona tiene bajos ingresos y tres localidades han sido declaradas en emergencia social por parte de la administración Garzón: Bosa, Usme y Ciudad Bolívar. La pobreza es la condición social fundamental: afecciones de salud, inasistencia escolar y analfabetismo, viviendas de baja calidad ubicadas en zona de riesgo, medio ambiental deteriorado, convivencia con actividades industriales y sanitarias de la ciudad en condiciones conflictivas. El servicio público de salud es insuficiente, así como las redes de alcantarillado en los barrios aledaños y el sistema de recolección de basuras. Hay serios problemas de contaminación ambiental. [http://observatorio.dama.gov.co/anexos/fichas/terr\\_tunjuelo.pdf](http://observatorio.dama.gov.co/anexos/fichas/terr_tunjuelo.pdf).

tiene 3.000 hectáreas sin uso urbanístico, las cuales están dispersas con mayor concentración en Suba, Fontibón y Kennedy, y dispone de 770 hectáreas urbanizadas que requieren mejoramiento integral y de 6.980 hectáreas para renovación urbana. En total son 10.750 hectáreas que se disponen (sic) para la densificación de la ciudad. Si la capital se expande al Borde Norte amenaza la reserva forestal que une los cerros orientales con el ecosistema de los humedales Torca, Guaymaral y La Conejera y el río Bogotá, causando un profundo daño a la estructura ecológica principal” (p. 6).

A pesar de la diversidad de procesos y movilizaciones locales en defensa de los territorios ambientales, todos comparten un lema común: “No al deterioro ambiental en mi Localidad, por el derecho de habitar en ella y mejorar la calidad de vida”, y unas más que otras comparten la consigna de modificar el modelo de desarrollo urbano de la ciudad, exigencia que se expresa en múltiples propuestas. De esta forma las preocupaciones inmediatas se enlazan directamente con los problemas más amplios del deterioro ambiental. Aunque las movilizaciones son locales y territoriales, no se trata necesariamente de un movimiento localista, ya que suele afirmarse el derecho de los pobladores a una calidad de vida en oposición a las dinámicas destructivas de crecimiento y desarrollo urbano que avanzan en la ciudad. Por otra parte, hay que señalar que la nueva ola de movilización no solo lucha por la defensa de estos territorios y del ecosistema de la capital, así como por la determinación de no ser desterrados y expulsados de dichos territorios ni de ser afectados por su destrucción y contaminación, sino también por su derecho a participar en la toma de decisiones sobre el uso del suelo. Demandan la extensión y profundización de la democracia participativa y deliberativa como condición necesaria para la protección y recuperación de dichos territorios, para el tránsito hacia una planificación urbana responsable, para el logro de una equidad en la distribución de las cargas del desarrollo urbano, para la configuración de una institucionalidad de gestión ambiental con autonomía y poder capaces de regular a las empresas y a los consumidores, y con capacidad de rendir cuentas al público y no a los agentes de intereses privados.

## **Las acciones colectivas lideradas por movimientos que rechazan la asimilación luchan contra diferentes formas de discriminación y exigen reconocimiento y respeto de las diferencias**

Una tercera modalidad de acción colectiva y de movilización ciudadana en Bogotá es la de los nuevos movimientos sociales que abogan por la política de la diferencia. Esta política sostiene que el “logro de la igualdad como participación e inclusión de todos los grupos requiere a veces un tratamiento diferente para los grupos oprimidos o desaventajados” (Young, 2000, 266). Para garantizar la igualdad de oportunidades no basta con la defensa de los derechos humanos universales y de los derechos civiles y políticos. El compromiso con la justicia social exige un tratamiento especial a los grupos sociales oprimidos, discriminados, dominados.

En los últimos diez años Bogotá se ha caracterizado por la emergencia y el fortalecimiento de múltiples movimientos y grupos que: a) luchan contra los discursos, las visiones, las prácticas y las políticas públicas que defienden ideales de asimilación; b) denuncian y rechazan las diferentes formas de discriminación, agresión, exclusión y opresión por motivos de sexo, edad, raza, religión y opción sexual que siguen presentes en nuestra cultura; y c) exigen políticas públicas y cambios culturales que reconozcan las identidades y fomenten la diversidad. La ciudad ha presenciado un fuerte surgimiento de la “política de la diferencia” y de los discursos del “reconocimiento”, no solo entre los grupos étnicos y raciales sino también entre las mujeres, los *gays* y las lesbianas, entre los mayores, los jóvenes y los discapacitados. Un elemento común en estos nuevos actores y agentes es que conciben como positiva la afirmación de las identidades culturales específicas, los procesos de auto-organización y el rechazo a la asimilación, toda vez que sin ello no es posible fortalecer su participación en las instituciones ni ganar poder.

En diversas versiones defendidas por numerosos movimientos y organizaciones la democracia participativa ha estado impulsada y alimentada por el lenguaje de la política de la diferencia y del reconocimiento. Una de estas

expresiones ha sido el movimiento lgbt (lesbianas, *gays*, bisexuales y transgéneros), que plantea una lucha y una participación social inspiradas en la reivindicación de su identidad. Ella se recrea a partir de las diferentes manifestaciones de orientación sexual y se desarrolla con base en la vivencia particular del cuerpo, en la medida en que los individuos ejercen una sexualidad que transgrede los parámetros de la sociedad. De esa forma el movimiento no es uno, es una amalgama de corrientes y opciones de personas que por su opción sexual sufren estigmas, discriminación y marginamiento basados en barreras culturales extáticas<sup>26</sup>.

Este movimiento ha desarrollado nuevos canales de comunicación y visibilización y nuevos repertorios de acción: lenguaje y simbología, protesta y movilización y politización del movimiento. En la última década sus demandas de reconocimiento se han concentrado en cuatro campos<sup>27</sup>: a) construir centros de encuentros donde “cualquier persona pueda acudir a expresar sus sentimientos sin el miedo de ser juzgada”; b) diseñar estrategias de seguridad para los lgbt; c) realizar “campañas de comunicación masivas para sensibilizar a la ciudadanía frente al problema de la diversidad sexual; d) crear instituciones encargadas de impulsar políticas de reconocimiento; y e) avanzar en la formulación de una política pública para la población lgbt de Bogotá.

## **Impacto de las nuevas modalidades de acción colectiva en la profundización de la democracia en la ciudad: algunos apuntes**

Las nuevas modalidades de acción colectiva y participación ciudadana en la ciudad han tenido efectos positivos en el proceso de profundización de la democracia. Se pueden identificar tres tipos de impactos. Primeramente, han sentado las bases para una lenta configuración en la ciudad de ámbitos de

---

<sup>26</sup> Moreno (2008).

<sup>27</sup> Suárez (2007: 8).



sociedad civil democráticos, plurales, autónomos e independientes, tanto de las instituciones del Estado y de las prácticas clientelistas como de las lógicas del mercado. Vinculadas al proceso anterior, se han creado nuevas esferas públicas de deliberación y decisión que aspiran a incidir en el futuro de la ciudad. Finalmente, estas nuevas modalidades activan y utilizan una diversidad de repertorios de acción que disponen de un enorme potencial para modificar la relación de dependencia de la democracia participativa frente a la representativa.

### **La emergencia de núcleos o ámbitos de sociedad civil democrática, autónoma y plural**

Se puede señalar que un rasgo de la democracia puesta en evidencia en Bogotá es el surgimiento de “ámbitos de sociedad civil” que son autónomos frente al Estado y el mercado. En la ciudad existe una sociedad civil vinculada a prácticas de control social y *accountability*, a dinámicas de movimientos sociales –como en el caso de las luchas del ambientalismo popular– y a movimientos que defienden identidades de grupo. Se trata, por un lado, de una sociedad civil diferente de los partidos políticos, los gremios del sector privado, los sindicatos, las comunidades religiosas, los grupos cerrados y las organizaciones clientelistas, y, por otro lado, independiente de las instituciones estatales y las lógicas del mundo del mercado y las actividades privadas, salvo en el caso de las modalidades de control social promovidas por organizaciones de elite empresarial y grandes medios de comunicación que operan en la ciudad.

Tres aspectos caracterizan esta “nueva esfera de vida asociativa” que viene siendo estimulada por los ejercicios de control social y las nuevas modalidades de *accountability* social, por el ambientalismo popular y los movimientos que defienden identidades de grupo. En primer término, es una esfera que en muchos casos se configura como un *marco abierto y público*, es decir, que defiende principios pluralistas. Se trata de un germen de sociedad civil democrática que se conforma como un dominio cívico pluralista donde caben y se desarrollan

en forma libre distintas entidades e identidades. Las comunidades, pobladores, asociaciones, redes, barrios, ONG que la constituyen y le dan vida se alejan de actitudes y prácticas sectarias, excluyentes y jerárquicas. Un elemento central en todos los procesos sociales mencionados arriba es la creación de redes, de diálogos y conexiones entre diferentes asociaciones, grupos y organizaciones. A pesar de este primer rasgo, no se puede ignorar que en el seno de estas nuevas expresiones de vida asociativa persisten relaciones antagónicas, actitudes que rechazan la cooperación y coordinación de esfuerzos, así como la defensa de identidades sectorizadas que impiden la construcción de identidades colectivas.

El segundo rasgo muestra que se trata de una vida asociativa surgida voluntariamente y en muchos casos vinculada a problemas específicos; no ha respondido a procesos coercitivos sino que ha emergido como producto de la libertad de asociación. Esto es importante, con más razón cuando en el país las expresiones de asociación están vinculadas a constricciones de los actores del conflicto armado, a prácticas clientelistas o a principios de responsabilidad social. Los tres casos de movilización ciudadana y acción colectiva que hemos analizado responden a dinámicas diferentes pero comparten el hecho de ser productos de procesos de libre asociación emanados de diferentes proyectos éticos y políticos. Finalmente, un tercer rasgo de estas “nuevas manifestaciones de sociedad civil” aparecidas en la ciudad es que muchas de ellas implican de alguna forma procesos de empoderamiento de sectores sociales, en particular procesos liderados por el ambientalismo popular y los movimientos que defienden la política de la diferencia.

### **Nuevas esferas públicas de deliberación y desobediencia civil que aspiran a participar en la construcción del modelo de ciudad**

Una segunda consecuencia de las recientes formas de acción colectiva aparecidas en la ciudad es la creación de nuevas esferas públicas de deliberación, que nacen por fuera de los partidos políticos, de las corporaciones públicas de elección popular (concejos y JAL) y de los espacios abiertos para la parti-

participación ciudadana en la gestión pública. Es dable afirmar que, a partir de las nuevas expresiones de movilización ciudadana, en la última década se han desarrollado las que podrían denominarse “esferas públicas de discusión”<sup>28</sup>, es decir, un “conjunto de espacios interrelacionados de deliberación donde la gente se reúne para discutir, donde los problemas públicos son publicitados y evaluados”. Ejemplo de ello son todos los espacios de discusión que son conducidos por el ambientalismo popular. Vale la pena destacar los procesos de audiencias públicas liderados por el ambientalismo popular que se han configurado como áreas de diálogo y disputa frente a las autoridades del Distrito. Varios son sus aportes: han dado voz a nuevos actores y ciudadanos, han incorporado a los debates públicos un amplísimo abanico de temas y en la toma de decisiones han apelado a nuevos procedimientos y principios (argumentación, publicidad, inclusión, apertura) y a nuevos mecanismos de comunicación<sup>29</sup>.

Junto con estas nuevas esferas públicas de deliberación se han creado igualmente modalidades de desobediencia civil que son apoyadas por la ciudadanía. El movimiento ambiental ha incorporado la protesta urbana y los bloqueos de vías públicas como instrumento de desobediencia civil. En esta forma ha de-

---

<sup>28</sup> Una buena síntesis sobre diferentes definiciones de “esferas públicas de deliberación” se encuentra en Avritzer (2002).

