



LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO EN EL ÁMBITO LOCAL Y COMUNITARIO

MEMORIAS DEL FORO
CONVOCADO POR EL PREMIO CÍVICO
POR UNA BOGOTÁ MEJOR

© 2002. Fundación Corona
Casa Editorial El Tiempo

Las opiniones planteadas en este documento reflejan el pensamiento de su autor y no necesariamente la posición de la Fundación Corona o la Casa Editorial El Tiempo.

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

Dirección Editorial:
Fundación Corona

Edición y corrección de estilo:
Bernardo González

Armada electrónica:
Formato Comunicación Diseño

Impresión y encuadernación:
Cargraphics S.A.

ISBN: 958-97048-9-1
Primera edición

Impreso en Colombia, junio de 2002

Fundación Corona
Calle 100 No. 8A-55 Piso 9 Torre C
Bogotá, Colombia
E-mail: fundacion@fcorona.org
www.fundacioncorona.org.co

Casa Editorial El Tiempo
Dirección de Relaciones con la Comunidad
Carrera 69 No. 43B-44 Piso 9
Bogotá, Colombia
E-mail: wenare@eltiempo.com.co
www.eltiempo.terra.com.co

Contenido



PRESENTACIÓN	5
LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS EN EL PREMIO CÍVICO POR UNA BOGOTÁ MEJOR Consuelo Ballesteros Díaz	9
GESTIÓN SOCIAL COMUNITARIA: UN RECURSO PARA HUMANIZAR EL DESARROLLO Documento preparado por las doce organizaciones ganadoras del premio cívico Por una Bogotá mejor entre 1998 y 2001	15
LOS ACTORES SOCIALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO Jairo Chaparro Valderrama	19
LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL Isabel Londoño	31
ORGANIZACIÓN COMUNITARIA Y POLÍTICA PÚBLICA EN BOGOTÁ Jesús Humberto Lizarazo Ortega	37
¿ES NECESARIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOCIÓN A LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA? Octavio Fajardo M.	47

Presentación del documento



Con el fin de destacar algunas de las tantas experiencias que organizaciones de la y de vecinos vienen adelantando en beneficio del progreso de su barrio, de su localidad o de la ciudad de Bogotá, la Fundación Corona y la Casa Editorial El Tiempo han convocado, desde 1998, el premio cívico Por una Bogotá mejor.

En 2001 los promotores de esta iniciativa, atendiendo a sugerencias de las organizaciones premiadas, decidieron complementar las actividades del proceso de premiación con un foro encaminado a generar conocimiento y debate sobre el tema del desarrollo comunitario en la ciudad. En noviembre 14 de 2001 se realizó el primero, sobre el concepto de gestión de lo público en el ámbito local y comunitario. A este evento fueron convocadas las organizaciones comunitarias más destacadas en las cuatro versiones del Premio, representantes de entidades distritales, universidades, ONG y fundaciones interesadas en el desarrollo comunitario.

Esta publicación recopila las memorias del mencionado foro y refleja en gran medida el estado actual de comprensión y reflexión sobre la gestión de lo público en el ámbito local y comunitario en Bogotá.

La primera ponencia, *La participación de las organizaciones comunitarias en el premio cívico*, de Consuelo Ballesteros, resalta la existencia de un número importante de organizaciones y experiencias comunitarias en Bogotá, capaces de convertirse en socios potenciales de la administración distrital en la construcción de lo público. Así mismo, advierte sobre la importancia de generar un contexto institucional para la actuación de estas organizaciones en la capital.

La segunda exposición, *Gestión social comunitaria: un recurso para humanizar el desarrollo* fue preparada por las doce organizaciones comunitarias ganadoras del Premio en sus cuatro versiones. Su contenido destaca el papel de este tipo de organizaciones en la gestión local de lo público. Así mismo, señala algunas limitaciones presentes en el contexto que interfieren en su buen desarrollo: el inacabado y frágil proceso de descentralización local en Bogotá, la persistencia de relaciones de clientela en la solución de los asuntos públicos, la débil tradición de organización y participación en las comunidades y la baja autonomía de las organizaciones para orientar su propio desarrollo y el de sus comunidades. Pero también las condiciones de pobreza que exigen sobrevivir antes que ejercer ciudadanía, además de la carencia de oportunidades y políticas que estimulen en forma sistemática el crecimiento de las organizaciones y fortalezcan su aporte potencial a la democracia local.

La ponencia *Los actores sociales y la construcción de lo Público*, presentada por Jairo Chaparro, señala que las organizaciones comunitarias son actores sociales en tanto orienten su trabajo a crear, consolidar o modificar bienes públicos, con criterios de calidad, transparencia y equidad. Dicha ponencia puntualiza también las fortalezas de las organizaciones e indica avances alentadores en su desarrollo y en sus actuaciones públicas. Al señalar las debilidades de estas organizaciones, Chaparro coincide con los expositores anteriores en que la autonomía de las organizaciones (voz y acción propia) es débil, que existe dificultad para desarrollar alianzas, que es baja su capacidad para movilizar a la comunidad en su entorno inmediato, y que existen debilidades en su nivel de desarrollo interno, lo que limita su sostenibilidad. Por último, subraya que existe una correlación entre el estilo de gestión de las organizaciones comunitarias y el de las entidades distritales, que no privilegia la construcción de relaciones y de visiones más integrales, estructuradas y amplias frente a la cosa pública.

La cuarta ponencia, *La organización comunitaria en la política pública distrital*, presentada por el Departamento de Acción Comunal Distrital, discute la situación actual de las juntas de acción comunal, JAC, y sus retos a futuro. Así mismo, insiste sobre la importancia de fomentar la cooperación entre las organizaciones comunitarias (en particular las JAC) y el gobierno distrital en la solución de asuntos públicos. Para estimular estas formas de cooperación, estas alianzas, señala la importancia de contar con mayor información y conocimiento sobre las organizaciones comunitarias de la ciudad, es decir quiénes son, donde y en qué actúan, su potencial, retos y las oportunidades que ofrecen como socios en el mejoramiento de la calidad de vida en Bogotá. De igual manera subraya la importancia de ofrecer a las organizaciones un abanico de fuentes nacionales, internacionales y distritales de financiación y de oportunidades de formación para habilitarlas en la actuación pública.

Humberto Lizarazo, en su ponencia *La organización comunitaria y la política pública en Bogotá* resalta que este es un momento histórico de rupturas en los paradigmas, que impondrá nuevos retos a los ciudadanos y sus organizaciones y a los gobiernos en el abordaje de los problemas sociales. Lizarazo aborda el concepto de lo público, señala principios-guía y reglas de juego para la gestión pública democrática. Así mismo trae a la memoria experiencias pasadas que revelan el rol adquirido por las organizaciones comunitarias en las políticas públicas de la capital, para enlazarlas con recientes experiencias de planeación participativa en Bogotá. Finalmente señala algunos retos que deben asumir las organizaciones comunitarias y el Distrito en torno a la cosa pública, entre éstos: un cambio de actitud de los ciudadanos y las organizaciones comunitarias, favorable a la construcción de identidad colectiva y cultura democrática (incluso, al interior de las organizaciones); la ruptura con los mecanismos clientelistas, el ejercicio de la transparencia en las relaciones, y reformas sustanciales en el esquema funcional de la participación ciudadana, para avanzar hacia una efectiva participación en las decisiones de los asuntos públicos.

Para finalizar, la ponencia de Octavio Fajardo plantea algunas reflexiones frente a la pregunta ¿Es necesario una política pública de promoción a la participación comunitaria? Fajardo señala que no están dadas las condiciones para que la ciudadanía participe y que, por tanto, es necesario la acción de un agente catalizador (gobierno) que a través de una política pública genere condiciones favorables a la

promoción y la participación. Ante una nueva pregunta: ¿qué se debe hacer? el ponente plantea la necesidad de estimular mayores grados de autonomía de las organizaciones (voz propia) y una interlocución permanente y transparente entre instituciones y comunidad. Así mismo, propone que el gobierno debe propiciar espacios de reflexión sobre el quehacer de estas organizaciones, producir conocimiento sobre la participación comunitaria, premiar las organizaciones que demuestren liderazgo colectivo, hacer creíble que “se hace lo que se concerta” y crear reglas que estimulen el valor de estar asociado.



A manera de síntesis se pueden resaltar algunos puntos comunes destacados por las distintas ponencias:

- **Romper el aislamiento de las organizaciones comunitarias.**
A pesar de que en la ciudad existe una densidad importante de organizaciones, éstas son aún frágiles y sus lazos de cooperación son incipientes. Es imprescindible fomentar la cooperación y la confianza entre organizaciones comunitarias y entre éstas e instituciones del gobierno y el sector privado. El aislamiento no sólo limita sus posibilidades de impacto sino que disminuye las probabilidades de generar un tejido social basado en la cooperación y la confianza. Estas organizaciones, por sí solas, en ocasiones no pueden resolver los problemas que determinan su calidad de vida, pero ofrecen fortalezas y soluciones que puedan ser capitalizadas por otros actores, especialmente por la acción pública.
- **Oportunidades efectivas para transformar.**
Es necesario crear y consolidar mecanismos y espacios efectivos de participación para estas comunidades organizadas e interesadas en los asuntos públicos. Y lo más importante, la comunidad que participa debe poder influir en las decisiones, así como creer en su posibilidad de incidencia y transformación, y en su capacidad de hacer la diferencia en su actuación.
- **Una nueva visión del papel del gobierno y las comunidades.**
A futuro, el gobierno distrital deberá asumir con decisión el objetivo político de acercar el gobierno a los ciudadanos, crear tejido social, promover una visión compartida de ciudad y un proceso de movilización y ampliar las condiciones de gobernabilidad futura para la ciudad. Para dar este paso puede afianzar la incorporación de las organizaciones comunitarias en sus procesos deliberativos y en la administración de servicios e iniciativas; facilitar el crecimiento de las organizaciones comunitarias (soporte, capacidad, etcétera); generar buena información, canales de comunicación y rendición de cuentas entre gobiernos y comunidades; promover la articulación de percepciones e intereses y fomentar alianzas entre estos dos actores.

La Fundación Corona y la Casa Editorial El Tiempo esperan que este documento de trabajo entregue al lector conocimientos que inciten nuevas reflexiones sobre la gestión de lo público en el ámbito local y comunitario en Bogotá y permitan avanzar en esta materia, tanto a nivel conceptual como práctico.

La participación de organizaciones comunitarias en el premio cívico Por una Bogotá mejor

CONSUELO BALLESTEROS DÍAZ*



En primer lugar quiero manifestar mi agradecimiento, que creo es compartido por muchos de los aquí presentes, porque siempre he considerado un privilegio participar, hacer parte o asistir a la entrega de este premio cívico Por una Bogotá mejor.

Felicitaciones sinceras a la Fundación Corona y a la Casa Editorial El Tiempo por su unión alrededor de esta iniciativa duradera que reúne a tantas ciudadanas y ciudadanos, para destacar y hacer visibles experiencias de desarrollo social meritorias, adelantadas por organizaciones comunitarias y de vecinos en beneficio de su barrio, de su localidad y de Bogotá, nuestra ciudad.

Hoy tenemos más razones para sentirnos orgullosamente bogotanos, hoy conocemos más experiencias en las que las necesidades han sido convertidas en oportunidades por parte de grupos organizados de distintos estratos sociales y económicos de la ciudad. Han demostrado su potencial como motores de participación cívica y como formadores de capital social al tejer con sus conciudadanos lazos de confianza y solidaridad.

Estamos reconociendo que existen alternativas factibles de formar ciudadanos responsables, proactivos. Que las organizaciones comunitarias, como actoras sociales, contribuyen a resolver de forma efectiva necesidades no satisfechas, mejorando la calidad de vida de sus comunidades.

Hoy, a través de ellas mismas y gracias al espacio generado por el premio, conocemos más de su historia, sus orígenes, sus procesos, sus aciertos, sus dificultades y debilidades, sus sueños y proyectos.

Se han hecho visibles los logros y el alcance de su accionar, se dimensiona mejor el potencial que tienen y cómo éste se desarrolla cuando las iniciativas cuentan con el respaldo y el contexto institucional favorable.

El premio también ha mostrado que esas organizaciones comunitarias poseen aún pocos vínculos entre sí, lo mismo que con instituciones públicas y privadas. Las mismas organizaciones han identificado, como producto del análisis y confrontación de las experiencias, que deben incrementarse tanto sus relaciones como sus capacidades de gestión y proyección interna y externa, para lograr mayor eficiencia y eficacia en su labor.

* Directora Ejecutiva de la Corporación Consorcio para el Desarrollo Comunitario.

El premio ha hecho evidente la valiosa pero aún escasa y discontinua acción estatal como soporte, cualificación y complementación de las acciones ciudadanas.

Hoy estoy hablando desde la Corporación Consorcio para el Desarrollo Comunitario, un consorcio de diez organismos no gubernamentales que adelanta programas conjuntos de apoyo al fortalecimiento integral de organizaciones comunitarias de desarrollo en varias regiones de Colombia.

Hemos apoyado proyectos de organizaciones de distinta naturaleza jurídica, diversas por sus experiencias y niveles de desarrollo, compartiendo con ellas la necesidad de elevar sus niveles de autonomía, eficiencia y eficacia para lograr mayor sostenibilidad y mejorar su capacidad de gestión del desarrollo.

Entendemos el fortalecimiento integral como un proceso de cualificación de las capacidades de gestión y proyección de las organizaciones en por lo menos tres áreas:

Lo interno

Para determinar su rumbo a partir de su misión y objetivos, concretándolos a través de la formulación, ejecución y evaluación de planes, favoreciendo la creación de una estructura adecuada para la operación, que garantice la participación activa y democrática de sus miembros, y el logro de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

Lo económico-empresarial

Para garantizar calidad y cobertura óptima en los servicios y beneficios que ofrece la organización; para lograr eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo de los recursos y en su proyección financiera y para identificar, formular, gestionar y ejecutar eficientemente proyectos económicos en beneficio de la organización y sus miembros.

Lo externo

Para sistematizar y aprender de su propia experiencia y poder replicarla y hacerla útil a otros; para conocer otras experiencias y metodologías que mejoren su quehacer; para conocer y relacionarse con otras organizaciones, otras entidades con programas y políticas en la localidad o el sector y poder participar de manera activa y positiva en procesos de desarrollo local, regional y sectorial.

Como consorcio de organizaciones no gubernamentales y con las organizaciones comunitarias hemos ido construyendo en el proceso un modelo de organización comunitaria de desarrollo, OCD, que nos sirve de referente, de norte hacia al que queremos orientarnos y que podemos dar a conocer en este espacio de reflexión sobre las organizaciones comunitarias y el ámbito público.

La Organización comunitaria de desarrollo, OCD, como modelo, es una organización de la sociedad civil, constituida jurídicamente como entidad sin ánimo de lucro, de naturaleza privada, con fin público, conformada por personas u organizaciones del ámbito local en el que actúa para el desarrollo comunitario.



Opera con criterios de autonomía, democracia, integralidad, sostenibilidad, equidad y responsabilidad, siendo reconocida por su honestidad, eficacia y eficiencia y generando o gestionando los recursos necesarios para su operación y proyectos.

Propende por el mejoramiento de la calidad de vida, la equidad social y el bien común, tiene capacidad de convocatoria y es ente representativo de los intereses colectivos de la comunidad, contribuyendo a precisar las demandas para el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos o la gestión de procesos integrales y participativos de desarrollo.

Participa y es reconocida en espacios e instancias de decisión a nivel local y regional en los que se gestiona y negocia con instituciones estatales y privadas, pudiendo ser receptora o administradora de aportes y créditos y contribuyendo a procesos de desarrollo local y comunitario.

Se vincula a redes de relación regionales, nacionales o internacionales que trascienden el ámbito local y sectorial.

Es capaz de transferir sus experiencias y conocimientos a otras organizaciones y comunidades.

