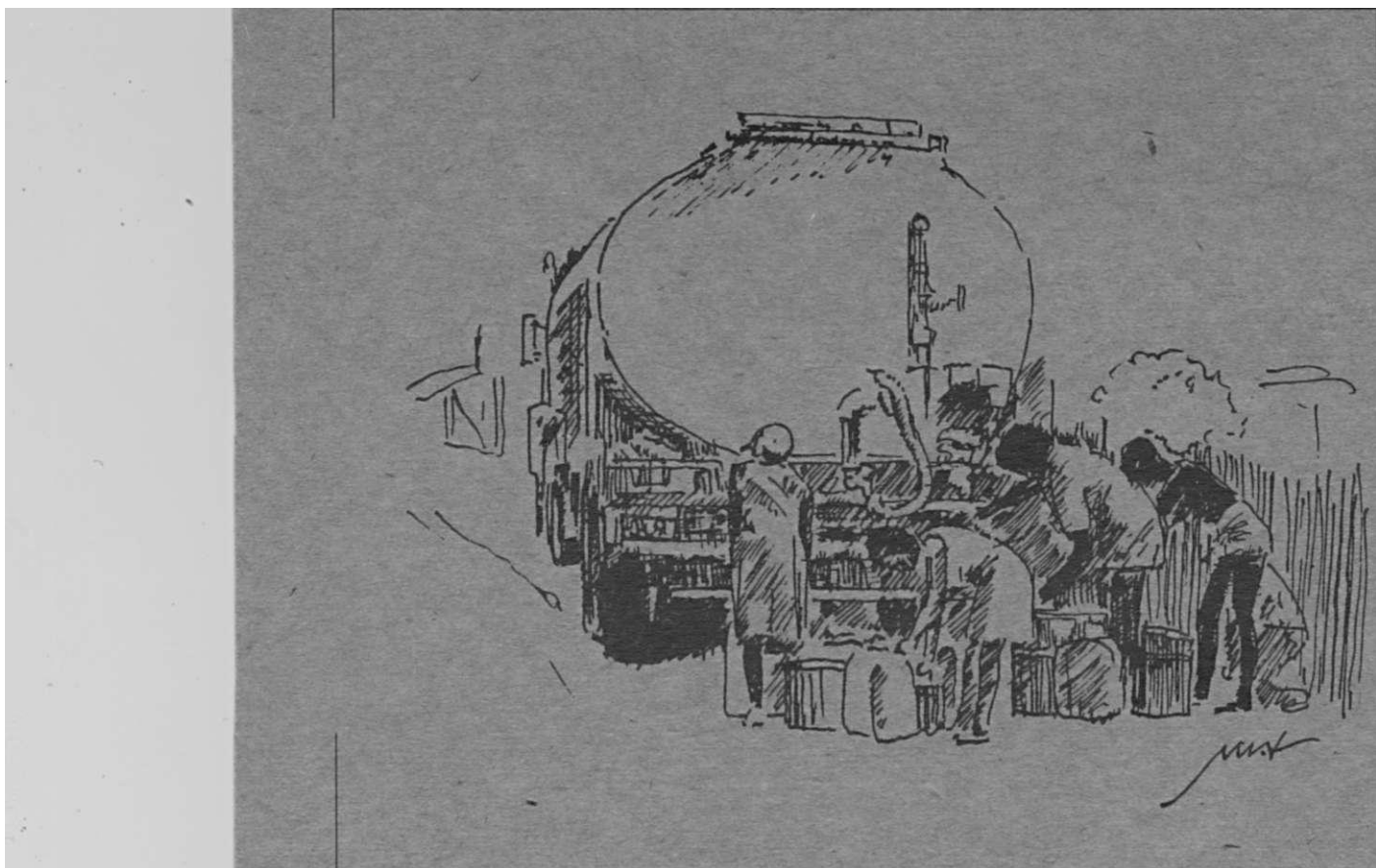




Gestión de Servicios Públicos y Participación en Colombia

Fabio Velasquez C*
Esperanza González R,**

* Sociólogo, Profesor del Departamento de Economía e Investigador

** Socióloga, Investigadora de Foro Nacional por Colombia.

Introducción

Los servicios públicos domiciliarios (SPD)¹ se han convertido en Colombia en uno de los aspectos más debatidos de la vida nacional. Prueba de ello es el aumento relativo de los estudios realizados sobre ese tópico y el lugar privilegiado que el tema ha logrado en las discusiones políticas a nivel nacional y municipal. No es éste un fenómeno caprichoso. Varios motivos explican su relevancia: en primer lugar, los SPD constituyen un insumo fundamental para el funcionamiento del aparato productivo y, en general, de la economía del país. Recuérdese, a manera de ejemplo, el impacto que tuvo en Colombia el racionamiento energético de 1992-93 sobre la actividad económica y sobre el crecimiento del producto interno.

En segundo lugar, los servicios públicos afectan directamente el nivel de vida de la población. Su cobertura, calidad y costo constituyen elementos fundamentales del cotidiano de las gentes y centro de sus preocupaciones y reivindicaciones. Ello explica en parte por qué durante la década del 80 las movilizaciones populares motivadas por problemas relativos a los servicios ocuparon el primer lugar en el cuadro de la protesta urbana en el país².

Por otra parte, la apertura de canales institucionales de participación ciudadana en la gestión de los servicios definió en Colombia un nuevo marco jurídico para el funcionamiento de los sistemas de decisión y, en general, para el manejo de las Empresas prestadoras de servicios. En efecto, la Reforma Municipal de

1986 estableció el derecho de los usuarios a participar en las Juntas Directivas de dichas Empresas abriendo así la posibilidad de que la ciudadanía se convirtiera en fuente de iniciativas y en agente fiscalizador de la acción estatal. La Constitución Nacional ratificó ese proceso al señalar en su artículo 369 que "la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio". En cumplimiento de dicha disposición, el Gobierno nacional expidió hace tres años el Estatuto de Defensa del usuario de servicios públicos (Decreto 1842 de 1991) y presentó al Congreso un proyecto de Ley de Servicios Públicos que se convirtió posteriormente en la Ley 142 de Julio 11 de 1994.

Finalmente, el tema ha ganado relevancia por su íntimo vínculo con la cuestión de la reforma estatal. La discusión gira en torno a la definición del papel del Estado, a la función del mercado en la asignación de recursos y a las formas (privadas o públicas) de prestación de los servicios. Se señala la ineficiencia estatal en el uso de los recursos y su ineficacia en la atención de las necesidades y demandas de la población. Ello se debe, según la versión de los defensores de la privatización, a los problemas de crecimiento hipertrófico y burocratización del Estado, de ineptitud técnica y de manejo clientelista de la gestión pública. Frente a esas "taras", se supone que la eliminación del monopolio estatal de los servicios garantiza una mayor eficiencia y que el mercado es el

1 Hablamos de Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) como una sub-categoría de los Servicios Públicos (SSPP). Estos últimos aluden al conjunto de acciones destinadas a brindar a la población los satisfactores de sus distintas necesidades materiales y sociales. Incluyen, por lo tanto, la educación, la salud, la vivienda, la seguridad, la protección a sectores vulnerables de la sociedad, etc. Los SPD son una categoría más restringida que incluye el agua potable y el saneamiento básico, la energía, la telefonía y la recolección de residuos sólidos, cuya prestación implica la existencia de redes domiciliarias. Que sean públicos significa que el Estado debe garantizar la producción de los respectivos satisfactores, aunque su prestación directa esté en manos de privados (empresas, comunidades, organi-

zaciones solidarias, etc.). A ese respecto, la Constitución colombiana señala: "*Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (...) Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares*" (C.N., art. 365).

2 En el período 1986-1990, las demandas colectivas que más movilizaciones cívicas motivaron fueron las relacionadas con servicios públicos. Ver al respecto, GARCÍA (1990), SANTANA (1983) y LÓPEZ (1987).

escenario de una competencia que mejora la calidad de su prestación.