<sup>29</sup> Si hacemos alusión solo de uno de ellos, el caso de la Mesa Ambiental de los Cerros Orientales como nueva esfera pública de deliberación ha permitido, en varios de los eventos y seminarios que fomenta, dar voz a una diversidad de pobladores y organizaciones tradicionalmente excluidos y establecer diálogos con una diversidad de organizaciones en torno a temas que no se limitan a la protección de los cerros sino se dirigen también a la conservación de la estructura ecológica principal de la ciudad y a la defensa de la calidad de vida de los pobladores de los sectores populares. Entre estas nuevas voces aparecen Utopía- Frutos de Utopía, Trenza, Planeta Paz, Nuevo Sol, Mesa Ambiental Chapinero, Mesa Ambiental Centro Oriente, JAC Triángulo Alto, JAC Corinto, JAC Manantial, Barrio Aguas Claras, JAC El Verjón Bajo, JAC El Rocío, ENDA América Latina, Encuentro Sur, Cinep, Corporación Servicio de Defensa de la Niñez (Seden), Mesa Ambiental Nororiental- Cerro Norte, Asojuntas Chapinero, Comités de Derechos Humanos Santafé y Usme, Comité Ecológico Vereda Monserrate, Red de Pobladores y Asentamientos de los Cerros Orientales-Pacto de Vida, Comité Cívico Popular de Afectados por el Plan Centro, Censat Agua Viva, Barrios del Mundo San Luis, Asociación Comunal de Servicios Públicos (Acualcos), Barrio San Martín Chapinero, Asojuntas Usme, Colectivo Congresos Locales Centro Oriente, Colectivo de Mujeres por el Derecho al Trabajo Digno, Asociación Ceamos, JAC San Isidro Patios, JAC San Isidro II, Proceso Jóvenes y Cerros Orientales (Jocuimo), Barrio El Codito, JAL Chapinero, JAL Santafé, Corporación Bosque Salle, Barrio Bosque Calderón, Territorio Sostenible UPZ 89, Corporación Corvif, Mesa Ambiental para la Recuperación de la Cuenca del Río Fucha, UPZ 33 Sosiego, Barrio La Paz, Mesa Ambiental-Congreso Local San Cristóbal, Vereda Fátima, Corporación Parque Entrenubes, JAC Aguas Claras, Casa Taller Moyas.

sarrollado expresiones de desobediencia civil y se ha enfrentado a las últimas administraciones distritales<sup>30</sup>.

El potencial democrático de los nuevos espacios públicos y de las prácticas de desobediencia civil depende de que la deliberación y la participación que allí se incuban conduzcan a una auténtica influencia y control sobre las instituciones y políticas públicas del gobierno distrital, y de que la desobediencia se mantenga o derive hacia prácticas pacíficas de protesta popular. Depende también de la densidad y la variedad de los espacios públicos, de la disponibilidad que tengan los ciudadanos para acceder a los mismos y de las condiciones para poder participar y discutir. Hay que señalar que uno de los rasgos de la multiplicidad de esferas públicas informales y formales que se han activado en la ciudad es que, de una u otra forma, aspiran a fortalecer el control social sobre el gobierno distrital o sobre funcionarios de la administración, a exigir rendición de cuentas, a incidir en las políticas públicas urbanas y no solo a presentar quejas, reclamos o demandas corporativas, y finalmente –unos rasgos más que otros– a incidir en forma permanente en el modelo de ciudad. Respecto a la densidad de las organizaciones hay que señalar que no existe una línea de base que permita afirmar si estamos en un periodo de declinación o crecimiento de la vida asociativa de la ciudad; lo que sí es posible afirmar es que estamos ante la emergencia de un nuevo protagonismo de la democracia participativa gracias a las acciones, estrategias y luchas de las tres modalidades de acción colectiva mencionadas.

### **Nuevos repertorios de acción: no solo deliberación sino también participación directa, contestación y construcción cultural**

Un tercer efecto favorable para la salud de la democracia urbana es la activación de una multiplicidad de repertorios de acción por parte de las nuevas

---

<sup>30</sup> “Se generaron bloqueos al relleno sanitario de Doña Juana, bloqueos de vías como la Avenida Caracas por la contaminación del río Tunjuelo, bloqueo a la Calle 80 por el proyecto del parque de reciclaje de Engativá, bloqueos en la localidad de Kennedy por el parque de reciclaje del Tintal, bloqueo de vías de los campesinos de la vereda Chorrillos en Suba por la contaminación del recurso hídrico y mal uso del suelo, protestas en los Cerros Orientales, en la cuenca del río Fucha para impedir la construcción de la ciclorruta que destruyó el ecosistema de la cuenca (Martínez, 2008, 2).

modalidades de participación colectiva. Un rasgo central de la reciente ola movilizadora y de los agentes que la impulsan y dirigen en la ciudad es la combinación de múltiples instrumentos y estrategias de acción: a) instrumentos de democracia directa (audiencias públicas); b) instrumentos jurídicos de defensa de derechos individuales y colectivos (acciones populares, de tutela y cumplimiento); c) instrumentos de control social (veedurías); d) marchas y resistencias urbanas; e) lenguajes mediáticos, simbólicos y culturales. Esta combinación de repertorios ha posibilitado la modificación de las relaciones de dependencia y marginación frente a la democracia representativa y ha ayudado a transformar la cultura política de la ciudad.

## Bibliografía

Avritzer, Leonardo, 2002, *Democracy and the Public Space in Latin America*, New Jersey, Princeton University Press.

Barber, Benjamin, 1984, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, California, University of California Press.

Castells, Manuel, 2003, *El poder de la identidad*, Madrid, Alianza Editorial.

Contraloría de Bogotá, 2007, *Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente en el D. C. Dirección de Recursos*, Bogotá.

Colom, Francisco, 1998, *Razones de identidad. Pluralismo, cultura e integración política*, Barcelona, Editorial Anthropos.

Cunill Grau, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad)/Editorial Nueva Sociedad.

-----, 2004, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en Bresser-Pereira, Luis Carlos; Cunill Grau, Nuria; Garnier,

Leonardo; Oszlak, Oscar y Przeworski, Adam, editores, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

-----, 2006, “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Fung, Archon y Olin Wright, Erik, 2003, *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Echeverría Ramírez, María Clara, 2002, “Por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global”, en *Planeación, gobernabilidad y participación*, Medellín, Ed. Corporación Región.

Hernández, Andrés, 2005, “El desafío del republicanismo cívico al liberalismo rawlsiano: la recuperación de la ciudadanía activa”, en Botero, Juan José, comp., *Filosofía política contemporánea: con Rawls y contra Rawls*, Bogotá, Universidad Nacional.

-----, 2007, “Modelo de democracia en Bogotá”, borrador.

Isunza Vera, Ernesto, 2006, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio-estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Losada i Marrodan, Carlos, 1999, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Martínez, Herman, 2008, “Aportes al documento Medio Ambiente IDH Bogotá”, borrador.

Mesa Ambiental de Cerros Orientales, 2008, *Territorios populares, ambiente y hábitat. Propuesta de política pública desde los cerros ambientales de Bogotá*, Bogotá, Ediciones Suramericana.

Moreno, Daniel, 2008, “El movimiento Lgbt en Bogotá”, Cider, borrador de investigación.

Pettit, Philip, 1999, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Editorial Paidós, Estado y Sociedad.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, 2002, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial.

-----, 2006, “La política de *accountability* social en América Latina”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Restrepo Mesa, Clara Inés, 2002, “Planeación, participación y gobernabilidad”, en *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Ed. Corporación Región.

Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo, 2002, “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en Santos, Boaventura de Sousa, coord., *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Gobierno, 2007, “Investigación sobre el proceso planeación participativa en las 20 localidades de Bogotá” 2004, Documento borrador elaborado por el equipo de apoyos técnicos, Bogotá.

Suárez, Caro Rafael, 2007, “Hacia una política pública Lgbt”, en *Ciudad Viva*, número 31, Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Bogotá, julio.

Uribe, María Teresa, 1992, “De la ética en los tiempos modernos o del retorno de las virtudes públicas”, en *Estudios Políticos*, número 2, Medellín, julio-diciembre, pp. 7-25.

-----, 2001, “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”, en Seminario de evaluación. *Diez años de la Constitución de Colombia, 1991-2001*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Ilsa.

-----, 2002, “Planeación, gobernabilidad y participación”, en *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Corporación Región.

Velásquez, Fabio E, 2002, “Participación y gobernabilidad: la experiencia de planeación participativa en Cali”, en *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Corporación Región.

-----, 2003, “La participación ciudadana en Bogotá: ¿dónde estamos?, ¿para dónde vamos?”, en Rico, Ana, *Bogotá, Sistema político y cultura democrática. Seminario Internacional*. Bogotá, Colección Cultura Democrática, Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

----- y González, Esperanza, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

Young, Iris Marion, 2000, *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Ediciones Cátedra/Universidad de Valencia/Instituto de la Mujer.



# **ECONOMÍA Y DESARROLLO**

# **Implicaciones tarifarias del servicio de agua potable\***

Por Luis Diego Vélez Gómez\*\*

\* Artículo recibido mayo de 2008.  
Artículo aprobado octubre de 2008.

\*\* Profesor asociado, Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia.

## Introducción

El recurso del agua, por su carácter social, está estrechamente vinculado a la formación de las comunidades, al desarrollo de sus economías y a las formas de gobierno; por ello, desde hace algunos años se ha evidenciado la creciente preocupación de la comunidad internacional por el acelerado deterioro y el empobrecimiento de los recursos hídricos del planeta. Hecho que obedece, entre otras razones, a la destrucción de los ecosistemas que los producen y los protegen, a la sobreexplotación de las fuentes tradicionales y a su agotadora y dramática contaminación, causada por una población creciente y cada vez más ávida de agua.

Aún más: a pesar de que el acceso al agua potable se reconoce en muchas legislaciones como un derecho fundamental y un bien público, hasta ahora la imposterable tendencia a la urbanización y la concentración de la población en megaciudades, pobladas de habitantes uniformes y consumistas, ha convertido ese recurso natural en un escenario apetecido por los intereses privatizadores de los servicios públicos. Esta corriente se configura como uno de los principales enemigos del manejo sostenible del agua, toda vez que los recursos para proveerla y tratar los vertimientos de las grandes urbes imponen una carga financiera enorme que, de ser buscada por la vía del mercado, excluiría del servicio a vastos sectores de la población, cuyos empobrecidos ingresos les impedirían acceder a ese mercado.

Este artículo tiene como propósito central mostrar que mediante escalamientos tarifarios es imposible garantizar la sostenibilidad del recurso. Es imprescindible entonces la intervención del Estado por la vía del presupuesto y los precios públicos, a fin de corregir los problemas de equidad en la distribución del agua potable. Se ha concluido también que buena parte del déficit de agua potable corresponde a desajustes de manejo y administración, antes que a una insuficiencia natural.

## **Análisis del sector**

Un análisis de la situación actual muestra que el mercado de servicios de acueducto y alcantarillado no exhibe perspectivas notables en cuanto a tasas de crecimiento. Sus usuarios están concentrados en el sector residencial y las tarifas, a pesar de los enormes ajustes de los últimos años, no garantizan la sostenibilidad del sector, al tiempo que desnaturalizan el carácter de bien público que debe tener este servicio. La industria, por efecto de un manejo directo, no contribuye en forma apreciable al consumo de agua potable, aunque es fuente de ingresos de las empresas públicas en otros servicios. Adicionalmente, el nivel de desarrollo de las empresas de agua potable que operan en los municipios menores y medianos es muy precario y casi ninguna de ellas es viable financiera y administrativamente. Esto trae como consecuencia un desabastecimiento del servicio, hasta el punto de que para el año 2005 un volumen de 1,7 millones de colombianos no contaba con el servicio de acueducto y 3,6 con el de alcantarillado (Blanquiset, 2006, 64-67). Cabe destacar, sin embargo, que el indicador de cobertura no refleja el panorama real del sector. En la realidad, solo 27,8 millones, que representan el 65,85% de la población, reciben agua tratada (Llamas, 2006, 7-18).

