

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACION URBANA: ¿TRAMPA IDEOLÓGICA O POSIBILIDAD DEMOCRÁTICA?*

Fabio E. Velásquez C. **

1. Introducción

Colombia parece haber entrado "en la honda" de la participación ciudadana en el planeamiento urbano. Las experiencias participativas se multiplican y han dejado de ser la excepción que confirma la regla para convertirse en práctica corriente e, incluso, en "metodología" (!) obligada. Pero, al tiempo que dichas prácticas han ocupado un lugar más o menos importante en el panorama amplio y desgastado de la planificación, han surgido los comentarios, las interpretaciones, el debate y las críticas. En efecto, al fin y al cabo, la planificación es una intervención del Estado y, como tal, produce unos determinados efectos en el escenario de las contradicciones sociales de las cuales emerge. Y es precisamente en ese punto donde la participación ciudadana es evaluada: para unos, se trata de un mecanismo de integración, de reducción de tensiones, de control social y, en esa medida, constituye un engaño, una trampa, manipulada ideológicamente, que las clases dominantes tienden a las clases oprimidas y en la que éstas pueden fácilmente caer; para otros, por el contrario, la participación ciudadana es uno de los mecanismos institucionales a través de los cuales la ciudadanía —y, en particular, las clases dominadas— puede desarrollar formas de gestión y control democrático de la vida urbana, capaces de generar procesos de transformación social.

Este trabajo presenta el desarrollo, aún no acabado ni exhaustivo, de una reflexión sobre este debate, colocándolo tanto en el terreno conceptual como en el empírico. No se pretende dar respuestas definitivas, sino únicamente señalar algunas guías teóricas y discutir, mediante el análisis de una experiencia concreta de la que el autor ha sido partícipe, el fundamento de las opiniones expuestas.

2. Planeación y Participación

Primero, una precisión conceptual. Se entiende por Planeación urbana el conjunto de "mecanismos y procesos sociales por medio de los cuales se controla de manera consciente los diferentes comportamientos y movimientos que contribuyen a transformar la ciudad y a determinar su desarrollo" (Ledrut, 1968, p.43). En esta perspectiva, la planificación urbana, antes que un procedimiento técnico, es esencialmente una práctica social que, por su origen, sus formas de legitimación y su referencia a los aparatos del Estado, adquiere un significado político.

Como práctica social, tiene lugar en un escenario espacio-temporal, definido por el carácter de las contradicciones urbanas —que son contradicciones sociales— y por el marco político-institucional que le es propio y que le asigna a esa práctica un significado concreto. Desde ese punto de vista, la participación urbana —como toda planificación— se encuentra permeada por los intereses sociales, valores y concepciones ideológicas de quienes participan en ella como actores

*Una primera versión de este trabajo fue presentada como ponencia al V Congreso Nacional de Sociología (Medellín, Mayo de 1985)

**Profesor del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle.

principales: los técnicos, los dirigentes políticos, el gobierno en sus distintos niveles (local, regional, nacional e internacional) y la población (como "objeto" o como "sujeto").

La planificación urbana posee igualmente un carácter social en virtud de sus efectos. Como mecanismo político de control del cambio, actúa sobre las condiciones generales en las que se desenvuelve la vida económica y social de la ciudad. Los planes buscan transformar tales condiciones, adecuarlas o reforzarlas y, en esa medida, afecta, el "marco de vida" de los distintos sectores de la población. Como éstos últimos acceden de manera diferente a esas condiciones (vivienda, infraestructuras y equipamientos colectivos, lugares de trabajo, transporte, etc.), los efectos de la planeación urbana son igualmente diferentes y pueden afectar negativamente a algunos grupos y capas sociales (Castells, 1974; Lojkin, 1981; Harvey, 1977; Topalov, 1978).

Este carácter social de los procesos planificadores fundamenta el sentido y el alcance de la Planeación Urbana Participante (PUP). En ésta, los distintos grupos, clases y capas sociales intervienen, directamente o por medio de sus representantes y/u organizaciones, en la elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de aquellos planes urbanos que directa o indirectamente los locan como "actores sociales en la construcción de la ciudad" (Borja, 1983). La PUP busca garantizar a los ciudadanos, como "ciudadinos" y como miembros de una sociedad, la posibilidad de incidir en forma significativa en las decisiones involucradas en el proceso de planificación, estimulando la confrontación de opiniones sobre la vida local y multiplicando las posibles alternativas de bienestar colectivo.

La planeación participante y, en general, los procesos de participación ciudadana han sido entendidos a partir de ópticas muy distintas. La teoría de la marginalidad es una de ellas. Esta teoría, de típica inspiración estructural-funcionalista, colocó el concepto de participación en el centro de su interpretación de la realidad, social latinoamericana¹. En efecto, los fenómenos económicos, sociales, ecológicos, culturales y políticos, resultantes del acelerado proceso de urbanización de los países latinoamericanos en la segunda post-guerra, fueron analizados a la luz del concepto de marginalidad, en el sentido de que una gran masa de población urbana, en su mayoría proveniente de áreas rurales, no pudo tener acceso a los bienes y servicios, a las oportunidades económicas, a la cultura urbana, en fin a los canales de decisión política de la ciudad. Esa población, denominada marginal o marginada, no pudo "integrarse" a la sociedad, produciendo en ésta una ruptura interna, cuyas manifestaciones más protuberantes fueron la pobreza, la delincuencia y otras formas de "desviación social" y de "anomia", que se constituyen en factores potenciales de quebrantamiento del orden social.

La marginalidad fue entendida, entonces como falta de participación. Graciarena lo señala en forma clara, a propósito de la "marginalidad política":

"(...) esta masa (de migrantes) permanece en una posición de marginalidad política es decir, carece en gran medida de participación (...). La no participación es aquí menos un hecho que un estado emocional y psicológico: el proceso político les es ajeno, no se sienten representados ni se identifican con las opciones que les ofrece. Esta

¹Ver DESAL. 1965; Vekemans, 1969

marginalidad es, por lo tanto, vacancia política, y también una forma de alienamiento a la sociedad moderna" (Graciarena, 1976. p. 109).

La participación es, por tanto, vista como el "antídoto" contra la marginalidad y, en esa medida, un mecanismo de control e integración social. Es la incorporación de esa masa marginal a la lógica de funcionamiento del sistema social, lógica dominada por los valores del consenso y del orden integrador. Así, la integración de las capas marginales a la vida política, económica y socio-Cultural constituye un mecanismo de consenso social y de legitimación del orden establecido. La participación corrige las desviaciones sociales y mitiga el efecto negativo de los factores no funcionales para el orden institucional existente (Velásquez, 1984).

Otra perspectiva de análisis de los procesos participativos es aquella que, partiendo de un enfoque marxista, muy distinto al de la marginalidad, los mira como mecanismos que contribuyen a reproducir y a perpetuar las formas de dominación vigentes en la sociedad. La argumentación básica es más o menos la siguiente (García Bellido, 1978): cuando se habla de participación, se hace referencia a dos tipos de sujetos: uno que tiene algo (poder, por ejemplo) y otro que no; el segundo trata de obtener, usar o disfrutar una parte de lo que el otro tiene: "se participa en lo que no es de uno mismo" (García Bellido, 1978. p. 19).

La participación es, pues, una colaboración popular (en lo que concierne a los sectores populares) en un trabajo que no es del "pueblo", aunque se diga que se realiza en su favor. En consecuencia, su función es la de suavizar o mitigar los conflictos sociales; legitimar las decisiones de las clases dominantes haciendo al participante corresponsable de tales decisiones; encauzar las distintas formas de expresión de los individuos y grupos dentro de límites controlados y finalmente, hacer explícitos los conflictos latentes. Su resultado, por tanto, es la legitimación del orden existente. A lo sumo, la participación hará evidentes las contradicciones del sistema y, en consecuencia, podrá favorecer de algún modo los intereses de las clases dominadas. Ese es precisamente el carácter contradictorio de los procesos participativos: siendo necesarios para perpetuar las relaciones de dominación, las debilitan al volver evidentes las contradicciones sociales que están en su base; siendo relativamente favorables a los intereses de las clases dominadas, se convierten en instrumento de integración de estas últimas al orden vigente (Velásquez, 1983).

Por esa razón, la "auténtica" participación, aquella que se realiza en igualdad de oportunidades, es imposible, sobre todo por "la operatividad de los aparatos represivo e ideológico de la sociedad, que predeterminan las opciones, márgenes y medios de actuación" (García Bellido. 1978, p.29).

Puede notarse que, a pesar de los puntos de partida tan distintos y tan distantes de estos dos enfoques, su conclusión es, palabras más, palabras menos, la misma: la participación es sinónimo de consenso e integración; por tanto, alivia tensiones y reduce las posibilidades de transformación del orden imperante. La diferencia estriba en la valoración del proceso: para unos es conveniente y deseable; para otros, constituye una forma velada de opresión y, por tanto, debe ser rechazada.

La convergencia en la interpretación formulada por estos dos enfoques no es gratuita, se explica en parte porque ambos se fundan en una visión del Estado y de su relación con las clases de corte funcionalista; el Estado como aparato monolítico, "por fuera" y "por encima" de las contradicciones de clase, como "instancia" de la que una clase se apropia y que "usa" en favor de sus intereses objetivos. Es la concepción del Estado-cerebro, capa/ de regular los conflictos y crear las condiciones de reproducción del statu-quo. Que se le mire como Estado-benefactor, situado por encima de

los intereses particulares y representante del bien común, o como aparato al servicio de las clases dominantes, resulta hasta cierto punto secundario. El planteamiento central sigue siendo en ambos casos el del Estado-regulador de tensiones y conflictos, el Estado cohesionador y agente del orden social.