Y tiene su misión y su visión claras, con estructura democrática, con planes anuales de trabajo enmarcados en un plan estratégico de mediano plazo.

Antes de hacer mis breves comentarios sobre la participación de las organizaciones ganadoras en el premio cívico durante estos primeros cuatro años permítanme hacer referencia a la significación del premio mismo para los distintos actores con él relacionados y su importancia en la construcción colectiva de capital social.

Entendiendo por capital social “el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto” y que esas relaciones de confianza y cooperación pueden reducir costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la construcción de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables podemos decir, sin temor a equivocarnos, que todas las experiencias participantes en el premio son una contribución a la construcción de este capital social comunitario y que el premio como tal es una excelente forma no solo de hacer visible esta labor, sino también de promover y afianzar lazos y vínculos de confianza y cooperación.

A través de la convocatoria amplia, de la recuperación, caracterización y divulgación de experiencias se evidencia que se trata de un conjunto muy diverso, heterogéneo y complejo, similar a la problemática de Bogotá.

Y ese es, a mi modo de ver, uno de los mayores aciertos del premio: su enfoque amplio e incluyente, que permite ver a Bogotá como un esfuerzo de todos. Es apreciable por ejemplo la diversidad de actores involucrados:

En primer lugar diversidad entre quienes respondieron las convocatorias y entre quienes fueron seleccionados como finalistas y ganadores: Respondieron comités, juntas de acción comunal, asociaciones, corporaciones, fundaciones, talleres,

cooperativas, clubes, grupos, parroquias. Conformados unos por jóvenes, otros por adultos hombres o por mujeres, por personas mayores o con el elemento común de ser vecinos y que por esa cercanía y proximidad comparten el interés de adelantar acciones conjuntas para el bien común.

Diversidad en cuanto a estratos sociales a los que pertenecen las organizaciones proponentes y en su ubicación en las diferentes localidades de la ciudad.

Diversidad en las áreas de trabajo a las que se han dedicado los mayores esfuerzos, destacándose el medio ambiente, la cultura y el mejoramiento del espacio público.

En segundo lugar amplitud y diversidad expresa del premio, en cuanto al público al que se quiere llegar en el momento de la convocatoria y en la comunicación y divulgación de resultados. En ese sentido se llega a las autoridades y representantes de entidades públicas y encargados de programas oficiales, ante quienes los resultados del premio hacen evidente la labor cívica que realizan las organizaciones y destaca la contribución de estas experiencias al mejoramiento de la calidad de vida.

En ningún momento se pretende mostrar estas acciones como reemplazo ni suplantación de obligaciones estatales, sino como un potencial para actuar conjuntamente con roles y responsabilidades distintas.

Las experiencias sobresalientes han enunciado como factores de éxito el contexto institucional favorable para la mayor efectividad en su actuación y la necesidad de voluntad, claridad y definiciones en las políticas públicas que logren continuidad y permitan promover, fortalecer y complementar esas iniciativas.

En este mismo sentido, diversidad en el público en general al que se llega con la divulgación de los resultados y experiencias premiadas; a los ciudadanos y ciudadanas como individuos, como grupos, como vecinos, como miembros de instituciones o empresas, a quienes de forma sencilla y cercana vemos a través de estos casos, demostrando que es posible hacer parte no solo de los problemas sino también de las soluciones.

En tercer lugar diversidad entre los propios convocantes y patrocinadores de la iniciativa. De una parte el periódico El Tiempo y Citytv, que buscan mayor información sobre iniciativas positivas de la ciudadanía bogotana y aprovechan su potencial como medios de comunicación para hacerlas visibles ante el público.

De otra parte la Fundación Corona que con su trayectoria en trabajo para el desarrollo comunitario había reconocido la existencia de experiencias destacadas y la poca visibilidad que tenían. Hoy también identifica las debilidades internas y los escasos vínculos entre las organizaciones y entre ellas y otras instituciones, lo que les resta posibilidades de acción y la obtención de mejores resultados.

La alianza entre estas dos entidades para convocar el premio cívico Por una Bogotá mejor ha demostrado el beneficio de la complementariedad en la diferencia, cuando el objetivo común es claro.

Por último, los promotores del premio han buscado diversificar también las miradas que sobre las experiencias se hace durante el proceso de selección, caracteri-

zación y análisis, integrando en el jurado reconocidos líderes de opinión y expertos en desarrollo comunitario.

El premio como tal ha ido mejorando en cada una de sus versiones sus canales de divulgación, el alcance de la convocatoria, así como refinando los criterios de selección.

En esta última oportunidad se insistió en que las experiencias por premiar contarán con activa y comprometida participación de los actores involucrados y de la comunidad circundante y en lo innovadoras que fueran como experiencias al involucrar y comprometer la participación de la comunidad.

Adicionalmente se promovió el encuentro entre todas las organizaciones premiadas durante los cuatro años, para que juntas escribieran la ponencia que presentarán a continuación.

Frente a esta última iniciativa vale la pena recordar lo que han opinado muchos de los participantes: "la posibilidad de participar en el premio fue muy útil y productiva para la organización. Independientemente de haber sido o no seleccionada y premiada nos permitió organizar la información sobre lo que somos o lo que hemos hecho y lo que queremos hacer, nos posibilitó darnos cuenta, prepararnos para poder comunicar a otros lo que hacemos y cómo lo hacemos".

"El premio se convierte así en fuente de conocimiento y apropiación, para los finalistas produce confianza en que lo estamos haciendo bien".

El premio ha generado cambios positivos en las metodologías de trabajo y ha aumentado el nivel de compromiso de los asociados.

Ha sido claro para todos los premiados el efecto y refuerzo de la imagen de la organización, lo reconocen como el mayor aporte. Dicen: "el reconocimiento y difusión de la experiencia ha abierto oportunidades, acceso a entidades públicas y privadas; ha facilitado contactos y relaciones que son definitivos como factor de continuidad".

Por otra parte, la puesta en blanco y negro de la experiencia para participar en la convocatoria, las visitas de personas externas, las preguntas del jurado, el intercambio con otras experiencias han contribuido a emprender de forma sistemática acciones para su fortalecimiento y para estimular la visión compartida entre todos los miembros, así como la cualificación de capacidades, aptitudes y conocimientos para lograr mejor lo que se quiere.

También ha permitido reconocerse en ámbitos más amplios, mirar más allá del barrio y la localidad, comprendiendo otros factores que determinan el desarrollo de la comunidad y evidenciando la necesidad de fomentar relaciones con otras organizaciones, actores e instituciones públicas y privadas alrededor de propósitos comunes específicos.

Para las organizaciones comunitarias es cada vez más claro que deben fortalecerse tanto en su capacidad de gestión interna, como en su capacidad para actuar y participar en el ámbito público.



Quedan claros varios aciertos y retos:

- 1) Queda clara la capacidad y el valor de las acciones de organizaciones comunitarias para adelantar con efectividad proyectos de beneficio común en los que se ejecutan obras con transparencia en el manejo de recursos, evitando la dispersión de ellos, solucionando problemas prioritarios, mejorando condiciones de vida y evitando sobrecostos. Proyectos en los que además se aumentan las relaciones de confianza y de solidaridad entre muchas organizaciones, que además incrementan sus capacidades y potencial para participar en espacios más amplios.

El reto para estas organizaciones es encontrar la estrategia y el respaldo suficientes para aumentar sus capacidades de gestión y su proyección externa.

- 2) También queda claro el acierto de algunas iniciativas y programas gubernamentales en la promoción y acompañamiento a iniciativas ciudadanas. Por ejemplo: obras con saldo pedagógico, gestión compartida, acciones para la convivencia, arborización en enlace comunitario.

El reto es que haya continuidad, suficiente alcance y flexibilidad en este tipo de programas, que son factor clave en el éxito de las experiencias destacadas por el premio cívico.

- 3) Claro es también el acierto del premio mismo como alianza entre actores diferentes que contribuyen a visibilizar ante muchos las experiencias ciudadanas exitosas.

El reto es cómo continuar haciendo visible este tipo de iniciativas y cómo contribuir a crearles espacios favorables para su desarrollo.

- 4) Finalmente queda claro el agradecimiento que sentimos por haber conocido los aprendizajes no de una sino de muchas experiencias que nos llenan de esperanza y compromiso como ciudadanos de una Bogotá como esfuerzo de muchos.

Gestión social comunitaria: un recurso para humanizar el desarrollo*



No es nuevo afirmar que la historia se teje y desteje llevada por el frenesí de los hechos, muchas veces sin el concurso de fuerzas racionales. Y que sólo después, pasado el fervor de los acontecimientos, los fenómenos adquieren el encuadre que facilita su adecuada comprensión. No es sólo cuestión de azar o de determinismo causal, es aquella franja imponderable pero cierta en la que el espíritu despliega, en medio de la incertidumbre, toda su audacia para aclimatar-nos a los cambios del devenir histórico.

Tras el ocaso un tanto apresurado de los discursos y experiencias de tipo socialista, pareciéramos asistir al advenimiento de una época en la que se minimizan las preocupaciones sociales en los procesos económicos y tecnológicos, en la que se desmantela el componente humano en el trazado de políticas y programas para asegurar el crecimiento socioeconómico. Las reiteradas críticas a la voracidad neoliberal de dichas políticas insisten en esa falencia, que consiste en privilegiar de modo unilateral lo técnico y cuantitativo sin considerar de modo suficiente las necesidades y expectativas de las grandes mayorías, insertas en un orden social cada vez más asfixiante.

Lláme-se a esto globalización económica o despotismo del mercado, lo cierto es que este tipo de políticas tan fríamente calculadas se enfrenta, en países como el nuestro, a continuos brotes de inconformidad de amplios sectores de la población. Esto tiene que ver con el agravamiento de las dificultades que afrontan estos sectores como consecuencia de la implementación de dichas medidas. Capitalismo sin entrañas, mercado sin rostro, tiranía del dinero que agrava los factores de crisis al profundizar las desigualdades económicas y fomentar así la exclusión y la marginalidad. Aunque hay un crecimiento material y una constante innovación tecnológica, y aunque esto equivale a un cierto grado de progreso y modernización, también es cierto el agravamiento de la crisis estructural que sacude al país.

Frente a este cuadro sombrío hay que resaltar el importante papel que viene a cumplir lo comunitario como factor de compensación en el acontecer histórico. Lo comunitario es inseparable del despliegue y posicionamiento de lo local, frente a las tendencias globalizadoras, y aparece como elemento complementario del proceso globalizador, emerge como el lugar adecuado para reivindicar el matiz social del crecimiento material, el carácter humano o humanista que deben encarar las fuerzas económicas vinculadas a la labor modernizadora.

* Documento preparado por las doce organizaciones ganadoras del premio cívico Por una Bogotá mejor entre 1998 y 2001: JAC de Lucero Sur sector medio, Fundación Chiminigagua, Fundación Funget, Fundación Kerigma, JAC de Altos de La Estancia, Corposéptima, Corporación Escuela de Liderazgo Juvenil, Asociación de Recicladores de Bogotá, Acoprusme, Asociación comercial caseta popular Parque España, JAC de Villas de Kennedy, Trastaller.

Lo comunitario es espacio de mediación estratégica, ya que por el modo de darse o relacionarse con este factor las políticas y medidas administrativas adquieren un determinado matiz progresista o retardatario. El nuevo componente social y humano de la política, de la economía, de la tecnología y en general de la vida publica pasa por su relación con lo comunitario. En una época poco o nada inclinada a considerar el énfasis social de los procesos globales lo comunitario aparece como dimensión crucial para replantear, en perspectiva redistributiva, las políticas y programas de orden regional y nacional que orientan nuestro desarrollo.

Lo anterior no resulta ni ha resultado fácil en cuanto tiene que ver con el esquema planteado por los distintos gobiernos para cumplir las promesas de apuntalar a fondo una política social seria y persistente, capaz de garantizarle un rostro humano al crecimiento económico y material. Diversos obstáculos se interponen todavía para convertir las regiones, lo local, en polos privilegiados del proceso de desarrollo. Las dificultades del esquema descentralizador, unidas a viejos esquemas de control político electoral, arruinan iniciativas progresistas y las convierten en mera retórica para mantener circuitos de poder.

También opera como limitación notable la fragilidad del tejido social de muchas comunidades en el país, la carencia de tradición en materia de organización y participación política les resta peso en la toma de decisiones claves para su presente. Con grandes dificultades se van generando formas organizativas autónomas en el movimiento democrático, sin embargo, a veces persisten resistencias ideológicas extremas que dificultan su acertada participación democrática. La pobreza predominante en amplios sectores también coadyuva en el atraso intelectual de las comunidades y en el desvertebramiento político de sus intentos de organización; la carencia de oportunidades para el ascenso social y demás factores convergentes en el proceso de exclusión se multiplican de forma negativa para restarle un papel activo a los potenciales comunitarios. Es ahí, entonces, donde resulta imperativo auspiciar acciones encaminadas a transformar ese estado de cosas y reivindicar los aportes que los sectores comunitarios le pueden brindar al fortalecimiento de una democracia social en el país.

Es en un contexto como éste donde vale la pena resaltar, en su justa dimensión, las iniciativas adelantadas por parte del sector privado para ampliar, complementar y corregir las limitaciones y nulidades del Estado en cuanto a impulsar políticas sociales permanentes y realmente comprometidas con la superación del atraso que afecta a la gran mayoría de la población. Se va generando con ello una cultura de participación democrática en la que las comunidades, cada vez más organizadas y capacitadas, comienzan a ser protagonistas de su acontecer y emergen como sujetos colectivos capaces de dirigir la finalidad político-estratégica de sus acciones. Apropiciándose gradualmente de su espacio vital y elevando sus niveles de conceptualización e interlocución muchas comunidades se han convertido en piezas claves del nuevo entorno político-cultural que se viene construyendo a lo largo de la geografía nacional. Contando con el apoyo decidido de diversos sectores de la actividad privada, accediendo a alianzas y alternativas de acompañamiento que antes se consideraban imposibles, se vienen conformando experiencias que sirven para demostrarle al gobierno la necesidad de que haya mayor coherencia y compromiso en la formulación y ejecución de sus políticas sociales.

Y es ahí donde sentimos el derecho de reivindicar nuestra presencia como organizaciones sociales de vocación comunitaria, comprometidas de lleno en la tarea de ampliar y profundizar la estructura democrática de la sociedad colombiana y alcanzar un equilibrio social basado en la transparencia y la justicia. Así es factible también impulsar el fortalecimiento de una sólida cultura ciudadana que promueva el diálogo y los consensos en torno a la vida pública. Estas formas de organización por la base, promoviendo la gestión comunitaria para fortalecer las alianzas estratégicas con aquellos sectores que ostentan el mismo tipo de preocupación por el destino del país son la mejor muestra de cómo generar alternativas y procesos creativos frente a la desidia de los discursos y prácticas tradicionales de la política.



De esta forma las organizaciones sociales comunitarias que hemos sido distinguidas con el galardón de la solidaridad ciudadana, con el premio cívico Por una Bogotá mejor, fruto de esa estrecha y decisiva alianza ya antes mencionada, queremos testimoniar nuestro reconocimiento al estímulo de los esfuerzos creativos de diversas comunidades de la capital para buscar soluciones alternativas a los problemas que las afectan, para ensayar modelos de persistencia ante las continuas dificultades que afrontan, para 'escurrirle el bulto' a la pobreza y al estigma, muchas veces, nadando contra la corriente, al mostrarse a sí mismas que sí es posible ensayar el sueño, la utopía residual, allí donde hay necesidades, empeño, compromiso para dignificar las condiciones de existencia. Nuestro aporte para que Bogotá sea más ciudad, más humana, más justa, tolerante y pacífica es también fruto de la voluntad política en la que coincidimos con el sector empresarial, y en la que quisiéramos que el gobierno distrital tuviera una mayor presencia, compromiso y continuidad en el manejo de la política social.