Los subsidios colombianos, que han sido un elemento de cobertura del sector, están siendo desmontados en virtud de un artículo de la ley de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994). Con anterioridad a la promulgación de esta ley las empresas prestadoras de servicios de acueducto y alcantarillado proporcionaban a los estratos 1, 2 y 3 subsidios que variaban dentro de un amplio rango y en algunos casos llegaban hasta el 90% del costo. Así mismo, a los

usuarios contribuyentes se les imponían sobrecostos, que podían alcanzar hasta el 20%. La Ley 142 de 1994 estableció un tope de 50%, 40% y 15% al subsidio que las empresas podían otorgar a los estratos 1, 2 y 3, respectivamente, en tanto que, para los usuarios de estratos altos, definió un tope de contribución del 20%. De esta manera se dio inicio a un periodo de transición que se extendía hasta el año 2001, lapso durante el cual las empresas deberían desmontar parte de los subsidios otorgados. Debido a que el impacto tarifario sobre los estratos subsidiables resultó ser significativo, la Ley 632 de 2000 amplió el plazo de transición hasta 2005. Dicha providencia también eliminó el tope de contribuciones para hacer que las tarifas tomaran la ruta de la **autofinanciación**.

La reducción de los subsidios ha sido cada vez mayor, lo cual trae anexada la actualización tarifaria como fórmula de supervivencia empresarial. En consecuencia, el sesgo adverso ha sido asumido siempre por los usuarios. Ello es evidente si se tiene en cuenta que, a partir de la aplicación de la nueva metodología tarifaria en 1996, las tarifas pagadas por los usuarios se convirtieron en la fuente más importante de recursos de estas empresas; en 2005 el 40,5% de la inversión anual en el sector provino de tarifas, el 39,6% de transferencias, el 9,9% de aportes de la Nación y el 10% de otras fuentes. No sobra recordar que entre 1995 y 2000 los usuarios de las 18 principales ciudades del país soportaron incrementos que estuvieron entre el 38% y el 22%, en términos reales y en dependencia del estrato y la ciudad, y que entre 2001 y 2004 hubo incrementos tarifarios hasta de 36%, todo lo cual estuvo asociado a una reducción del 50% en los subsidios (Silva, 2005a, 24-65).

*En ausencia de subsidios, el porcentaje del pago destinado al servicio público de agua potable, que hacia 2003 equivalía al 4% del ingreso promedio de los hogares de estratos 1 y 2, aumentaría al 6,7% en el estrato 1 y al 5,9 en el estrato 2, según un reciente estudio publicado por el Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación y Pnud, 2005). Considérese que el estándar internacional está fijado en un 5% del ingreso promedio.*

Como se expone en un artículo de la Revista Economía Colombiana, “De prolongarse en el tiempo las condiciones normativas e institucionales vigentes, es

de esperarse que las tarifas de los servicios públicos de acueducto y alcantari-llado se incrementen hasta en 118% real en los próximos cinco años, aumento tres veces superior al proyectado para el servicio de energía que, aunque signifi-cativo, es de apenas 35%”.(Gaitán, Cepeda y Rodríguez, 2002, 23-56).

Los incrementos programados en las tarifas no responden a que éstas hayan sido bajas en años anteriores. En realidad, en los últimos cinco años, de acuer-do con el estrato, ellas se incrementaron, en términos reales, entre el 38% y el 226%, a pesar de que en la gran mayoría de las ciudades y municipios interme-dios la calidad del servicio no se compadece con las alzas soportadas. Además, según la Comisión Reguladora de Agua Potable (CRA), apenas el 29% de los municipios suministra agua potable a la población.

Lo anterior permite la siguiente consideración: “La política diseñada para el sector preveía que los aumentos en las tarifas del agua se ajustaran a los cos-tos de prestación del servicio. Sin embargo, es probable que por problemas metodológicos se haya sobrevalorado el ajuste y que se estén cobrando tarifas exageradas” (Contraloría General de la República, 2005, 28-76).

De mantenerse las alzas previstas, es posible que los usuarios no dispon-gan de capacidad de pago para hacer frente a las facturas, en especial en los estratos de menores ingresos de los municipios pequeños y de las grandes ciudades, para quienes están previstos incrementos más altos. La incapacidad de pago se traduce a su vez en el aumento de la cartera morosa y las pérdi-das negras por conexiones ilegales, además del enorme riesgo de la protesta social. Estas modificaciones están relacionadas con el plazo establecido en la ley para el desmonte de los subsidios y con fallas en la metodología utilizada. Para el cálculo de las nuevas tarifas es preciso, por tanto, estudiar la posibili-dad de moderar sus incrementos. El problema es complejo y en él confluyen múltiples factores legales, institucionales, regulatorios y políticos. En conse-cuencia, los incrementos de las tarifas representan hoy un gasto en el pago del servicio de aproximadamente el 6,9% del ingreso familiar del estrato 1, lo cual desborda en casi el 20% el gasto máximo del estándar internacional en

este servicio, fijado en 5%. Eso quiere decir que, si nos ubicamos en el ingreso de salario mínimo para el estrato 1, el solo gasto de agua absorbería el 60% de la capacidad de pago de todos los servicios públicos domiciliarios, estimados por la CRA en el 12% de ese ingreso (Blanquiset, 2002, 33-59). El resultado siguiente sería un desplazamiento en la cantidad o calidad de los alimentos o la entrada a estado de desconexión, o ambas consecuencias, con la consiguiente informalidad en la provisión del servicio.

El anterior desenlace ya se evidencia, pues, según la Encuesta Nacional de Salud, de Profamilia (2005), del total de 27.973 hogares urbanos encuestados, el 74% disponía de conexión a acueducto público o privado y el 11% a acueductos comunales. El 15% de los hogares no tenía ningún tipo de conexión. En el año 2000 la proporción de los hogares urbanos conectados a acueductos públicos o privados era de 78%, lo cual muestra que entre 2000 y 2005 se presentó una disminución del 4%. En la zona rural la cobertura disminuyó de 27% en 2000 a 22% en 2005. Solo en el área de Bogotá, según recientes declaraciones del gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, se han desconectado más del 10% de los usuarios.

En función de las anteriores circunstancias es lógico deducir que dos de los factores que contribuyen al empobrecimiento de los estratos bajos son el desmonte de los subsidios y el autofinanciamiento de las tarifas; ambos elementos se integran para exigir nuevamente una política tarifaria que incluya el objetivo de redistribución del ingreso en las tarifas de agua potable y el carácter de bien público de este servicio.

### **Subsidios requeridos**

Hacia el año 2006 el monto de los subsidios requeridos ascendía a \$543.000 millones anuales y las contribuciones a \$60.876 millones, y había un déficit de \$482.330 millones por año. Pero, en razón de que los incrementos tarifarios obedecen tanto al desmonte de los subsidios como a los incrementos en el costo del servicio, surgen tendencias opuestas en la evolución de los subsi-

dios requeridos: por un lado, su desmonte provoca una disminución de tales requerimientos; por otro, el aumento del costo del servicio eleva los montos requeridos. Para determinar exactamente el peso relativo de cada uno de estos efectos sobre el monto de los subsidios demandados se requiere un análisis más exhaustivo. Una forma de entender este funcionamiento se ilustra con un ejemplo hipotético, tomado de la *Revista Economía Colombiana*.

“Si el costo del servicio de un litro se ubicara en la actualidad en \$100 y se subsidia el 70% al estrato 1, el usuario paga \$30. Al final del periodo de transición, en el año 2006, sin embargo, con un subsidio máximo de 50% y un costo del servicio de \$200, el usuario estaría pagando \$100 y el subsidio requerido sería de \$100. Es decir que, aunque en términos porcentuales los subsidios disminuyen, en términos absolutos el monto requerido termina siendo superior” (Departamento Nacional de Planeación, 2005, 33-59).

Por lo tanto, la política deberá estar en función de reducir los costos de producción para que simultáneamente rebaje el monto de los subsidios, además de la racionalización que implica su reasignación, dado que se presentan migraciones de los estratos 5 y 4 hacia los estratos 1 y 2, dirigidas a beneficiarse del subsidio. Esto se analizará más adelante.

## **Disminución del consumo**

Como producto de los incrementos de las tarifas, los usuarios han disminuido el consumo de agua. Las mayores variaciones se observan en Bogotá y las capitales de departamentos, donde los niveles de consumo se han reducido, por usuario, de 25 m<sup>3</sup> a 20 m<sup>3</sup> por mes, según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos. En el periodo 1996-2000, en Medellín y Barranquilla cayeron en 18% y 26%, respectivamente, a tal punto, que el menor consumo registrado en diciembre de 2000 (13 m<sup>3</sup> usuario/mes) se registró en el estrato 1 de Barranquilla, donde el consumo básico estimado alcanza a 20 m<sup>3</sup> usuario/mes. Sin embargo, el consumo más elevado se observaba en el estrato 5



de Medellín y Barranquilla: a pesar de haber disminuido, era de 36 m<sup>3</sup> usuario/mes. Eso revela que se está produciendo una concentración del gasto de agua potable que va asociada con la redistribución del ingreso de la población.

Un breve ejercicio de análisis microeconómico muestra que si la elasticidad/precio de la demanda de agua en las cuatro principales ciudades del país es baja y negativa (-0,19% en el periodo 1996-2000), se puede afirmar que, ante un aumento del 1% en la tarifa, los usuarios disminuyen su consumo en 0,19%. Con base en las actuales perspectivas de aumentos tarifarios, la tendencia será que en los estratos 1, 2 y 3 continuará disminuyendo el consumo, mientras en los estratos 4, 5 y 6 aumentará, porque es allí donde se aprecia que el consumo de agua potable está en función del ingreso. En consecuencia, la brecha social se ampliará más, debido a que en 2001 el consumo de los estratos subsidiables era inferior al de los demás estratos. En esta perspectiva, para el año 2010 el consumo promedio de los usuarios del estrato 1 de las grandes ciudades se habrá reducido a 10,4 m<sup>3</sup> usuario/mes, la mitad del consumo básico estimado (20 m<sup>3</sup>). En 2001 este consumo se hallaba en 15 m<sup>3</sup>. En contraste, el estrato 6 aumentaría su consumo de 30,7 m<sup>3</sup> usuario/mes a 35 m<sup>3</sup>, lo cual abriría una brecha equivalente a 25 m<sup>3</sup> usuario/mes (Departamento Nacional de Planeación, 2005, 33-59).

## **Ajuste de costos**

Antes de la promulgación de la Ley 142 se identificó que las tarifas no cubrían los costos de la prestación del servicio y que, por lo tanto, ellas deberían ajustarse a los costos reales para asegurar la sostenibilidad financiera de la misma a largo plazo. Con esta medida se introdujeron sesgos en favor de las empresas y en detrimento de los usuarios, privilegiándose el criterio de suficiencia financiera sobre el de eficiencia económica, ambos contenidos en la mencionada ley. De hecho, ésta prefirió el concepto de sostenibilidad financiera en perjuicio del criterio de redistribución del ingreso, lo cual llama a abogar por la invocación de modelos tarifarios que incluyan este último objetivo.