En este contexto, la cuestión de la participación adquiere un significado relevante en tanto constituye uno de los componentes centrales de la gestión de los SPD a nivel local. La pregunta que surge es qué tanto esa participación ha tenido curso y en qué medida ha contribuido a la modernización y a la democratización de dicha gestión. En las siguientes páginas se sugieren algunas hipótesis al respecto. Comenzaremos sin embargo por la precisión de algunos conceptos cuyo uso no riguroso ha generado más confusión que claridad en la discusión de estos tópicos.

1. Gestión Pública y Participación

La gestión pública puede ser entendida como la organización y el manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte del Estado en cualquiera de sus niveles de organización (nacional, regional o local) para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo³.

La gestión local⁴ posee una cierta especificidad por ser el municipio el nivel de gobierno más cercano al ciudadano y constituir para este último el punto de referencia más inmediato para la satisfacción de sus necesidades. Por tal razón, en el plano local se vuelve más

cotidiano el problema de la representación de intereses y de la legitimidad política, y más real la posibilidad de participación.

La gestión pública comprende componentes técnicos y políticos. En sus diferentes fases (desde la formulación de políticas hasta el seguimiento y la evaluación de las acciones), la gestión involucra procesos decisionales. Estos deben regirse en ciertos aspectos por pautas de orden técnico relativas al conjunto de instrumentos y procedimientos mediante los cuales se realizan acciones encaminadas al logro de metas específicas (satisfacción de necesidades). Tal aplicación se apoya en criterios derivados de una racionalidad científica y técnica y puede producir impactos diferenciados sobre distintos sectores de la población⁵.

Pero en esas decisiones se juegan también intereses y estrategias de quienes intervienen en ellas. Ese juego es el que define el componente político de la gestión, cuyo núcleo está constituido por los procesos de negociación y decisión en torno al uso y destinación de los recursos.

En este trabajo se privilegia el análisis de la dimensión política de la gestión, sin dejar de lado el examen de los componentes técnicos, no solamente porque estos últimos tienen necesariamente un impacto social, sino también porque dichos procesos se encuentran atravesados por decisiones que involucran a distintos actores y en las que median, en consecuencia, diversos intereses. En ese sentido, el estudio de la gestión de los servicios remite a un campo de reflexión que podría denominarse "el sistema social de la prestación de los servicios". Por

***Ese juego es el que
define el
componente político
de la gestión,
cuyo núcleo está constituido
por los procesos de
negociación y decisión
en torno al uso y destinación
de los recursos.***

3 VELASQUEZ, Fabio (1991)

4 Hablamos de gestión "local" y no de gestión "municipal", pues en ella intervienen actores extramunicipales.

5 Por ejemplo, distintas opciones tecnológicas para la producción y distribución del agua potable pueden generar distintas estructuras de costos que afectan de manera diferencial a los usuarios del sistema. La definición sobre la indexación o no de las tarifas de los servicios es otro ejemplo de cómo un factor técnico (en este caso de carácter económico-financiero) puede producir un impacto social.

***En los escenarios
se despliegan relaciones
de poder en las que los
actores participan
con diferentes recursos
(de saber, de información,
de negociación, etc.)
y, en consecuencia,
con posibilidades
desiguales de incidir en las
decisiones***

tal queremos entender la compleja red de relaciones sociales que entran en juego en la producción, distribución y consumo de los servicios⁶.

El análisis de dicho sistema puede hacerse a partir del estudio de los **actores** que están ligados directa o indirectamente a la producción, distribución y consumo del servicio y de los **escenarios** en los cuales interactúan. Entendemos por actores a los sujetos -individuales o colectivos- que en su relación con otros actores van definiendo sus intereses, sus estrategias de relación mutua y los escenarios de interacción. Los actores van construyendo su propia identidad a medida que intervienen en escenarios específicos.

Existen, en el plano de la gestión local, diversos tipos de actores⁷: en primer lugar, los

actores **sociales**, definidos como sujetos colectivos cuyos intereses estratégicos están íntimamente ligados a la construcción de una identidad social específica definida en función de parámetros de diverso tipo (de clase, de género, de edad, territoriales, funcionales, etc.).

En segundo lugar, los actores **políticos**, cuyos intereses están claramente marcados por los principios, tesis, objetivos y programas de una organización política determinada. Actúan supuestamente a través de esta última con la mira de ejercer el poder a nombre de un conjunto de intereses sociales plasmados en una propuesta programática. Finalmente, los actores **institucionales**, concebidos como individuos que actúan en representación de entidades estatales o privadas y que, en calidad de tales, subordinan sus intereses personales (sociales y/o políticos) a los de la institución que representan⁸.

El enfoque basado en el análisis de los actores pretende identificar cuales de ellos participan en las distintas fases del proceso de gestión, en qué escenarios intervienen, en función de qué intereses se mueven, de qué medios hacen uso para imponer o negociar sus intereses y cómo acuerdan las decisiones en materia de gestión de los servicios públicos locales.

En esta perspectiva es importante la noción de "escenario". Dicha noción alude al espacio social de encuentro de actores y de sus respectivos intereses, en los que existe un elemento en juego que sirve de oportunidad para la interacción y a partir del cual se suscitan acciones, reacciones y decisiones finales. En la gestión local, tales decisiones están referidas a la definición de las metas de acción del sector público, de los instrumentos y procedimientos más adecuados para acceder a ellas y del carácter y alcance de la intervención de los distintos actores.

En los escenarios se despliegan relaciones de poder en las que los actores participan con diferentes recursos (de saber, de informa-

6 Ver ARNILLAS (1994).

7 VELASQUEZ Fabio, GONZALEZ Esperanza y MUÑOZ María Teresa (1993).

8 Esta clasificación, cuya finalidad es analítica, no debe confundirse con categorías de individuos concretos. De hecho, un mismo individuo puede jugar papeles distintos en circunstancias o escenarios diferentes. Puede actuar en un momento como líder comunitario y en otro como dirigente político. Incluso, en ciertas ocasiones dichos papeles pueden mezclarse y confundirse, como suele ocurrir cuando ciertos estamentos burocráticos actúan a la vez como funcionarios públicos y como agentes políticos.

***los escenarios
son espacios de
problematización que
expresan relaciones
jerárquicas, donde se
resuelven precaria o
definitivamente las tensiones
y conflictos
que surgen del encuentro
de intereses***

ción, de negociación, etc.) y, en consecuencia, con posibilidades desiguales de incidir en las decisiones. En ese sentido, los escenarios son espacios de problematización que expresan relaciones jerárquicas, donde se resuelven precaria o definitivamente las tensiones y conflictos que surgen del encuentro de intereses produciendo un cierto resultado que posibilita, en el caso de los servicios, su prestación con una orientación dada'.

Este enfoque de actores y escenarios otorga un lugar central a la noción de participación. Esta puede ser definida como "una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos"⁹.

En ese sentido, la participación es entendida como la intervención (directa o indirecta) de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que se desenvuelve a través del relacionamiento entre diferentes sujetos (individuales o colectivos) en la definición de su destino común. Esa interacción involucra, por tanto, re-

laciones de poder que operan en función de los intereses, las valoraciones, percepciones de quienes están implicados en ella y generan tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación.

Existen diferentes tipos y niveles de participación que es importante considerar. Desde el punto de vista de los tipos de participación¹⁰, es preciso distinguir aquellos que operan en la esfera privada de los que se desarrollan en el ámbito de lo público. Entre los primeros están la participación social y la comunitaria. La primera se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses sociales particulares. Mediante este tipo de participación se configura progresivamente un tejido social de organizaciones que puede ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública.

Por su parte, la participación comunitaria alude a las acciones ejecutadas por los ciudadanos mismos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del Estado.