Una visión diferente del Estado y su relación con las clases conduce a otro concepto de participación urbana ciudadana. Es esta la opción del presente trabajo. En efecto, el Estado puede y debe ser visto como parte y resultado de las contradicciones sociales y no simplemente como un mecanismo regulador que se coloca "por encima" de las clases. Como escribe Lojkine, "lo político aparece menos como 'el instrumento' de una clase que como el 'lugar' de la lucha de clases" (Lojkine, 1981.p. 19; subrayado del autor). No existe, por tanto, una relación de exterioridad entre el Estado y la sociedad: el Estado no es otra cosa que "uno de los momentos, una de las manifestaciones de la contradicción fundamental entre la Socialización del proceso de trabajo y la apropiación privada de los medios de producción y del producto del trabajo" (Lojkine. 1981,p.77), Por tanto, su intervención en la vida social es el fruto de coyunturas históricas concretas, cíclicas y las formas que adquieren las contradicciones sociales en cada momento y lugar.

Sin duda alguna, el Estado busca desarrollar una actividad cohesionadora de las relaciones sociales, como instrumento de dominación de unas clases sobre otras y como agente importante de la acumulación de capital. Sin embargo, ejerce esas actividades en el propio escenario de las luchas sociales de las cuales es producto histórico. Por esa razón, el propio Estado es objeto de confrontaciones sociales, las sufre "por dentro" y es internamente heterogéneo y contradictorio. Esto explica por qué las políticas emanadas del Estado no necesariamente poseen una coherencia total, sino que dejan ver fisuras e inconsistencias, que son la expresión de las luchas de intereses que fundamentan las decisiones políticas.

En esta perspectiva, la participación ciudadana adquiere un significado diferente a los ya mencionados: no es meramente un mecanismo de integración y control, aunque ese efecto no puede descartarse, sino un medio de confrontación pluralista de opiniones en la que distintos sectores sociales hacen explícitos sus intereses y realizan un esfuerzo por hacer prevalecer sus propias soluciones a los problemas de su entorno. La participación ciudadana y, en particular la PUP, no son, por tanto, necesariamente un instrumento de legitimación del orden imperante sino, por el contrario, uno de los medios, entre otros, que pueden inducir procesos de cambio social, todo proceso de participación, plantea, entonces, un problema de correlación de fuerzas sociales y de capacidad de los distintos grupos y clases de anteponer sus intereses y sus metas respectivas (Velásquez., 1984).

3. La PUP como Respuesta a Una Crisis

La incorporación de prácticas participativas en la planificación urbana constituyó una respuesta a la crisis de los modelos tecnocráticos de planificación a mediados de la década pasada. En efecto, entre 1950 y 1975 hubo un avance impresionante en la elaboración de modelos urbanísticos, así como de teorías y técnicas de planificación, incluso en países como el nuestro, sin una sólida tradición en ese aspecto. No sólo se configuró una comunidad científica dedicada a la exploración teórica y metodológica en ese campo, sino que los problemas socio-espaciales heredados de la segunda Guerra en los países de Europa y derivados del avance

del capitalismo a escala mundial presionaron por soluciones inmediatas en términos de racionalización de los usos del suelo, renovación urbana, control de la expansión metropolitana, disminución de los procesos segregativos, etc.

Sin embargo, a pesar de los avances teóricos, de las experiencias acumuladas en la práctica y de las buenas intenciones de los planificadores, la planificación no produjo los efectos deseados y entró en una etapa de crisis, que a mediados de la década pasada constituía ya "vos populi". Su influencia comenzó a ser escasa en la corrección de 'disfunciones' urbanas y no pudo convertirse en instrumento eficaz para resolver los problemas que motivaron su acción. Los éxitos y los fracasos han sido desiguales según los países. En América Latina y para no ir muy lejos, en Colombia han predominado los fracasos y hoy por hoy existe el consenso de que una cosa es imaginarse modelos de ciudad y otra cosa es hacer ciudades que permitan una vida agradable a sus habitantes. El caso de Brasilia es, a ese respecto, muy dicente.

¿Cómo entender esa crisis? La respuesta a esa pregunta se halla ligada a dos clases de elementos que convergieron en un momento dado: en primer lugar, la ausencia de condiciones objetivas (sociales, económicas y político-institucionales) para la ejecución de los planes urbanísticos. En segundo lugar, la crisis de los presupuestos teóricos que había fundamentado los diversos modelos y técnicas de planificación hasta ese momento. (Velásquez.. 1983. pp. 6 y ss.).

Sobre el primer aspecto hay mucha tela que cortar. Aquí hasta señalar dos elementos a los que atribuyo gran importancia y que jugaron un papel decisivo en varios países europeos y en Colombia: primero, el divorcio, más o menos agudo según el caso, entre las propuestas consignadas en los planes y los intereses de los diversos agentes sociales afectados por esas propuestas. En unos casos, éstas últimas no buscaban otra cosa que crear las condiciones para la acumulación del capital y la valorización del suelo urbano, razón por la cual se alejaban de la posibilidad de resolver los problemas habitacionales, de infraestructuras y equipamientos colectivos, etc., que soportaban amplias capas de población¹. En otros, las propuestas se orientaban más hacia la solución de esos déficits, lo cual implicaba un control a la especulación del suelo, una racionalización del crecimiento urbano y una mejora de la calidad de la vida, cosa que afectaba directamente los intereses del llamado "bloque inmobiliario" (propietarios del suelo, empresarios de la construcción, intermediarios, etc.). En ambas situaciones, la consecuencia fue evidente: o bien la ejecución total o parcial de los planes agudizaron los problemas de la ciudad, o bien esos planes no pudieron ser ejecutados ante la presión de los grupos de poder económico y político local. En ambos casos, la planificación fue infiel a sus objetivos de equidad social e incapaz de producir las soluciones necesarias.

La carencia de una viabilidad socio-política de los planes urbanísticos se vio reforzada por la incapacidad de los municipios, en particular de la administración local de las grandes ciudades, de dar respuesta a las crecientes demandas ciudadanas. Este fenómeno, que se presentó hace varios años en muchas ciudades europeas, constituye el "pan de cada día" de nuestras ciudades

¹/Véase los trabajos de Lojkin sobre la política urbana para la ciudad de París, por ejemplo

y municipios y ha estimulado de manera importante el surgimiento de movimientos urbanos y la multiplicación de paros cívicos en Colombia.

En gran parte de los países europeos la crisis de la administración local estuvo ligada a tres tipos de factores: en primer lugar, el ritmo acelerado de crecimiento de las grandes ciudades y el surgimiento inmediato de una inmensa gama de problemas económicos y socio-espaciales. En segundo lugar, la falta de autonomía local motivada por formas centralistas de organización del Estado y del gobierno. Los municipios no solo carecían de poder económico, sino además de funciones y competencias que les permitieran el control de distintos aspectos de la vida local, por último, la no representatividad social del gobierno local, los sectores más pobres de la población no tenían voz ni voto en las decisiones locales; por el contrario, la estructura centralista de la administración convertía a los alcaldes en "hombres fuertes" que concentraban una gran cuota de poder y cuyas decisiones para nada consultaban los intereses de amplias capas de la población y estaban inertemente determinadas por los grupos de poder económico¹.

Este análisis cabe perfectamente para el caso colombiano, solo que el peso de cada uno de esos factores y su ocurrencia en el tiempo han sido diferentes a la experiencia de las ciudades europeas. Además, existen de por medio ciertas peculiaridades que no pueden dejarse de lado; el clientelismo y la inmoralidad administrativa, las condiciones históricas (económicas y políticas) que rodearon el proceso de urbanización desde los años 50, la emergencia tardía de conflictos urbanos y los rasgos específicos del desarrollo del capitalismo en el país y sus implicaciones urbanas (altos déficits de vivienda y servicios, anarquía espacial, desigualdades sociales abrumadoras, desempleo y pauperización, etc.).

Lo cierto es que tanto desde el punto de vista de la administración local, como de los intereses de los distintos sectores de la población urbana, no se dieron las condiciones para que los planes urbanísticos produjeran las consecuencias deseadas. Su fracaso fue, pues, un resultado lógico.

Pero, la crisis de los modelos tecnocráticos de planificación urbana no obedeció únicamente a los problemas práctico-políticos. Mucho tuvo que ver en ella la concepción misma de la planeación como proceso (técnico y social) y, sobre todo, los supuestos sociológicos² que fundamentaron dichas prácticas tecnocráticas. Es éste un aspecto olvidado hasta ahora y que merece mayor atención.

En efecto, todo enfoque o modelo de planificación urbana se fundamenta implícita o explícitamente en una forma específica de entender los procesos sociales y su relación con las formas espaciales. El modelo tecnocrático tradicional se ha inspirado generalmente en corrientes

1/ Borja y otros afirman sobre el caso español. "Alrededor de los ayuntamientos se ha creado un complejo sistema de intereses (políticos y funcionarios, empresas municipales, algunos bancos, inmobiliarias y constructoras, propietarios del suelo, etc.). mal conocidos por lo que respecta a su trama concreta pero sí en cuanto a actuación y personajes que constituyen un verdadero bunker local" (Borja y otros 1977. P.82)

2/ Aclaro desde ya que me interesan los supuestos sociólogos aunque estos no son los únicos que se encuentran en la base de un modelo de planificación. Pero sí son los más importantes y generalmente los menos visibles.

tes individualistas (del actor social racional) y sistémico-funcionalista (de la armonía social) (Velásquez, 1982). En sus versiones más recientes (McLoughlin, 1976, por ejemplo), inspiradas en el concepto de "Ecosistema" de Duncan (Duncan, 1975), el concepto sociológico clave es el del actor social racional: se trata de estudiar los motivos "latentes" de las acciones del hombre sobre su medio y "las formas" en que el actor (...) evalúa las alternativas que parece tener a la vista y escoger el curso a seguir" (McLoughlin, 1976, p.33).