El criterio incorporado en la fijación de las tarifas-meta para el año 2006 era que éstas deberían cubrir la totalidad de los costos (no solo los de operación, sino también los de inversión). Para su cálculo, la Comisión Reguladora de Agua Potable (CRA) definió nuevamente una metodología, la cual arrojó un resultado superior al vigente y que debería ser alcanzado en 2007 (Comisión de Regulación de Agua Potable, s.f.). La reducción de costos significaría no solo la rebaja de los costos laborales que implica una excesiva carga burocrática en las empresas proveedoras del servicio, sino también la explotación de las economías de escala con una operación basada en el concepto de cuenca, y muy particularmente un ajuste en los costos de financiamiento de la inversión, los cuales, al ser asumidos en forma privada, han empujado el incremento de las tarifas con cargos financieros y amortización de la inversión.

## **Incidencia de la regulación**

La problemática regulatoria de las tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado es significativa. El aumento de las tarifas no se origina solamente en el desmonte parcial de los subsidios (Resolución 151 de 2000, de la CRA), ordenado por la Ley 142, sino también en el hecho de que la metodología de cálculo vigente permite que las empresas trasladen a los usuarios el costo de sus ineficiencias, en la medida en que ellas incorporan en el mismo las fallas relacionadas con asimetrías de información entre el aparato regulador y las empresas.

Los problemas que se mencionan como los más destacados hacen referencia a la práctica de incluir en la tarifa los costos de las ineficiencias (tanto administrativas como operativas); los altos costos laborales, de manera particular, no son consecuentes con el comportamiento general de todas las empresas del sector, o con lo que se podría considerar eficiente, ya sea en términos de gastos de administración o de costos de operación. La consecuencia inmediata es que la empresa no recibe estímulos para reducir costos, debido a que puede recuperarlos a través de las tarifas que pagan los usuarios. Adicionalmente, uno de los indicadores más utilizados para medir la eficiencia de las empresas

es el Índice de Agua no Contabilizada (Ianc), o sea, las pérdidas de agua. Conceptualmente, este indicador equivale a la proporción de agua producida que no se factura. Tales pérdidas arrojan niveles intolerables, debido a que, hablando técnicamente, es difícil que el agua no se pierda, bien sea por cuenta de las conexiones ilegales o de las deficiencias de la red distribuidora. En Colombia la CRA acepta como Ianc el 30%, y todo porcentaje adicional ocasionado por las pérdidas debe ser asumido por las empresas.

En el año 2000 el Ianc se ubicó en un promedio de 43%. De ahí que, en el periodo en referencia, tanto las empresas como los usuarios asumieran la suma de \$988.539 millones por pérdidas de agua. De ese total, \$724.709 millones equivalían al 30% de las pérdidas de agua admitidas por la CRA, y que fueron asumidas por los usuarios por la vía de las tarifas. Las pérdidas toleradas de agua no constituyen problema, aunque, como mecanismo de estímulo a la búsqueda de mayor eficiencia, el índice debería ser más estricto. En países que aplican mejores tecnologías la proporción de agua no contabilizada difícilmente llega a 18%. Para el año 2005 se proyectó que el Ianc ascendería a 43%, equivalente a 739.000 millones de metros cúbicos, con un costo de \$637.917 millones. Por el conducto de las tarifas, las empresas podrían recuperar pérdidas del orden de \$445.251 millones, cifra equivalente al monto de los subsidios otorgados en ese mismo año<sup>1</sup>.

## **Tarifas e inversión**

En la fórmula tarifaria de la CRA está incluida una variable llamada Valor de Reposición de Activos (VRA), cuyo fin es crear recursos para realizar las obras necesarias para la recuperación de los sistemas. Sin embargo, por cuenta de este método, es posible que tales costos se incluyan varias veces, o que las obras requeridas no se realicen, o que éstas se hagan a largo plazo. Adicionalmente, los recursos transferidos por otras entidades son incluidos en las

---

<sup>1</sup> Información suministrada por la Consultora Externa AST S. A., contratada por la Contraloría General de la República en marzo de 2005.

tarifas como si correspondieran a inversión. Para ilustrar esta situación basta decir que entre 1995 y 2005 se transfirieron 8,5 billones de pesos, y que de esta suma la inversión participó con el 54,8% del monto total, pero solo el 41% de la misma se dedicó a infraestructura destinada a ampliar la cobertura del servicio; el resto fue destinado a otros conceptos, entre los que se destacan pagos de servicios personales, mantenimiento, subsidios y servicio de la deuda. Por esa razón actualmente solo el 25% de una muestra de 150 municipios disponen de agua apta para el consumo humano (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2002).

No obstante, estos recursos no deben ser recuperados por las empresas, pues su transferencia debe ser considerada como aporte al financiamiento de la inversión por parte de otras entidades, y su valor no debe estar incluido en las tarifas. La consecuencia inmediata es que no existen estímulos para optimizar la inversión, ya que ella, de todos modos, será recuperada a través de las tarifas.

Ocurre igualmente que las tasas de retorno de la inversión suelen ser demasiado altas, así estén dentro de los rangos permitidos por la norma. La Resolución 151 de 2001, de la CRA, establece que la tasa de descuento, o costo del capital, debe estar entre el 9% y el 14%; sin embargo, algunas empresas, basadas en rendimientos proyectados, llevan este indicador hasta el tope, lo que no es consecuente con el verdadero costo del capital que manejan las empresas (Silva, 2005b, 39-59).

Aunque el Nuevo Marco Regulatorio (NMR) expedido por la CRA pretende incentivar la competencia “dentro” del mercado de los servicios de agua potable y saneamiento básico, mediante la incorporación del sector privado, a efecto de estimular la inversión en el sector, las características de ese mercado dificultan la existencia de una sana competencia. La situación se ilustra con la enorme dispersión del abastecimiento, hasta el punto de que hoy existen 12.000 entidades prestadoras del servicio, con solo 508 registradas en municipios de menos de 50.000 habitantes, lo cual da 1,7 operadores por municipio. De ellos, el 45% son privados y el 10% son mixtos (Gobernación de Antioquia, 2004). La consecuencia son las deseconomías de escala, que también presionan el esquema tarifario.

Las estrategias propuestas en el NMR incorporan herramientas sofisticadas de difícil aprehensión y aplicación por parte de los entes territoriales y de las empresas prestadoras del servicio, que son los sujetos pasivos de la reglamentación. En ellas se equiparan las condiciones colombianas a las de países que disponen de mayores avances tecnológicos, en los que son considerables los beneficios de una regulación tan sofisticada como la propuesta promoción de la competencia dentro del sector. El problema institucional que se visualiza a través de la inversión es mayor y su solución nos es dable a través del mercado. En consecuencia, todos los elementos del Nuevo Marco Regulatorio amenazan inestabilidad, no solo por la inconsistencia de la doctrina tarifaria sino también porque no se cumple con el objetivo de eliminar el sesgo en contra de los usuarios, toda vez que la redistribución del ingreso se descuida como objetivo a alcanzar, en favor de la suficiencia financiera, pues se argumenta que, en últimas, esta suficiencia es la que garantiza la permanencia del servicio.

## **Amenazas a la seguridad humana**

El acceso inadecuado al agua potable es reconocido por UN-Hábitat como uno de los elementos constitutivos de la vulnerabilidad humana de los hogares. Hacia el año 2006 tal cifra ascendía en Colombia a 1,7 millones de hogares —el 16% de los hogares urbanos—, cifra en la cual clasifican en los primeros lugares las regiones costeras, seguidas de Antioquia, con 185.000 hogares (Gobernación de Antioquia, 2005). De no modificarse las condiciones actuales, y de continuarse con los incrementos previstos en las tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado, los usuarios de menores ingresos no tendrán capacidad de pago para asumirlos, las empresas verán crecer su cartera morosa y subirán las pérdidas de agua por conexiones ilegales, lo que pondría en aprietos a las empresas menos sólidas. Ello sin contar con el efecto social que la suspensión del servicio —que hoy cobija al 10% de los hogares servidos— tendría sobre los usuarios<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Según el Grupo GES.

Este efecto se ilustra con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), según las cuales el 80% de las enfermedades infectocontagiosas se produce por el acceso a fuentes de agua contaminada (Fondo Monetario Internacional, 1998). Por su parte, el Ideam ha advertido que estamos ante la más grave crisis de acceso al agua potable, de la cual no escapa Colombia, a pesar de sus abundantes recursos hídricos. Por eso, aunque parece un simplismo, una política exitosa para impedir la vulnerabilidad humana pasa más por la provisión de servicios públicos básicos y por la educación del jefe de hogar que por los incentivos a la misma ingesta alimentaria (Goossens, 2002).

La anterior afirmación se deriva de una declaración del director del Programa Mundial de Alimentos (PMA), según la cual el 13% de la población colombiana, equivalente a 5,7 millones de habitantes, está sitiada por el hambre (Gómez, 2001) y, de esta población, la más vulnerable es la infantil, en razón de que a la insuficiencia de alimentos originada en problemas de pobreza se agrega la falta de acceso al agua potable y a medios sanitarios. Estas carencias derivan en enfermedades infectocontagiosas y diarreas permanentes, que se traducen en pérdidas de peso y talla que no corresponden al estándar de edad. Basta decir que en las regiones costeras del país el 6,5% de la población infantil registra peso inferior a la norma y un 13,5% presenta estaturas insuficientes, lo cual es índice de la malnutrición crónica, que sustenta un ciclo ampliado de pobreza en buena parte de los asentamientos precarios, donde lo más visible es la existencia de problemas de higiene ocasionados por la carencia de agua potable y alcantarillado (Echeverry, 2002).

## **Conclusiones**

Los puntos relacionados con el alivio tarifario, que se derivan del acercamiento a la Comisión Reguladora de Agua Potable, constituyen la expectativa de corto plazo más importante para un mejor comportamiento sectorial, en el entendido de que la relación entre operadores y usuarios debe ser equilibrada. La CRA ha argumentado que, aunque los incrementos son altos en términos

porcentuales, no son significativos en cifras absolutas. No obstante, un estudio presentado por la misma CRA señala que la participación de las tarifas de servicios públicos domiciliarios en el ingreso familiar del estrato 1 aumenta notablemente, hasta llegar al 17% de tal ingreso. Los principales factores que inciden sobre los incrementos mencionados son el desmonte de los subsidios, la inclusión de costos que amparan la ineficiencia de la metodología tarifaria y los altos costos de los planes de inversión de las empresas.

Si, según la Contraloría General de la República, en ausencia de subsidios el porcentaje de pago destinado a servicios públicos equivale al 12% del ingreso promedio, y los subsidios representan aproximadamente el 4% de los ingresos promedio de los hogares, es de esperar que este porcentaje llegue al 17% en el primer estrato. Con estas cifras se determina un patrón de acceso a las fuentes de agua potable cuya característica principal es la informalidad en la provisión, consecuencia típica de la inequitativa dotación del ingreso  $-0,54$ , según el Coeficiente de Gini— (Gómez, 2001). Basta decir que en Bogotá, de acuerdo con un informe de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado —que dispone de cinco veces la cobertura de servicio del Departamento del Chocó—, hasta hoy aproximadamente el 10% de los usuarios, equivalente a 150.000 usuarios, se ha desconectado del servicio de agua potable (Hommes, 2005).

En este sentido es urgente priorizar los planes de inversión y la consecución de fuentes alternativas de financiamiento para incrementar la cobertura del servicio de agua potable, habida cuenta de que las inversiones no pueden seguir realizándose de manera exclusiva con recursos obtenidos por la vía de las tarifas. Tal situación constituye una carga insostenible para los hogares.