Los otros tipos de participación se desen-

9 La importancia de la noción de escenario reside en el hecho de que permite eludir enfoques voluntaristas según los cuales los actores se apoyan exclusivamente en su voluntad o en su racionalidad para definir sus estrategias de acción. En realidad, los escenarios son espacios de interacción moldeados por las características del entorno social y cultural en el que se hallan inmersos, que contribuyen a dar forma y sentido a la conducta de los actores. Estos, por su parte, no solo están marcados por el entorno inmediato que los rodea, sino que también llevan el sello de las circunstancias sociales, económicas y culturales en las cuales construyen progresivamente su identidad.

10 GONZÁLEZ, R. Esperanza y DUQUE, P. Fernando, "La elección de Juntas Administradoras Locales de Cali" en Revista Foro No. 12, Bogotá, 1990, pág. 78.

11 Ver al respecto CUNILL Nuria, **Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos**, Caracas, CLAD, 1991.

vuelven en el ámbito de lo público. Son la participación ciudadana y la participación política. La participación ciudadana se define como la intervención de los ciudadanos en alguna actividad pública en función de intereses sociales de carácter particular.

Por último, la participación política es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (el voto, por ejemplo) para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. A diferencia de la participación ciudadana, aquí la acción individual o colectiva se inspira en intereses compartidos y no en intereses particulares. Pero, al igual que ella, el contexto es el de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

La participación puede operar en niveles diferentes que suponen una distinta intensidad de la intervención de los actores: información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión y gestión. A medida que se progresa en esa escala, el proceso participativo se hace más complejo pues implica para el participante llenar una serie de exigencias y condiciones de muy diversa índole (conocimientos, experiencia, autonomía, conciencia de intereses, capacidad de liderazgo, capacidad de gestión, etc.).

2. La Participación en los Servicios Públicos: Marco Legal

Los servicios públicos y la participación de los usuarios en su gestión y vigilancia han sido temas fundamentales de las normas constitucionales y legales en Colombia en la última década. La Reforma Municipal de 1986 estableció la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas de Servicios Públicos. Desde ese instante, la población tuvo la posibilidad de incidir en las decisiones sobre la prestación de los servicios. La norma quedó incorporada al Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986) y fue posteriormente reglamentada mediante los Decretos 3446 de 1986 y 700 de 1987, reformativo del anterior. A través de esos decretos, el Gobierno nació-

**la participación
ciudadana
se define como la
intervención de los
ciudadanos en alguna
actividad pública
en función de intereses
sociales
de carácter particular**

nal definió las condiciones bajo las cuales podía desarrollarse la participación. Concretamente, se exigió la conformación de Ligas o Asociaciones de Usuarios como entes postulantes de candidatos a las Juntas Directivas. La nominación de aspirantes debía estar respaldada por recibos de pago de servicios cuyo monto debería ser igual a un 5% del promedio de facturación del servicio durante los últimos seis meses.

El Decreto 700 de 1987 redujo ese porcentaje al 1% y determinó que se incrementaría hasta llegar en varios años al 5% de la facturación. Posteriormente, debido a que el Consejo de Estado suspendió algunos de los artículos de los decretos mencionados, por ser contrarios a las disposiciones constitucionales, el Gobierno definió a fines de 1992 un nuevo mecanismo consistente en la realización de una asamblea de ligas de usuarios y organizaciones interesadas en el proceso, en la cual serían elegidos por voto directo los representantes del usuario. Este mecanismo sustituyó el establecido en los decretos anteriores, consistente en que el Alcalde era el encargado de escoger los representantes entre las personas nominadas por las Ligas de Usuarios.

Estas normas fueron de obligatorio cumplimiento, por lo cual todas las empresas municipales de servicios públicos domiciliarios debieron reformar sus estatutos y adaptarse a

las nuevas disposiciones en un corto plazo.

La Constitución de 1991 introdujo nuevos elementos al respecto. En efecto, señala explícitamente que el Estado es el responsable de la prestación de los servicios públicos. El artículo 370 le adjudica al Presidente de la República la tarea de establecer "las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliariosy ejercerpor medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten". De otro lado, los artículos 318y334 le atribuyen al Estado la facultad y el deber de intervenir y asegurar la prestación de los servicios públicos de manera eficiente y eficaz.

En ese marco, a los municipios les corresponde la prestación de los servicios públicos en sus respectivos territorios (art.311), mientras que las Juntas Administradoras Locales tienen la función de vigilar en sus comunas o corregimientos la prestación de los mismos.

Como resultado de estas disposiciones, fueron promulgadas dos normas relativas a los servicios públicos, que contienen elementos relativos a la participación de los usuarios: el Estatuto de Defensa del Usuario de Servicios

Públicos Domiciliarios (Decreto 1842 de 1991) y la Ley 142 de Servicios Públicos (1994)¹².

El Estatuto de Defensa de los Usuarios contempla una serie de normas que rigen el acceso, el consumo, la facturación y los mecanismos de reclamación utilizados por los usuarios de los SPD. Un aspecto importante es el derecho que tienen los ciudadanos colombianos de solicitar y obtener los SPD mediante la presentación de la prueba de habitación. De igual forma, se ha de tener preferencia por los habitantes de viviendas de interés social; incluso dentro de los programas y planes se deben asignar partidas de inversión para la prestación de los servicios en viviendas de interés social. También las empresas deberán desarrollar programas para la prestación y legalización de los SPD en los asentamientos subnormales.

En relación con el consumo y la facturación se determina que las Empresas deben proporcionar información sobre los consumos y sus respectivos cobros a los suscriptores y/o usuarios. Por otra parte, el Decreto estipula los procedimientos y trámites que deben realizar estos últimos para hacer uso de su derecho de quejas y reclamos¹³, el cual también puede ser ejercido a través de las organizaciones populares de vivienda. Las personerías municipales y/distritales deben prestar ayuda y colaboración en ese procedimiento.



12 La Ley de Régimen Municipal (Ley 136 de 1994) y la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley 134 de 1994) también reglamentan la participación de la ciudadanía en la prestación de los servicios públicos a través de las veedurías ciudadanas. El artículo 100 de la Ley 134 y el artículo 144 de la Ley 136 señalan que las organizaciones sociales podrán conformar Juntas de Vigilancia, que tendrán como función fiscalizar y vigilar la prestación de los servicios públicos a nivel local.

13 La queja "es el medio por el cual el usuario o suscriptor pone de manifiesto su inconformidad con la actuación de determinado o determinados funcionarios, o su inconformidad con la forma y condiciones en que se ha prestado el servicio" (art. 45) y la reclamación es un procedimiento utilizado por los usuarios para que la empresa revise la facturación de los servicios prestados (art. 46).

***El aspecto central
de la ley es que abre
el camino a la privatización
en el sentido de que
los servicios puedan
ser prestados por personas
naturales o jurídicas
y P^{or} grupos de personas o
entidades particulares***

La Ley 142 de 1994 establece el régimen de los SPD en lo relativo al papel regulador del Estado, las competencias de las entidades territoriales (nación, departamento y municipio), los deberes y derechos de los usuarios, las entidades o personas prestadoras de los servicios, el régimen jurídico de las empresas, el régimen laboral y tarifario y ciertos aspectos de corte administrativo.

El aspecto central de la ley es que abre el camino a la privatización en el sentido de que los servicios puedan ser prestados por personas naturales o jurídicas y por grupos de personas o entidades particulares. El Estado pierde así el monopolio de la prestación de los servicios, aunque podrá seguir haciéndolo en ciertas circunstancias de imposibilidad de la competencia. Además, ejercerá funciones de fiscalización y control de las empresas prestadoras de carácter privado¹⁴.

La participación de los usuarios de servicios públicos puede hacerse efectiva a través de una doble vía: en primer lugar, a través del derecho de petición y recurso. Todo usuario tiene derecho a presentar quejas y reclamos sobre la prestación de los servicios a las oficinas de peticiones y recursos que las empresas deben crear.