En la ciudad, el objetivo del actor es hallar la localización óptima para su actividad, es decir, aquella que minimice sus costos y maximice sus beneficios. La competencia entre distintos actores produce entonces una determinada configuración del espacio. Como las actividades urbanas (de residencia de trabajo, de ocio y recreación, etc.) se desarrollan en lugares específicos, la ciudad puede ser entendida como una forma física, un conjunto de parcelas interconectadas destinadas a usos diversos. El espacio urbano es pues, un lugar "concreto", en el que se localizan las diferentes actividades sociales que en él encuentran su sede. En consecuencia "formas espaciales" y "procesos sociales" son categorías externas, independientes entre sí: el concepto de espacio no implica el de sociedad en su definición, ni el de sociedad se halla mediatizado por sus formas espaciales. El espacio es socialmente "neutral" pues no se halla especificado por ningún tipo de relación social. La relación espacio-sociedad es simplemente la de continente a contenido.

En esta perspectiva, la planificación urbana constituye un instrumento técnico que busca afectar, mediante la definición de objetivos de "interés común" (armonía social) que hagan compatibles los óptimos de los diferentes actores sociales, la organización de la trama espacial, racionalizarla, controlarla y, por esa vía, mejorar el estado de la sociedad. Entendida así la planificación es un mecanismo de control (social) de las transformaciones del ecosistema urbano. La ejecución de los planes persigue asegurar que la ciudad evolucione dentro de límites aceptables, previamente definidos. Como proceso de control eminentemente técnico y, por tanto, desligado de las controversias políticas' es agenciado por expertos que, colocados "por encima" de las diferencias sociales, aplican un caudal de conocimientos científico-técnicos con el fin de diseñar estados futuros de la ciudad:

"Nos podemos imaginar el planificador ahora como un timonel dirigiendo el curso de la ciudad. Su atención se centra en el plan (...) y en las observaciones del estudio que indica su estado efectivo. Para poder dirigir el barco tiene dos controles principales: uno es su influencia sobre la inversión, desarrollo y políticas públicas, y la otra puede verse como un interruptor de tipo 'encendido y apagado' de 'si/ no', mediante el cual pone en marcha o detiene las propuestas privadas de cambio" (McLoughlin, 1975, p.9-1).

Es la imagen del planificador-demiurgo, la visión platónica del filósofo-gobernante, del sabio que tiene entre manos el futuro de la humanidad.

Este planteamiento poco a poco fue entrando en crisis, sobre todo a partir de las críticas

1/Lo político como dimensión de análisis no es omitido (recordar la mención al "interés común"), sino relegado a un plano muy secundario.

formuladas por autores marxistas. Tales críticas giraron en torno a tres aspectos: en primer lugar, al carácter de la conceptualización de la teoría ecológica. Para los marxistas, los conceptos de la ecología humana son descriptivo-formales, no existe en ese enfoque una elaboración conceptual que establezca relaciones analíticas entre los distintos elementos enunciados (espacio, localización. etc.). Se trata básicamente de taxonomías a partir de las cuales se clasifica y ordena múltiples observaciones empíricas. En consecuencia, resulta imposible relacionar a náutica mente los procesos de estructuración de grupos sociales y las características del medio ambiente (Castells, 1974).

La segunda crítica se refiere a los supuestos organicistas del enfoque eco sistémico. No puede aceptarse, según los marxistas, el concepto de sociedad como resultado orgánico de la interdependencia de un conjunto de actores sociales que se comportan racionalmente según la lógica empresarial del costo/beneficio. Este postulado lleva a considerar los procesos sociales en términos de una especie humana, entendida como un todo homogéneo, como un sistema de actores que se rige por principios de armonía y equilibrio. Tales actores son vistos como núcleos autónomos de decisión, dotados de una pretendida libertad individual, origen y causa de las prácticas sociales. Castells señala que la libertad individual no constituye un principio explicativo de tales prácticas. Estas son el resultado de un complejo de relaciones de producción (Castells, 1974, p.297). En efecto, los actores sociales existen pero en calidad de "agentes" de una clase social. No son, por tanto, simples fuentes abstractas de acción social, sino que sus prácticas se hallan históricamente condicionadas. Así, la relación de los hombres con su medio es el resultado de los procesos de producción y reproducción social en el contexto de una división del trabajo históricamente determinada. Y es precisamente esa trama de procesos la que asigna un significado al espacio urbano. En ese punto se centra el tercer elemento de crítica.

En electo, resulta inaceptable la concepción empirista del espacio sostenida por el enfoque eco sistémico. Un análisis teórico del espacio, que supone las meras evidencias, debe mirar el espacio y la sociedad como dimensiones de un mismo proceso, el de la configuración social de las formas espaciales (producción social del espacio). Es verdad que el espacio no representa una determinación constitutiva del orden social. Es posible entender los procesos sociales sin referencia a la variable espacial (Coraggio. 1980). Sin embargo, los procesos sociales requieren soportes territoriales para su realización concreta. A su vez, el sentido de las formas espaciales resultantes sólo puede ser descifrado a partir del conocimiento de las leyes que gobiernan los correspondientes fenómenos sociales. Así, el espacio no sólo es una condición de existencia de la actividad social, sino que recibe su significado en su articulación a esas actividades. Por consiguiente, el espacio no es tanto un lugar "consumido" por una actividad social, sino una forma social. Así lo afirma Harvey;

"(..) las formas espaciales han sido tratadas aquí no como objetos inanimados dentro de los cuales se despliegan los procesos sociales, sino como cosas que 'contienen' procesos sociales en la misma medida en que los procesos sociales son espaciales" (Harvey. 1977, p.3).

"La ciudad no es, pues, un lugar neutro en el que se despliega un puro tecnicismo racional" (Lipietz, 1974), sino una "proyección de la sociedad en el espacio" (Castells, 1974). La planificación, por su parte, no puede ser vista simplemente como un instrumento técnico de

control, sino como la intervención de la instancia política en la organización y reordenamiento del espacio urbano con el propósito de adecuar la ciudad a las exigencias de reproducción social del capital.

Como tal, la planificación es esencialmente un proceso político. El instrumental científico-técnico es subordinado a determinados intereses sociales, lo cual hace de la planificación urbana un medio de concreción del proyecto político de los sectores que monopolizan el poder municipal. En la medida en que éste condensa y reproduce las contradicciones sociales urbanas, la práctica planificadora traduce esas contradicciones y su resultado en lo atinente a la organización del espacio (social) urbano. El planificador, en consecuencia, permanece subordinado a los intereses sociales dominantes y su papel es definido en buena medida por estos últimos.

El planteamiento marxista, al dejar en claro el carácter eminentemente social y político de la planificación u i baña, puso al descubierto la debilidad de los supuestos sociológicos en los que se fundamentaba el modelo tecnocrático de planificación. Así, la crisis de viabilidad social y política del modelo se vio acentuada por una crisis teórica que minó su credibilidad y que formuló nuevos interrogantes a la planificación urbana.

La crítica marxista abrió un horizonte más claro a la teoría de la planificación y dio respuesta a la crisis teórica de los modelos tecnocráticos. Sin embargo, no era mucho lo que aportaba en el terreno de la práctica. El "marxismo urbano", como lo denomina Borja (Borja. 1981). Logró construir un análisis dialéctico de la ciudad como estructura social y de la política urbana que en ella se produce. Igualmente, aportó un aparato conceptual para el análisis de los conflictos urbanos señalando tres aspectos centrales al respecto: su complejidad social, la importancia de los "actores urbanos" como protagonistas de esos conflictos y "la eclosión y desarrollo de múltiples movimientos sociales en la ciudad", apoyados en una amplia red de asociaciones ciudadanas (Borja. 1983. pp.22-23)

Sin embarco, no logró cuajar modelos urbanísticos propios, ni una teoría propia de los poderes locales, ni un punto de vista claro sobre el crecimiento económico y el fenómeno metropolitano. Borja. de nuevo, acierta cuando escribe: "Es evidente que autores como Campos-Venuti y B. Sechi, Castells y Harvey, el grupo de "Espace et Société" y del "International Journal of Urban and Regional Research" han contribuido decisivamente a crear una cultura urbana marxista adaptable a nuestra época. Pero en general no ha habido una preocupación de los teóricos urbanos marxistas por intervenir prácticamente en la política urbana y municipal a través de su reflexión y sus propuestas". (Borja, 198.1. p.20).

Más aun, de las propias tesis marxistas se derivaba una cierta incapacidad para proponer una alternativa de acción. En efecto, al considerar la planificación urbana como un instrumento de clase, se llegaba a la conclusión de que su efecto principal consistía en racionalizar las condiciones de reproducción del capital en su conjunto, con lo cual las contradicciones urbanas se acentúan rían y nunca serían resucitas en el marco del capitalismo. Hasta cierto punto, las tesis marxistas expedían carta de del unción a la planificación urbana, pues la eficacia de esta última para resolver la crisis de la ciudad capitalista era escasa o nula y habría que esperar una nueva sociedad para emprender el ataque a los males causados por el (des)-orden capitalista.