La Comisión de Regulación de Agua ha de considerar la corrección a corto plazo de las fallas presentes en la metodología empleada para elaborar las tarifas, dentro de las cuales la más importante es la falta de una doctrina tarifaria. La Contraloría General debe pronunciarse en busca de alivios urgentes a la problemática actual, a objeto de incidir sobre la baja de las tarifas. Las acciones a ser adoptadas deberían encaminarse a reglamentar las fórmulas tarifarias, de tal forma que incluyan

el efecto redistributivo de las tarifas de agua potable. Ello conlleva la realización de cambios destinados a limitar los costos que se involucran en las tarifas, a fin de corregir los administrativos y operativos y optimizar los planes de inversión, así como aclarar que es indispensable incluir el efecto tarifario de los aportes hechos por el Estado a las empresas. Tales aportes no deberían hacer parte de la tarifa, porque no deben ser devueltos.

En esta dirección se piensa que si las causas más relevantes de la vulnerabilidad humana son las estructurales, tales como los altos índices de pobreza –52% en términos absolutos– y el déficit educativo, la manifestación más clara de la pobreza es la ausencia de agua potable. Esto no es consistente con las funciones tradicionales de un Estado moderno, máxime si se tiene en cuenta que el agua potable es un bien público y que, en tal condición, la garantía de su abastecimiento debe proveerse corrigiendo las evidentes fallas del mercado que envuelven a la Ley 142 de 1994. No obstante, en nuestro país, por efecto del desarrollo de esta ley, el juego del mercado continúa desempeñando un enorme papel, con lo cual las tarifas se asumen como el medio principal de financiamiento del servicio.

La pregunta fundamental que queda después de las anteriores consideraciones es la de cómo lograr que la riqueza natural excepcional que posee el país, representada en el agua, en lugar de dar pie a que se malgaste, se convierta en un factor de desarrollo sostenible y en un medio para crear riqueza y equidad para los colombianos de hoy y de mañana. El aprovechamiento sostenible de nuestra riqueza hídrica es un elemento crucial de nuestro mejor futuro y amerita una política de Estado para lograrlo.

## **Bibliografía**

Blanquiset, Pretel Amaury, 2002, “Los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos”, en *Revista Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, Bogotá, número 144, pp. 33-59.



-----, 2006, “Las políticas de distribución y solidaridad y su incidencia en la cobertura de los servicios públicos”, en *Revista Superservicios*, número 133, Superintendencia Nacional de Servicios Públicos, Bogotá, marzo, pp. 64-67.

Comisión de Regulación de Agua Potable (CRA), s.f., “Lineamientos de política para el sector de agua potable y saneamiento básico”, en *Revista de la Comisión de Regulación de Agua Potable*, número 243, Bogotá.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2002, *Revista Regulación*, número 8, febrero.

Contraloría General de la República, Información suministrada por la Consultora Externa AST S. A., contratada por la CRA, marzo de 2005, Bogotá.

Contraloría General de la República, 2005, “Informe Financiero”, en *Revista Economía Colombiana*, número 142, Bogotá, julio, pp. 28-76.

Echeverry, Juan Carlos, 2002, *Presentación Congreso Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios*, DNP, Cartagena de Indias, 28 de junio.

Departamento Nacional de Planeación y Pnud, 2005, *Consultoría para la elaboración de un programa de subsidios para el sector de agua potable y saneamiento en Colombia*, Bogotá, Inecon.

Departamento Nacional de Planeación, 2005, “Visión Colombia 2019”, en *Revista Planeación y Desarrollo*, número 234, Bogotá, pp. 33-59.

Fondo Monetario Internacional, 1998, *Good Governance: the IMF role*, Washington D. C.

Gaitán Martínez, Norma Victoria; Cepeda, John Jairo y Rodríguez, Edgar Michaels, 2002, “Las tarifas de agua potable en Colombia”, en *Revista Economía*

*Colombiana*, número 124, Contraloría General de la República, Bogotá, pp. 23-56.

Gobernación de Antioquia, 2004, *Plan de Desarrollo 2004-2007*, Medellín.

Gobernación de Antioquia-Consejo Rector del Planea, 2005, *El desarrollo local y regional para Antioquia*, Medellín.

Gómez Buendía, Hernando, 2001, *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Goossens, Peter, 2002, *La sequía y la pobreza conspiran contra los pobladores del continente*, Conferencia dictada en la Universidad Nacional de Colombia, Medellín, septiembre.

Hombres, Rudolf, 2005, “Un problema que no puede crecer más”, en *El Tiempo*, 23 de abril, p. 2-A.

Llamas, M. R., 2006, “El agua urbana en el siglo XXI. Futuros problemas y posibles soluciones”, en *Revista Obras Públicas*, número 143 (3358), Bogotá, pp. 7-18.

Silva, Julio M., 2005a, “Sistema general de participaciones en el sector de agua potable y saneamiento básico”, en *Revista Planeación y Desarrollo*, número 123, Bogotá, marzo, pp. 24-65.

-----, 2005b, “El SGP en la financiación de los servicios de agua potable y saneamiento”, en *Revista Planeación y Desarrollo*, número 284, abril, pp. 39-59.



---

## **Crítica de Libros**



## Elecciones y medios de comunicación

**A propósito del libro *Las elecciones de la prensa. Agenda informativa y calidad periodística* de Camilo Andrés Tamayo, Andrés Medina Valencia y Álvaro Sierra\***

Por Rodolfo Andrés Hernández\*\*

¿Qué agendas informativas sobre el proceso electoral elaboraron algunos periódicos en Colombia? ¿Qué estándares de calidad periodística están presentes o ausentes en sus piezas periodísticas? ¿Cuáles son las narrativas, los sujetos sociales, políticos y culturales visibles en estas agendas? Estas preguntas fueron el punto de partida de la investigación que realizaron el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), Medios para la Paz y la Federación Internacional de Periodistas, con el apoyo de las embajadas de Suecia y de Noruega, la cual dio como resultado el libro *Las elecciones de la prensa. Agenda informativa y calidad periodística*.

Esta publicación se divide en dos partes: la primera, es la presentación de los resultados del monitoreo a once medios de comunicación impresos (*El Tiempo, El Colombiano, El Liberal, El País, La Nación, Meridiano de Córdoba, El Nuevo Día, Meridiano de Sucre, Vanguardia Liberal, Llano Siete días y Nueva Frontera*) durante la época electoral de 2007 (septiembre-noviembre). La segunda parte está dedicada al análisis realizado por seis autores sobre el papel de los periodistas y los medios de comunicación en las elecciones, en el marco del ambiente político colombiano.

---

\* Tamayo, Camilo Andrés; Medina Valencia, Andrés y Sierra, Álvaro, 2008, *Las elecciones de la prensa. Agenda informativa y calidad periodística*, Bogotá, Cinep/Medios para la Paz/Centro de Solidaridad de la Federación Internacional de Periodistas.

\*\* Antropólogo. Coordinador de proyectos de Medios para la Paz.

La propuesta teórica del monitoreo se enmarca en una tradición investigativa, iniciada en 2002, en la cual se analizan agendas informativas desde múltiples temáticas: conflicto armado, educación, diversidad sexual, pobreza, entre otras. Por otro lado, la metodología obedece al *análisis de contenido*, el cual es un método de estudio sistemático, objetivo y cuantitativo que busca medir determinadas variables en los mensajes de medios de comunicación. A través de tres categorías de análisis se consolidó la propuesta temática: 1) la construcción de la información; 2) los asuntos de la información; y 3) los sujetos, fuentes e imágenes de la información.

Este estudio nos permite afirmar que en épocas electorales las agendas de los medios informativos se convierten en uno de los espacios privilegiados para que cada actor involucrado haga públicas sus demandas, propuestas, ideas e imaginarios de futuro, que ha diseñado cuidadosamente para ganar los afectos del electorado. Es el lugar a ganar y a cooptar. Se convierte en el escenario ideal para poder transmitir los valores que representa e instrumentalizar su política comunicativa previamente definida. Las agendas periodísticas se transforman en campos de tensión, lucha y significación, pues solo en la medida en que los mensajes transmitidos por los medios de comunicación respondan a los intereses creados, estas serán “buenas” para unos o “negativas” para otros.

La investigación muestra una confrontación entre intereses legítimos de los actores políticos por aparecer u ocultarse de las empresas mediáticas (visibilidad) y la responsabilidad de los medios de informar con equilibrio, pluralidad, exactitud, precisión y de cara a las preocupaciones del ciudadano. Por ello, se puede afirmar que la agenda informativa elaborada por los periódicos analizados, algunas más marcadas, otras más difusas, gravitó bajo tres modelos: uno que se denomina “*de presencia estatal*”, caracterizado por informar sobre las actividades que el Estado colombiano llevó a cabo para realizar control electoral, prevención de corte militar y policial en algunas regiones del país, atender denuncias e irregularidades o prevenir alteraciones de los comicios. El 17,4% de la agenda informativa respondió a estos elementos según el libro.

El segundo modelo llamado “*de personalización de la política*” informar en forma privilegiada sobre los asuntos de beneficio de los actores, grupos o sujetos sociales que aglutinan los intereses de ciertos sectores de la sociedad, los candidatos y los partidos políticos. A su vez estos se hacen visibles por medio de las actividades de campaña realizadas por los candidatos, las alianzas políticas que emergen o sobre “los candidatos en sí” y que tienen un fin específico: buscar el voto del electorado y alcanzar el poder político por vías democráticas. 23,8% de la agenda mediática se comportó de esta manera según los autores de la publicación.

El tercer modelo, denominado “*de construcción programática*”, se refiere a las informaciones en las cuales las propuestas de gobierno de los candidatos se hacen visibles en los asuntos de los medios de comunicación. ¿Cuáles son las propuestas de las campañas sobre salud, seguridad, derechos humanos, infraestructura, etc.? Tuvo una densidad del 8,4% con relación al porcentaje total que arrojó el monitoreo. A continuación, y siguiendo a los responsables de este estudio, se observa más en detalle cada modelo de agenda y sus implicaciones.

*Modelo “de presencia estatal”.* Se configura en forma mediática en épocas electorales. Se caracteriza por la búsqueda de “otras vías”, para este caso más narrativas, del Estado colombiano y por seguir cimentando las condiciones necesarias que permitan la conformación simbólica de la nación en todos los pobladores del territorio. Una de las formas tradicionales con las cuales el Estado hace presencia en las regiones es llevando infraestructura, servicios públicos y de salud, educación, justicia, etc., con lo cual los habitantes sienten tangencialmente “la presencia del Estado” en sus territorios. En medio de un proceso electoral se configura entonces el campo ideal para que operen otras condiciones más de orden subjetivo –emocionales– de dicha presencia, pues en la medida en que el Estado agende en los medios de comunicación la sensación de “control” de los comicios, se legitimará y afianzará como actor decisivo en la construcción de los diversos proyectos políticos regionales.

Es por esto tan interesante analizar cómo las informaciones que se hacen visibles en los periódicos, bajo este modelo, ayudan a que simbólicamente el Esta-



do “haga presencia” e intente desplazar a otros actores (guerrilla, paramilitares, mafias) en la conformación de los poderes locales, al menos en términos comunicativos, y se busque, con ello, posicionar fuentes oficiales en la información por rutas no tradicionales. En suma, se puede aseverar que este tipo de modelo de agenda periodística es la búsqueda legítima del Estado y sus representantes por construir en las mentalidades de los colombianos nociones de *presencia real* en sus territorios por otras vías: más cotidianas, más comunicativas, más mediáticas, más grises, más significativas para momentos coyunturales.

La inquietud nace al preguntarse el por qué las empresas informativas encuentran atractivo como valor-noticia la anterior dinámica para sus agendas. Dos respuestas tentativas: una, al seguir siendo intereses oficiales se responde lógicamente a los esquemas tradicionales de producción noticiosa de información que se validan en la dupla poder político-medios masivos, y dos, la política comunicativa construida en estos seis años por el gobierno nacional es tan fuerte, que los comicios se transformaron en la “tribuna ideal” para seguir llevando a cabo la difusión de los beneficios de la política de seguridad democrática vía proceso electoral 2007.