Vaya, pues, nuestra expresión de gratitud y reconocimiento, que es también la de nuestras comunidades, a entidades como la Fundación Corona y empresas como El Tiempo comprometidas, como nuestras organizaciones, en la construcción de un presente amable y digno para esta ciudad que todos llevamos en el corazón.

Los actores sociales y la construcción de lo público

JAIRO CHAPARRO VALDERRAMA*



Quisiera recordar en primer lugar lo que el poeta William Blake dijo hace años, y sigue diciendo a lo largo de los tiempos: “si para los peces está el agua, si para las aves está el aire, para el ser humano está el otro, está la amistad”, lo que significa descubrir el mundo mágico que hay en otra persona, en otro habitante de la misma especie en este planeta. Las organizaciones sociales, precisamente, son una reiterada y constante oportunidad para seguir celebrando este verso maravilloso de William Blake, como lo es también esta reunión.

La exposición que haremos está organizada de la siguiente manera: en primer lugar hay un planteamiento conceptual muy ligero, muy rápido; en segundo lugar, se presentarán algunas debilidades y fortalezas generales en la gestión de las organizaciones sociales de Bogotá; luego se verán esas fortalezas y debilidades en un escenario concreto: el caso de la Unidad de Planeamiento Zonal número 26 Las Ferias, de la localidad de Engativá, y finalmente se harán unas reflexiones de carácter general sobre cómo avanzar en la superación de esas debilidades y en la profundización de esas fortalezas.

Hubiéramos querido para el día de hoy traer un estudio comparado de unidades de planeamiento zonal de alta, media y baja consolidación urbana pero el procesamiento de los datos fue más lento que el calendario y lamentablemente sólo hasta dentro de unas semanas podremos tener ese consolidado.

Comencemos entonces por señalar que la razón de ser de los actores sociales radica en un trabajo dirigido a crear, consolidar, o modificar bienes públicos materiales o inmateriales, incrementando la calidad, la transparencia y la distribución equitativa de los mismos. Cuando una organización, llámese como se llame, pierde ese norte pierde la condición de actor social, esto es, pierde la condición de constructor de lo público. Temas como la equidad que pueda existir o no en una ciudad, tanto social, como territorial; la pertenencia que pueda existir por parte de los habitantes con respecto a los bienes patrimoniales de la ciudad, o los niveles de democracia que en un momento determinado se logren, dependen, en buena medida, de la manera como estén organizados, distribuidos y estructurados los bienes públicos, sean éstos el espacio público, el medio ambiente, los derechos humanos, u otros.

En principio los actores sociales, es decir, aquellos que intervienen en torno a esa distribución y organización de bienes públicos diversos, que determinan el tipo de

ciudad y sociedad que tenemos son el Estado, los partidos políticos –que en nuestro caso es altamente deseable que existan como tales–, y las organizaciones civiles. El día de hoy vamos a hacer referencia a las organizaciones civiles, más que al Estado, del que tocaremos solo algunos aspectos. Esas organizaciones civiles pueden ser de tres tipos. En primer lugar, las social comunitarias, muchas de ellas de carácter formal, otras de carácter informal, carentes de personería jurídica y no por ello menos importantes en la vida de la comunidad. En segundo lugar, las instituciones de carácter educativo, cultural o religioso que con frecuencia tienen un papel definitivo en la consolidación y distribución de los bienes públicos, y por último, las entidades de carácter privado, donde están las llamadas ONG, entendidas como agrupaciones de profesionales que prestan servicios a entidades públicas, privadas o a la sociedad en general, y también agremiaciones de comerciantes e industriales que asumen papeles importantes en la gestión de lo público como la Cámara de Comercio o Fenalco, y otras de carácter local o zonal.

Las escalas de intervención de las organizaciones civiles se pueden pensar a nivel barrial, zonal, local, urbano, regional o nacional. Indudablemente las organizaciones social comunitarias concentran hasta el momento su escala de intervención en lo barrial, y aunque tienen una presencia cada vez más significativa en el ámbito local es mucho más significativa la cantidad de líderes de carácter barrial que los que hay a nivel local. Todavía con una menor presencia se manifiestan en el ámbito nacional, donde están sobre todo las grandes confederaciones de carácter sindical o comunitario. En cuanto a las escalas de intervención en las que se mueven las entidades educativas, culturales o religiosas en la ciudad, predominan hasta el momento los ámbitos barriales, zonales y locales. Por ejemplo, las instituciones educativas del distrito funcionan, en la gran mayoría de los casos, como unidades aisladas de su contexto barrial y local.

En el caso de las entidades privadas, pensando sobre todo en las ONG, existe una presencia que está dispersa en las distintas escalas de intervención, lo cual no quiere decir que dicha intervención sea más valiosa o más significativa que la de los otros tipos de actores civiles. Por ejemplo, en la escala barrial, las social comunitarias tienen una mayor presencia, casi apabullante, y son las portadoras de la construcción de lo público en las ramas más importantes de la vida colectiva barrial. Respecto de las entidades privadas lo que se evidencia es una gran dispersión y atomización en sus formas de intervención y de acción.

Fortalezas y debilidades de las organizaciones

Hablemos ahora de las fortalezas y debilidades de las organizaciones sociales en el caso de la ciudad de Bogotá. Como fortaleza en términos generales tiende a existir una presencia continua por varios años en un mismo territorio. El promedio de presencia en un mismo lugar y de acción continuada en la gestión de lo público está más o menos entre diez y veinte años en la gran mayoría de organizaciones sociales. Esto sale a partir de un estudio que cobijó 1.200 organizaciones sociales de la ciudad. Esa fuerte tendencia a la presencia continua en un territorio es algo muy meritorio, que denota una gran perseverancia, lo cual es una reserva no solamente de la organización social, sino también de la ciudad.

Por otro lado, se desarrollan prácticas autogestionarias a distintos niveles, fuertemente valoradas por las organizaciones sociales. Hemos encontrado casos en los

que el Estado hizo grandes inversiones económicas, vamos a decir por ejemplo mil millones de pesos, y las organizaciones a través de varias actividades recogieron para gestionar el mismo proyecto, para promoverlo, sumas que pueden estar por el orden de los cinco, siete o diez millones. Sin embargo, la percepción que tienen los actores sociales es que vale comparativamente mucho más ese pequeño monto que ellos recogieron a través de la autogestión en tanto que garantizó la continuidad y el éxito de la gestión, que la decisión final del Estado de invertir los mil millones. Consideran ese aporte más significativo y esa valoración consolida una práctica autogestionaria, que es una fortaleza importante de las organizaciones. Sin esos recursos modestos, sin el recurso humano y el tiempo libre de los líderes, muchos proyectos y desarrollos urbanos no existirían.

En tercer lugar, a medida que han pasado los años se presenta una mayor y mejor interacción de parte de las organizaciones sociales con el Estado. Esa interacción se ha venido incrementando y cualificando, y cada vez encontramos organizaciones más capaces de establecer esa interlocución.

En cuarto lugar, hay una cualificación paulatina de la capacidad de análisis y de gestión de los líderes. No sólo por la amplia oferta de capacitación, sino por la acumulación de experiencias, la continuidad en el trabajo y el hecho de que comiencen a aparecer nuevas organizaciones y liderazgos. En algunos casos incluso comienzan a aparecer redes sociales territoriales, y creo que un excelente ejemplo de eso es la cooperativa de la parte alta de Usme, en torno al acueducto de Gran Yomasa y el Festival del Agua, red que agrupa más o menos dieciocho organizaciones.

Y finalmente, en términos de fortalezas, se aprecia una aceptación cada vez más amplia de normas democráticas para dirimir situaciones en los ámbitos interno y externo de las organizaciones. El tema de los conflictos internos era muy difícil hace unos cuantos años: la manera como las organizaciones se fraccionaban; los líderes se dividían, de tres líderes salían tres organizaciones y se volvía a cumplir la vieja maldición según la cual cada colombiano es un partido político incapaz de trabajar en equipo. Ese tipo de situaciones, por lo menos en el estudio que hicimos, ha disminuido. Se observa un nivel mayor de madurez. Aunque se siguen dando dramas desafortunados, se aceptan ciertas normas para tramitar los conflictos en los que unos ganan y otros pierden. A veces, de manera excepcional, todos ganan.

En cuanto a las debilidades decimos que en primer lugar hay poca visión y poca gestión territorial más allá del barrio o del grupo de interés. Si bien aparecen fenómenos como los mencionados de la parte alta de Usme, en el sector de la quebrada Yomasa, la tendencia predominante es el liderazgo barrial, con poca relación entre barrios vecinos y con una escasa visión de la zona o el sector en el cual cada uno de estos barrios y estas organizaciones se ubican.

En segundo lugar, hay una dificultad para asumir más de un proyecto a la vez. Lo vamos a ver más adelante con los datos del caso de Las Ferias, cómo a las organizaciones en términos generales les cuesta trabajo asumir más de una o dos actividades importantes de forma simultánea y cómo la continuidad de su acción es frágil. Hay periodos de gran actividad y luego se desciende repentinamente, hay descensos fuertes, y la actividad se recupera meses después, o al año siguiente.

Hay incluso organizaciones que alcanzan largos periodos de inactividad, a veces durante años.

Por otra parte hay un alto nivel de dependencia de la oferta estatal para sacar adelante los proyectos, situación que describe esa frase que se escucha a menudo en los barrios: "nos toca bailar al son que nos pongan". Si hoy el Estado promueve un tipo de proyecto la actividad se enrumba hacia allá y después se cambia hacia otro de acuerdo con esa oferta estatal, o de acuerdo con el momento de los procesos de planeación en que se encuentre la ciudad. De hecho, las realizaciones de las organizaciones sociales en los primeros años de cada administración distrital son bajas en la gestión, y a medida que crece la gestión del Estado, que el plan de desarrollo distrital se formaliza y que los recursos y los planes están más claros, entonces mejora la acción y la gestión de las organizaciones. Todavía hay un alto nivel de dependencia, que no necesariamente es negativo ya que debe existir una complementariedad en esa relación, pero que demuestra en todo caso la falta de mayor autonomía por parte de las organizaciones, y eso no es solamente un problema de recursos económicos.

En cuarto lugar, hay una tendencia a priorizar coyunturas: urgencias, problemas, situaciones que hay que atender de momento sin orientar la gestión hacia planes integrales de mediano o largo plazo.

También hay dificultad para desarrollar alianzas de mediano o largo plazo con pares. La valoración positiva de las otras organizaciones sociales, la existencia de redes sociales que no sean solamente un nombre o una reunión cada seis meses, sino que funcionen, son lo menos dentro del panorama general, y lo que más abunda es la situación contraria. Hay un predominio de los liderazgos individuales sobre los colectivos; sin embargo, se observa cierta transición donde poco a poco se van consolidando equipos de trabajo. Comienzan a aparecer cada vez más equipos y liderazgos de tipo grupal y niveles de participación al interior de las organizaciones que no son despreciables en términos cualitativos, así cuantitativamente sean pocos aún.

La capacidad de movilización que tienen las organizaciones es baja y en el caso de la UPZ¹ Las Ferias, por ejemplo, al mirar el total de la población promedio por cada barrio, sin incluir la población que está en la infancia y la adolescencia, la capacidad de convocatoria está más o menos sobre un dos por ciento de los habitantes del barrio. Es muy difícil encontrar un proceso social en que participe el cuarenta por ciento de los habitantes en términos absolutos, en donde un veinte o un quince por ciento sería un desempeño bastante aceptable. En otras UPZ de las que se ha procesado ya información se encuentra que no se superan los rangos del cuatro y cinco por ciento, de manera que es una capacidad de convocatoria comparativamente baja, que cambia positivamente para las actividades de carácter recreativo, deportivo y cultural. Excepción hecha de los procesos iniciales de consolidación de los asentamientos ilegales, donde la consecución del agua, por ejemplo, convoca a sectores muy amplios de la comunidad. Pero una vez resueltos estos problemas vitales esa dinámica tiende a descender.

Allí hay otro tema fundamental que tiene que ver con la debilidad o la fortaleza que puede tener la gestión social: es cuando se presenta asincronía o sincronía entre el ámbito interno y el ámbito externo de la organización. Cuando en el

¹ Unidad de Planeamiento Zonal.

ámbito interno la organización no logra niveles de consolidación significativos no se consolida el liderazgo colectivo, no hay reglas del juego claras para crecer, para tramitar el conflicto, pero sigue en el ámbito externo haciendo muchas cosas, muchas actividades, eso tarde o temprano hace crisis. La situación inversa es menos frecuente y es que en el ámbito interno haya un nivel de consolidación muy fuerte pero se haga muy poco en el externo, y cuando se da también tiende a hacer crisis, y quizás mucho más rápido. De manera que establecer una sincronía entre esos dos ámbitos resulta fundamental para la sostenibilidad de cualquier proyecto organizativo.



Un caso específico

Entremos en el caso concreto para apreciar otras características de la gestión de las organizaciones sociales. La Unidad de Planeamiento Zonal número 26 Las Ferias, tiene los siguientes límites: por un lado está la Avenida Boyacá en el costado occidental, la avenida 68 en el costado oriental, la avenida calle 57 por el costado sur que es la que pasa por El Salitre y el Jardín Botánico y la avenida calle 80 por el costado norte. Es un rectángulo alargado muy bien definido, muy bien acotado y a nivel interno las vías principales son la Avenida Rojas, que la atraviesa de norte a sur; la avenida calle 68 que al comenzar la UPZ se junta con la Avenida Chile y conforman un solo corredor vial, y la avenida calle 62A que va de la 68 hasta la Rojas. Estas son las avenidas más importantes, que estructuran el desplazamiento vial de esta UPZ y la Avenida Rojas junto con la 68 forman una suerte de cruz que divide a su vez en cuatro cuadrantes este rectángulo alargado que es la UPZ Las Ferias (Ver mapa).

Como cuerpos de agua solamente tenemos el caño del barrio Bonanza. Hay 61 centros educativos y 19 parques y canchas. Una cosa importante es que una buena parte de esos colegios, por lo menos 20 de ellos, están muy ligados al proceso de construcción de los barrios, las comunidades tuvieron una participación importante en su creación, por lo que son considerados por los habitantes como parte de su patrimonio; así como los parques, que son como la niña de los ojos de cada barrio. Es lo que más cuidan, lo que más protegen, en lo que hay mayor intervención.

Se dispone en la UPZ de una plaza de mercado famosa y muy visitada: la plaza de Las Ferias, y dos hipermercados: Alkosto y Éxito. Tiene un conjunto de barrios de estrato tres y en término de usos y tenencia de la vivienda tiene las siguientes características: es una UPZ donde predomina el uso residencial, con cierto nivel de hacinamiento: 1,5 hogares por vivienda y el cincuenta por ciento de estos predios de vivienda están en manos de arrendatarios. Tiene usos comerciales muy fuertes en las vías principales, tanto las cuatro periféricas como las vías internas más importantes; usos institucionales importantes en el borde occidental, donde está la Cruz Roja.

La calle 68 y la Avenida Rojas tienen problemas muy fuertes: presencia altísima de comercio y microempresa de manera desordenada, presencia de ventas ambulantes, ocupación de andenes y vías; y al calor de todo esto comienzan a aparecer nuevos usos en algunos predios como las casas de citas. Todo eso agudiza fenómenos muy sentidos en este sector de la ciudad como la inseguridad: la gente se siente cercada en todas las vías principales por una situación de inseguridad, también en las vías interiores más importantes, de manera que cada uno trata de refugiarse y de encontrar algo de seguridad, lo hace el ámbito interno de los

MAPA 1
UNIDAD DE PLANEAMIENTO ZONAL No. 26 - LAS FERIAS
PERCEPCIÓN DEL TERRITORIO



barrios, pero en los parques también hay presencia de pandillas. De la misma manera hay una sensación de que todo esto ha agudizado el deterioro ambiental. Si se recorre la Avenida Rojas un domingo se puede ver cómo la plaza de mercado con sus puestos y con la basura se desborda hasta la Avenida y el separador, lo que impide el tráfico vehicular, deteriora el ambiente y favorece la inseguridad.