No obstante, dos hechos de gran importancia pusieron en duda esta visión "fatalista" de la planificación urbana y abrieron la posibilidad de plantear una alternativa práctica desde el marxismo: el potencial participativo de la población expresado en la emergencia y auge de los movimientos sociales urbanos en Europa y América (Castells, 1976; Lojkin, 1981), de un lado, y la llegada a los gobiernos locales de representantes de la izquierda en algunos países de Europa, en el marco de la crisis económica y de las políticas de austeridad, de otro.

Ambos hechos constituyeron un reto para el marxismo pues se vio la necesidad de elaborar una política de izquierda para las ciudades, entre cuyos componentes debía de parecer un nuevo urbanismo y un nuevo estilo de planificación del espacio urbano. Poco a poco fueron surgiendo propuestas en diversos frentes, concediendo a la descentralización y a la participación ciudadana un peso de primer orden.

Varios países hablan experimentado desde lustros atrás algunos modelos de consulta y participación en la elaboración y ejecución de planes y programas. Las experiencias del TVA (Tennessee Valley Authority) en los años 30, de la "limpieza de ghettos" en la década del 50 y el -Advocacy Planning, en Estados Unidos; los mecanismos propuestos y parcialmente ejecutados del Informe Skeffington en Gran Bretaña; los movimientos ecologistas en Holanda; los intentos descentralizadores en Francia mediante la creación de Talleres públicos y populares de urbanismo; en fin, la política de participación y descentralización practicada en Italia, y otras experiencias de movilización ciudadana en Europa y América sirvieron de referencia para las nuevas prácticas participativas propuestas e impulsadas por la izquierda. Borja resume muy bien el sentido de esta participación:

"(...) el asociacionismo urbano, entendido como participación cívico-política, cumple funciones de información, de expresión de demandas, de reivindicación o presión, de control o fiscalización de legitimación o consenso, de innovación, de ampliación de la representatividad institucional, de negociación, de cooperación, de solidaridad, de recuperación o de creación de identidades colectivas locales, de integración en la sociedad global y de adquisición de conciencia cívica general, y de cambio social y político para el desarrollo democrático" (Borja. 1983. P.34).

En Colombia, el desarrollo de experiencias de PUP se viene dando desde hace un poco más de cinco años, aunque el contexto social e institucional ha sido diferente. En efecto, aunque la crisis de las formas tecnocráticas de planificación urbana es un hecho palpable, no han existido las condiciones para la consolidación de formas alternativas de planificación. La descentralización democrática, aquella que valoriza la gestión y la autonomía locales y asigna competencias a las clases populares en la toma de decisiones, hasta ahora comienza a plantearse como objetivo político para el mediano plazo; las organizaciones de izquierda solo hace poco comenzaron a entender la importancia del poder local. Únicamente en el terreno de los movimientos sociales puede decirse que existe una cierta tradición, expresada en el auge de los paros cívicos y en algunas protestas urbanas. Sin embargo, a pesar de que esas movilizaciones han mostrado un potencial participativo de la población, especialmente de sus clases populares, no han logrado afectar seriamente las estructuras del poder local.

Por ese motivo, la participación ciudadana en la planificación urbana hasta hace pocos años no pasó de ser en Colombia un experimento realizado de manera aislada. Tan solo reciente

mente ha cobrado fuerza inusitada y el número de planes elaborados en esa línea se ha venido multiplicando rápidamente. Todos ellos poseen, sin embargo, un rasgo común: la participación ciudadana se ha limitado a la consulta y prácticamente nunca se ha accedido a niveles superiores de participación (decisión, ejecución, control, evaluación). Se reseña a continuación los resultados de una experiencia concreta, la del plan Integral de Desarrollo de Guacarí (Valle¹) en la que precisamente se ha intentado llegar a esos niveles superiores, con el propósito de evaluarlos en función del interrogante que ha motivado esta ponencia.

4. El Plan de Guacarí, Una Experiencia de PUP

A fines de 1983, el Alcalde de Guacarí solicitó al CAE la elaboración de un Plan de Desarrollo para el municipio, que debería contener un conjunto de recomendaciones a las entidades públicas municipales, regionales y nacionales que intervienen en el municipio, con el fin de lograr un desarrollo económico y social de la población, la propuesta hecha por el CAE y aceptada por el gobierno local definió desde un principio tres objetivos generales del plan:

- a. La satisfacción de las necesidades básicas
- b. Una amplia participación de la comunidad en la elaboración y ejecución del plan; y
- c. La elaboración de unas propuestas acordes con las ventajas del municipio en cuanto a recursos naturales, localización geográfica y recursos humanos, y que tengan en consideración el medio ambiente.

Como puede verse, desde un principio se decidió trabajar con un modelo de PUP considerando no sólo la falibilidad política de ese objetivo, sino también su conveniencia social y la existencia de condiciones para realizarlo (interés del gobierno local, grupos organizados dispuestos a colaborar, un equipo técnico numeroso², etc.).

Guacarí es un municipio localizado en la parte central del Departamento del Valle al borde de la carretera Panamericana, a 15 minutos de la ciudad de Buga. Su población actual ha sido estimada en unos 27.000 habitantes, la mitad de los cuales reside en la cabecera municipal. Es un municipio que depende de la actividad agrícola y agroindustrial, donde la caña se ha erigido en los últimos años como el cultivo más importante en la zona plana. Otros productos cultivados son el sorgo, la soya, el algodón y algunos frutales en zona plana, el cale, la mora y otros en la zona montañosa.

Debido a las características económicas y tecnológicas del cultivo de la caña y en razón de factores relacionados con el mercadeo y la demanda de los productos cultivados en el municipio, el desempleo y el **subempleo** constituyen los principales problemas de los guacariceños en el presente y el inmediato futuro. Además, debido a los bajos ingresos de gran parte de la población y a la fuga de los ingresos generados en los cultivos de las grandes haciendas cuyos

1/Plan coordinado por el comité de acción Ecológica (CAE) de la universidad del valle, llevado a cabo entre Enero/83 y julio /84

2/La elaboración del plan con la participación de profesores y estudiantes de distintas carreras de la universidad del valle.

propietarios son en gran proporción ausentistas, muchos negocios de la parte urbana de Guacarí se encuentran estancados y proporcionan a sus dueños entradas equivalentes a salarios mínimos. Esto configura un círculo vicioso de pobreza —estancamiento desempleo/subempleo— pobreza, que define la actual situación social de Guacarí.

Como muchos otros municipios del Valle y de Colombia, Cuacarí sufre carencias en materia de servicios públicos y de equipamientos comunitarios, especialmente recreativos, así como déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda, especialmente en su cabecera municipal. La administración local no cuenta con los recursos legales ni financieros apropiados para dar respuesta a esas necesidades. Esto, aparte de agudizar los problemas, ha creado una desconfianza de la población en sus dirigentes políticos y en sus gobernantes, que ya puede ser identificada como una crisis de legitimidad.

Por su parte, los sectores más conscientes y activos de la población han creado distintos tipos de organizaciones (políticas, gremiales y ciudadanas) que, aunque no tienen una cobertura muy grande, constituyen un canal de expresión ciudadana diferente de los ya consagrados del voto y la protesta.

Este es, a grandes rasgos, el marco socio-político de la experiencia de PU P en Guacarí. A continuación, se describen rápidamente los componentes básicos del modelo participativo diseñado, para luego evaluar los resultados obtenidos y extraer algunas conclusiones.

4.1 El Modelo de PUP

4.1.1. Fundamentos Conceptuales

La sección 2 de este trabajo incluye algunas consideraciones generales sobre los conceptos de planificación urbana y de participación ciudadana. Falta señalar algunos elementos sobre las formas, los niveles, las condiciones y los agentes de la participación.

Desde el punto de vista de las formas, la participación puede ser directa o a través de una representación. Los ciudadanos pueden asistir, por ejemplo, a foros, reuniones, cabildos abiertos, etc. y expresar allí sus opiniones y contribuir a la toma de decisiones. Pero también pueden optar por la vía representativa, delegando en los líderes cívicos o políticos su derecho a opinar y a tomar decisiones en el seno de organismos representativos destinados a tal fin. En Guacarí se ha buscado estimular las formas directas de participación, reconociendo el papel que juegan éstas.

En cuanto a los niveles, puede distinguirse los siguientes (Velásquez. 1984):

- a. Información: La población es informada sobre decisiones tomadas a fin de que se entere y reaccione favorable o desfavorablemente.
- b. Consulta: La población expresa su opinión sobre un determinado evento y declara necesidades, aspiraciones e inquietudes. Estas expresiones constituyen criterio para la toma de decisiones.
- c. Decisión: La población, directamente o por medio de sus representantes, ejerce su derecho a escoger, entre varias, la alternativa que más le conviene.

- d. Control: Los ciudadanos velan por la ejecución de las decisiones tomadas. Para ello, se dotan de los instrumentos (financieros, jurídicos, técnicos) necesarios para ejercer dicho control.
- e. Gestión: Los ciudadanos, además de decidir y ejercer vigilancia, poseen en este nivel las competencias y los recursos para el manejo de ciertas esferas de la vida colectiva local.

A medida que se avanza en esta escala de participación, esta se hace más compleja y requiere capacidades y recursos mayores. En el Plan de Guacarí se ha diseñado mecanismos de consulta y decisión y se espera proponer mecanismos de control y gestión.

Las condiciones de la PUP son de tres tipos: técnicos, político-institucionales y sociales. Las condiciones técnicas se refieren a los elementos de carácter operativo que hacen posible la realización del proceso participativo. Es necesario contar con medios financieros suficientes, recursos humanos capacitados para promover la acción participativa, un lenguaje adecuado que facilite la comunicación entre los especialistas y los restantes actores de la participación y una experiencia mínima de quienes conducen el proceso.