*Modelo, “de personalización de la política”.* Al revisar este segundo modelo propuesto en el libro, salen a flote algunas inquietudes dignas de comentar. La reforma política de 2003 en Colombia busca fortalecer a los partidos políticos y generar en la ciudadanía una cultura política más enfocada en elegir proyectos colectivos que individuales. En otras palabras, se busca que los referentes en los procesos electorales sean las instituciones (partidos) y no los candidatos (caudillismo). Los comicios de 2007 nos demuestran, por lo menos empíricamente, que todavía falta mucho camino por recorrer en este cambio cultural, pues claramente en lo que se enfocó este tipo de agenda fue en hacer más visibles a los candidatos y sus actividades, que en transmitir lo que sus partidos presentaban como alternativas de solución para los problemas locales y regionales.

De igual modo, cuando se concentra la agenda periodística en hacer más visibles las acciones personales de los candidatos en épocas de campaña, se cae

en lo que algunos autores denominan la “banalización de la política” pues se desplaza la atención de la opinión pública hacia elementos más subjetivos y menos relevantes para este momento coyuntural (qué color de camisa es su preferido, cuál es su comida predilecta, si le dio o no besos a un grupo de desplazados, etc.) en desmedro de las propuestas programáticas. El debate, la argumentación y el uso público de la razón son minados por lo *light*, lo leve, lo efímero. Las agendas periodísticas, analizadas por el monitoreo, respondieron en forma considerable a esta última característica.

Con lo anterior se observa cómo cada vez más en las agendas de los medios de comunicación el ámbito de lo privado gana más terreno en la discusión de los aspectos y asuntos públicos. Transformación materializada por las empresas periodísticas en narraciones sensacionales, melodramáticas o poco densas, que más allá de discutir su aspecto moral (si este tipo de periodismo es bueno o malo) permite dilucidar los caminos contemporáneos por dónde se están construyendo las relaciones políticas hoy día. ¿Esto ayuda a que el elector tenga más elementos de juicio para poder votar en forma consciente o virtuosa? ¿Qué incidencia tiene este tipo de información en el voto de los ciudadanos? ¿El voto emocional alentado por los medios va en contravía de la cultura política nacional o, por el contrario, la reafirma? Las preguntas quedan abiertas para el debate.

*Modelo “de construcción programática”.* Este último modelo propuesto, que tiene el menor porcentaje gradual con respecto a los resultados generales de la investigación, lleva a plantear varias discusiones. La primera tiene que ver con el papel que deben desempeñar los medios de comunicación en épocas de elecciones. Amparados bajo la teoría liberal del periodismo, los medios deben ser los espacios ideales para la circulación de propuestas, ideas y elementos centrales, defendidas por las campañas electorales, y así, convertirse, bajo esta vía, en el campo central para la discusión, la reflexión y el debate. El bajo porcentaje, de este modelo permite afirmar que la construcción de este “escenario ideal” no se logró conformar en las agendas de los periódicos analizados.

¿Cómo se enteraban los ciudadanos de las propuestas de los candidatos sobre los asuntos de salud, educación, derechos humanos, empleo, etc.? Otras dos respuestas tentativas: o pasaban por otros lenguajes, espacios y narrativas mediáticas (televisión, radio o internet), o los medios de comunicación no son tan relevantes para ayudar a conformar decisiones políticas en los ciudadanos, en vez de ellos las reuniones, los chismes, el voz a voz, las tertulias, entre otros, ayudan más a guiar al electorado.

¿Los medios de comunicación están en la obligación de realizar pedagogía electoral en tiempos de campaña? Es la segunda discusión que plantea este modelo de agenda. De cara a su responsabilidad en cuanto actores definitivos para a construcción de lo público la respuesta sería afirmativa; de cara a las lógicas propias de producción de las empresas periodísticas, la respuesta es negativa. Sin ánimo de caer en el monolítico e ingenuo “debe ser” de los medios, es interesante plantear esta discusión en la medida en que muchas veces los ciudadanos no saben por qué tipo de proyecto político se está apostando en su voto y de las implicaciones que para la democracia del país tiene esta decisión.

Desde nuestra posición como organizaciones de la sociedad civil los medios deben realizar formación ciudadana desde sus espacios en épocas electorales, afirmación intencionalmente provocadora para abrir la discusión. En segundo lugar, se puede afirmar que también se construyó un modelo de agenda “más emergente” en este proceso electoral 2007, que sirvió para motivar al electorado a posturas extremas o radicales como mecanismo válido para ganar votos. Esta “*agenda del péndulo*” se instrumentaliza en piezas periodísticas radicales, parcializadas y que buscan “cerrar filas” a favor o en contra de una campaña u otra. Son los casos de Lloreda y Ospina en Cali, Serpa y Tavera en Santander, Peñalosa y Moreno en Bogotá, o Salazar y Pérez en Medellín. Estos son algunos ejemplos, que recuerdan el “comunismo disfrazado” o la “seguridad democrática” de las pasadas elecciones presidenciales, que entorpecieron cualquier debate programático o conciencioso y que tuvieron su tribuna favorita en las agendas de algunos medios analizados.

La responsabilidad y “filo de la navaja” que tienen los medios de comunicación en ambientes políticos en los que las posturas son tan radicales, o que se quiere que sean tan radicales por estrategia de las mismas campañas, puede ser un aprendizaje muy interesante a futuro para los medios colombianos. Su responsabilidad en estos contextos debe estar ligada a tres conceptos fundamentales: el equilibrio, la imparcialidad y la pluralidad. Confundir la información electoral con el proselitismo político lleva a que un medio de comunicación pierda y mine su valor social más grande: la credibilidad. Si se convierte en la tribuna oficial de una u otra campaña se desvirtúa el papel del periodista en la sociedad, pues le falta a uno de sus compromisos mayores, informar con independencia.

Los medios de comunicación tienen la definitiva tarea de transformar los imaginarios que los colombianos construimos sobre nuestras realidades sociales y políticas, y solo en la medida en que los convirtamos en espacios plurales se podrá colaborar a que la opinión pública acceda siempre a diversos puntos de vista. Esto, por básico que suene, es lo que se juega día tras día en un proceso electoral y pareciera que los medios, algunas veces, se olvidan de estos aspectos esenciales cuando construyen sus agendas informativas.



---

## **Resúmenes de artículos**



## **Sobre o presente e o futuro da democracia na América Latina: o que dizem os conflitos sociais**

*Por Silvio Caccia Bava*

*Resumen*

O mapa político da América Latina modificou-se substancialmente nos últimos 10 anos. Revalorizando a democracia e utilizando o voto como instrumento de mudança, novas maiorias políticas deslocaram do poder as elites tradicionais e, através de governos de novo tipo, vão construindo novas agendas nacionais e novas perspectivas de integração regional. Pesquisa realizada pela ALOP em 17 países da AL mostra um amplo mapa de resistências e de mobilizações que se enfrentam com as políticas neoliberais. Mobilizações contra os Tratados de Livre Comércio com os EUA, contra a presença predatória de mineradoras transnacionais na região, pela nacionalização dos recursos naturais, por melhor qualidade do ensino e da saúde. Abre-se um período de invenção democrática e de busca por novas alternativas para o desenvolvimento.

**Palabras clave:** Mobilizações e conflitos sociais, democracia, América Latina, neoliberalismo.

## **About the Present and the Future of Latin America Democracy: What Say the Social Conflicts**

*By Silvio Caccia Bava*

*Abstract*

The political map of Latin America has gone through substantial modifications in the last 10 years. By revaluing democracy and using the vote as an instrument for change, new political majorities have moved traditional elites from power and, and through governments of a new kind, have built new national agendas and new regional integration perspectives. A research deve-



loped by ALOP in 17 countries in LA shows a wide spectrum of resistances and mobilizations positioned against neoliberal policies. Mobilizations against Free Trade Treaties with USA, against the predatory presence of transnational mining companies in the region, in favor of nationalization of natural resources, in favor of better quality education and health care. A period of democratic invention and search for new alternatives for development is being inaugurated.

**Key Words:** Mobilizations and Social Conflicts, Democracy, Latin America, Neoliberalism.

### **Las paradojas de la democracia participativa en América Latina: una comparación de las trayectorias mexicana y colombiana**

*Por David Recondo*

*Resumen*

La descentralización promovida en regiones indígenas de México y Colombia, en los años noventa, sigue pautas semejantes. En los dos casos, los dispositivos de democracia participativa son percibidos como condiciones para lograr un desarrollo sustentable. Además, en ambos casos, las tradiciones de organización comunitaria son reconocidas como formas válidas de gobernanza local. Ello induce algunas contradicciones inevitables: la búsqueda de una administración pública más eficiente conduce a los gobiernos nacionales a imponer dispositivos institucionales estandarizados que reducen significativamente la autonomía de los ciudadanos y las autoridades locales. Pero aún así, las normas impuestas por el Estado central y las agencias multilaterales de cooperación acaban induciendo formas originales e imprevistas de apropiación y reinención a nivel local.

**Palabras clave:** Descentralización administrativa, México, Colombia, Estado, democracia participativa, gobernanza.

## **The Paradoxes of Participatory Democracy in Latin America: A Comparison of Paths Mexican and Colombian**

*By David Recondo*

*Abstract*

The decentralization process promoted through the 1990s in indigenous regions of Mexico and Colombia, have striking similarities. In both cases, participatory democracy is seen as a prerequisite for sustainable development. In both cases too, communitarian traditions are given official recognition as legitimate forms of local governance. Some contradictions inevitably arise, and the search for a more efficient public management often leads to imposing standard institutional devices that significantly reduce local citizens and authorities' leeway. Nevertheless, the turnkey participatory devices promoted by central governments and multilateral agencies often induce original and non predicted forms of appropriation and reinvention.

**Key Words:** Administrative Decentralization, Mexico, Colombia, State, Participatory Democracy, Governance.

## **Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia**

*Por Alberto J. Olvera*

*Resumen*

En este artículo ofrecemos una panorámica de la historia reciente de los escasos experimentos, espacios y actores de la participación ciudadana en México. La hipótesis central que aportamos para entender la debilidad del proyecto democrático-participativo es que el carácter inclusivo y corporativo del régimen de la Revolución Mexicana logró crear mecanismos de relación con la sociedad que permitieron el manejo del conflicto social

de una manera políticamente efectiva para la estabilidad del régimen. La compleja trama organizacional y cultural de un Estado omnipresente en todo el territorio se combinaba con su monopolio del espacio público. La transición no ha logrado modificar este orden, sino tan sólo tornarlo políticamente plural, a pesar de que la movilización de diversos actores de la sociedad civil fue instrumental para lograr la alternancia de partidos en el poder en el inicio del nuevo siglo. La ausencia de iniciativas culturales innovadoras en el campo político y/o la subordinación de las pocas existentes a los intereses y proyectos de las élites partidarias en la fase post-transicional explica la continua debilidad del proyecto democrático-participativo en México.

**Palabras clave:** México, participación ciudadana, democracia, Estado.

### **The Relationship Between Democratization and Participation in Mexico: Notes for His History**

*By Alberto J. Olvera*

*Abstract*

In this article we offer a landscape of the participatory experiments and of their spaces and actors in contemporary Mexico. The main hypothesis that explains the historical weakness of the democratic-participatory project is that the inclusive, corporatistic and clientelistic model of domination emanated out of the Mexican Revolution allowed an effective conflict management that led to the regime's political stability. The complex organizational and cultural system of social relations created by an omnipresent State was completed with the State monopoly of the public space. The transition to democracy has not changed this political and cultural order, in spite of the decisive role civil society played in the process. It has only turned it plural in political terms. The lack of innovation in the terrain of political culture and the political subordination of the scarce

democratic experiments to party elites in the post-transitional period keep the democratic-participatory project in a situation of political marginality in contemporary Mexico.