En cuanto a las organizaciones sociales de la zona existe una presencia predominante de organizaciones sociales comunitarias y hay una de instituciones educativas, culturales y religiosas, de un veinte por ciento aproximadamente y un grupo menor de entidades privadas (Gráfico 1).

Por el tiempo de trabajo en la zona, la gran mayoría lleva más de diez años en este sector (Gráfico 2).

Ante la pregunta ¿qué relaciones han tenido ustedes con otras organizaciones sociales comunitarias, entidades privadas o entidades educativas, culturales y religiosas para el desarrollo de sus actividades?, se encontró que más del sesenta por ciento, en un ámbito en el que predominan las organizaciones social comunitarias no ha tenido ningún tipo de relación. Encontramos por el otro lado que para el caso de las entidades privadas cerca del 42 por ciento ni siquiera logra

GRÁFICO 1
UNIDAD DE PLANEAMIENTO ZONAL No. 26
TIPOS DE ORGANIZACIÓN EXISTENTES

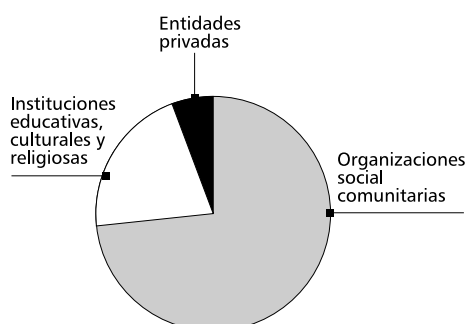


GRÁFICO 2
UNIDAD DE PLANEAMIENTO ZONAL No. 26
TIEMPO EN LA ZONA

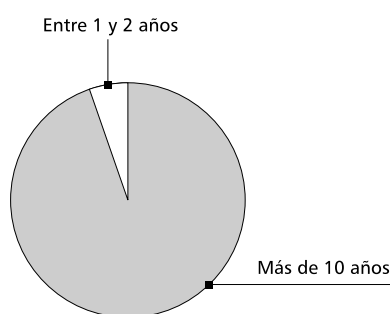
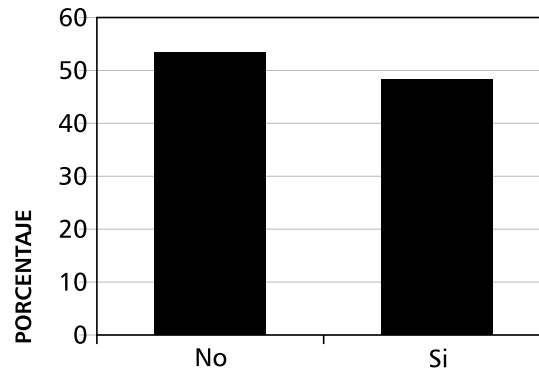
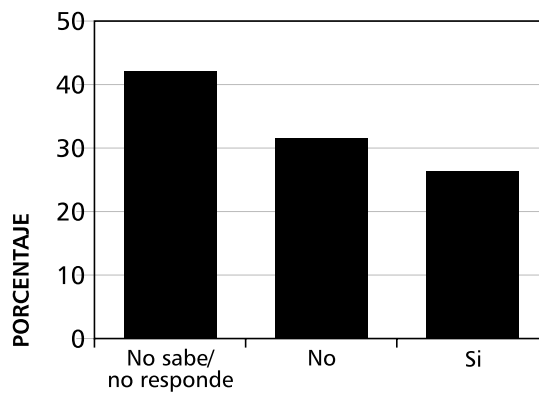


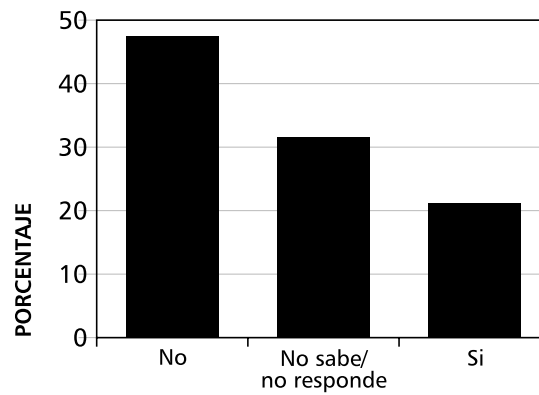
GRÁFICO 3
UNIDAD DE PLANEAMIENTO ZONAL No. 26
RELACIÓN CON ORGANIZACIONES SOCIAL COMUNITARIAS



RELACIÓN CON ENTIDADES PRIVADAS



**RELACIÓN CON INSTITUCIONES EDUCATIVAS,
 CULTURALES Y RELIGIOSAS**





identificar a otras organizaciones. Las instituciones educativas, culturales y religiosas son las que presentan un mejor desempeño, en la medida en que cerca de un cincuenta por ciento ha tenido algún tipo de relación con ellas, siendo importantes en este punto los colegios y las comunidades religiosas (Gráfico 3).

En términos generales, los niveles de cobertura de las alianzas son débiles. Cuando buscamos a quienes sí habían establecido alianzas, encontramos que lo habían hecho con una o dos organizaciones, de manera coyuntural, esporádica, y solamente para trabajar en el ámbito de uno o dos barrios.

En cuanto a los niveles de convocatoria, según respuestas que dieron las mismas organizaciones, predomina una capacidad de convocatoria que está entre una y cincuenta personas (Gráfico 4).

En la cobertura barrial, cerca del setenta por ciento ha trabajado durante esos diez años básicamente en un barrio. Y con dos o tres barrios, con cuatro o cinco y con diez o más barrios no llegan a ser ni el diez por ciento del total, que en un universo de 19 organizaciones representa una o dos de ellas (Gráfico 5).

En cuanto a la valoración que tienen de las otras entidades, de la otra junta comunal, del otro grupo juvenil, del otro que está ahí al lado consideran que el sesenta por ciento tiene poco o ningún dinamismo. La apreciación mutua es que nosotros hemos hecho mucho, hemos trabajado mucho, hemos gestionado esto y lo otro, pero los demás no han hecho casi nada. Incluso hay algunos que piensan que no hay otras organizaciones aparte de ellos, por fortuna en este caso el porcentaje es muy bajo (Gráfico 6).

¿Qué actividades desarrollaron estas organizaciones en los tres últimos años? Básicamente se centraron en los temas de espacio público, con el porcentaje más alto en 1998, 1999 y 2000; con el tema de tradiciones y expresiones culturales en segundo y tercer lugar en el año 1998 y 2000. El tema de la seguridad ciudadana surge en segundo lugar en 1999 desplazando al de tradiciones y expresiones culturales. Hay una continuidad temática y eso es muy importante. Pero si se observan los porcentajes, los datos son un poco... desalentadores, o simplemente son así (Tabla 1).

TABLA No. 1

UNIDAD DE PLANEAMIENTO ZONAL No. 26, LAS FERIAS						
ÁREAS DE ACTIVIDAD MÁS REPRESENTATIVAS DE LOS ACTORES SOCIALES						
PRIORIDAD	1998		1999		2000	
	Área	% del total	Área	% del total	Área	% del total
1	Espacio público	29	Espacio público	29	Espacio público	29
2	Tradiciones y expresiones culturales	18	Seguridad ciudadana	24	Tradiciones y expresiones culturales	23,5
3	Tradiciones y expresiones culturales	18	Tradiciones y expresiones culturales	18	Tradiciones y expresiones culturales	23,5

GRÁFICO 4
UNIDAD DE PLANEAMIENTO ZONAL No. 26
NIVELES DE CONVOCATORIA DE LAS ORGANIZACIONES

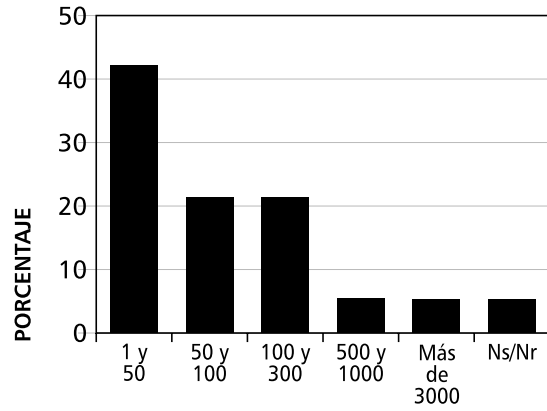


GRÁFICO 5
UNIDAD DE PLANEAMIENTO ZONAL No. 26
COBERTURA BARRIAL DE LAS ORGANIZACIONES

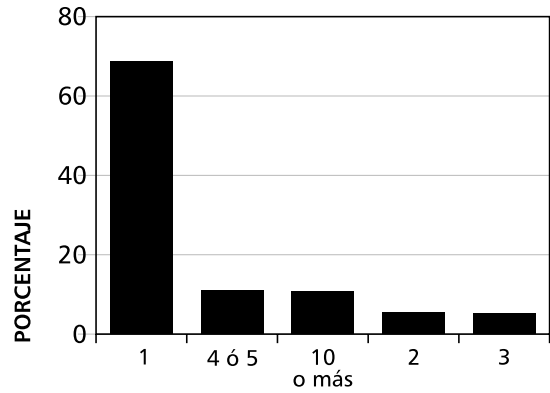
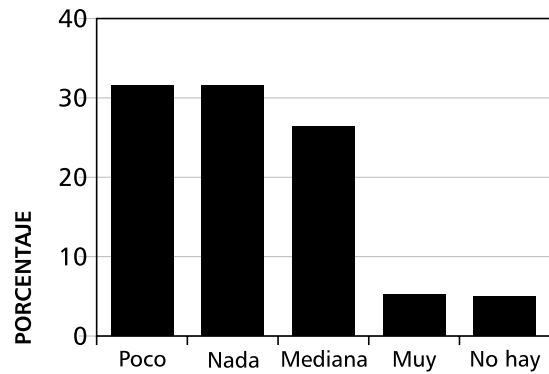


GRÁFICO 6
UNIDAD DE PLANEAMIENTO ZONAL No. 26
VALORACIÓN DE PARES



En promedio, durante los tres años el veinte por ciento de las organizaciones se mantuvieron inactivas, hubo años en que el treinta y casi el cuarenta por ciento no realizaron proyectos significativos o de carácter prioritario, y eso refleja que su nivel de creatividad no es constante, sino fluctuante. Al indagar qué es lo que hicieron concretamente, en espacio público aparece el arreglo de parques. Como se dijo, el parque es muy valorado en cada uno de estos barrios. También aparece el arreglo de calles, básicamente reparcho y mantenimiento de zonas verdes, también asociado a los parques. En tradiciones y expresiones culturales aparecen la celebración del Día de la Madre, el Día del Niño, las novenas navideñas, algunos talleres, un reinado que se inventaron en un barrio, un carnaval y un concurso. Y en seguridad ciudadana tenemos la promoción de los frentes de seguridad, que es el tema que aparece en 1999.

Los problemas que se vieron al comienzo en la UPZ, los temas de hacinamiento en la vivienda, los conflictos por usos, todo ese desarrollo comercial y su conflicto con lo residencial, que son asuntos básicos, gruesos en el conjunto de barrios, no son abordados por las organizaciones y cada una de ellas se dedica a trabajar su parque de su barrio, la callecita de su barrio a la que hay que hacerle el reparcho y a temas de ocasión como el reinado y el concurso, sobre aspectos aislados con respecto a la totalidad del territorio.

Y cuando se pregunta: ¿a juicio de ustedes cuáles son los factores definitivos para que estas organizaciones sociales se consoliden, para que puedan avanzar, para que se puedan fortalecer?, plantean la planeación y ejecución de proyectos con 76.5 por ciento, estrategias de financiación con 41 por ciento, veeduría ciudadana con 35 por ciento, y alianza y redes entre organizaciones con 18 por ciento.

Básicamente se trataría entonces de incrementar la capacidad instalada en cada organización de manera individual, lo que de por sí es muy importante, pero el tema de hacer una gestión más integral, de hacer una gestión más compartida con los pares aparece en un último lugar de importancia, con un 18 por ciento, en una zona en la que los problemas comunes son clarísimos. Todas las organizaciones coincidían en señalar que si había algo fundamental en la UPZ eran los problemas que existían en torno a la Avenida Rojas: hacer intervenciones de mejoramiento, de organización de los usos. Todos coincidían en eso, pero no en cómo hacer parte de la solución.

Finalmente quisiera decir tres cosas más: la primera, que esa gestión y esas características de la gestión de las organizaciones sociales en torno a lo público tienen su correlato en la gestión que hacen las entidades distritales. En este sector trabajaron durante los tres años el Departamento de Acción Comunal y el IDRD². La lógica de escala de las entidades distritales es la ciudad, entonces la lógica desde la cual se aborda el barrio y el parque de Las Ferias, o el de la Estrada, o el de cualquiera de estos barrios es el contexto general del Programa distrital de consolidación de parques, o el programa distrital de Acciones para la Convivencia, pero se piensa poco la relación entre esos programas y el entorno particular y específico de esa unidad de planeamiento zonal, de esos barrios, que tiene que ver con los usos desordenados del suelo.

Igualmente hay que decir que entre las entidades los niveles de coordinación son débiles. Si a eso le agregamos el hecho de que la viabilización de la gestión de la

entidad pública se da básicamente a través de la organización social individualmente considerada con la cual se hace el contrato o convenio para la ejecución del proyecto esa característica fragmentada, desarticulada, poco integral que tiene la gestión de las organizaciones sociales se complementa con una desarticulación y falta de integralidad de la gestión pública para la escala zonal. Puede que sea integral para la escala urbana, pero no así para la escala zonal.

Tenemos oportunidades maravillosas de hacer una gestión territorial más integrada, menos parcializada, más constante y continua en el tiempo, que pueda generar un escenario de diálogo y de complemento apropiado entre organizaciones sociales y entidades públicas. Son oportunidades como la Avenida Rojas, un elemento definitivo en este sector de la ciudad; los colegios, si los pensamos de manera integral, como relación del plantel con el entorno comunitario (a lo largo de la Avenida Rojas hay varios colegios importantes). Y no se trataría entonces simplemente de recuperar los andenes y la capa asfáltica, sino de cómo esa avenida es un fenómeno social y cultural de organización de usos y de generación de dinámicas ordenadoras y renovadoras de la vida cotidiana. Por supuesto otra oportunidad es la figura de la Unidad de Planeamiento Zonal, UPZ, que permite que la dirigencia comunitaria y también las entidades públicas comiencen a pasar de la visión barrial a la visión zonal.

Todo eso es relevante por una razón más profunda todavía y es que cuando las organizaciones sociales y los funcionarios públicos comienzan a trabajar con visiones más integrales, estructuradas y amplias, eso obliga a crear acuerdos, a crear redes, a valorar los pares. Y todo eso ayuda de manera determinante a construir una cultura que acepta y celebra la diferencia. Cualquier red social territorial tiene que desarrollar acuerdos entre diferentes, y esa cultura de la diferencia aceptada es una cultura contraria a la cultura del alinderamiento, del tomar partido, de la cultura que excluye, que finalmente es la cultura de la guerra.

La organización comunitaria en la política pública distrital

ISABEL LONDOÑO*



Es para nosotros un gran placer participar en esta conversación sobre participación promovida por la Fundación Corona y la Casa Editorial El Tiempo. La directora del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, DAACD, Dra. Isabel Londoño, quien lamenta profundamente no poder asistir a este evento, me ha pedido que comparta con ustedes algunas de sus reflexiones sobre el tema, así como mis propias impresiones, como un elemento para la discusión del día de hoy. Ella celebra la realización de este evento y agradece a sus organizadores, siempre en la avanzada de los temas no solamente nacionales sino también distritales, la creación de este espacio.