Pero el canal más importante de participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas es el **Comité de Desa-**

rrollo y Control Social de los SPD. Estos organismos deben ser constituidos por iniciativa de los suscriptores y/o usuarios de los respectivos servicios, siendo los alcaldes los encargados de procurar su creación. Las autoridades municipales y las empresas de servicios públicos tendrán la obligación de reconocer a dichos comités y de brindar capacitación y asesoría a los miembros en las funciones que deben desempeñar.

Entre las funciones asignadas a los Comités (art. 63) está la de proponer planes y programas para el mejoramiento en la prestación de los SPD; la concertación entre las empresas y la comunidad para lograr de ésta última aportes para la expansión o mejoramiento de los SPD; la solicitud de modificaciones al sistema de estratificación; el examen y análisis de los criterios, mecanismos y montos de los subsidios que se otorgan a los usuarios de bajos ingresos y la solicitud a los personeros municipales de la imposición de multas a las empresas que estén violando las normas vigentes.

La ley crea la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, organismo técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, que tendrá la función de controlar, evaluar y vigilar a las empresas y autoridades que presten servicios públicos. Este organismo, además de fiscalizar las actividades relacionadas con la prestación de los servicios, deberá controlar que los subsidios asignados a los usuarios de menores ingresos se utilicen adecuadamente; evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios; velar por que los contratos establecidos entre las empresas y los usuarios se cumplan. Adicionalmente deberá apoyar la participación de los usuarios por medio de la puesta en funcionamiento del sistema de vigilancia y control, proporcionando capacitación

¹⁴ El Art. 2° señala las funciones que le competen a la Nación en todo lo relacionado con los servicios públicos. Debe garantizar la calidad, cobertura, prestación eficiente, la creación y aplicación de mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso, la participación en la fiscalización y gestión de los servicios.

a los vocales de los Comités y brindando apoyo técnico a la comunidad para que participe en las actividades de vigilancia.

3. Las Formas de Participación

Las prácticas participativas nunca llegan a tener un significado unívoco, ni para los protagonistas ni para los analistas. Los primeros, al interactuar en un escenario determinado, otorgan un sentido particular a su intervención, a la de los demás actores y al resultado obtenido. Los segundos tienden a interpretar tales procesos en función, de un lado, de la heterogeneidad de los actores participantes y de la complejidad de las rela-

*Las prácticas
participativas nunca
llegan a tener un
significado unívoco,
ñipara los protagonistas
ñipara los analistas*

ciones que entretejen y, de otro, del particular enfoque conceptual que oriente su mirada. Obviamente, aquí nos colocamos en la perspectiva del observador y nuestro propósito no es otro que caracterizar las principales formas de participación en la gestión de los SPD en Colombia a fin de medir su alcance y consecuencias en la perspectiva de una democratización de las decisiones locales.

A ese respecto, pueden distinguirse cuatro modalidades de intervención ciudadana en la gestión de los SPD en Colombia: la primera, que denominaremos reivindicativa está orientada hacia la movilización de individuos y grupos con el fin de reivindicar ante el Estado la provisión de servicios, el mejoramiento de su calidad, la modificación de las tarifas o cualquier otra acción que garantice su mejor

prestación. Una segunda forma, que llamaremos **instrumental**, se caracteriza principalmente por propiciar la movilización de organizaciones o comunidades locales en función de intereses pragmáticos y utilitarios. La tercera forma se centra esencialmente en la definición de mecanismos institucionales de representación. Es la participación **formal**. Finalmente, existe una cuarta forma que busca incorporar a la población a ciertas decisiones sobre la gestión de los servicios con la finalidad de democratizar la gestión. La llamaremos **sustantiva**.

A. La Participación reivindicativa

En el último cuarto de siglo, las luchas cívicas representaron una de las formas más importantes de expresión del movimiento popular en Colombia. Los paros cívicos, la toma de establecimientos públicos, la recuperación de tierras, la movilización callejera, etc. aparecieron como formas cada vez más frecuentes de protesta ciudadana y como un medio privilegiado por ciertos grupos sociales para relacionarse con el Estado a nivel local, regional o nacional.

Lo que llama la atención de este fenómeno es que las reivindicaciones por servicios públicos domiciliarios han sido durante todo el período el principal motor de la organización y la movilización ciudadana aunque, como muestran las cifras del Cuadro 1, el peso de dicha reivindicación se ha reducido.

Tres factores explican el origen y permanencia de estas luchas: en primer lugar, la carencia o la baja calidad de los servicios en las regiones periféricas del país. Como lo señalaba Santana a comienzos de la década del 80, *"la distribución de los servicios públicos no es homogénea (...) La situación de los servicios públicos es más dramática en los centros urbanos y periféricos que en las grandes ciudades. Es mayor el déficit en ciudades intermedias y en los pueblos, no solo en términos de cobertura sino también de calidad. Las ciudades intermedias están por debajo del*

CUADRO 1
La Protesta Cívica en Colombia 1970 • 1994

Tipo» de Acción y Motivos	1970 - 1985 Nº	1985 - 1986 %	1986- 1990a Nº	1990a %	1990- 1994 b Nº	1994 b %
Paros Cívicos	285	40,7	145	24,4	115	25,1
Otras Luchas	416	59,3	450	75,6	343	74,9
Total Acciones	701	100,0	595	100,0	458	100,0
Paros por SPD		54,4		27,5		N.D
Otras Luchas por SPD		23,4		30,0		N.D
Total Acciones por SPD		35,9		29,5		25,3

a Agosto de 1986 a Agosto de 1990

b Agosto de 1990 a Mayo de 1994

Fuentes 1970 - 1985: LÓPEZ, William (1987)

1986 - 1990: GARCÍA, Martha Cecilia (1990)

1990 - 1994: Cien días Vistos por CtNEP, Vol. 6, May-Julio de 1994.

promedio nacional" (SANTANA, 1983, p.54-55). La situación no se modificó posteriormente. Durante la década del 80 y en la del 90 el déficit de agua potable y saneamiento básico siguió aumentando a tasas mayores que el crecimiento de la población (CINEP, 1994).

A ello se sumó, en segundo lugar, la incapacidad de los municipios y los departamentos para atender las demandas ciudadanas en materia de servicios, tanto en términos de competencias como de recursos¹⁵, y la orientación dada por el Estado al gasto público. Hasta 1986, los municipios dependieron de organismos de orden nacional y departamental para la prestación de los servicios. Solamente en las grandes ciudades y en algunas intermedias se constituyeron empresas descentralizadas del orden municipal para la prestación de algunos de ellos. Esto implicaba un gran poder de decisión nacional, particularmente en lo relativo al monto y a la orientación de las inversiones en esa materia. Así, los municipios no tenían ni la competencia ni el recurso para atender las demandas ciudadanas, particular-

mente en las ciudades intermedias, caracterizadas por un crecimiento demográfico significativo¹⁶ y en las pequeñas localidades desprovistas de la capacidad técnica y financiera para manejar los servicios.

La Reforma Municipal de 1986, aunque fortaleció política, administrativa y financieramente a los municipios, no logró mejorar sustancial-

mente su capacidad de prestación de los servicios. Lo muestra el hecho de que la protesta ciudadana continuó desarrollándose y que los SPD siguieron siendo el motivo más importante de tales luchas, aunque éstas cambiaron parcialmente de escenario: se localizaron de preferencia en las grandes ciudades, en sus áreas periféricas más desprotegidas.

Además, la crisis fiscal del Estado colombiano y la prioridad dada a costosos megaproyectos de alto componente externo llevaron, como lo muestra López (1987), a una reducción drástica de la inversión pública en bienes de consumo colectivo urbano y particularmente de la inversión social. Ello afectó directamente al sector de los servicios públicos domiciliarios, uno de los componentes centrales del gasto social.