**Key Words:** Mexico, Citizen Participation, Democracy, State.

### **Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México. Alcances y desafíos**

*Por Lucía Álvarez Enríquez*

*Resumen*

En el trabajo se presenta una reflexión en torno a las prácticas participativas ciudadanas que han tenido lugar en Ciudad de México en el marco del proceso de construcción democrática del cambio de siglo. Teniendo como punto de partida que se trata de un proceso relativamente reciente que coincide en el tiempo con otros similares en América Latina, en los que tanto Estado como sociedad han apostado a la participación ciudadana como factor de equilibrio del desarrollo y para la profundización de la democracia. El análisis se lleva a cabo en los planos de la participación ciudadana institucionalizada y no institucionalizada, en este último a partir de un estudio de caso, incursionando en ambos en sus alcances y limitaciones, y en los desafíos que presentan en la perspectiva de hacer de la participación un vehículo efectivo para una democracia sustantiva.

**Palabras clave:** Ciudad de México, participación ciudadana, espacio público político, movimientos sociales.

## **Institutionalization and Autonomy of Citizen Participation in Mexico City. Scope and Challenges**

*By Lucía Álvarez Enríquez*

*Abstract*

A reflexion is presented in this work about the citizen participative practices which have taken place in Mexico City, within the process of democracy construction in the turn of the century. This process should be considered as relatively recent and coincides in time with other processes in Latin America, in which both society and government are expecting to find the citizen participation as the balancing factor between development and advancement in democracy. The analysis was taken on the institutionalized and non institutionalized participation grounds, the latter being based on a case study, taking into account both either its limitations and achievements and the challenge presented on the view of turning participation as an effective media for real democracy.

**Key Words:** Mexico City, Citizen Participation, Political Public Field, Social Movements.

## **Ciudadanos y procedimientos democráticos: tensiones y contradicciones**

*Por Corina Echavarría*

*Resumen*

Centrado en la experiencia de los ciudadanos que, como portadores de una voz, son capaces de definir fines y propuestas pasibles de oposición a la ingeniería institucional o jurídica, este trabajo analiza las tensiones y contradicciones que experimenta el potencial democrático de los espacios emergentes para

la participación ciudadana. Dicho análisis toma como referencia los Centros Vecinales de la ciudad de Córdoba (Argentina), tanto en términos normativos como en la autocomprensión de los vecinos.

**Palabras clave:** Córdoba (Argentina), ciudadanía, democracia, gobiernos locales.

### **Citizens and democratic procedures: tensions and contradictions**

*By Corina Echavarría*

*Abstract*

Focus in the citizens' experience who, like carriers of the voice, are able to define aims and proposals in order to oppose to institutional or legal engineering; this paper analyzes the tensions and contradictions for the citizen participation that is undergoing in the democratic potential of the emergent public spheres. This analysis takes like reference the Neighborhood Community Centers of the city of Cordoba (Argentina), as much in normative terms as in the neighbors self-comprehension.

**Key Words:** Córdoba (Argentina), Citizenship, Democracy, Cities Governments.

### **Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado**

*Por Fabio E. Velásquez C., Esperanza González R. y Clara Rocío Rodríguez P.*

*Resumen*

Los vínculos entre representación política y participación ciudadana han sido analizados como relaciones de sustitución, de subordinación o de refor-

zamiento mutuo. En este artículo se busca examinar esa relación en el nivel municipal en el contexto del conflicto armado en Colombia. Para tal efecto, se analizan los resultados arrojados por el estudio de tres municipios (Cabrera, en Cundinamarca, Puerto López, en el Meta, y La Dorada, en Caldas), en los que la presencia de actores armados y su incidencia en la gestión pública local han sido relevantes. Se muestra cómo se ha configurado en esos municipios, a través de procesos particulares en cada uno de ellos, un orden social y político autoritario, que se corresponde con el cierre de espacios para la participación ciudadana. En ese contexto, se plantea que la representación política ha copado el espacio de lo público, impidiendo que las prácticas participativas contribuyan a la formación de decisiones colectivas. Sin embargo, la representación política se desenvuelve en un marco de restricción a las libertades y a la competencia política. Más que de subordinación o mutuo reforzamiento, se advierte un proceso de cooptación política del liderazgo social y de debilitamiento de las prácticas participativas.

**Palabras clave:** Colombia, participación ciudadana, democracia, conflicto armado, municipios.

### **Citizenship Participation and Political Representation in Armed Conflict Scenarios**

*Por Fabio E. Velásquez C., Esperanza González R. y Clara Rocío Rodríguez P.*

*Abstract*

The connections between political representation and citizenship participation have been analyzed as substitution, subordination or mutual strengthening relations. This article intends to understand those connections within the context of armed conflict in Colombia, specifically in local governments. With this aim in mind, three significantly influenced by armed actors municipalities (Cabrera, in the Department of Cundi-

manarca; Puerto López, in the Department of Meta; and La Dorada, in the Department of Caldas), have been examined. The study shows how an authoritarian political and social order has been established in these municipalities through particular processes, while spaces for citizenship participation have been restricted. In that way, there is considered that political representation has monopolized the public sphere, blocking participative practices that may contribute to conform collective decisions. Nonetheless, this political representation develops itself in a freedom and political competition restricted context. More than subordination or mutual strengthening, a political co-optation of social leadership and a weakening of participative practices are observed.

**Key Words:** Colombia, Citizen Participation, Democracy, Armed Conflict, Municipalities.

## **Modelos de democracia participativa en Bogotá**

*Por Andrés Hernández*

*Resumen*

En este artículo se presenta una hipótesis explicativa de los principales rasgos de la evolución de la democracia participativa en Bogotá en la última década. Por un lado, afirma que los años noventa se caracterizaron por una doble dinámica de emergencia y crisis del modelo de democracia participativa basado en la explosión de una oferta institucional de espacios de participación ciudadana en la administración pública distrital y local. Esta nueva oferta institucional que cuenta con más de treinta espacios de participación ha entrado en crisis de legitimidad y efectividad dado que no ha cumplido con sus objetivos iniciales de reducir desigualdades políticas, ampliar la representación social y mejorar la eficiencia de la gestión pública a nivel distrital y ni local.



Por otro lado, en el artículo se señala que paralelo a este proceso de crisis de la oferta institucional de participación ciudadana se ha venido desarrollando una nueva ola de movilización ciudadana y de acción colectiva que revive la democracia participativa desde la sociedad civil. Esta nueva ola de movilización ciudadana ha tenido efectos importantes, entre ellos los siguientes: ha servido de base para empoderar a los ciudadanos frente a los poderes institucionales, ha fortalecido el control social y las exigencias de rendición de cuentas a los alcaldes de la ciudad y a los funcionarios de la administración; ha generado espacios y momentos de disputa, confrontación y/o dialogo efectivo en torno a las políticas urbanas y al modelo de ciudad; y ha permitido avanzar hacia la consolidación de una ciudad plural y diversa. Esta nueva ola de movilización y la lenta configuración de una nueva expresión de democracia participativa (o de esfera pública no estatal) se vienen desarrollando desde las organizaciones, redes, iniciativas, alianzas de la sociedad civil.

Esta nueva expresión de la democracia participativa que emerge de esta ola de movilización es un modelo en formación y por ende débil aun, con enormes riesgos y desafíos.

**Palabras clave:** Bogotá (Colombia), democracia participativa, ciudadanía, sociedad civil, movilización social.

### **Participatory democracy models in Bogota**

*By Andrés Hernández*

*Abstract*

An explanatory hypothesis of the main characteristics of the evolution of participatory democracy in Bogota is presented in this article. On one hand, it is argued that the 90s are characterised by a double dynamic of emergency

and crisis of the participatory democracy model based on institutional offer. On the other, it is shown that a simultaneous process to the crisis has been the emergence of social movements and collective action that revives the participatory democracy model based on civil society.

The first argument will explain why the participatory democracy model based on institutional offer has failed and why it now shows lack of legitimacy and effectiveness. The second one will evidence the effects of collective action on Bogota's democracy and will present the risks and challenges that still remain to this model.

**Key Words:** Bogotá (Colombia), Participatory Democracy, Citizenship, Civil Society, Social Mobilization.

## **Implicaciones tarifarias del servicio de agua potable**

*Por Luis Diego Vélez Gómez*

*Resumen*

Aunque para Colombia la situación no es tan dramática, se avizora un problema de cobertura y escasez de agua potable para los niveles más desprotegidos de la población, en razón a su incapacidad de pago. La consecuencia inmediata es una acentuación de los índices de pobreza y de su manifestación más clara: el hambre.

Este trabajo pretende mostrar que el nivel de pobreza es muy sensible al precio de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos el agua, y atribuye a las fallas de inclusión y exclusión de los subsidios parte del grueso número de personas que hoy están por debajo de la línea de pobreza; mas esa no es la única causa.

Entonces, dada la preeminencia de las empresas de servicios públicos en la economía, los gobiernos tienen la obligación de resolver parte del difícil problema de equidad a través de las tarifas, sin dejar de garantizar la sostenibilidad económica de los proveedores del recurso.

**Palabras clave:** agua potable, tarifas de servicios públicos, bienes públicos, presupuestos, efectos redistributivos, empresas públicas, subsidios, estratos socioeconómicos, saneamiento básico, niveles de pobreza, costos mínimos, optimización, incapacidad de pago, bajos ingresos.

### **Pricing implications of the service of potable water**

*By Luis Diego Vélez Gómez*

*Abstract*

Although the situation in Colombia is not as dramatic, a problem looms coverage and drinkable water shortages for the most disadvantaged levels of the Colombian population, due to their inability to pay. The immediate consequence is an increase of poverty rates and its clearest manifestation: the hunger.

This paper shows that the level of poverty is very sensitive to the price of public services at home, including water, and attributed to failures of inclusion and exclusion of allowances from the big number of people who today are below the poverty line, but not as the only cause.

Given then the prominence of public enterprises in the economy, governments have an obligation to solve the difficult problem of fairness across tariffs, warranting the economic sustainability of the resource suppliers.

**Key Words:** Drinkable Water, Redistributionals Effects, Low Revenues, Public Enterprises, Level Poverty, Minimums Costs, Social Economic Strata, Optimization, Inability Pay, Lower Strata, Drainage Basic, Allowance, Public Goods, Budget, Public Service Tariffs.



---

## **Colaboradores**



## **SILVIO CACCIA BAVA**

Sociólogo y Maestro en Ciencia Política de la Universidad de Sao Paulo. Director ejecutivo del Instituto Pólis, y del periódico *Le Monde Diplomatique* Brasil y presidente de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción y Desarrollo (Alop). Entre sus publicaciones más recientes se encuentran los libros *Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades* (Instituto Pólis, São Paulo, 2005) y *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção* (Instituto Pólis, São Paulo, 2002), ambos escritos en colaboración con Verónica Paulics y Paula Santero. En *Le Monde Diplomatique* ha escrito recientemente varios artículos sobre la democracia en América Latina y sobre las tendencias del gobierno municipal.

## **DAVID RECONDO**

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Bordeaux-Montesquieu. Desde 2004, es investigador titular del Centro de Investigaciones y Estudios Internacionales de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas (CERI-Sciences Po/CNRS, París, Francia). Sus últimas publicaciones son: *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, D.F., Publicaciones de la Casa Chata, CEMCA, 2007; “From Acclamation to Secret Ballot. The Hybridisation of Voting Procedures in Mexican-Indian Communities”, en Briquet Jean-Louis y PELS Peter (coord.), *Cultures of Voting. The Hidden History of the Secret Ballot*, Londres, CERI-Hurst, 2007, pp. 156-179 y “Crónica de una muerte anunciada: el ocaso del partido de Estado en Oaxaca”, *Desacatos. Revista de antropología social*, n. 24, mayo-agosto, 2007.