Me gustaría en mi presentación hacer algunas precisiones sobre lo que es acción comunal, sobre sus ámbitos, las metodologías, los actores importantes en su operación, los resultados y el impacto de estos y sobre las perspectivas para el futuro. También hablaré sobre lo que han sido, lo que son y lo que pueden ser las organizaciones comunitarias en materia de política pública distrital. Espero que mis comentarios signifiquen un aporte a la discusión central de esta reunión, como es la consideración sobre una política pública de motivación y apoyo a la participación comunitaria. De antemano les pido disculpas por el hecho de que muchas de mis afirmaciones no serán suficientemente sustentadas con ejemplos, algunas de ellas sonarán provocativas y no habrá mucha argumentación a su alrededor, pero dada la limitación del tiempo y lo extenso del tema considero que es importante por lo menos mencionarlas, en el entendido de que esta no será la única oportunidad que tendremos para discutir las.

Quiero empezar por una frase que debería estar al final de mi presentación pero que considero importante para establecer de manera clara cuál es mi posición personal frente a la pregunta que se formula y frente al tema en general: una política pública de promoción a la participación comunitaria no solamente es necesaria sino que es estratégicamente crítica y definitiva. Estratégica para la administración pública, y me refiero aquí a todas las entidades, no solamente al departamento bajo mi cargo. Y estratégica para los entes políticos como el Concejo y las juntas administradoras locales en el caso del distrito. Y considero que esta importancia estratégica se extiende a todo el país. Espero que mis comentarios ayuden a explicar el porqué de esta afirmación.

Como esta presentación se refiere a organizaciones comunitarias es importante hacer una aclaración sobre qué consideramos organizaciones comunitarias. Pri-

* Directora del Departamento de Acción Comunal Distrital, DAACD. La ponencia fue leída por Yaneth Mantilla, varias veces directora encargada del Departamento

mero que son mucho más que las juntas de acción comunal; son en general organizaciones sin ánimo de lucro, fundaciones, asociaciones, ligas, redes, cooperativas, empresas y otras formas asociativas que surgen con una clara relación a algún tipo de unidad territorial y con una vinculación con algún tipo de comunidad que se establece como resultado de la cercanía geográfica entre las personas. En la mayoría de los casos, el elemento inicial que acerca a las personas en una organización comunitaria tiene que ver con su pertenencia a una comunidad geográfica, barrio, localidad, conjunto, zona. Y esta unidad *geográfica* tiende a ser pequeña, o menor que una unidad geográfica política, como un municipio, una ciudad o un departamento.

En algunos casos, además de existir la unidad geográfica existe también un elemento asociativo que tiene que ver con una característica del grupo o una preocupación común. Por ejemplo, una asociación de mujeres en un barrio, o en una localidad. Es importante entender que muchas organizaciones comunitarias surgieron en una comunidad, pero luego extendieron su alcance a otras comunidades, y en esta medida, es su origen y no su trabajo actual el que las define como organizaciones comunitarias.

Dentro de las organizaciones comunitarias se encuentran las juntas de acción comunal. Estas son un tipo particular de organización comunitaria. Particular en algunos sentidos, pero también con algunos elementos comunes a lo que tradicionalmente conocemos como organizaciones sin ánimo de lucro. Entender esta particularidad es muy importante, no solamente en términos de promoverlas, a través de políticas públicas, sino también en términos de considerar modificarlas o transformarlas para hacerlas todavía más efectivas y eficaces.

Es sobre las juntas de acción comunal sobre las que concentraré mis comentarios, ya que son estas las que captan nuestra atención en el momento. Debo sin embargo, aclarar que en diferentes momentos el DAACD se ha interesado en otras formas de organización comunitaria, como las asociaciones de copropietarios, las demás organizaciones barriales, las asambleas de residentes, y ha extendido el cubrimiento de sus programas a este tipo de formas asociativas. Sin embargo, esta acción no ha sido acompañada de cambios sustanciales en la filosofía y la acción de la entidad y, por tanto, no han dejado de ser esfuerzos aislados que no han logrado transformar la entidad en forma integral. Movernos o no hacia allá es un interrogante que nos formulamos actualmente pues este tipo de movimientos tiene fuertes implicaciones filosóficas, políticas, económicas y operativas que debemos considerar.

Acción comunal es una forma organizada, establecida y tradicional de participación. Es claro que con la Constitución de 1991 todo el sentido y el contenido de la palabra participación cambió radicalmente en Colombia. Y las juntas de acción comunal estaban allí, antes del 91, operando en las zonas rurales y en las ciudades de toda Colombia. Hoy, aproximadamente 52.000 juntas de acción comunal agrupan en promedio trece personas cada una y por tanto representan más de 670.000 colombianos y colombianas que participan, quizá no en el discurso sobre el país, pero sí en su construcción, día tras día, ladrillo a ladrillo, metro a metro, persona a persona.

Es importante reconocer que en las dos palabras que forman el nombre de este departamento, que igual son las dos palabras que definen el movimiento, el proceso y la tarea, acción y comunal, se encuentran los elementos que definen esta particular forma de participación que es la acción comunal. Si, porque la acción comunal es una forma de participación, como lo anotaba anteriormente, y es muy importante que mantengamos esto en mente al analizar sus metodologías, sus procedimientos, sus resultados y su impacto.

Se llama acción, porque contraria a otros procesos, percibimos la participación como algo que se genera no solamente en el discurso, hablado o escrito, sino en la acción. Haciendo algo: se participa, es un presupuesto del departamento. Y haciendo se aprende, se comparte, se transforma, no solo el espacio de lo físico, sino también el espacio de lo social, lo político y lo conceptual. Déjenme darles un ejemplo: nosotros podríamos promover la creación de comités de reflexión sobre el espacio urbano, y ellos serían muy útiles e importantes. Pero lo que hacemos es financiar la intervención sobre el espacio urbano, con la esperanza que a través del proceso de ejecución del miniproyecto, llámese parque barrial, zona verde o escalera, las personas de la comunidad conozcan la reglamentación del espacio urbano, la apliquen a su proyecto, la vean en práctica, y la interioricen en su actividad.

Se llama comunal, pero nuestra visión de la palabra comunal es exclusivamente una comunidad no intencional, como en la mayoría de los casos es la que se configura por el simple hecho de vivir en un espacio específico. Me explico, uno decide vivir en un barrio, pero uno no decide formar parte de la comunidad que allí se genera entre la gente que comparte el espacio. Y cuando se forma una junta, casi que las personas están obligadas a compartir la organización con los vecinos que están allí, en ese particular momento, en lugar de escogerse mutuamente para formar una organización.

Creo que este hecho tiene particulares implicaciones en la forma como operan y los resultados de las juntas de acción comunal. Y es que en Colombia tendemos a dar por hecho eso de que pertenecemos a una comunidad. Es decir, muchas personas creen que por el solo hecho de estar allí son parte de la comunidad. Y sugiero que no es así: que una comunidad es una formación intencional, en la cual todos y cada uno de sus miembros en forma activa deciden pertenecer y construyen en forma rutinaria y sistemática eso que se llama comunidad, que normalmente tiene muchos más elementos que simplemente ser *vecinos*. Y es allí donde se presentan algunos de los aspectos vulnerables de las juntas de acción comunal, JAC, como organizaciones comunitarias. Vulnerables pero no insuperables.

Las juntas de acción comunal son el órgano directivo y administrativo de las organizaciones comunales, formadas por los afiliados a la junta. Esta afirmación parece obvia pero dentro de ella se esconden algunas de las contradicciones de las JAC. Porque en las JAC no hay diferencia entre el órgano que gobierna y el que ejecuta. Y por tanto esto se convierte en una fuente de conflicto y en una posible dificultad en la operación. En la medida en que todo el trabajo de la junta es voluntario entonces su capacidad de operación y administración de programas y recursos se limita por la disponibilidad de tiempo de sus dignatarios para esta labor.

Si las comparamos con una ONG encontramos que en éstas hay por lo menos tres grupos: los miembros o asamblea, la administración y la junta directiva. Y entre los tres hay clara diferenciación de funciones. Mientras que la tarea de la junta directiva es voluntaria, pues sus miembros rara vez reciben una remuneración, la organización tiene un grupo de personas que son el director, funcionarios administrativos, financieros, de programas, que son empleados remunerados y, además, una asamblea de asociados, afiliados, donantes, y de beneficiarios, en donde está representada la comunidad particular que sirve o ante la cual responde la organización. En la JAC se confunden estas tareas y funciones y esto es una fuente de dificultades, que tiene por supuesto salidas, algunas más positivas que otras, pero que debemos mantener en perspectiva. Tal vez partimos de la base de que siempre existirán en las comunidades personas que podrán dedicar tiempos importantes de sus horas hábiles al trabajo comunitario, pero si esto dejara de ser así tendríamos que estar preparados para pensar cómo crear alguna estructura que pueda funcionar en este entorno diferente.

Las JAC trabajan prácticamente en todos los aspectos de la vida comunitaria. Son más conocidas en los temas de infraestructura, construcción de salones comunales, parques, andenes, pero también en los temas de pavimentación, acueducto, redes eléctricas y recolección de basuras, por ejemplo. De las JAC han surgido muchas empresas de servicios comunitarios, como es el caso de empresas privadas de recolección de basura como la que existe en Ciudad Bolívar.

El trabajo de las JAC también es reconocido en el tema económico. En alguna época se crearon empresas comunitarias con el apoyo del distrito: droguerías, guarderías, transportes y muchas otras actividades más. Las JAC tienen además actividades económicas que garantizan la generación de fondos, no solamente a través de actividades coyunturales como bazares y festivales, sino también a través de actividades económicas permanentes, como administración y alquiler de inmuebles, operación de colegios y otras.

En el tema social las JAC trabajan en proyectos con poblaciones vulnerables, como niños, jóvenes, personas mayores, tanto en educación, como en salud, cultura, recreación, deporte y, por supuesto, en organización y participación, de la cual ellas mismas son un exponente. Por último, las JAC aportan a la creación de los valores de la comunidad: ayudan en la definición de quiénes somos como comunidad, qué pensamos, qué creemos y para dónde vamos a través de su trabajo en la prospectiva y planeación del desarrollo del barrio, y de su atención a los conflictos y diversidad de opiniones en la comunidad.

Las JAC trabajan financiadas primordialmente por sus propios recursos, generados dentro de la comunidad, y complementados por los aportes del DAACD. Pero han logrado tener acceso a otras fuentes de financiación, como otras entidades distritales, entidades nacionales, fundaciones colombianas y extranjeras y cooperación internacional. Además las JAC están aprendiendo más y más a trabajar con empresas privadas, tanto con las que están dentro de su territorio como las que se encuentran en otros sitios de la ciudad y aun del país, en el desarrollo de diferentes tipos de proyectos de interés común.

En días pasados y a través de Guillermo Cardona, un consagrado líder del movimiento comunal, escuché una cifra que me sorprendió, y que me encantaría con-

firmar con una investigación al respecto. Cardona afirmaba que el 43% de la infraestructura urbana de Colombia había sido construida con la colaboración de las juntas de acción comunal. Durante mi corta experiencia con el movimiento comunal, de casi nueve meses, solo tengo evidencias que me llevan a creer que esta afirmación es cierta. Y esto significaría que el impacto de las juntas como organizaciones comunales es incuestionable. Es más, me atrevo a decir que habría sido imposible, conociendo las dificultades de operación del sector público en Colombia, y seguramente en todos los países del mundo, haber logrado lo que se ha logrado sin la colaboración e intervención de las juntas de acción comunal. Es con reverencia que yo descubro día tras día en mi trabajo los vestigios incuestionables de la acción de las juntas, y son ellos los que me llenan de energía para redescubrir nuevas formas de apoyarlas y de reforzarlas, no sin cuestionar algunos de sus elementos y buscar también su transformación y modernización.



Creo que sin lugar a dudas el inicio de la primera administración del Alcalde Antanas Mockus marcó un momento de cambio definitivo en el movimiento comunal en Bogotá, y un cambio sustancial en sus relaciones con el distrito y por tanto en las perspectivas de cualquier política pública respecto de las JAC en particular y de las organizaciones comunitarias en general. La creación del programa de Obras con saldo pedagógico, que fue un cambio radical en la relación del distrito con las JAC, en todos los sentidos, creó una plataforma para la modernización de las juntas que genera inmensas perspectivas para ambos, el distrito y las juntas. Cambiar una forma de entregar los recursos del Estado, que era accidental, pasiva, y mediada por la política, a un concurso de proyectos elaborados por la comunidad, con todos los elementos modernos de interacción donante-financiado, y mediados por las necesidades y por planteamientos técnicos, es algo muy importante. Este proceso no solamente cambió la forma de relación de las JAC con el Departamento de Acción Comunal sino de las JAC con todas las demás fuentes de financiación. En una dirección positiva, al ampliarlas, facilitarlas y potenciarlas.

Estamos en un momento importante del proceso. Durante la administración del alcalde Peñalosa se continuó con la metodología propuesta en el primer periodo del actual alcalde, y se complementó con un elemento muy importante como fue la capacitación de más de diez mil personas en un diplomado en gestión comunitaria. Cualesquiera que sean las consideraciones respecto de la calidad del programa ofrecido, su contenido o su metodología este proceso fue positivo pues consolidó dos de las más importantes formas de acción de la política pública respecto de las organizaciones comunitarias: la financiación de proyectos y la creación de capacidad organizacional a través de capacitación. Creo que estos son los dos ámbitos más importantes de acción en los que nos gustaría seguir trabajando a través de las políticas distritales durante este periodo.

Por una parte, ampliar la base de fuentes de financiación y el ámbito de acción de los proyectos desarrollados por las organizaciones comunitarias, a través del mejor conocimiento acerca de estas organizaciones, sobre sus potenciales, sus retos, sus características y sobre la oportunidad que representan para llegar a las zonas en las que más necesitamos llegar. Porque además de todas las características planteadas las JAC están en donde más necesitamos llegar con la acción de un gobierno preocupado por la justicia social: la mayoría de las JAC están en los barrios de estratos 1, 2 y 3, y aunque no consideramos esto una cualidad del sistema, sí es una realidad que nos muestra la práctica.

Y aquí empiezo ya a comentarles sobre el tema final de mi intervención: las organizaciones comunitarias en la política pública. Creo en primer lugar que la reflexión conjunta de la administración, del Concejo distrital y las instituciones privadas sin ánimo de lucro y la ciudadanía en general en diferentes espacios, debe ser abierta y creativa sobre cómo debe ser la política pública frente a las organizaciones comunitarias.

Cuando un concejal sugirió hace unos meses que se debía eliminar el DAACD, en lugar de reaccionar en contra de esta propuesta decidí sentarme seriamente a pensar en ella. Lo hice de forma sistemática, desapasionada, despegada de preconcepciones. Tal vez el hecho de venir de un espacio diferente, y de llevar poco tiempo me lo permitió. Estoy segura de que hoy habría sido diferente, y habría reaccionado de pronto en forma defensiva, protegiendo la institución de cuestionamientos y por tanto perdiendo la oportunidad de aprender y de pensar en serio sobre temas muy importantes. Como el de plantearnos para qué existimos.

En esa reflexión fui encontrando, en forma clara y todavía más definitiva, los porqués de la existencia del DAACD. Me mostró muchos campos de acción donde no estamos y podríamos estar, para que se justifique todavía más nuestra existencia, y tenga sentido lo que hacemos. Esta es entonces una reflexión útil, importante, y que toda organización se debe plantear.

La política distrital se moverá hacia donde la ciudadanía nos ayude a movernos. Porque necesitamos de la ciudadanía, las personas y las instituciones, los medios y la investigación, las comunidades y las juntas para movernos. Podemos pensar solos pero movernos es imposible. Porque esta es una estructura que involucra mucha gente y que para transformarse necesita mucha energía, y mucha participación.