Finalmente, un factor determinante de estas movilizaciones fue la crisis de representación política en Colombia, más concretamente la incapacidad de los partidos de llevar ante el Estado la voz de los intereses y las aspiraciones de la mayoría de los colombianos. La opción por el clientelismo impidió a los partidos definir propuestas programáticas y los convirtió en agencias electorales y en negociadores de cuotas burocráticas, abandonando paulatinamente su papel de intermediación en-

15 Ver al respecto VELASQUEZ (1993).

16 Hay que recordar que, con raras excepciones, las ciudades intermedias fueron los núcleos de mayor crecimiento demográfico en el período intercensal 1973-1985.

tre la sociedad y el Estado. Importantes sectores sociales, convencidos de la incapacidad de los partidos tradicionales de representar sus intereses decidieron entonces relacionarse directamente con el Estado y plantear una serie de reivindicaciones que, en algunos casos, llevaron a negociaciones y, en otros, a conflictos reprimidos en forma autoritaria (SANTANA, 1983 y LÓPEZ, 1987).

Las luchas en torno a los servicios públicos han constituido así una forma muy importante de participación ciudadana. Su característica central es la movilización de un conjunto heterogéneo de pobladores, apoyados generalmente por organizaciones de base, gremios empresariales y, en algunas ocasiones, por las propias autoridades locales (alcaldes y concejales), para protestar por la carencia de alguno o varios servicios, exigir una mejor calidad o una rebaja de las tarifas. La pauta de movilización ha sido más o menos constante: a partir de una necesidad sentida y compartida, algún sector de la población se organiza para concretar la demanda y definir los medios de canalizarla al Estado (a nivel local, regional o nacional). Una vez planteada a las autoridades respectivas, se inicia una fase de espera de respuesta estatal, durante la cual se buscan solidaridades locales para fortalecer la petición. A partir de ese momento, aparecen varias posibilidades: respuesta afirmativa del Estado, negociación, promesas, negativa a la solicitud, dilación de la respuesta o silencio definitivo. En estos tres últimos casos, la reacción de la población puede ser la desmovilización o el agrupamiento de fuerzas para iniciar acciones más contundentes (protestas, toma de establecimientos públicos, paros cívicos locales o regionales), ante las cuales el Estado o bien negocia, o bien reprime.

La participación gira, por tanto, en torno a problemas muy concretos cuya solución es urgente para la población y moviliza a un número importante de pobladores. Genera, además, solidaridades locales y, en ocasiones, organizaciones que pueden tener importancia

***La participación
gira en torno
a problemas muy concretos
cuya solución
es urgente para
la población y moviliza
a un número
importante de
pobladores.***

local y supralocal¹⁷. Los eventos pueden ser pasajeros, pero a la vez expresan un gran potencial de organización, de protesta y de negociación ciudadana. Constituyen, en ese sentido, una forma efectiva de participación y una escuela de formación de cultura política.

B. La Participación Instrumental

El objetivo primordial de la gestión local es mejorar la calidad de vida de la población. Ese objetivo puede ser alcanzado por vías muy diferentes y a partir de marcos valorativos muy diversos. La opción por una de esas alternativas es precisamente lo que convierte a la gestión en un proceso político. Pero, independientemente de las definiciones ideológicas, lo que hace una administración municipal es articular un conjunto de recursos de diversa índole (organizacionales, económicos, humanos, legales, técnicos etc.) para aprestar los servicios.

Sin embargo, algunos de esos recursos, particularmente los de carácter económico, son escasos y, como ha ocurrido durante mucho tiempo en Colombia, han sido mal utiliza-

¹⁷ Con ocasión de la primera elección de alcaldes en Colombia algunas organizaciones cívicas, que habían desarrollado luchas locales, se lanzaron a las elecciones logrando importantes resultados. Los movimientos cívicos obtuvieron cerca del 11% de las Alcaldías en 1988 (GAITAN y MORENO, 1991).

dos¹⁸. Y lo son tanto en términos absolutos como relativos, es decir, comparativamente con el tamaño de las funciones asignadas a los municipios y de las necesidades de la población. Esto es muy claro en el caso de los SPD. Las inversiones en agua potable y saneamiento ambiental, por ejemplo, para llegar a niveles altos de cobertura representan una carga fiscal muy elevada", en especial para los municipios pequeños y medianos que no tienen una alta capacidad de endeudamiento o que no cuentan con los medios técnicos adecuados para la formulación y ejecución de proyectos de inversión de gran envergadura.

Para resolver la escasez de recursos, y atender las demandas ciudadanas las administraciones locales recurren cada vez más a la "participación" de la población, especialmente de los sectores de menores ingresos, en algunas fases del proceso, generalmente la construcción de redes domiciliarias (apertura de canales, instalación de tubería, etc.) o la realización de algunas tareas de ejecución del servicio²⁰. Estas labores son realizadas a partir

de un acuerdo, que puede tener o no forma contractual, entre la administración municipal y una organización comunitaria o una comunidad local (barrio, vereda, cuadra) para la realización de una obra determinada. Los acuerdos estipulan el aporte de cada una de las partes: el municipio generalmente entrega materiales, maquinaria y/u otros insumos y asesoría técnica, mientras la población aporta el trabajo manual y, en ocasiones, materiales e, incluso, dinero.

Esta forma de participación de la población en la solución de sus propias necesidades, inspirada en parte en la observación de las experiencias de autogestión desarrolladas por muchas comunidades a lo largo y ancho del país, se ha multiplicado recientemente²¹, especialmente en ciudades grandes e intermedias y ha tenido bastante aceptación tanto por parte de los gobiernos locales como de los beneficiarios directos.

Para quienes han impulsado esta modalidad de participación, el sistema tiene ventajas: en primer lugar, reduce los costos de producción del bien o servicio comparativamente con los que normalmente paga el municipio cuando efectúa directamente la tarea o la contrata con empresas consultoras privadas. En el primer caso, la carga prestacional, la ineficiencia,

***Esta forma de participación
instrumental,
inspirada en parte
en la observación
de las experiencias
de autogestión
desarrolladas por muchas
comunidades a lo largo
y ancho del país,
se ha multiplicado
recientemente***

18 Nos referimos a la atomización del gasto público en los municipios, especialmente de los rubros de inversión, como consecuencia del predominio de modelos clientelistas de gestión local, y a la corrupción de ciertos funcionarios y dirigentes políticos. Estas prácticas, si bien pueden no haber disminuido, de todas maneras son objeto de un mayor control a partir de los cambios introducidos por la Constitución de 1991 en los sistemas de fiscalización. Sobre los modelos clientelistas de gestión local ver VELASQUEZ (1993).

19 Un estudio realizado en Cartagena demostró que la recuperación de los cuerpos de agua de la ciudad costaba varias veces el presupuesto total del municipio. Ver VELASQUEZ et. al. (1993).

20 En Cali, los comités de pavimentación han tenido un peso importante en el arreglo de vías en barrios populares. En Cartagena y Armenia, los respectivos gobiernos locales contrataron en ciertos momentos a las Juntas de Acción Comunal para realizar tareas de barrido de calles, lectura de medidores, limpieza de sifones. En Santander de Quilichao, varios barrios nuevos pudieron conectarse a la red de alcantarillado gracias a un acuerdo con el municipio mediante el cual se encargaban de abrir las zanjas y financiar parcialmente la obra. Ver, sobre Cartagena, VELASQUEZ Fabio et. al. (1989). Sobre Armenia y Santander de Quilichao, VELASQUEZ et. al. (1993).