## **ALBERTO J. OLVERA**

Doctor en Sociología de la New School for Social Research y profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad



Veracruzana, México. Es especialista en el tema de la sociedad civil (tanto desde una perspectiva teórica como en el análisis empírico del caso mexicano), así como en temas de participación ciudadana e innovación democrática en América Latina. Se destacan cuatro libros principales coordinados y coautorados por él: *La sociedad civil: de la teoría a la realidad* (1999, Colegio de México); *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en américa latina* (2003, FCE/UV) 2003; con Ernesto Isunza: *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (2006, Ciesas/UV); y con Evelina Dagnino y Aldo Panfichi: *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (2006, FCE/Ciesas/UV). Cuenta también con una larga militancia civil.

## LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ

Doctora en Sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México, actualmente es investigadora titular en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (Ceiiich), de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde coordina el proyecto de investigación: “Construcción democrática e inclusión social en la Ciudad de México”. Ha sido profesora de la licenciatura en Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales durante 27 años, como titular en las materias Sociología de la cultura, Taller de investigación sociológica y Sociología urbana de la Ciudad de México. Es autora de dos libros: *El Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura* (Ceiiich/Unam), y *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública* (Plaza y Janés/Ceiiich), y coordinadora de otros cuatro: *Participación y democracia en la Ciudad de México* (CEIICH/La Jornada), *La sociedad civil ante la transición democrática* (Plaza y Janés), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo* (Ceiiich/Unam/DEH/Inah /UAM-A), y *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México* (Ceiiich/Unam/UAM-A/DEH/Inah,Uacm y Plaza y Janés). Forma parte del Sistema Nacional

de Investigadores y es miembro de la Red Mexicana de Investigadores sobre Sociedad Civil (Remisoc).

## **CORINA ECHAVARRÍA**

Doctora en Administración, Npga, Universidad Federal de Bahía (área de concentración: Administración Pública); magíster en Administración Pública, Iifap, Universidad Nacional de Córdoba (mención en Análisis y Gestión del Desarrollo Local y Regional); licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica de Córdoba. Becaria posdoctoral de Conicet 2006-2008, con sede de trabajo en Iifap-UNC; profesora e investigadora de la Universidad Nacional del Córdoba (Escuela de Ciencias de la Información y Centro de Estudios Avanzados, Programa de Filosofía Social y Teoría de la Sociedad); profesora de la Universidad Católica de Córdoba (Facultad de Ciencia Política y Maestría en Gestión Política).

## **FABIO E. VELÁSQUEZ C.**

Sociólogo de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia), Especialista en Ordenación del Territorio, de la Universidad Politécnica (Madrid, España) y Candidato a Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Lausanne (Lausanne, Suiza). Ha sido profesor de la Universidad del Valle (Cali, Colombia), la Esap (Bogotá), la Universidad Javeriana (Cali), la Universidad de los Andes (Bogotá) y la Flacso (Sede Quito). Actualmente es director de la Unidad Ejecutora de Programas, de Foro Nacional por Colombia y profesor catedrático de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). Ha publicado más de cincuenta artículos en libros y revistas nacionales e internacionales y cinco libros, el último de los cuales titulado *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004* (2006), escrito en colaboración con Esperanza González R.

## **ESPERANZA GONZÁLEZ R.**

Socióloga, especialista en Teoría y Métodos de Investigación en Sociología, especialista en Planeación Social y Magister en Sociología. Profesora del área de Teoría Metodológica, Investigación Social y Participación Ciudadana en varias universidades del país. Presidenta de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Investigadora en temas relacionados con gestión pública, participación ciudadana, planeación participativa y conflicto. Coautora de los libros *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* y *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004.*

## **CLARA ROCÍO RODRÍGUEZ P.**

Trabajadora Social y Politóloga. Consultora e investigadora en proyectos nacionales e internacionales. Investigadora de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Catedrática de la Universidad Javeriana. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: “Reforma política y elecciones parlamentarias”, en *Revista Foro*, No. 58; “Reformas políticas y representación local en Bogotá”, en *Estudios Políticos*, No. 27, Universidad de Antioquia; *Los retos de la democracia: Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina* (Co-editora y autora, Iepri, Foro, Fundación Heinrich Böll); “No solo distantes sino opuestas: La democracia colombiana y las nociones de consolidación democrática”, en *Estudios Latinoamericanos*, No. 36, Unam; “Fortalecer, profundizar y ensayar la democracia en Colombia”, en *Revista Foro*, No. 48.

## **ANDRÉS HERNÁNDEZ**

Politólogo de la Universidad de los Andes. PhD en Ciencia Política y de la Administración con énfasis en “Filosofía Jurídica Moral y Política” de la Universidad Central de Barcelona. Profesor asociado del Cider

de la Universidad de los Andes. Miembro del Programa de Investigación de Instituciones, democracia y sociedad civil del Cider. Consultor e investigador del área de Gobernabilidad Democrática de la Escuela Virtual, Programa de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), desde el 2005. Investigador del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, 2006-2007 responsable del capítulo “La ciudad política”. Algunas de sus publicaciones son *Teoría ética de Amartya Sen*, 2006, Siglo del Hombre Editores/Cider/Ceso, Bogotá; *Republicanismo Contemporáneo: Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía* (comp.), 2002, Siglo del Hombre/Cider, Bogotá. Ha sido profesor de los cursos: Gobierno y democracia; Instituciones y desarrollo, y Sociedad civil, movimientos sociales y ciudadanía en la actual era de la globalización.

## **LUIS DIEGO VÉLEZ GÓMEZ**

Economista de la Universidad de Antioquia, posgrado en Planeación Regional y Urbana (Universidad Nacional de Colombia), especialista en Finanzas (Eafit), Maestría en Economía y Empresas Públicas (Instituto Torcuato Di Tella, Argentina). Se ha desempeñado como docente de tiempo completo de pregrado, y postgrados en la Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Medellín, Autónoma Latinoamericana, Esumer, Cooperativa de Colombia, Católica de Oriente, Esap, Politécnico Colombiano. Universidad de Antioquia, Universidad Pontificia Bolivariana y Universidad de Cartagena. Ha sido jefe de la división de Desarrollo Socioeconómico de la Gobernación de Antioquia y Coordinador del Plan de Desarrollo del Departamento de Antioquia; investigador de Áreas metropolitanas en América Latina; consultor de las Empresas Públicas de Medellín, ISA y Fonade; y asesor de Carbo-col y Motomarina. Además ha sido Director de Planeación del Municipio de Rionegro, de Corpaul, de la Universidad Católica de Oriente, de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Actualmente

es investigador principal del Grupo Redaire Colciencias-Universidad Nacional de Colombia. Es autor de los Libros *El Municipio frente al mercado de Capitales*, 2005, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá y *Efectos redistributivos de las tarifas de agua potable* (2007, Dime/Colciencias 2007. Pertenece al Comité Nacional para el Referendo sobre el Agua Potable.

---

# **Instrucciones para la presentación de manuscritos**



La revista *Controversia*, de periodicidad semestral, recibe artículos de investigación reflexión y revisión relacionados con los temas sociales, económicos, culturales y políticos de Colombia y América Latina, lo mismo que sobre aspectos teóricos que iluminen estos problemas y también sistematizaciones de experiencias en educación popular, organización social y desarrollo sostenible. Su formato debe ser el de un artículo publicable y no el de un informe de investigación o capítulo de tesis.

Estas contribuciones deben ser preferentemente inéditas pero, a juicio del consejo editorial y del comité asesor, podrá considerarse la publicación de una contribución en otro idioma, que sea considerada pertinente para las líneas de trabajo antes señaladas.

Los artículos deben tener entre 5.000 y 10.000 palabras. Las reseñas no pueden exceder las 1.200 palabras. Las contribuciones deberán ser presentadas en formato Word o en un sistema compatible, con una copia impresa y una en medio magnético en tamaño carta y a espacio y medio. Las copias impresa y magnética deberán ser enviadas a la dirección postal de la revista, Carrera 5 No 33A-08, en Bogotá, Colombia, o a su dirección electrónica, [controversia@cinep.org.co](mailto:controversia@cinep.org.co). Los artículos pueden ser elaborados y firmados por uno o más autores. Se puede usar el lenguaje técnico de cada disciplina, pero procurando que estén escritos de una forma asequible a un público no especializado.

Las notas deben aparecer debidamente numeradas y deben ser lo más breves posible. Las referencias bibliográficas –libros, capítulos de libros, artículos y fuentes en general– deben ser incorporadas al texto colocando entre paréntesis el apellido del autor, coma, el año de la publicación, coma y el número de la página, así: (Pécaut, 1987, 210).

Las citas tomadas de la prensa y de otras fuentes periódicas deben ser incluidas en el texto de la siguiente forma: entre paréntesis el título de la fuente en cursiva, coma, día, mes y año de la publicación, coma y la página –indicando la sección cuando es pertinente–. Por ejemplo: (*El Colombiano*, 7 de febrero de 2005, 7A).

Las referencias bibliográficas completas y de fuentes se incluirán en una BIBLIOGRAFÍA al final del texto, por orden alfabético según el apellido del autor, de la siguiente manera:

- Para libros: (a) apellidos y nombres del autor, (b) año de la edición utilizada, (c) título del libro en cursiva, (d) ciudad de la publicación, (e) casa editora y (f) año de la publicación original (si la obra ha tenido varias ediciones). Cada uno de estos ítems deben ir separados entre sí por una coma. Ejemplo: Elias, Norbert, 1997, *El proceso de la civilización*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1939.



- Para artículos: (a) apellidos y nombres del autor, (b) año de la publicación, (c) título entrecomillado del artículo, (d) nombre de la revista en cursiva, (e) volumen (si tiene), (f) número, (g) casa editora, (h) lugar de publicación, (i) fecha de la publicación sin año, (j) páginas del artículo. Cada uno de estos datos separados entre sí por una coma. Además, el título de la revista va precedido por “en”. Ejemplo:

Archila, Mauricio, 1998, “Poderes y contestación”, en *Controversia*, número 173, Cinep, Bogotá, junio, pp. 29-86.

- Para capítulos o contribuciones a un libro: se citan de forma similar a los artículos de revista, salvo en lo relacionado con el año de la publicación.

Ejemplo:

Roldán, Mary, 1988, “La política antioqueña”, en Melo, Jorge Orlando, editor, *Historia de Antioquia*, Bogotá, Editorial Presencia.

Los autores también deberán enviar un resumen del artículo, en español y en inglés, de seis a diez líneas, y otro semejante sobre sus datos personales, que señale sus títulos académicos, los cargos más destacados que ha desempeñado, sus publicaciones recientes más importantes y su correo electrónico.

Si el artículo contiene imágenes (mapas, fotos, etc), éstas deben tener una resolución de por lo menos 300 dpi y estar en formato .tif o .jpg.

Los manuscritos que el consejo editorial considere apropiados para su publicación o que sugiera el comité asesor serán sometidos al arbitraje de especialistas en el tema respectivo, quienes dispondrán de un mes para enviar su concepto. Para este proceso de arbitraje, la revista apelará a pares externos e internos a la institución por cada artículo. El consejo editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos, según los requisitos indicados, o condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones, cuando sean necesarias. El proceso es confidencial, pero los comentarios de los árbitros serán remitidos al autor del artículo con las sugerencias pertinentes del consejo editorial de la revista, cuando haya necesidad de algunas modificaciones. Con este fin se llevará un seguimiento de la fecha de recepción y aprobación de los artículos. Así mismo, se utilizará un formato de evaluación para que cada árbitro consigne su concepto sobre la calidad, originalidad e importancia del texto sometido a su consideración, otorgando una calificación cuantitativa y una valoración cualitativa.