Las condiciones político-institucionales tienen que ver con el marco jurídico-político de la planeación, tanto a nivel nacional, como regional y local. La PUP requiere un respaldo institucional y una apertura democrática del gobierno municipal y del conjunto de aparatos estatales que tienen incidencia en la vida local. Sin ese apoyo y sin ese "ambiente" de libertades, difícilmente puede abrirse la puerta a las iniciativas participativas (foros, reuniones, entrevistas, etc.). El Plan de Guacarí, como ya se dijo, surgió de una iniciativa del Alcalde y ha contado con el apoyo y la colaboración de la administración municipal en todas sus dependencias. Más aún, se obtuvo el respaldo institucional de planeación Departamental y de Planeación Nacional, con lo cual el Plan y el modelo de participación lograron una legitimidad institucional.

Finalmente, las condiciones sociales. Son éstas en mi opinión, las más importantes para el éxito de la PUP. De una parte, es necesario que los ciudadanos posean canales (institucionalizados o no, pero con un cierto margen de autonomía frente al Estado) de expresión y de acción, la organización de los ciudadanos, la presencia actuante de una trama organizativa, son un requisito básico para el desarrollo de las actividades participativas no sólo por sus bondades prácticas (facilidad para el montaje de actividades, para la propaganda, etc.), sino porque crea en la población la conciencia de sus necesidades y de su responsabilidad en la solución de buena parte de los problemas cotidianos de la colectividad, lisas organizaciones deben, además, "empujar" u sus miembros al desarrollo de actividades de todo tipo, según el carácter de cada una de ellas. Si el ciudadano no tiene el "hábito" de movilizarse y de trabajar colectivamente, difícilmente atenderá la invitación a reuniones y eventos similares.

De otra parte, se requiere un conjunto de condiciones "subjetivas" de parte de los agentes del proceso participativo. En primer lugar, una disponibilidad ideológica para la aceptación de los principios y de las prácticas democráticas. Esto significa pluralismo, respeto a la opinión ajena, aceptación de las decisiones mayoritarias, defensa de las libertades públicas, etc.

En segundo lugar, un "sentido de lo colectivo" que sugiere las visiones y conductas utilitarias y que abra el camino a la discusión y al planteamiento de soluciones a problemas compartidos

Este "sentido de lo colectivo" no significa necesariamente consenso, sino más bien solidaridad (de grupo, de clase, de género, generacional, de vecindario, de gremio, etc.) y valoración de todo aquello que supera la esfera del interés individual.

Por último, una "conciencia urbanística", entendida como el conocimiento y el interés por los asuntos de la vida municipal en sus distintas facetas. Muchas veces, el deseo de participar es evidente, pero no se cuenta con los conocimientos apropiados para que esa participación sea más eficaz.

Estas condiciones subjetivas no surgen de la noche a la mañana, sino que son el producto de un largo proceso que la misma práctica participativa puede nutrir. La PUP es también una escuela y una pedagogía

Por último, una observación sobre los agentes que intervienen en la PUP. Son tres tipos de agentes, los técnicos, especialistas en diferentes disciplinas y artes, pero que por ello no dejan de ser hombres de carne y hueso, con sus propias opiniones e intereses; el gobierno en sus distintos niveles (nacional, regional y local); y la población (individuos, grupos, organizaciones, movimientos, etc.). Cada fase de la PUP señala un papel específico a cada uno de sus agentes. La PUP constituye una forma de diálogo y discusión permanente y sistemática entre ellos en la búsqueda de alternativas para el futuro del municipio. Se busca que todos ellos tengan una capacidad decisoria y que el gobierno y la población puedan ejecutar los programas propuestos. En ese sentido, el gobierno y los ciudadanos son actores privilegiados de la PUP. Los especialistas deben facilitar la comunicación y poner sus conocimientos y habilidades al servicio de la población y del gobierno.

4.1.2 Objetivos

Mediante la PUP se pretende¹

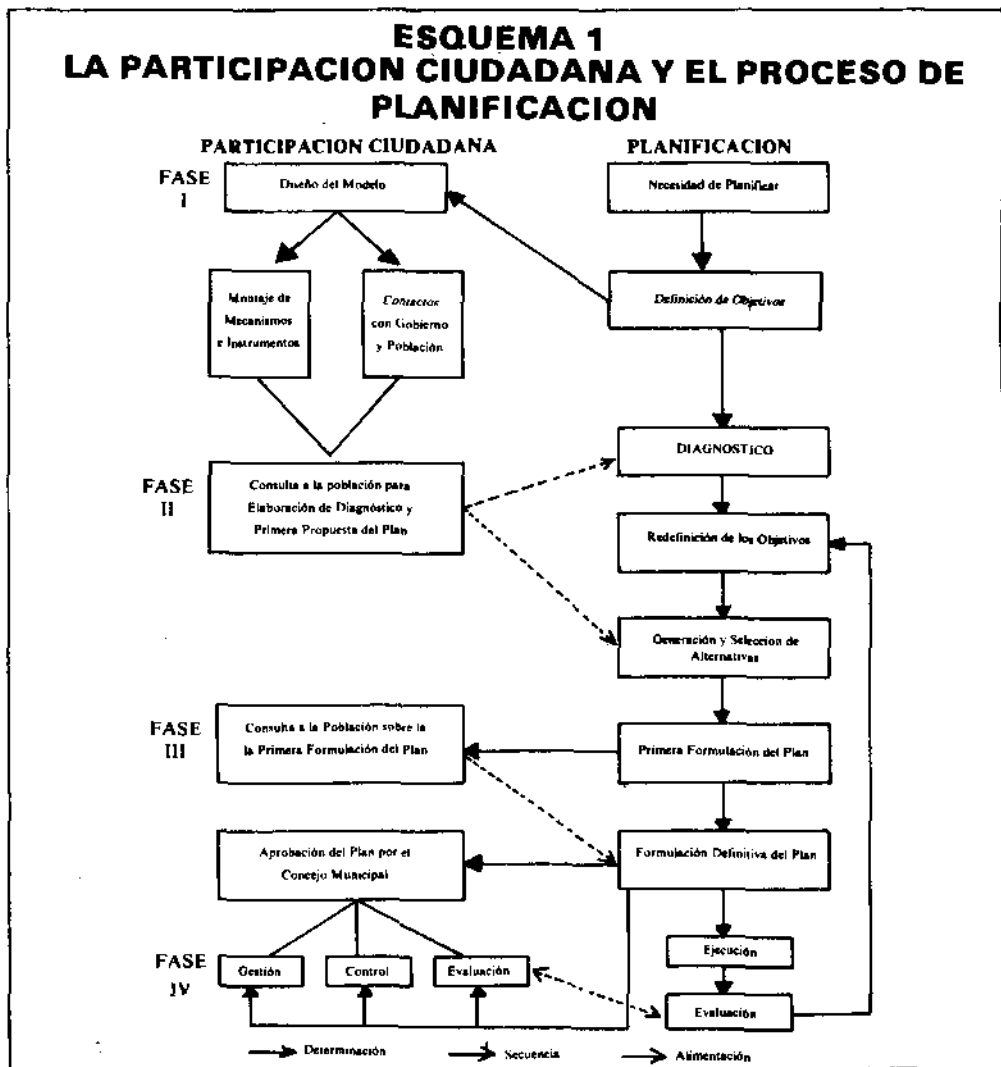
- a. Lograr una activa intervención de los distintos sectores de la ciudadanía en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan.
- b. Crear en la ciudadanía la conciencia de que su participación en la vida del municipio constituye un instrumento eficaz para la solución de los principales problemas del municipio.
- c. Definir mecanismos e instrumentos para darle continuidad a la participación en el futuro, de manera que se convierta en un proceso permanente que alimente la vida municipal y genere soluciones a sus problemas.

4.1.3 Fases

La ejecución del modelo de PUP mantiene una estrecha relación con las distintas fases del proceso de planificación. En Guacarí, el modelo ha sido diseñado para llevarse a cabo en cuatro

¹Ver Velázquez 1984 pp.4

fases (ver esquema); para cada una de ellas fueron definidos objetivos, niveles de participación y mecanismos e instrumentos de ejecución (ver Cuadro 1).



La Fase I es preparatoria y en ella se llevan a cabo las labores de diseño de instrumentos y procedimientos operativos, de montaje de mecanismos y de contactos con gobierno y comunidad. En Guacarí, esas tareas tuvieron una duración de 2 meses, durante las cuales se entró en

contacto con dirigentes cívicos, grupos organizados, personalidades del municipio, juntas comunales y se realizó una labor inicial de propaganda.

La Fase II es de consulta a la población y recogió información básica para la elaboración del diagnóstico y la generación de propuestas. Ese trabajo se realizó en un mes y medio mediante la organización de foros, reuniones, la aplicación de una encuesta a una muestra de hogares y la presentación de un audiovisual sobre temas de participación local.