21 Decimos "recientemente" pues este tipo de práctica fue propiciada hace 33 años por la ley que creó las Juntas de Acción Comunal.

los costos financieros y la corrupción incrementan sensiblemente el precio final. En el segundo, los precios se rigen por el mercado de la consultaría, lo que implica la obtención de una determinada tasa de ganancia y el pago de ciertos costos (la "mordida") que también elevan el precio final del bien o servicio. Las obras comunitarias, por el contrario, implican una sustancial rebaja de costos pues se basan en el aporte gratuito de trabajo o en el pago de jornales sin carga prestacional, cuando existe una relación contractual en términos monetarios. Además, las obras comunitarias son más eficientes en el uso de insumos y en el cumplimiento de cronogramas, pues finalmente es el propio beneficiario quien debe absorber los costos adicionales derivados de la ineficiencia. Hay, al fin de cuentas, un interés de este último en realizar la tarea al menor costo y en el menor lapso posible para poder disfrutar del producto final.

La eficacia en la realización de las tareas y en la prestación del servicio es un segundo argumento en favor de este tipo de experiencias. En la medida en que existe este componente "utilitario", que hace parte de las motivaciones para participar, la probabilidad de que la obra se realice es mayor. Se trata de la satisfacción de una necesidad sentida y ello lleva a que la población beneficiaría dude menos en involucrarse en el proceso.

En tercer lugar -señalan los defensores de

***En la medida
en que existe este
componente "utilitario",
que hace parte de las
motivaciones
para participar,
la probabilidad de
que la obra se realice
es mayor***

este tipo de participación- el trabajo comunitario permite a la población hacer parte no solamente de los problemas sino también de las soluciones. La idea es que el Estado benefactor, de corte asistencialista, ya no existe. La "construcción" de la ciudad es una tarea de todos y no una responsabilidad exclusiva de la administración municipal. La iniciativa individual y colectiva hace parte de los nuevos paradigmas de relación entre la sociedad y el Estado y los gobiernos locales no tienen por qué ser la excepción. Al contrario, son los escenarios privilegiados de esa iniciativa pues tienen como función primordial la satisfacción de las necesidades de la gente.

Un cuarto argumento es el de la educación ciudadana para la democracia. La participación comunitaria en la satisfacción de sus necesidades constituye una excelente oportunidad para el aprendizaje de los métodos de concertación con el gobierno y para la organización colectiva en torno a metas concretas. Estos -se dice- son dos aspectos fundamentales de la vida democrática: relacionarse con las autoridades para obtener beneficios, de un lado, y promover un tejido organizativo que respalde la iniciativa social y genere interlocutores del Estado, de otro.

Finalmente, se plantea que este sistema de participación, particularmente cuando existe un contrato mediante el cual el municipio paga el trabajo de la comunidad, es una herramienta para la generación de empleo y puede contribuir, aunque sea parcialmente, a generar nuevos ingresos a las familias de menores recursos.

Pero tampoco faltan los críticos de esta modalidad. Estos han esgrimido por lo menos tres tipos de argumentos: en primer lugar, arguyen que esta es una forma de explotar al pobre, de alargar su jornada de trabajo y de abaratar la producción de bienes y servicios a costa del esfuerzo de los más necesitados. Lo que hacen los gobiernos locales es ahorrarse unos pesos utilizando trabajo gratuito e, incluso, exigiendo a los beneficiarios que financien

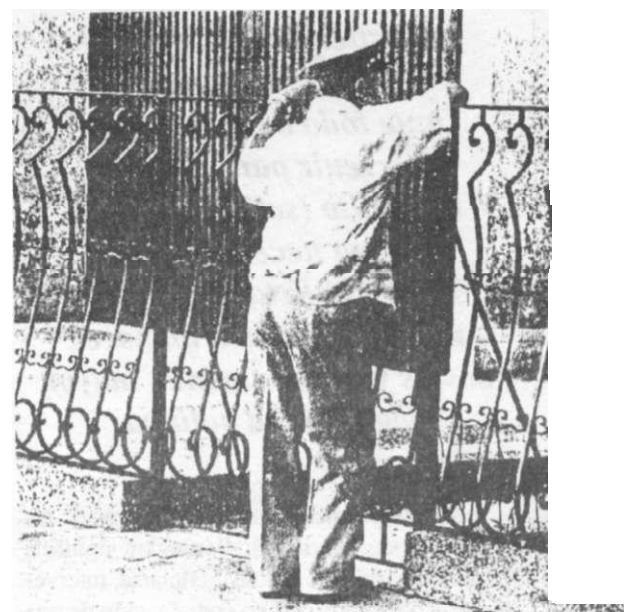
parte de la tarea.

Esto, en segundo lugar, significa simplemente que los gobiernos locales dejan de cumplir su responsabilidad constitucional de garantizar a la población, especialmente a los más necesitados, los servicios necesarios para tener una vida digna. Lo que está propiciando esta modalidad de participación es una descarga injustificada al gobierno local de obligaciones que por naturaleza le corresponden.

Finalmente, antes que una vía para promover una gestión más democrática, este sistema es una forma de distraer a la población de metas democráticas más sustantivas, como por ejemplo participar en las grandes decisiones locales y en la fiscalización de la gestión municipal. La participación comunitaria sería en este caso "enemiga" de otras formas de participación (ciudadana o política) o, por lo menos una alternativa a ellas. Su fuerte componente utilitario convoca más fácilmente a la población y la aleja de otras prácticas democráticas que podrían tener mayor impacto en la definición de las políticas locales. En ese sentido es una suerte de "trampa ideológica" que termina desmovilizando a la población con respecto a metas de mayor envergadura. Por lo demás, si bien esta vía puede promover una cierta organización ciudadana, se trata de organizaciones ad hoc, que no tienen permanencia en el tiempo y que, una vez resuelta la necesidad, desaparecen sin dejar huella. Las solidaridades son, en consecuencia, transitorias y quedan subordinadas al sentido utilitario de la acción.

No se trata aquí de juzgar quién tiene la razón o cuál de los argumentos tiene una base factual. Interesa más bien interpretar el sentido y el alcance de esta modalidad de participación que ha involucrado a una proporción importante de la población de menores recursos en la prestación de los servicios en Colombia.

Un primer elemento es que ésta es una modalidad propiciada primordialmente por los gobiernos locales. Es el Estado el más interesado en promocionar estos acuerdos con las comunidades pues constituye una vía eficaz



para la realización de tareas que, de no mediar la acción comunitaria, o no se realizarían o se llevarían a cabo con mayores costos económicos y sociales. Pero también hay que reconocer, en segundo lugar, que las propias comunidades están interesadas en participar de esa manera pues es una vía más o menos expedita para obtener beneficios inmediatos, a pesar de que ello signifique un costo monetario o en trabajo.

Hay, entonces, tanto de parte de los gobiernos locales como de los beneficiarios, un cierto interés y un sentido utilitario y pragmático del proceso. Unos y otros reconocen la existencia de un beneficio mutuo y por eso aceptan esa modalidad de colaboración. La participación adquiere así un significado eminentemente instrumental, que subordina cualquier otra consideración más sustantiva sobre la participación en torno, por ejemplo, a la democratización de las decisiones, a la intervención en órganos de representación local o al uso de canales institucionales (Juntas Admi-

***Participar significa,
para el usuario,
ante todo beneficiarse,
intervenir para obtener
un rédito (satisfacción de
una necesidad).
Y para el Estado significa
mayor eficacia a menores
costos y, seguramente, mayor
legitimidad política.***

lustradoras Locales o Juntas Directivas de las Empresas de servicios). Participar significa para el usuario ante todo beneficiarse, intervenir para obtener un rédito (satisfacción de una necesidad). Y para el Estado significa mayor eficacia a menores costos y, seguramente, mayor legitimidad política.