Mi deseo sería movernos a diseñar una clara política de promoción de la participación comunitaria que involucre programas que ya están en diseño como la Acción voluntaria, y muchos más. Que faciliten estructuras, procesos, reglas de juego para la participación comunitaria. Movernos hacia la identificación de múltiples formas de financiación nacional e internacional de las actividades de las organizaciones comunitarias y calificarlas para el acceso y el uso de estos recursos; movernos hacia la calificación de las personas y de las organizaciones a través de procesos de capacitación y formación en temas particulares y generales de la acción, sobre la organización y sobre los sectores de actividad. Crear todo un sistema de capacitación, que trascienda los talleres y los talleristas, y se apoye en las estructuras existentes en el sistema educativo y de formación, y en forma respetuosa, moderna y efectiva, desarrolle habilidades, actitudes y conocimientos que contribuyan a mejorar la acción de las JAC.

Y por último, la política pública distrital debe contribuir a visualizar, legitimar, hacer mas respetada y más apreciada la acción de las organizaciones comunitarias. Y con ello propender porque este espacio de participación, el más cercano a la base, a la gente, se convierta en un legítimo espacio de desarrollo de habilidades para la acción pública, que contribuya a la identificación, formación y consolidación de vocaciones por lo público, primordialmente de agentes nuevos, como mujeres y jóvenes. Vocaciones para lo público que luego se habrán de convertir en nuevos funcionarios y funcionarias públicos y representantes de la ciudadanía en los espacios democráticos con mayor legitimidad y conocimiento del espacio más cercano a la gente.

Organización comunitaria y política pública en Bogotá

JESÚS HUMBERTO LIZARAZO ORTEGA*



No resulta fácil establecer los vínculos de las organizaciones con la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la ciudad, ya que implicaría contar con investigaciones o estudios que desafortunadamente no poseo. Por tanto, la reflexión pretende compartir algunos puntos críticos de estas relaciones, establecidos en la experiencia de mi trabajo de impulsar el diseño de políticas públicas con participación de las organizaciones comunitarias en Bogotá.

Fijaré la atención en el papel que las organizaciones comunitarias deben desempeñar para contribuir en la profundización de la democracia y la construcción de un Estado social de derecho. Lo anterior implica que estas reflexiones no son neutrales en la manera de ver el papel de las organizaciones comunitarias y que las opiniones que expresaré tendrán como referente unas pautas de comportamiento de las organizaciones frente a procesos democráticos. La exposición abordará cinco aspectos: épocas de rupturas, problemas conceptuales, lo público y el diseño de las políticas públicas, el papel de las organizaciones comunitarias en el diseño e implementación de las políticas públicas en Bogotá y el reto frente a su papel como constructoras de democracia.

Épocas de ruptura

El pasado 11 de septiembre será recordado de múltiples maneras por cada uno de quienes lo hemos vivido. En la retina de muchos quedará la imagen de los atentados sobre dos de los símbolos más prominentes del capital, el poder y de la globalización: las Torres Gemelas y el Pentágono. Adicionalmente la condena de la superpotencia amenazada por los *malos* y convocando a los *buenos* a una lucha frontal contra el terrorismo. Los señalados como malos invocando a sus *dioses buenos* para combatir a los *demonios* encarnados en la superpotencia y sus aliados. Detrás de este florero de Llorente, para contextualizar los hechos desde lo local, un presagio: el derrumbe de los paradigmas sobre los cuales se construyó la sociedad de consumo, la reproducción del capital, el poder del mismo, y la gran arrogancia del poderoso para no aceptar que tanta desigualdad entre ricos y pobres, entre poderes desiguales, entre visibles e invisibles, no resistirá, por poderosa que parezca, la eternidad como proceso de dominación. Un imperio construido sobre la racionalidad más exquisita y que resulta constructor y productor de sus propios mecanismos de destrucción. Se ha iniciado una época de rupturas en muchos campos y aparecerán nuevos paradigmas que dinamizarán formas nue-

* Economista. Especializado en Gerencia Social y en Resolución de Conflictos. Coordinador del Sistema Distrital de Cultura.

vas en la economía, en la política, en la cultura, en la ciencia, es decir, en la manera de abordar la vida de los seres humanos. Será un viraje para fincar la esperanza sobre valores esenciales que estamos llamados a construir.

Gracias a los desarrollos de la tecnología presenciamos en vivo y en directo el acontecer más importante y trastocador del inicio del nuevo milenio, y también el inicio de la arremetida terrorista contra los supuestos terroristas. Sin pensar globalmente y sin actuar localmente somos parte de un convulsionado mundo afectado por la ruptura de un florero de *crystal irrompible* pero resquebrajado. En medio de las imágenes, una serie de realidades que procuran explicar las acciones, sustentando el statu quo de los poderosos o la reacción por las innumerables heridas de los débiles. En fin, tiempos globales para asistir a múltiples rupturas.

Presenciamos en diferentes espacios y escenarios una serie de variadas confrontaciones: lo individual frente a lo colectivo, lo público y lo privado, lo mayoritario y lo minoritario, lo homogeneizante y lo diferente, lo bueno y lo malo, entre un sinnúmero de confrontaciones. Individuos desolados por la miseria de la pobreza o del poder, de las múltiples guerras, de las tradiciones, de la modernidad, de lo global, de lo local. Y en esta desoladora lucha la esperanza puesta en el rescate de lo colectivo, de lo público, de lo de todos, de lo de nadie: el medio ambiente, los recursos públicos, los derechos humanos, la paz, entre otros rescates y esperanzas. Épocas de rupturas, de sin sentido para muchos y de esperanza para todos. Estos son los momentos que vivimos quienes nos encontramos reunidos frente a los aconteceres del nuevo milenio.

Problemas conceptuales

El tema que nos ocupa plantea la relación de las organizaciones comunitarias y la política pública, para lo cual es necesario hacer algunas precisiones sobre los conceptos, que permitan un mínimo nivel de entendimiento.

Un primer acercamiento nos remite a los conceptos de organización comunitaria. Dos términos utilizados a menudo con distintos significados, cargados de ideología, con sentidos políticos distintos, no siempre explicados, pero con las cargas suficientes para crear controversia, enfrentamientos y, en general, confusión. En nuestro medio son utilizados desde ciertas corrientes comunitaristas con sentido positivo frente a la intervención en lo público o de manera peyorativa desde miradas anticomunitarias. No es la intención hacer una elucubración teórica sobre el sentido conceptual de estos términos, pero sí quisiera plantear algunos aspectos problemáticos en la utilización de los mismos.

Para el ser humano es inherente su tendencia a organizarse y a cooperar en relaciones de interdependencia, pero estas relaciones no siempre caminan en la misma dirección por la naturaleza diversa de los seres humanos y de sus intereses. El hombre ha venido pasando de la organización de las pequeñas tribus nómadas y familiares a las más avanzadas formas de organización inspiradas en la industria militar y el desarrollo de tecnologías de punta. Sin embargo, hoy se reivindican algunas formas de organización que han luchado por el reconocimiento positivo y comunidades de aborígenes de muchos países, como formas de organización más avanzadas frente a la manera cosmogónica de ver el mundo, la vida y la

existencia de los seres humanos, a pesar de ser catalogadas algunas de ellas como comunidades preindustriales.

Para efectos del presente documento se plantea la siguiente definición de organización: a) arreglos orientados a una meta (individuos con un propósito), b) sistemas psicosociales (individuos que trabajan en grupos), c) sistemas tecnológicos (individuos que utilizan conocimientos y técnicas) y d) una integración de actividades estructuradas (individuos que trabajan juntos en relaciones estructuradas)¹. Todos estos conceptos que aparecen en la definición de organización no siempre responden al sentido de la democracia, del desarrollo humano, de la tolerancia entendida como respeto activo, de la paz; y son invocados como sustentación de discursos en estas direcciones. Una definición problemática si tratamos de aplicarla a la organización social en su conjunto, donde se enfrenta cantidad de organizaciones portadoras de intereses diversos.

De igual manera, cuando nos referimos al concepto de comunidad aparecen múltiples formas de concebirlo y de involucrarlo en el discurso ideológico y político o en las políticas públicas. De manera muy laxa se circunscribe el concepto comunidad "como la relación social entre un espacio y una vida común"². Lo anterior implica una "serie de actitudes y formación de valores como la cohesión, la cooperación, la adquisición de conciencia, la identificación de problemas, la concreción de aspiraciones múltiples a nivel individual y social, etc."³.

Igualmente se utiliza el término comunidad para hacer referencia a aquellos componentes de una sociedad que no hacen parte del Estado. Fuera de esta connotación negativa comunidad puede ser cualquier grupo social de cualquier escala. La discusión del término ha transitado desde la versión antropológica de comunidad natural, pasando por el concepto gramsciano de sociedad civil, la discusión de Hegel y Marx, Max Weber y las formas modernas de asumir el término asociado al desarrollo de la democracia, la participación, el capital social etcétera. Es decir, otro término que dice de manera distinta para distintos actores y procesos.

De manera general entiendo por organización comunitaria a grupos de ciudadanos que motivados por intereses comunes deciden cooperar para impulsar determinados propósitos colectivos. Estas formas de organización son de múltiples sentidos y persiguen múltiples intereses. En nuestro medio existen de manera formal e informal, con una tendencia creciente hacia la formalización para interactuar con el Estado o con otras formas de organización que así lo exigen. Esto no demerita ni le quita legitimidad a las alternativas informales de organización. Dentro de las diversas formas de organización de la comunidad encontramos las llamadas ONG, acciones comunales, comités barriales, vecinales o cívicos, grupos juveniles, madres comunitarias, mujeres, niños, formas asociativas de comercialización, producción o servicios, partidos políticos. Múltiples formas de organización de naturaleza y objetivos diversos.

Y en este escenario aparecen además de las diversas definiciones múltiples formas de ver la llamada organización comunitaria. En ocasiones pareciera estar referida a determinadas poblaciones, sobre todo a organizaciones de los llamados sectores populares, pero adicionalmente se les carga de adjetivos y connotaciones ideológicas, políticas o culturales que complican el discurso, la acción y la actuación frente al Estado y entre las mismas organizaciones. No todas ni siempre las orga-



¹ Galarza Ayala, José Libardo. *Desarrollo Organizacional*. Escuela Superior de Administración Pública. 1992. p. 12.

² Varios autores. DNP, Unicef, Cinep, ACS. *Participación comunitaria y cambio social en Colombia*. p 121.

³ Ibid. p 121-122.

nizaciones llamadas comunitarias son consecuentes con ejercicios democráticos, tanto a su interior como en la búsqueda de los fines que persiguen.

Esta confusión en el estado del arte se puede ejemplificar con preguntas tales como: ¿Únicamente son organizaciones comunitarias las de los estratos populares? ¿Las organizaciones de estratos altos pueden adquirir esta categoría? ¿Una comunidad de intereses colectivos, mas no públicos, entraría dentro de esta categoría? ¿Una organización comunitaria de estratos bajos con intereses no públicos es una organización comunitaria? ¿Una organización de personas de estratos bajos y altos con intereses sobre lo público es una organización comunitaria? ¿Por ser organización comunitaria, en cualquiera de las manifestaciones anteriores, se es democrática o agencia procesos democráticos?

Muchas preguntas, que requieren respuestas claras para generar vínculos entre las organizaciones comunitarias y la formulación e implementación de las políticas públicas, como parte de la gestión de lo público. A continuación algunas ideas para construir políticas públicas en democracia.

Lo público y el diseño de las políticas públicas

El ejercicio de la gestión pública se da en una realidad específica de organización del Estado, su sistema político, económico y social, y de las expectativas de los ciudadanos en torno al ejercicio de su ciudadanía y a cómo mejorar su calidad de vida. Por tanto, hablar de la gestión pública implica comprender en qué realidad de la institucionalidad pública estamos inscritos y cuál es el conocimiento, las actitudes, las creencias y las prácticas que al respecto tienen tanto los servidores públicos como los ciudadanos en general.

La gestión pública tiene que ver con la forma como se aprovechan las oportunidades para hacer que los recursos con que cuenta una sociedad sean utilizados de manera óptima según su sistema de gobierno. Una primera precisión está relacionada con el concepto de lo público, que para el caso va más allá de los asuntos propios de la institucionalidad del Estado, los políticos y los funcionarios, y que hoy abarca aspectos que hasta hace algunos años se concebían como privados. “Toda persona tiene básicamente tres tipos de actuaciones: públicas, privadas e íntimas. Aunque las distinciones entre unas y otras no son siempre fáciles, lo que de nosotros pertenece a los demás son las actuaciones públicas ya que se relacionan en y para el público; son tanto nuestras, como del prójimo. Y ese tipo de actuaciones las realiza el Estado, las comunidades, diversas instituciones, las familias y los individuos, entre muchos otros”⁴. Un primer ejercicio puede estar relacionado con precisar cuáles son las actuaciones públicas que desarrollan los distintos actores con los cuales se realiza la gestión que se adelanta en la localidad. La planeación, la contratación, la defensa de la ronda de las quebradas, los ríos y zonas verdes, la realidad del joven, del niño o del adulto mayor, la multiculturalidad, etcétera.

Por tanto lo público no es un campo propio de las actuaciones de los servidores públicos a través de las instituciones del Estado, sino que nos compromete como ciudadanos, empresas privadas y ONG, en muchas de las actuaciones que nos relacionan en y para el público.

⁴ OEI. Administración y Gestión Cultural. P3.

Aspectos para tener en cuenta en la gestión pública

Se desarrollarán en esta parte algunos de los principales aspectos que se deben tener en cuenta para ejercer la gestión pública en el marco de una sociedad democrática⁵.

Intencionalidad: La intencionalidad de la gestión pública corresponde al ámbito de lo público y por tanto está marcada por el beneficio general. Una intencionalidad democrática de la gestión pública será, sin duda alguna, la de fortalecer los procesos sociales que permitan ganar en equidad, libertad, igualdad y, en últimas, en tejido social, para avanzar en la dignificación del ser humano. Antes de abordar cualquier proceso de gestión es de vital importancia retomar la discusión sobre la concepción de lo público, de la organización social y del Estado, entre otros muchos aspectos. La realidad del hombre en nuestra sociedad exige un continuo crítico sobre la realidad en la cual vive y en la cual pretende desarrollar sus distintas aspiraciones. La intencionalidad de una gestión pública debe estar mediada por los principios y reglas de la democracia para que sus posibles resultados aporten a la construcción o profundización de la misma.

Contexto: Un análisis amplio y profundo del contexto en el cual se hace concreta la gestión pública permite cimentar un principio de realidad que favorezca el logro de los fines propuestos. Este análisis debe mostrar la realidad del régimen político imperante y su forma de organización, las condiciones sociales de la población, la realidad cultural, la forma como usualmente se resuelven los conflictos en la sociedad y entre esta y el conjunto institucional del Estado. Igualmente debe permitir de manera estratégica analizar y organizar los distintos actores sociales, para poder avanzar hacia propósitos democráticos descentralizados y participativos.

Reglas de la democracia: Es importante construir la gestión pública con respeto a las principales reglas de la democracia y poder, de esta manera, contar con parámetros claramente aceptados por quienes participan en el proceso, para que le den legitimidad y respaldo a las actuaciones públicas.

Dentro de este conjunto de reglas se resaltan las siguientes⁶:

- A) **Regla del consenso:** “Todo puede ser llevado a cabo si se obtiene el consenso del pueblo: nada se puede hacer si no existe este consenso”.
- B) **Regla de la competencia:** “Para constituir el consenso todas las opiniones se pueden y se deben confrontar libremente entre ellas”.
- C) **Regla de la mayoría:** “Para calcular el consenso se cuentan las cabezas, sin romperlas, y la mayoría hace la ley”.
- D) **Regla de la minoría:** “Si no obtienes la mayoría y quedas en minoría, no quedas por fuera de la ciudad, por el contrario, puedes ser el jefe de la oposición y tienes una función esencial, la de criticar a la mayoría y prepararte para derrotarla en la próxima confrontación”. Es llamada la regla de la alteración.
- E) **Regla del control:** “La democracia que se apoya sobre esta constante confrontación entre mayoría y minoría es un poder controlado o, al menos, controlable”.