La Fase III es también de consulta sobre los resultados del diagnóstico y sobre una primera propuesta de Plan. Las opiniones fueron recogidas y constituyeron una retroalimentación para el grupo técnico. Esta fase se inició con reuniones con un grupo coordinador de base en el

CUADRO 1 FASES DE LA PLANEACION PARTICIPANTE

Fase	Objetivo General	Nivel de la Participación	Mecanismos e Instrumentos
I	Establecer las condiciones previas para la aplicación del modelo de participación ciudadana en la planificación.	Información	Entrevistas con gobierno y población. Reuniones con líderes y representantes locales. Diseño de Encuesta de opinión.
II	Acopiar parte de la información necesaria para la elaboración del diagnóstico de una primera propuesta de Plan.	Consulta	Foros barriales. Foro Municipal. Aplicación de la encuesta de opinión. Entrevistas. Propaganda por diversos canales.
III	Recoger la opinión del Gobierno y de la Población sobre una primera formulación del Plan. Escuchar iniciativas ciudadanas y gubernamentales. Obtener la aprobación del Plan por parte del Concejo Municipal.	Información Consulta y Decisión	Conferencias y exposición de la formulación definitiva del Plan. Abrir oficina de información. Presentación ante el Concejo Municipal.
IV	Garantizar la intervención de los ciudadanos en la ejecución, vigilancia y evaluación del Plan de Desarrollo.	Control y Gestión	Constitución del Concejo Municipal de Planeación. Evaluaciones periódicas del Plan. Nuevos foros barriales y Municipales.

municipio y con la realización de un foro para presentar los resultados del diagnóstico. Culminó con la presentación del Plan ante las autoridades municipales y la población en general.

La Fase IV busca generar mecanismos de participación de la población en la ejecución, vigilancia y evaluación del Plan de Desarrollo. El detalle de esos mecanismos aparece como parte del Plan propuesto. Esta fase es quizá la más importante pues permite el acceso de la ciudadanía a los niveles más elevados de participación y le abre la posibilidad de intervenir en la gestión y control de programas específicos, así como en la evaluación y reformulación de algunas líneas del Plan, si así lo juzga conveniente.

4.2. Evaluación de los Resultados

Desde el punto de vista de los resultados obtenidos en el proceso de participación ciudadana, la consulta hecha a la población a través de mecanismos muy diferentes aportó un volumen de información considerable que constituyó un insumo para la formulación del diagnóstico y para la generación de propuestas concretas. En ese sentido, la PUP resultó exitosa en la medida en que los objetivos prefijados fueron alcanzados.

Pero, partiendo de que la PUP es un proceso social, interesa más para este trabajo examinar el proceso en sí, evaluar sus alcances y limitaciones y apuntar algunas conclusiones sobre su validez o invalidez como práctica democrática.

No cabe duda de que los mecanismos de participación directa tuvieron un efecto importante sobre la población y, particularmente, sobre quienes acudieron a las reuniones, discusiones, conferencias y foros. Estos últimos constituyeron para los asistentes una experiencia novedosa, a la que atribuyeron muchas ventajas, en especial la posibilidad de ventilar sin restricciones algunos problemas que la gente venía soportando, la mayoría de las veces en forma callada. Incluso, de los foros surgió la idea de constituir un "movimiento cívico", independiente de los partidos tradicionales, orientado a la lucha por la solución de los problemas de Guacarí. Varias veces se sugirió la creación de un comité pro-defensa del municipio y, aunque la idea no se concretó, el hecho de que la iniciativa fuera planteada es muy significativo como indicador de la potencialidad participativa de los guacariceños¹. De esta manera, los canales institucionalizados de participación (foros, reuniones, etc.) sirvieron de ocasión para sugerir formas no institucionales de intervención ciudadana.

Otro resultado destacado es haber logrado movilizar a un núcleo cualitativamente, aunque no cuantitativamente, significativo de la población en torno a un objetivo común: pensar sobre el presente y el futuro del municipio. Las organizaciones existentes pudieron intercambiar ideas y opiniones y, en el caso de las organizaciones políticas, la PUP logró disminuir la desconfianza mutua, que ha sido siempre una característica de sus relaciones y facilitó el diálogo entre polos incomunicados hasta ese entonces. Por su parte, muchas personas que respondieron a título personal al llamado de los organizadores de reuniones y foros, se percataron de la existencia de varias organizaciones y de las propuestas que éstas tenían sobre temas diversos de la vida de Guacarí.

¹/Los datos arrojados por la encuesta de opinión aplicada a una muestra de hogares del municipio confirman la existencia de ese potencial en el terreno de las opiniones. La mayoría de los informantes expresaron su acuerdo sobre la necesidad de participación para expresar inquietudes y presionar al gobierno (local, regional y nacional) en la búsqueda de soluciones a los problemas del municipio.

Un tercer efecto relevante del proceso de participación fue la comunicación directa y el diálogo entre el gobierno local y los ciudadanos, práctica poco acostumbrada en éste y en muchos municipios del país. La norma ha sido, desde la administración, la ausencia de diálogo o en contacto clientelista, o bien, desde la ciudadanía, la indiferencia o la protesta y la movilización contra el gobierno local. Los paros cívicos, en particular aquellos que han emergido del "ciudadano común y corriente", son una de las más vivas expresiones de ese fenómeno en Colombia. La PU P generó una vía de contacto y, si se ejecuta lo propuesto sobre mecanismos de ejecución y evaluación del plan por la población, puede dar lugar a nuevas formas de gobierno y de expresión ciudadana que no necesariamente opacan o eliminan otros canales no institucionales de intervención.

Ahora bien, la experiencia de PUP en Guacari mostró igualmente limitaciones, obstáculos y puntos débiles. Cuantitativamente, la participación de la población en las distintas actividades fue reducida; generalmente acudieron miembros de organizaciones y representantes de organismos políticos. La asistencia de personas no vinculadas a grupos específicos, de ciudadanos "rasos", fue muy reducida y apenas ocasional. A pesar de las labores propagandísticas, la población mostró una cierta apatía, una falta de interés, que, por lo demás, no es la excepción sino la regla en la mayoría de los municipios del país. ¿Cómo entender ese fenómeno?"

La explicación debe aludir a los tres tipos de condiciones de la participación. En efecto, desde el punto de vista de las condiciones técnicas, hay que señalar que en Guacari los canales de comunicación con la ciudadanía fueron deficientes. Las tareas se realizaron "a larga distancia" (desde la Universidad). El grupo de estudiantes que coordinó el proceso visitó ocho o diez veces el municipio. En consecuencia, el contacto con la población y con los comités de trabajo fue insuficiente, razón por la cual no pudieron ser conocidos "de cerca" algunos aspectos de la vida del municipio y fue imposible tener un control más eficaz del proceso.

A lo anterior hay que sumar las dificultades financieras, que entorpecieron algunas actividades de propaganda e información. Hubo problemas para desplazarse al municipio y para disponer de un material mínimo de trabajo. Además, la coordinación entre técnicos y administración local no fue la mejor; no se desarrolló un trabajo conjunto, de manera que el apoyo político institucional al Plan no fue tan evidente en todos los momentos.

Este tema introduce el de las condiciones político-institucionales: en efecto, el problema de la desmovilización ciudadana tiene mucho que ver con el contexto político en que se desenvuelve la PUP. En Guacari, al igual que en muchos municipios del país, hubo un factor que frenó las posibilidades de participación ciudadana: el distanciamiento progresivo entre el gobierno local y, en general, el "aparataje" de la política, de un lado, y la ciudadanía, de otro. Los dirigentes y los gobernantes han perdido legitimidad ante la comunidad. Por eso la desconfianza de los ciudadanos en los partidos y en los gobernantes. La encuesta de opinión en Guacari dejó ver que los ciudadanos tienen un concepto muy negativo de sus gobernantes, sobre todo porque los identifican como personas que no cumplen sus promesas y que actúan principalmente en función del interés de sus organizaciones de conservar cuotas de poder y patrimonios burocráticos. Es una falta de credibilidad en las instituciones políticas, en su capacidad de resolver los problemas de la población, que se origina en parte en la forma como operan los partidos tradicionales y sus fracciones: disputas sectarias, competencia por el control burocrático.

primacía de los intereses de grupo frente a los de la colectividad, ausencia de debate ideológico, desfase entre promesas y actuaciones, etc. Es muy probable que en Guacarí la iniciativa de un Plan de desarrollo haya sido entendida como una promesa más y, por tanto, la respuesta de la mayoría de la población haya sido de indiferencia.

Esta falta de credibilidad ha reforzado las formas clientelistas de ejercicio del poder local ante la imposibilidad de generar confianza en la ciudadanía por la vía de las promesas cumplidas y/o de las opciones ideológicas ofrecidas. Estas vías clientelistas han frenado el potencial participativo de la población, pues han cortado toda posibilidad de expresión ciudadana más allá del voto a cambio de prebendas o favores. El clientelismo resuelve necesidades inmediatas de la población por la vía más fácil, a costa de la conciencia política de la gente y del desarrollo de mecanismos de organización y movilización propios.

Pero, la apatía no se debe exclusivamente a la ausencia de condiciones político-institucionales para la participación. Se explica también como fruto de una historia y de una tradición ciudadanas en las que la conciencia democrática y participativa ha brillado por su ausencia en el municipio¹. La organización y movilización de las distintas fuerzas sociales no hacen parte de la tradición ni de la vida de Cuacad. Excepto algunas movilizaciones del sindicato de jornaleros agrícolas, ya desaparecido, de los pescadores, de los estudiantes y profesores, la vida del municipio ha sido relativamente "tranquila". Esas movilizaciones han tenido un radio de acción limitado y nunca han producido situaciones de difícil manejo para el gobierno local.