C. La Participación Formal

Ya se señaló que uno de los cambios más importantes en la gestión de los SPD fue la reglamentación de mecanismos institucionales de participación, concretamente la representación de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas públicas que prestan tales servicios²². Se planteó en ese momento que la medida podría tener efectos importantes en el manejo de los servicios pues las Juntas Directivas de las Empresas son el escenario principal de definición de las políticas, los programas y los proyectos con base en los cuales se atienden las necesidades presentes y futuras de la población. En otras palabras, esta representación implicaba para los usuarios tomar parte en las decisiones sobre la gestión y no simplemente fiscalizarla o actuar como observadores. De alguna manera quedaba en sus manos intervenir, junto con los demás miembros de las Juntas, en la definición de las líneas estratégicas de la gestión y de las accio-

nes concretas encaminadas a mejorar la prestación del los SPD.

¿Qué balance puede hacerse de esta modalidad de participación? Para responder a esta pregunta hay que referirse por lo menos a dos aspectos: de un lado, la reglamentación del mecanismo, pues ella define su alcance desde el punto de vista jurídico. De otro, su funcionamiento real.

Sobre el primer aspecto hay que decir que a través de la reglamentación el gobierno colombiano aplicó una especie de "ley del embudo" mediante la cual el ancho espíritu de la norma inicial (ley 11 de 1986) fue reducido a su más mínima expresión a través de los decretos reglamentarios (Decretos 3446 de 1986 y 700 de 1987). En efecto, la ley 11 de 1986 abrió la posibilidad de que el manejo de las Empresas de servicios públicos no estuviera en manos exclusivamente de la clase política y de la tecnoburocracia municipal, sino que los usuarios, primeros interesados en convertir a esas empresas en entidades eficientes y eficaces en el desempeño de su misión, tuvieran voz y voto en las decisiones. Sin embargo, los decretos reglamentarios desvirtuaron esa idea y definieron una serie de pautas que limitaron severamente el alcance democrático del mecanismo. En primer lugar, limitaron la participación a las empresas de orden municipal. Ello

²² Nos referimos en este apartado exclusivamente al mecanismo de representación de los usuarios en las empresas de servicios públicos, aunque podrían ser considerados otros, por ejemplo las Juntas Administradoras Locales. La Constitución de 1991 les asignó a éstas como una de sus funciones "vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos" (C.N., Art. 318). Sin embargo, salvo en casos muy aislados, como en Cali, donde se ha intentado involucrar a las Juntas en el Modelo de Participación Ciudadana en la Vigilancia de la Gestión Pública, no ha sido relevante su papel en este terreno. Como ya se aclaró en el punto sobre el marco legal de la participación en los SPD, la representación de los usuarios en las Juntas Directivas ya no opera más como mecanismo pues la Ley 142 de 1994 modificó por completo las modalidades de intervención social en la gestión de los SPD. Sin embargo es la única instancia formal que ha operado hasta ahora con mayor regularidad.

***El desencanto
con respecto a la
participación en las
Juntas Directivas
de las empresas también
se fue haciendo
evidente a medida
que ellas fueron
operando.***

dejaba por fuera a los usuarios de pequeñas localidades, servidos por empresas regionales (vía asociación de municipios), o departamentales.

En segundo lugar, se exigió a los interesados la conformación de ligas o asociaciones de usuarios para poder postular candidatos. No lo podrían hacer, en consecuencia, las organizaciones de base ya existentes, sino que sería

necesario crear nuevas, lo cual favorecía de lleno a quienes tenían la capacidad de hacerlo y perjudicaba a quienes no tuvieran los recursos para crear nuevos aparatos con todos los requisitos legales exigidos. Desde ese punto de vista, la norma no tenía un sentido universalista, sino más bien selectivo y, por tanto, discriminatorio.

En tercer lugar, el Decreto 3446 de 1986 colocó como requisito para postular candidatos la presentación de recibos de pago de servicios cuyo monto debería equivaler a unos topes mínimos. Esa exigencia también era discriminatoria pues para cumplirla las ligas de usuarios deberían tener un radio de acción mucho mayor que el de un barrio, cosa que no ocurría en el caso de usuarios de sectores de bajos ingresos. Por el contrario, los dirigentes políticos y los gremios empresariales podían fácilmente llenar esa condición debido a su influencia territorial en el primer caso y al volumen de consumo, en el segundo²³.

Finalmente, la reglamentación estipulaba que después de ser postulados los candidatos sería el Alcalde quien designaría, según su propio criterio, quiénes serían los representantes de los usuarios en la Junta. El mecanismo perdía así todo su sentido democrático al ser la discrecionalidad del Alcalde, y no una elección o un criterio de concertación, el instrumento para la designación de los representantes. Ello introducía, por supuesto, sesgos políticos y personales que iban a contramano del sentido democrático de la ley.

Los procesos de selección se llevaron a cabo en las ciudades en las cuales operaban Empresas de servicios de orden municipal" y los resultados no se hicieron esperar: a las Juntas Directivas de las Empresas llegaron generalmente representantes de sectores políticos que, camuflados bajo la personería de una asociación de usuarios creada de manera artificial" o amparados en la confianza y la amistad del Alcalde, representaban intereses muy particulares (de un dirigente político, del Alcalde o de ambos), o representantes de los

23 En Armenia, por ejemplo, cuando se convocó a los usuarios a presentar sus candidatos a la Junta de las Empresas Públicas en 1988, el valor total de la facturación era de \$147.481.440. Por tanto, el monto mínimo de los recibos que debían presentar las ligas era de \$1.474.814. Ver VELASQUEZ Fabio et. al. (1992)

24 Hay que señalar que en algunas ciudades la designación hizo caso omiso de los requisitos legales. El estudio sobre gestión de los servicios en Santander de Quilichao y Armenia permitió comprobar que en la primera de ellas la designación hecha en 1990 se realizó con base en memoriales enviados a la Alcaldía y firmados por varios ciudadanos. No se llenó el requisito de facturación. En Armenia, uno de los representantes de los usuarios a la Junta Directiva de las Empresas Públicas fue escogido mediante el mecanismo de facturación mientras que un segundo fue escogido mediante una negociación de cuotas políticas realizada durante la administración anterior. Sobre Santander de Quilichao ver VELASQUEZ Fabio, et. al. (1993a). Sobre Armenia, ver VELASQUEZ Fabio et. al. (1992).

25 Decimos artificial en el sentido de que la asociación no fue creada para luchar por una buena prestación de los servicios y favorecer los intereses comunitarios, sino exclusivamente para postular representantes a las Juntas Directivas y así tener capacidad de incidir en las decisiones de la empresa y obtener réditos económicos, ligados a la realización de planes y proyectos de inversión, o político-electorales.

gremios empresariales, empeñados en hacer funcionales las políticas de la empresa a sus intereses corporativos. En muy pocos casos accedieron a las Juntas representantes de la población de menores recursos".

Pero los problemas de la reglamentación no fueron los únicos. El desencanto con respecto a la participación en las Juntas Directivas de las empresas también se fue haciendo evidente a medida que ellas fueron operando. Para ilustrar ese punto, presentamos a continuación algunos resultados del estudio ya mencionado sobre la gestión de los servicios en ciudades intermedias de Colombia que, si bien no pueden ser generalizados a todas las ciudades del país, muestran de todos modos una serie de rasgos del funcionamiento de las Juntas que sugieren elementos de interpretación útiles para el balance de esta modalidad de participación".

Lo primero que hay que señalar es que las Juntas Directivas de las Empresas de Servicios constituyen el escenario más importante de la gestión, toda vez que allí se toman las decisiones fundamentales en materia de definición de políticas, programas y proyectos, financiamiento de obras, administración de los servicios y control de su prestación.

Su composición es tripartita: un tercio de

sus miembros actúan en representación de la Administración municipal, un tercio en representación del Concejo Municipal y un tercio a nombre de los usuarios²⁶. Pues bien, lo que se observó en los casos estudiados es que el peso de los distintos actores en ese escenario es desigual. Los representantes de los usuarios juegan un papel pasivo. Aparecen como "convidados de piedra" en la mayor parte de las sesiones. No demuestran tener propuestas para el manejo de los servicios y, por tanto, su iniciativa es prácticamente nula a la hora de definir políticas y programas de acción.