⁵ Lizarazo Ortega, Jesús Humberto. Políticas Culturales y entorno organizativo del sector cultural. Retomado y adecuado de dicho artículo.

⁶ Cerroni, Humberto, ¿Qué es la democracia?, en *Revista Foro* No. 14, abril de 2001, p 81.

- F) **Regla de la legalidad:** “Es el equivalente a la exclusión de la violencia, no solamente debemos fundar las leyes sobre el consenso, sino que la competencia misma debe basarse en la ley y, por tanto, en la legalidad”.
- G) **Regla de la responsabilidad:** “Todas estas reglas funcionan si los hombres son responsables, si comprenden que la importancia de estas reglas estriba, precisamente, en que estén todas juntas, que constituyan un sistema democrático que permite reproducir la democracia y sus reglas particulares sin ponerlas en juego”.

Negociación y concertación: la gestión pública pasa por fuertes procesos de confrontación de intereses, concepciones distintas de cultura, de la sociedad y del Estado, valores, creencias y costumbres que responden a la diversidad cultural, limitaciones en los recursos disponibles, modelos excluyentes en lo económico, que ameritan fuertes espacios para la negociación y la concertación. Estas herramientas son hoy en día una necesidad para el desarrollo de procesos sociales, que revisten complejidades y tensiones derivadas de su propia naturaleza.

Confianza: La gestión pública debe ganar espacios de confianza entre los distintos actores participantes, como requisito para que las decisiones tomadas puedan ser gestionadas dentro de los principios acordados y sin los desgastes que generan acuerdos entre actores diversos y con intereses en muchas ocasiones enfrentados.

Temporalidad: La gestión pública está íntimamente relacionada con los cambios que imprimen los gobiernos y las orientaciones imperantes (intervención mayor o menor del Estado, regulación del mercado, globalización) y por tanto no es estática. Habrá horizontes de corto, mediano y largo plazos, dependiendo de la complejidad de la gestión pública.

Ética: una ética de lo público deberá acompañar cada uno de los momentos de la gestión pública. Será la garantía que recobre y afiance un sentido de respaldo a la importancia de lo público como un factor de cohesión social, superación de los problemas de convivencia y logro o mantenimiento de la paz como el don máspreciado para una sociedad y para la humanidad.

De las maneras y de los procedimientos para realizar la gestión pública

Cuando se hace referencia a la manera de realizar la gestión pública me refiero a la forma como nos acercamos como autoridades, funcionarios, servidores públicos, ciudadanos, instituciones o empresas al ejercicio de la cosa pública. Estas maneras pueden clasificarse bajo dos grandes categorías: la tradicional y la moderna⁷.

Manera tradicional: hace referencia a aquellas formas que tienen de por medio la contraprestación, la exigencia de algún beneficio en provecho particular, expresado en votos, prebendas burocráticas, dinero u otras manifestaciones de lo conocido comúnmente como utilización privada de lo público. Encarna las formas más sobresalientes del clientelismo y la corrupción tanto pública como privada y la ausencia de una ética en el manejo de los asuntos públicos y de los recursos privados destinados al beneficio colectivo.

⁷ Lizarazo Ortega, Jesús Humberto. Retomado del artículo Gestión de recursos locales.

Manera moderna: se fundamenta en los cuatro movimientos que constituyen la modernidad; un proyecto emancipador, un proyecto expansivo, un proyecto renovador y un proyecto democratizador. Tiene para el caso como premisa el imperio de la ética en el manejo de los asuntos públicos. Parte del principio de lo sagrado de los recursos públicos o privados destinados al beneficio colectivo. Esta manera implica formas distintas de relacionarnos, generalmente a través de políticas bien diseñadas y con control ciudadano desde el momento de su formulación hasta su evaluación. La gestión pública moderna no es únicamente un himno a la no clientelización o malversación y robo de los recursos, sino adicionalmente un ejercicio permanente de eficacia y eficiencia en su utilización.

Las maneras de la gestión pública implican respeto, desinterés, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad, conocimiento, manejo de los contextos, tolerancia, claridad en los objetivos que se pretenden, capacidad de negociar, saber hacer concesiones, buenas maneras, relaciones, humildad, saber retirarse, oportunidad y liderazgo. Todas estas maneras pueden servir a causas distintas, por tanto, lo definitivo es orientarlas hacia el beneficio colectivo.

Los procedimientos tienen que ver con la aplicación de las normas que rigen el ejercicio de lo público en un Estado social de derecho. Estas normas son de forzosa aplicación para quienes constituimos el conjunto de la sociedad, ya sea como gobernantes o gobernados. Los procedimientos son las reglas del juego y respetarlas es aportar a una cultura democrática y a la construcción efectiva de ese Estado social de derecho.

El papel de las organizaciones comunitarias en el diseño e implementación de las políticas públicas en Bogotá

A partir de la Constitución Política de 1991 las organizaciones comunitarias vienen actuando cada vez más decididamente en el diseño, ejecución, vigilancia y control de la política pública en el Distrito Capital. Es una de las ciudades del país que con mayor énfasis y coherencia viene involucrando a la comunidad en estos procesos. Pero esta tradición no es nueva y conviene recordar algunos episodios importantes de participación de la comunidad en ejercicios de política pública en distintos momentos de la realidad de la ciudad:

- Las juntas de mejora y ornato en distintos momentos del desarrollo de la ciudad.
- Los comités de participación comunitaria en salud, para la organización de la prestación de servicios del sector desde 1989.
- Las madres comunitarias: una de las más grandes experiencias de participación de la comunidad a nivel nacional e internacional en beneficio de la niñez de los sectores más desprotegidos. Manejan recursos y tienen algunas experiencias de organización de cooperativas.
- Las juntas de acción comunal.
- Los planes zonales: una experiencia del Departamento Administrativo de Planeación Distrital con apoyo del PNUD en tres localidades, para la inversión de recursos con participación de las comunidades.

- El Programa de servicios sociales básicos, una experiencia en cinco localidades del Distrito que contó con apoyo de Unicef, realizó experiencias de coordinación interinstitucional y comunitaria y ejercicios de planeación participativa para la inversión de los recursos.
- Consejos de Cultura desde 1994.
- Asociaciones de padres de familia.
- Veedurías ciudadanas.
- Organizaciones que han intervenido en manejo de problemas medioambientales, de seguridad y convivencia, adultos mayores y mujeres, entre otros.

Hoy se registra en Bogotá uno de los procesos más importante alrededor de la planeación local, la cual viene avanzando desde el primer ejercicio en la administración de Jaime Castro, pasando por los adelantados a través de los Decretos 425 de 1995, 739 de 1998 y hoy el Acuerdo 13 de 2000. Este proceso es un avance hacia la consolidación de la democracia participativa en la inversión pública para las veinte localidades y un primer paso hacia la posibilidad de realizar experiencias de presupuestos participativos. Igualmente le deja a la ciudad veinte consejos de planeación local con 211 consejeros y más de tres mil personas participando en las comisiones de trabajo que formulan los proyectos de inversión local.

En el proceso de la planeación local que viene adelantando la ciudad se inscribieron 464 ONG, 165 asociaciones de padres de familia, 136 organizaciones juveniles, 102 organizaciones ambientales, 101 de comerciantes, quince de afrodescendientes, nueve organizaciones indígenas y una del pueblo Rom⁸. De la misma manera las localidades que registraron mayor número de organizaciones en el proceso fueron Bosa, con 153, San Cristóbal con 141, Kennedy 128 y Teusaquillo 107, frente a Santa Fe que solo registró ocho, Fontibón quince y Engativá 31. Finalmente se debe mencionar que en este proceso no se pudieron inscribir y por tanto no participaron como organizaciones, representantes del sector cultural y recreativo, organizaciones en salud como los comités de participación comunitaria y comités de usuarios y madres comunitarias, entre otras organizaciones, lo cual demuestra que la ciudad cuenta con un gran potencial organizativo desde la sociedad civil, para incidir de mejor manera en la vida de la ciudad a través de la formulación, ejecución y control de la política pública.

En fin, la ciudad cuenta con una memoria amplia de procesos de participación en decisiones que tienen que ver con lo público y que ameritaría una investigación y sistematización rigurosa para registrar estas experiencias. Estos ejercicios forman parte del proceso de descentralización en la ciudad, de ampliación de la democracia participativa y en general de la construcción de nuestro Estado social de derecho. Sin embargo, conviene decir que no siempre estos ejercicios resultan exitosos y en buena parte de los casos pueden ser problemáticos, por falta de contextualización y coherencia en su promoción y gestión desde el Estado o desde la propia organización comunitaria.

Otro de los elementos que habría que mencionar está relacionado con un relativo agotamiento de la participación funcional de la comunidad a través de sus organizaciones y la no injerencia de las mismas en las decisiones de las políticas públicas de la ciudad. Este modelo parece estar llegando a un momento crítico de

⁸ Fundación Corona. Proceso de planeación local 2002-2004. Análisis del Acuerdo 13 de 2000. Primer informe. Septiembre de 2001.

agotamiento y debe pensarse en la participación definitiva de la comunidad en las decisiones que tienen que ver con los principales aspectos de la vida de la ciudad. Ejemplo: presupuestos participativos no solo para lo local sino en general para las distintas instituciones del Distrito. Existe un sinnúmero de formas de organización de la comunidad para participar en la formulación de políticas públicas como es el caso de los consejos de cultura, que ameritaría explorar en aspectos como los antes planteados, es decir, que sus decisiones tuvieran el carácter de vinculantes para la administración.



Algunos de los retos en época de rupturas

Como lo señalé al comienzo asistimos a tiempos de profundas rupturas en los paradigmas que guiaron nuestro pensamiento en las ciencias sociales y en el modelo de producción dominante. Una crisis como la que actualmente atraviesa la humanidad está retando a ciudadanos y organizaciones para abordar profundas reflexiones y adoptar cambios hacia propósitos más universales y humanos para el conjunto de nuestra sociedad. Entre los retos más inmediatos para la organización comunitaria en relación con la política pública en el caso del Distrito Capital se pueden enunciar los siguientes:

- Un cambio en la actitud de los ciudadanos y las organizaciones comunitarias frente a la construcción de identidad de ciudad. Un ciudadano para la ciudad y una ciudad para el ciudadano. El gran reto.
- Una reforma sustancial a los esquemas funcionales de participación para avanzar hacia una participación en las decisiones de los asuntos públicos. En este sentido, reformas como la del Acuerdo 13 de 2000, o de la normativa de organización del sector cultural deben garantizar con mayor fuerza que las decisiones de la comunidad en los espacios de participación (encuentros ciudadanos, consejos de cultura) sean consagradas de manera ejemplar en los planes de desarrollo y en los respectivos presupuestos. Recomenzar el camino.
- Una profunda reflexión al interior de las organizaciones comunitarias para trazar horizontes y visiones que permitan actuar coherentemente en la profundización de la democracia en el Distrito. Esta revisión requiere procesos de cambio en las propias estructuras internas de las organizaciones para hacerlas más democráticas, es decir, construir una cultura política democrática en y desde las organizaciones. Democratizar la organización.
- Rupturas con los mecanismos clientelares que atan a algunas organizaciones con los políticos tradicionales y con funcionarios del Estado. Transparencia.
- Organizaciones de seres humanos y para seres humanos, en los distintos campos del desarrollo humano. Humanización del desarrollo.

¿Es necesaria una política pública de promoción a la participación comunitaria?

OCTAVIO FAJARDO M.*



Para comenzar quisiera dedicarle un momento a establecer si la pregunta que se plantea como tema de la exposición es pertinente. Por la ausencia de posiciones explícitas sobre el tema parece que no lo fuera. Pareciera que cincuenta años de acción estatal de promoción del movimiento comunal y algo más de treinta de promoción de la asociación campesina constituyeran respuesta suficiente y por tanto el tema ya estuviera saldado, por lo menos desde el punto de vista de la práctica cotidiana.

Pero desde el punto de vista conceptual no es así. De un lado, porque desde los años cincuenta y hasta mediados de los ochenta las políticas públicas relacionadas con el tema nunca pusieron en cuestión si se debía intervenir o no, simplemente se formulaban y se ponían en práctica y del otro, el replanteamiento normativo encarnado en la Constitución del 91 convirtió la participación en una de las características del Estado colombiano, que viene desarrollándose lentamente, en medio de todo tipo de debates y resistencias.

La pregunta es entonces pertinente, tanto en sentido político como conceptual, porque involucra un asunto de fondo: ¿qué es primero, el huevo o la gallina? ¿la sociedad le da lugar al Estado o el Estado desarrolla la sociedad?

La historia y la teoría política dicen que las sociedades producen los estados que necesitan. Pero cuando uno se baja del modelo teórico y aterriza en la realidad que le tocó vivir se da cuenta que existe una trayectoria histórica en la cual ha habido más Estado que comunidad; entre otras cosas porque somos herederos directos del modelo institucional español en América y es desde ese modelo que se le da origen a la organización social en la que vivimos.

En consecuencia, desde que el proceso de colonización nos incorpora en la órbita de la civilización occidental es claro que el orden institucional no fue producto de las decisiones de las comunidades que compartían este territorio. El modelo institucional español era el que convenía a los criollos blancos y a los encomenderos. Los mestizos, los indígenas, los negros no participaron en esta construcción institucional, de hecho sus tradiciones organizativas –sociales y políticas– fueron vistas como indeseables a la gesta evangelizadora y civilizadora, tanto por los representantes de la Corona, como por la élite criolla con posterioridad a la guerra de independencia.

* Economista, experto en planeación y gestión pública. Investigador en temas económicos, políticos y sociales de Bogotá.

En la práctica se trataba de incorporar –someter– grupos y personas al nuevo marco cultural y normativo y no de promover autonomías o sincretismos entre colectivos con tradiciones diversas. Los mecanismos puestos en práctica dieron lugar al caudillismo y a la formación de una relación vertical entre los fieles y sus sacerdotes, que impedían el desarrollo de relaciones horizontales entre la población para el tratamiento de los asuntos públicos. Por eso, por lo menos desde el punto de vista histórico, siempre se ha tenido más Estado que comunidad¹.

Imperativos y requisitos para la participación

Cabe preguntarse entonces, por qué creemos que debe equilibrarse esta ecuación y demandar una política pública de promoción de la participación. La respuesta es múltiple y tiene componentes legales, sociales y de coyuntura política.

Empecemos por decir que esta nación decidió ser un Estado democrático participativo –en la Constitución del 91– y que es responsabilidad del Estado facilitar la participación ciudadana. En consecuencia, desde una perspectiva formalista bastaría con leer la Constitución para darse cuenta que sí hay obligación de promoción pública de la organización y la participación ciudadana. No solo porque la democracia participativa hace parte de los fines del Estado, sino también porque es claro que al venir de un modelo donde la soberanía residía en el Estado y no en el pueblo es preciso generar las condiciones para que el nuevo propósito tenga carne y dientes.

En segundo lugar, por decisiones que incluso son anteriores a la Constitución del 91, el país optó por un modelo de descentralización política y administrativa cuya justificación pasa, entre otras cosas, por la presunción de que la efectividad de la gestión pública y la legitimidad del Estado pueden fortalecerse si se garantiza tanto la interlocución permanente entre el gobierno y la ciudadanía, como la vigilancia ciudadana de la gestión pública. Asumo que estarán todos de acuerdo, en que sin una clara conciencia de lo público y los mecanismos de cohesión y organización que permitan concertar intereses y articular representaciones, el cumplimiento de estos requisitos de la descentralización es imposible.