En cuanto a la red de organizaciones locales, la situación es parecida. Es verdad que aquellas existen y desarrollan actividades en distintos frentes (deportivo, cultural, religioso, comunitario, cooperativo). No obstante su cobertura es baja. Solo una mínima parte de la población joven y adulta pertenece a ellas y la que no, no muestra ningún interés por asociarse². Es este un fenómeno que no se circunscribe a los límites del municipio de Guacarí, sino que se aplica perfectamente a la gran masa de la población del país. La apatía de los guacariceños hace parte de una actitud y de una conducta generalizadas entre los colombianos de negarse a ver en esas organizaciones uno de los canales participativos más eficaces y uno de los instrumentos de defensa y de presión más indicados para movilizar a los ciudadanos en torno de metas concretas.

Esta situación se ve reforzada por otro rasgo de la vida de Guacarí y que también hace parte de la "idiosincrasia" socio-política del país: la crisis de las formas representativas de participación. La elección de representantes a las corporaciones públicas prácticamente se ha convertido para la mayoría de los ciudadanos en el único canal de participación política. En las elecciones se inicia y a la vez culmina la expresión política ciudadana. Desafortunadamente, el distanciamiento cada vez mayor entre electores y elegidos ha llevado a las corporaciones públicas a una crisis de representatividad, transformada en crisis de legitimidad. La burocratización excesiva de esos cuerpos y su alejamiento de los intereses y necesidades de mayorías

1/Hay que exceptuar el intento de creación de un sindicato independiente de jornaleros agrícolas.

2/Datos arrojados por la encuesta de opinión.

ciudadanas les ha restado capacidad de acción y credibilidad. En contrapartida, los ciudadanos o bien no poseen otros mecanismos de expresión o bien delegan en forma absoluta sus responsabilidades colectivas. Se pierde, entonces, el interés por ser sujetos activos de transformación de su medio ambiente, bajo la convicción de que ya no puede cambiarse nada o de que esa tarea corresponde a los políticos.

En consecuencia, la administración local es colocada en uno de dos extremos: o se la mira como al enemigo principal, en la medida en que representa los intereses de una minoría, o se le exige que dé respuesta a todas las demandas de la población, so pena de ser considerada como incapaz o también como enemiga. En ambos casos, los ciudadanos no ven la necesidad de contribuir al logro de metas colectivas de bienestar o bien asumen una oposición frontal al gobierno local. En Guacari, la primera opción parece haber predominado hasta ahora: dejar que los líderes políticos y el gobierno actúen a su acomodo y desentenderse de las soluciones a los problemas comunes, más aún cuando las carencias individuales son agudas y se colocan en primer plano, copando las preocupaciones y los intereses inmediatos de la población. Así, las exigencias de la supervivencia diaria obstaculizan la participación ciudadana.

Estas actitudes de la población no necesariamente son conscientes. En muchos casos son el producto de una "cultura política" heredera que los ha marcado hondamente. Los guacariceños muestran no poseer las condiciones objetivas mencionadas atrás: el concepto de democracia es en efecto, muy restringido pues se les hace sinónimo de elecciones. No hay una conciencia participativa que se traduzca en conductas concretas, aunque en ocasiones se expresa una disposición hacia la participación activa.

Por otra parte, aún prevalece lo individual sobre lo colectivo. No parece haber aún en Guacari la subordinación de intereses personales o grupistas a los objetivos comunes. Las disputas entre fracciones políticas son demasiado intensas como para adelantar un diálogo profundo sobre los problemas de la localidad. Sólo una proporción reducida de la población es consciente de la eficacia de la acción colectiva y por ello hace parte de organizaciones, colabora en sus tareas y se hizo presente en las actividades del Plan. Es en ese punto donde sobresa le el papel jugado por las organizaciones ciudadanas en el fomento de la idea de lo colectivo.

Finalmente, es mucho más notoria la ausencia de una "educación urbanística", en el sentido definido atrás. Es verdad que los líderes cívicos poseen una idea más o menos precisa de los problemas que sufren los distintos sectores de la población, de la forma como opera el gobierno y la administración, de las posibilidades participativas en el marco jurídico existente y de los efectos posibles de un plan de desarrollo. Pero, la mayoría de los ciudadanos poco o nada saben al respecto. Simplemente soportan los problemas y tratan de resolverlos a su manera. No han tenido la ocasión de entenderlos > seguramente no se han interesado por cuestiones que vayan más allá de su entorno inmediato. Así las cosas, su contribución —cuando la hay se restringe a la sugerencia de soluciones a sus propios problemas. Además, no conocen ni el funcionamiento de la administración municipal, ni los derechos que les asisten frente a ella. Esto, por supuesto, disminuye aún más su posibilidad de intervención.

En síntesis, el balance de la PUP en Guacari deja en claro dos cosas, primero, que la experiencia ha resultado ser novedosa e importante en la medida en que ha creado un espacio de opinión, antes inexistente, para la ciudadanía. Segundo, que muchas de las condiciones

subjetivas y objetivas aún brillan por su ausencia, y que los obstáculos a la participación son innumerables. No obstante, el proceso mismo fue educativo y concientizador y logró mostrara una parte de la población el alcance y las ventajas, así como las limitaciones, de la PUP.

5. La PUP como posibilidad democrática

Contamos ya con algunos elementos teóricos y empíricos para regresar a la pregunta inicial sobre el significado de la participación ciudadana en la plantación urbana. Recuérdese que la discusión ha girado en torno a dos opiniones; la primera entiende la PUP como un arma empleada por la clase dominante para dar salida a ciertas tensiones sociales y disminuir el conflicto en todas las esferas de la vida colectiva. La segunda mira la PUP como una posibilidad democrática¹, capaz, junto con otros mecanismos de intervencionciudadana.de modificar las formas establecidas del orden social.

Existen argumentos de orden teórico y empírico que inclinan la balanza en favor de la segunda opinión. En efecto, la tesis de la PUP como trampa ideológica de integración y consenso se basa en un concepto funcionalista del Estado, como agente cohesionados como agente-cerebro que se coloca "por fuera" de las clases y grupos a fin de desempeñar su función integradora y de búsqueda de metas colectivas. Esta visión no ha sido ajena a algunas corrientes marxistas que, sin partir necesariamente de presupuestos sistémico-funcionalistas (adaptación al medio, integración del sistema, mantenimiento del equilibrio, etc.) llegan a conclusiones similares acerca de la "función" del sistema político.

En efecto, en el marco del debate, en el seno del marxismo, entre instrumentalistas y estructuralistas. algunos autores alemanas (Altvater. por ejemplo) plantearon la necesidad teórica de derivar la forma del Estado burgués basándose en un análisis de las características esenciales de las relaciones sociales capitalistas, a fin de dar una respuesta al problema de la relación entre el Estado y la clase capitalista. En esa perspectiva, se le asigna al Estado cuatro áreas de acción: la creación de las condiciones materiales generales de la producción; la salvaguardia del sistema legal general; la regulación de conflictos entre trabajadores y capitalistas; y la garantía y expansión del capital nacional en el mercado capitalista mundial.

La atribución de estas funciones supone que las unidades de capital son incapaces de crear por sí mismas las condiciones para la reproducción (material y social) del capital en su conjunto. Por lo tanto, se vuelve necesaria la presencia de un agente, ex temo a las clases, capaz de interpretar los intereses del capital en general, y de desarrollar una acción unitaria, monolítica, sin fisuras, que le permita desempeñarse como "cerebro" social. Ese agente es el Estado, una especie de superhombre de la burguesía que se erige como un cerebro institucionalizado de la clase capitalista y cuya acción garantiza el control de agentes perturbadores del equilibrio (funciones de control y regulación del sistema) y la creación de condiciones de reproducción del capital (funciones de adaptación al medio y de señalamiento de metas colectivas). El problema de fondo de es te planteamiento es que conduce inevitablemente a una interpretación histórica que impide ver las relaciones cambiantes, históricamente condicionadas, entre el Estado y las

¹No creo conveniente discutir aquí la amplia gama de significados atribuidos al término "democracia". Se le entenderá como el sistema socio-político en el que todos los actores sociales pueden contribuir en igualdad de condiciones a la formulación y selección de las mejores alternativas de bienestar colectivo (Velázquez, 1984).

clases en general, en la medida en que se le asigna al primero una relación necesaria con las clases dominantes (de mantenimiento del orden) y con las clases dominadas (de opresión). Es un análisis "fatalista" que desemboca en una especie de teoría de la predestinación del Estado capitalista, que la historia sería incapaz de modificar.

Por otra parte, el énfasis casi religioso en las funciones de cohesión social y regulación del conflicto obstaculiza el análisis de las formas conflictivas de acción del Estado y de las relaciones, también conflictivas, entre el Estado y las clases dominantes y dominadas. En esa perspectiva, resulta difícil entender, por ejemplo, cómo muchas de las ejecutorías emanadas del Estado son el resultado de una presión ejercida por las clases dominadas y no simplemente de la interpretación que haría el Estado del interés unificado de las clases dominantes. Con ello, se pierde un elemento fundamental del análisis de la acción de Estado y de la dinámica, a veces contradictoria, de dicha acción.

Lo que se requiere es precisamente un análisis de la forma en que las tendencias objetivas de la dinámica de las relaciones de clase en la sociedad capitalista se realzan o no por medio de procesos históricos concretos, de carácter conflictivo, y de cómo en ese proceso se encuentra la acción del Estado como elemento integral de esas relaciones, como proceso de dominación de clase y como elemento involucrado en la valorización y acumulación de capital. En otras palabras, las relaciones entre las clases, y particularmente las clases dominantes, y el Estado, sólo pueden entenderse en el escenario de procesos históricos concretos. En verdad que el Estado realiza los intereses del capital global, pero éste no es un proceso necesario, sino históricamente contingente. Este análisis abre la posibilidad a la existencia de tensiones entre el Estado y determinadas unidades de capital en el intento de éstas últimas de subordinar al primero a sus necesidades y objetivos propios. De esta forma el Estado, antes que un ente autónomo, por fuera de las relaciones sociales, es un producto, un objeto y un determinante de la lucha de clases.

Es esta óptica la que sustenta una visión de la PUP como mecanismo de intervención ciudadana en las decisiones y ejecutorias del Estado. En la medida en que este último, antes que un instrumento o un aparato, es entendido como un "lugar" de la lucha de clases y un componente del conflicto social, la relación de las clases dominadas con el Estado no puede ser examinada como una relación necesaria de opresión (aunque es éste el objeto inmediato de las clases dominantes en su afán de instrumentalizar la acción estatal), sino como una relación histórica contingente en la que las clases que no tienen acceso directo a los mecanismos de poder ejercen una presión directa sobre estos últimos y pueden modificar la trayectoria de la acción del Estado (Lojkin, 1981). No significa esto que el Estado no ejerza formas de dominación sobre las clases dominadas, sino que, en ese ejercicio, estas últimas pueden desarrollar una cierta capacidad de resistencia, de confrontación y de determinación de las decisiones políticas.

Por lo tanto, la solución al problema no puede ser exclusivamente teórica. Sería ésta una solución "en abstracto" que fácilmente se volvería especulativa. La respuesta teórica ofrece un "punto de vista", un enfoque, que es muy importante en la aclaración del debate, pero que no es suficiente. En ese sentido, es útil recuperar para el análisis algunos de los resultados de la experiencia de IUP en Guacarí, no con el ánimo de "generalizar" conclusiones, sino de aprovechar elementos de un caso ilustrativo.

Es un hecho que la PUP abre espacios de opinión y de discusión entre los ciudadanos. Incluso, sin ser incluidos ciertos mecanismos, puede generar formas de decisión, gestión y control por parte de la ciudadanía y de los sectores más desprotegidos de la población. Abrir esos espacios significa, en primer lugar, darle cabida en la toma de decisiones a opiniones que antes no eran oídas ni tenidas en cuenta. Significa, además, involucrar nuevos criterios de juicio en esa toma de decisiones y, por último, descentralizar las decisiones políticas a favor de la ciudadanía. Este resultado de la PUP, en el marco de un sistema centralista como el colombiano y con canales muy restringidos de intervención ciudadana, particularmente de las clases dominadas, en los procesos de decisión política, puede producir efectos cualitativos sobre las formas de ejercicio del poder.

En segundo lugar, la PUP permite la confrontación de puntos de vista, de aspiraciones y de soluciones a los distintos problemas de la ciudad o del municipio. Esta confrontación poco se ha dado, a no ser en el terreno de la competencia político-electoral donde, como se sabe, los aspectos ideológicos han ido desapareciendo poco a poco en favor de prácticas clientelistas y del monopolio de electorados cautivos. Por fuera de ese marco, la confrontación de ideas es muy escasa, prácticamente nula, pues se encuentra totalmente subordinada a la eficacia político-electoral. La participación ciudadana en la planificación y en otras actividades de interés común puede convertirse en espacio de ventilación ideológica, suponiendo, claro está, un marco de libertad de opinión, de crítica y de respeto por las ideas ajenas.

Un tercer efecto que merece ser destacado es el del acercamiento entre la ciudadanía y la administración local. No se trata tanto de involucrar a la ciudadanía en procesos políticos legitimadores de la autoridad y la dominación (aunque no se puede negar que ese efecto sea posible y probable), sino más bien de dar acceso a la ciudadanía a canales de comunicación, de crítica y de confrontación con el gobierno. Una de las fuentes principales de la crisis de los poderes locales en Colombia es precisamente el alejamiento entre la ciudadanía, sus representantes y el gobierno local. Esa crisis tiene efectos muy profundos en la medida en que el municipio constituye, como lo señala Castells, el nivel más descentralizado del aparato estatal, el "más penetrado por la sociedad civil", y el más directamente relacionado con la existencia cotidiana de la población (Castells, 1978, p.31, y ss.). Esto lo convierte en un "lugar político" en el que puede incidir con mayor fuerza la intervención ciudadana y, en especial, de las clases dominadas. El municipio constituye, entonces, el referente político más directo de la población, sobre todo cuando se trata de pequeñas localidades; de manera que, cuando se percibe como una realidad alejada de las necesidades cotidianas de la ciudadanía, se crea un vacío que conduce a unos a la indiferencia y a otros a la confrontación y, en general, a una crisis de legitimidad. La PUP no necesariamente resuelve esa crisis, ni ese es su propósito. Más aún, puede ahondarla. De todos modos, si lo hace es sobre la base de la creación de canales de comunicación y confrontación ideológica.

En la medida en que aparecen esos canales de comunicación, se estimula la iniciativa de los individuos y organizaciones y se propicia la acción de las fuerzas vivas potenciales de la localidad. La experiencia de Guacari ha dejado en claro un punto: existe un potencial participativo desaprovechado o mal aprovechado que la PUP puede potencializar al máximo. La disponibilidad de la población (actitud positiva ante la participación) y la existencia de diversas organizaciones constituyen los pilares de ese potencial. Cuando éste último es acti-

Vado, surgen iniciativas antes insospechadas que pueden contribuir a la búsqueda de bienestar y equidad colectivos. En esa misma medida, la PIIP se convierte en herramienta educativa fundamental, pues demuestra la validez de las distintas formas de cooperación social y de gestión democrática de la vida municipal en sus distintas esferas.

Hay un último aspecto, no por ello menos importante: la PUP constituye un mecanismo institucionalizado de participación que generalmente proviene de una iniciativa del gobierno (Velásquez, 1984). Como tal, puede ser mirado con recelo, como un mecanismo controlado de la iniciativa ciudadana. Esto puede ser cierto, aunque no necesariamente. Tales formas institucionalizadas "desde arriba" puedan, en efecto, promover el surgimiento de formas no institucionalizadas, nacidas de la población y sobre las cuales el Estado difícilmente puede ejercer un control directo. La experiencia de Guacarí, ya se señaló, es ilustrativa en ese aspecto. Permanentemente se notó la presión hacia otras formas autónomas de iniciativa y de participación ciudadana que pueden operar en el futuro. Todo depende de la capacidad que tenga la propia ciudadanía de generarlas y sostenerlas. Ahí está la clave de su éxito. En últimas, es una cuestión de organización y movilización ciudadanas, que la PUP por sí misma no puede proporcionar.

Por ese motivo, la PUP no puede ser vista como la solución mesiánica a muchos problemas de la población ni como el elixir de la participación ciudadana. Es una forma, entre muchas otras, de estímulo y ejercicio de la iniciativa ciudadana que puede producir efectos sociales y políticos significativos. Como todo proceso político porque esa es su naturaleza tiene su alcance y sus límites y, sobre todo, depende de una gama variada de condiciones subjetivas y objetivas, entre las cuales la fuerza organizativa y movilizadora de su base social (actores partícipes en el proceso) constituye su eje fundamental.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BORJA, Jordi (1983), "Los actores sociales en la construcción de la ciudad", en *Ciudad y Territorio - Revista de Ciencia Urbana*, 3-4/83, No. 57-58, Madrid.
- CASTELLS, Manuel (1974). *La Cuestión Urbana*. Siglo XXI, Madrid.
- (1978), "La Cuestión Municipal", en *Argumentos*, Marzo, 1978, Madrid.
- CORAGGIO, J.L. (1980), On Social Spaceness and the Concept of Region. Toward a materialistic approach to regional analysis. Berkeley, (mimeo).
- DESAL. (1965). *América Latina y Desarrollo Social*, Santiago
- DUNCAN, O.D. (1975), "Ecología Humana y Estudios Demográficos", en HAUSER Y DUNCAN, *El Estudio de la Población*. Vol III, CELADE, Santiago de Chile.
- FUERTES A., GARCIA M.A. y COMABELLA J. (s.f.), *La Participación Ciudadana en la Planificación: Operatividad e Instrumentación Procedimental*, Madrid: CEOTMA, MOPU (mimeo)
- GARCIA BELLIDO J (1978). "Participación Popular y Lucha de Clases en el Planeamiento Urbanístico". *Revista ONU*. No. 51, pp. 18-29
- GRACIARENA, Jorge (1976). *Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina*. Paidós, Buenos Aires.
- HARVEY, David (1977). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Siglo XXI, Madrid
- LEDROUT, R. (1968), *Sociologie Urbaine*. P.U.F., Paris
- DIPIETZ, A. (1974). *Le Tribut Foncier Urbain*, Maspero, Paris.
- LOJKINE, Jean (1981). *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*. 2ª. Ed., Siglo XXI, Méjico.
- McLOUGHLIN, Brian (1976). *Planeación Urbana y Regional. Un Enfoque de Sistemas*. I.E.A.L., Madrid
- TOPOLAV, Ch (1978). *La Urbanización Capitalista*. Ruptura. Méjico
- VEKEMANS, R. (1969). *La Marginalidad en América Latina, un Ensayo de Conceptualización*. Santiago. DESAL.
- VELASQUEZ, Fabio (1982). "Capitalismo. Espacio Urbano y Planeación Urbana - Notas para el debate sociológico" *Universidad del Valle*. Cali. (mimeo)
- (1983). *Participación Ciudadana y Crisis del Planeamiento*. FUNDICOT, Madrid (mimeo)
- (1984^a). "La participación ciudadana" condición e instrumento de la democracia". Cali. (mimeo)
- (1984^b). "La participación ciudadana" Plan Integral de Desarrollo de Guacarí. Valle (Documento) *Universidad del Valle*