En síntesis, en el ámbito de lo normativo, no solo existe la obligación legal, sino que el modelo político en que se basa nuestro ordenamiento asume que las políticas públicas son más legítimas en tanto identifiquen mejor el interés ciudadano predominante, eso que conocemos como el interés público. Esto debe lograrse en el contexto del proceso de urbanización y por tanto en el escenario de las grandes aglomeraciones urbanas, en las que la concertación individual, la interlocución individual para asuntos públicos es prácticamente imposible. En consecuencia, el cumplimiento de la norma impone la promoción de la organización ciudadana, como requisito básico para cumplir con la obligación de facilitar la participación.

En tercer lugar y consecuente con lo dicho en los párrafos anteriores, es claro que en los albores del siglo XXI, en un país de ciudades como Colombia, la participación ciudadana tiene como prerrequisito la organización, en la medida en que solo a través de esta es viable legitimar representaciones para la negociación de la política pública, incluso en escalas tan pequeñas como las localidades de Bogotá.

¹ Al menos en los territorios más integrados a las redes de comercio y la institucionalidad de la Colonia y la República, pues no puede desconocerse que numerosos territorios carecieron de presencia estatal, incluso durante el siglo XX.

Solo cuando bajamos a niveles vecinales, donde probablemente los temas comunes tienen más relación con la convivencia cotidiana, personal², pareciera suficiente una actitud, una cultura de la concertación que resida en las personas y no requiera de la asociación y la representación, para el tratamiento de los temas comunitarios.

Pero una vez en este punto, se tropieza con la diversidad cultural de nuestras ciudades, con la concurrencia de distintas oleadas de migrantes con grados muy desiguales de apropiación de los valores necesarios para la vida urbana, con tradiciones políticas diferentes y por tanto con modelos de gestión de lo colectivo que pueden ser contradictorios, o por lo menos divergentes. Todo ello conspirando contra la posibilidad de que la gente se asocie, discuta con eficacia y logre interlocutar de manera ordenada con el Estado, al tiempo que lucha a brazo partido por construir condiciones mínimas de supervivencia material, que apenas le dejan espacio para la reflexión, para imaginar y diseñar propuestas que incorporen sus aspiraciones más básicas y legítimas.

En cuarto lugar hay que mencionar la necesidad de la presencia de un catalizador externo que contribuya a romper estos obstáculos, para que eso que se llama comunidad se consolide como tal y se entienda como comunidad; porque es un asunto vital que nos creamos comunidad, que creamos que compartimos algo más que el vecindario o la calle. Es decir, necesitamos todos los estímulos del mundo para que sea rentable la solución colectiva frente al trámite clientelista e individual de lo público, frente a la solución ilegal de la necesidad económica o el trámite violento de los asuntos de convivencia, que bien podrían resolverse pacíficamente si la gente contara con redes organizativas que la ayuden a tramitar diferencias.

Para decirlo de manera más coloquial, hay que reconocer que la organización y la participación no se dan como la hierba y que lo raro es que se den. Hay bastantes factores por los cuales lo raro es que se dé organización o participación; y que esa organización y esa participación sean democráticas, que es además una condición que es preciso garantizar.

En síntesis, es evidente que el catalizador que se necesita es una política estatal que cree las condiciones para que las comunidades se consoliden y maduren política y organizativamente, y así convertirse en colectivos competentes para asumir la discusión de lo público, con reglas de juego democráticas. La prevención de algunos sectores a la acción del Estado en esta dirección, porque supuestamente limita la autonomía ciudadana, solo puede producir más postración y más espacio a las tradiciones clientelistas de viejo y nuevo cuño, porque como se dijo antes, lo que la historia de Colombia muestra son unas condiciones y una tradición hostil a la participación.

Un entorno hostil

En primer lugar eso que se denomina *el entorno social* es un conjunto de valores, es un patrimonio heredado de conductas, es una cierta manera de entender lo colectivo. ¿Y qué es lo que ha caracterizado esa tradición de lo colectivo en el país? En primer lugar la actitud de caudillismo en general; si se parte de los mode-



² El vecino ruidoso, el manejo de residuos familiares, las mascotas, etc.

los republicanos que surgen con las revoluciones de independencia hay que preguntarse acerca de la herencia recibida por esos modelos sociales. Heredaron el modelo de la encomienda, heredaron el problema de que el sujeto de derecho era el encomendero o el oidor o el virrey y los demás eran súbditos. Nuestra organización republicana lo que hizo fue cambiar el título pero no la práctica. 150 años de historia republicana no han logrado hacerle muchos huecos a esa tradición de que el sujeto de derecho es un ungido por alguna razón, a veces divina, a veces y aparentemente mediante un mecanismo democrático formal, pero en la práctica la mayoría de la población no es reconocida como sujeto de derecho³.

Entonces, primero nos ha caracterizado el caudillismo y la gente encuentra maneras de operar en forma eficiente desde la perspectiva individual en esa lógica caudillista. ¿Cuál es el correlato del caudillismo? el clientelismo. Y si se saben jugar las reglas del clientelismo se pueden obtener beneficios individuales. Si se es líder y se sabe cómo moverse se van apuntando pequeños éxitos en la medida que se hagan buenos favores. Y eso no construye comunidad, eso puede que construya un salón comunal allí, una escuela allá, un parque más allá, pero no construye ningún sentimiento colectivo; construye otro pequeño caudillismo a nivel del barrio, y nada más.

Otra cosa que nos ha caracterizado es la cultura hegemónica y su correlato en el tratamiento violento del conflicto. Pensamos que somos herederos de la intolerancia de la versión española del catolicismo y del modelo de Estado que generó la visión española del catolicismo y todo eso que ha sido el muy difícil asentamiento de los regímenes políticos de América latina. Nuestra historia de guerra civil no es otra cosa que la muestra de que nunca hemos sido capaces de aceptar que hay divergencia. Lo que nos caracteriza es la voluntad de hegemonizar.

Y todo eso produce una cultura: la de *sálvese quien pueda*. Quién es el más 'avispa-do' para insertarse en la estructura de jerarquías a través de las cuales se reciben los favores de los sujetos de derecho, de los que controlan las condiciones de distribución de las herramientas del poder, de los activos que generan riqueza, de los activos que generan prestigio social. De esta manera el entorno es hostil a la organización, es hostil a la acción colectiva solidaria, la tradición cultural de la formación social colombiana es hostil a la acción autónoma y colectiva de las comunidades.

A eso hay que agregarle que, a lo largo del siglo XX, el régimen político fue hostil a toda forma de organización ciudadana autónoma. No de otra manera se tendría la negra historia de persecución, encarcelamiento, asesinato, extrañamiento y exilio de todo el movimiento social. Entonces no solamente hay un entorno cultural hostil, sino políticas deliberadas de persecución de las formas de organización ciudadana autónoma. Porque desde el Estado se han promovido organizaciones, siempre y cuando se mantengan como súbditas, sean subsidiarias y no cuestionen la lógica política que les dio vida. La gente siempre se rebela; las organizaciones surgieron con una intencionalidad y la gente termina dándole otra, pero de todas maneras dentro de un marco muy limitado, su capacidad de reaccionar eficientemente para hacer una contrapropuesta a esas propuestas hegemónicas se elimina.

¿Cuáles son las características contemporáneas que también son hostiles? La primera es que los procesos de urbanización están todavía consolidándose. El proceso de urbanización en algunos centros de Colombia empieza a encontrar condiciones de estabilidad, o empezaba a encontrar condiciones de estabilidad. Con la

³ Para comprobarlo, basta recordar cuánto demoró la ley colombiana en reconocer el derecho al voto de las mujeres, o la mayoría de edad para los indígenas.

agudización del conflicto armado y de la crisis económica incluso los que parecían tener condiciones de estabilidad han vuelto otra vez a soportar condiciones de migración muy altas. Y todo lo que ha sucedido desde los años 50 genera unas condiciones complicadas para la organización de la ciudadanía. La urbanización, o sea el proceso de convertir solares en suelo urbano, la construcción de calles, redes de acueducto, telefonía, energía, va a quinientos por hora y el proceso de construcción y apropiación de valores de convivencia urbana va a diez por hora.

En las ciudades convive una gran cantidad de gente, urbanitas, por decirlo de alguna manera, pero no se comparte una cultura urbana. Es muy difícil que alguien que pueda ser cuarta o quinta generación de habitantes de una ciudad tenga el mismo tipo de criterios para decidir, desde lo privado hasta lo más subjetivo, que una persona que lleva apenas tres años de haber llegado a la ciudad, corriendo, porque viene corriendo por su vida. Hay unos problemas de dinámica en el país que hacen que la mayor parte de las ciudades tengan una tal estratificación de niveles de apropiación de cultura urbana y de diferentes criterios de decisión, de valores para la convivencia, que es muy complicado que por su propia iniciativa la gente llegue a estados de organización suficientemente amplios y representativos.

Para cerrar el tema de por qué hay condiciones adversas que requieren catalizadores externos hay además otro asunto que viene más de la teoría microeconómica, se trata de lo que los economistas entienden por comportamiento racional. El punto es que en la medida en que, para no sentirse inadaptado, la persona tiene que jugar con las reglas de la racionalidad económica, predominantemente la de acción individual, triunfa el más agresivo, triunfa el más competente y las personas, individualmente consideradas, se ven constantemente enfrentadas a esa lógica.

Sólo muy recientemente, y desde las políticas de desarrollo de la competitividad, el Estado ha propuesto lenguajes de interacción con los actores privados, con los actores comunitarios, en los que promueve la cooperación. Toda la estrategia de mejoramiento de la productividad y la competitividad está basada en la lógica de que es a partir de la asociatividad que es viable generar la productividad y la competitividad de una región. Pero eso no tiene más de ocho o diez años; de resto toda la vida el Estado ha interactuado con la comunidad promoviendo la competencia⁴: el que presente el mejor proyecto tiene plata, el que llegue primero tiene el apoyo, al que haga más favores se le manda el ingeniero, se le manda el médico, la plata. Desde el Estado nunca se ha promovido la asociación sino la competencia feroz, lo que no impide que también haya que aprender a competir. Solo que de la manera como se ha venido haciendo hasta ahora el efecto ha sido perverso.

Entonces parece que no hay condiciones *naturales* para que la ciudadanía se organice de manera visible; no hay condiciones para que la ciudadanía construya, a la velocidad necesaria, valores productivos, valores asociativos, valores de solidaridad. Es absolutamente indispensable que desde algún lado haya un catalizador que acelere esos procesos.

¿Qué se debe hacer?

Es preciso dejar planteados algunos puntos sobre cuáles serían los ejes de una política para promover la organización y la participación, advirtiendo que las propuestas hechas aquí son necesariamente borradores para seguir trabajando.

⁴ Basta observar la innumerable cantidad de ocasiones en que los funcionarios ponen como condición para discutir un reclamo, que se disuelva la petición colectiva y se retire la propuesta de solución colectiva, para acceder a negociar y resolver las solicitudes de la ciudadanía.

Habría necesidad de seguir algunos criterios mínimos: en primer lugar la promoción de organización no se debe limitar a la de aquellas organizaciones que se ocupen de la construcción de bienes públicos. Eso parece una reducción inconveniente porque normalmente cuando se observan las cifras de trabajos como el que presentó aquí Jairo Chaparro o alguno en el que tuvimos participación reciente alrededor del tema de las casas de justicia se encuentra que un porcentaje demasiado alto de la energía y el conocimiento de las organizaciones comunitarias se va en hacer lo que el Estado debiera hacer.

La gente se desgasta en hacer calles, en darle refrigerio a los muchachitos, en dotar el jardín infantil; y no le queda tiempo para pensar en cómo manejar sus conflictos. Por ejemplo, conflictos como el que tienen en cierto barrio de Suba generado por el choque cultural entre la comunidad chocoana y la cundiboyacense, el problema de cuál es la lógica de comportamiento de la calle entre esas dos comunidades. Qué tiempo van a tener esas organizaciones comunitarias de abordar eso si están pendientes de cuándo sale la plata de Obras con saldo pedagógico para arreglar el andén. Entonces el primer criterio es: la única organización que existe no es la que nos ayuda a construir el bien público. Nos interesan organizaciones que se ocupen de los problemas de relación entre la comunidad; es decir, organizaciones que no hayan sido diseñadas únicamente para la interlocución con el Estado.

En segundo lugar: los procesos de promoción de la participación tienen que buscar la autonomía de las organizaciones comunitarias, pero nada que genere dependencia de la comunidad para con el Estado. Buscar toda la interlocución transparente que se quiera, pero nada de dependencia, como ha sido la tradición de la política pública colombiana. En términos más técnicos, políticas que actúen sobre las condiciones que llevan a una dinámica de organización y autonomía y no sobre el diseño mismo de las organizaciones.

En tercer lugar, debería ser una obligación, y no solamente de las oficinas de Acción Comunal ni de las oficinas de Cultura, como en el caso de Bogotá, aquella de que toda institución pública debería tener explícita cuál es su política de interlocución con la comunidad. Porque estas instituciones ni se ocupan del tema. Y por sofisticado que sea el asunto que trabajen, como por ejemplo una empresa de energía que maneja una tecnología relativamente sofisticada en una escala que no es discutible en lo micro, las condiciones de prestación del servicio o la atención de usuarios requieren una política de interlocución y eso debería ser claro para todo el mundo, y constituir una condición de evaluación de gerentes.

En cuarto lugar, al igual que en el caso de las políticas de promoción de la competitividad, el Estado debería ocuparse de lo que la dinámica comunitaria no produce. Y esto es, en primer lugar y por lo general, espacios de reflexión sobre el propio quehacer. A la gente, como trabaja de manera voluntaria en su tiempo libre, se le va el 99 por ciento de este empujando proyectos.

¿Quién que no haya sido convocado por alguna ONG con buenos recursos, o por el Distrito, o por la nación ha sacado tres días de reflexión al año para pensar cómo le fue a la organización? Nadie. No queda tiempo ni tradición para eso. El Estado debe ayudar a generar espacios para la reflexión sobre el quehacer de la organización comunitaria.

¿Qué otra cosa no pueden hacer las organizaciones por lo general? Investigar sobre la práctica de la organización y la participación. Eso no solamente excede las competencias técnicas de la gente sino sus posibilidades financieras en general. Producir conocimiento sobre la participación comunitaria, hacer de la participación comunitaria un objeto de investigación tiene que ser una responsabilidad pública. Y no solamente del Estado. Debería ser también una línea permanente de investigación de las universidades y, por qué no, del PEI de los colegios, que debería incluir alguna cosa como esa.



Y otra cosa fundamental: la gente no interlocuta naturalmente con sus pares. Es un poco difícil de entender, pero es así. Es muy curioso pero a lo largo de los años se va encontrando en los distintos trabajos que las organizaciones difícilmente se hablan con sus colegas. Y si se hablan es por proximidad. La experiencia de trabajo en el Plan estratégico Bogotá 2000 es que el 99 por ciento de la gente que se sentó en las mesas de concertación no tenía visión de ciudad y no más del 2 por ciento tenía visión de localidad. O sea: no hay interlocución. Va a pasar mucho tiempo antes de que, sin catalizador externo, las organizaciones comunitarias produzcan resultados alrededor de este asunto, sin que haya alguna política pública que lo promueva.

Finalmente, se hace preciso generar dos clases de estímulos desde la política pública. El primero: todo posible intercambio entre el Estado y las organizaciones comunitarias debería premiar a las organizaciones que demuestren que tienen liderazgo colectivo y que no son una forma más de caudillismo. Y segundo: toda intervención pública en ese tema debería premiar al organizado. Por ejemplo y como lo mencionaba en su exposición en este evento Humberto Lizarazo: hay que hacer creíble eso de que lo que se concerta se hace, hay que hacer creíble eso de que se puede decidir al interior de la organización qué hacer con la plata pública. Y no sólo con la plata pública, pero como el que propondría la política es el Estado, hay que generar toda clase de reglas que hagan evidente para los asociados que por fuera de la asociación les va mal y que el Estado reconoce el valor de estar asociado, así como el valor de asociarse más allá del barrio. Mil gracias.