Dos razones explican esta situación: de un lado, la baja calificación técnica de quienes asisten a la Junta. Se trata generalmente de líderes de base y muy excepcionalmente de profesionales conocedores de los aspectos técnicos de la prestación de los servicios²⁷. En esas circunstancias, el estudio de proyectos con un componente técnico significativo queda en manos de quienes en la Junta tienen la calificación apropiada, mientras que los usuarios quedan relegados a un segundo plano.

El otro factor es la baja representatividad de los miembros de las Juntas con respecto a la base social cuyos intereses se supone que representan. En Santander de Quilichao la selección de los representantes de los usuarios

26 En Medellín los pobladores de algunos barrios de estrato bajo crearon una liga de usuarios con cobertura supra-barrial y presentaron sus candidatos a la Junta Directiva de las Empresas Públicas de la ciudad. En términos de facturación lograron reunir un número de recibos de pago cuya suma representó el segundo monto entre las candidaturas presentadas. Sin embargo, el Alcalde no los tuvo en cuenta y nombró a representantes de otros sectores que, incluso, habían presentado montos de facturación inferiores. Ello motivó una protesta de parte de los perjudicados y una demanda en contra de la reglamentación que surtió efecto pues el Consejo de Estado suspendió posteriormente los artículos del Decreto 700 de 1987 relativos al mecanismo de designación de los representantes de los usuarios por el Alcalde.

27 El estudio, realizado en Santander de Quilichao y Armenia entre 1991 y 1993, tenía como objetivo analizar las modalidades de gestión de los servicios de acueducto, alcantarillado y recolección de residuos sólidos en esas ciudades. Por modalidades de gestión se entiende las distintas formas de organización y manejo de los recursos de los cuales disponen las

autoridades municipales para definir, diseñar, ejecutar y evaluar los planes y programas relativos a la prestación de los servicios. Más concretamente, se buscó caracterizar la gestión local de los servicios desde el punto de vista de la relación entre los agentes públicos, los empresarios y los actores sociales y políticos, así como la capacidad técnica, financiera y administrativa de las municipalidades para dar respuesta adecuada a las demandas ciudadanas.

28 Participa, además, el Gerente de las empresas con voz pero sin voto.

29 En Santander, los representantes de los usuarios escogidos por el Alcalde pertenecían a la Asociación de Amigos de EMQUILICHAO y a la Liga de Usuarios. La primera era una organización en la que participaban principalmente notables de la ciudad. La segunda era una organización de líderes de base. Ambas organizaciones se encontraban inactivas en el momento de realizar el estudio. En Armenia, los usuarios representaban, uno a la Liga Municipal de Usuarios, organización de base popular, y otro a la Cámara de Comercio.

obedeció a un criterio de cuota política. En Armenia, aunque uno de los representantes fue seleccionado al tenor de lo dispuesto en la reglamentación respectiva, el otro fue escogido por un Alcalde anterior como parte de una negociación política. Incluso, el representante elegido legalmente mediante el mecanismo de facturación actúa -según su propio testimonio- más a título individual que como representante del gremio que lo candidatizó. En esas circunstancias, los usuarios miembros de las Juntas no son portadores de las inquietudes y demandas de la población, ni siquiera de las organizaciones a las que representan, sino que actúan individualmente o, a lo sumo, en representación de intereses políticos particulares. De hecho, las organizaciones no operan como tales. Son "cascarones vacíos", creados para fines coyunturales, pero que no tienen ninguna permanencia ni presencia como aglutinadoras de intereses sociales. Ello, por supuesto, le resta a los representantes fuerza en la Junta, pues no existe claramente una base social de apoyo a sus iniciativas y opiniones.

Los representantes del Concejo Municipal, que indirectamente lo son también de la población, presentan un perfil similar. La nueva Constitución prohíbe la participación directa de los Concejales en cualquier Junta Directiva, a fin de evitar riesgos de corrupción y manejos venales. En consecuencia, el Concejo designa dos personas no Concejales en su representación. En Armenia esta designación estuvo marcada por un criterio exclusivamente político, aunque uno de los representantes fue escogido teniendo en cuenta también su perfil profesional como Ingeniero. En Santander, durante un tiempo no hubo representación del Concejo debido a disputas políticas internas y

***La Junta es para ellos
un escenario de
negociación de cuotas
burocráticas o de orientación
de los proyectos hacia
aquellos grupos
sociales en los que se
concentra el caudal
electoral de los jefes
políticos a los cuales
representan***

con el Alcalde, que impidieron un acuerdo al respecto. Recientemente se ha normalizado la situación

Lo que se observa en ambos casos es que el criterio político sigue dominando como base de su actuación en la Junta, por encima de la consideración de los intereses colectivos. La Junta es para ellos un escenario de negociación de cuotas burocráticas o de orientación de los proyectos hacia aquellos grupos sociales en los que se concentra el caudal electoral de los jefes políticos a los cuales representan³⁰.

Muy distinto es el papel que juegan en la Junta el Gerente de las Empresas y el Alcalde. El primero actúa como un agente técnico-empresarial, encargado de administrar los servicios y de garantizar una buena operación de los mismos. En ambas ciudades, el Gerente actúa como "mano derecha" del Alcalde en cuanto le proporciona la base técnica (estudios, planes y programas, diseños, etc.) para la toma de decisiones en la Junta. El criterio central es la eficiencia en el manejo de los recursos y la eficacia en la prestación del servicio. Tiene, por tanto, una gran cuota de iniciativa, apoyado por su equipo técnico, y un alto grado de incidencia en las decisiones finales.

El Alcalde, por su parte, marca la pauta

30 En Colombia la atomización de los partidos y el sentido caudillista que tradicionalmente ha primado en el ejercicio de la política ha llevado a que la representación del Concejo en las Juntas Municipales se convierta en representación de los concejales, en función de los acuerdos entre estos últimos sobre la repartición de las Juntas como cuotas políticas. No es, pues, una representación global sino de carácter particularista.

tanto en las directrices políticas como en las decisiones que se toman en la Junta. Como primera autoridad de la ciudad, elegido por voto popular, tiene un alto grado de incidencia en ella. Con base en las propuestas elaboradas por la Gerencia, formula iniciativas y tiene un gran peso en la definición de programas y proyectos.

Este es, pues, un escenario de relaciones asimétricas. El Alcalde y el Gerente juegan un papel de liderazgo en la Junta y prácticamente controlan las decisiones que allí se toman. Monopolizan la iniciativa y la capacidad decisoria de la Junta e imponen casi que "sin resistencia" su criterio sobre los restantes miembros. Los representantes del Concejo y de los usuarios contribuyen a ese tipo de relación y terminan siendo "aprobadores" de lo que el

***la población no acude
a sus representantes
en la Junta para canalizar
sus inquietudes y demandas,
sino que se dirige
directamente a las
autoridades locales
para resolver
los problemas de servicios
que la afectan.***

Alcalde y el Gerente de la Empresa definan como políticas para el manejo de los servicios.

El resultado de esta situación es que la población no acude a sus representantes en la Junta para canalizar sus inquietudes y demandas, sino que se dirige directamente a las autoridades locales para resolver los problemas de servicios que la afectan. En otras palabras, desestiman la validez de esta forma de participación y acuden a otras como la participación reivindicativa a través de la protesta di-

recta, o la sustantiva a través de mecanismos más informales, o simplemente hacen uso de la iniciativa individual para resolver sus problemas.

El comportamiento de los actores dentro de la Junta Directiva de las Empresas de servicios no es gratuito. Se enmarca dentro de una lógica que inspira la gestión de los servicios prestados por las empresas en ambas ciudades, que denominaremos "lógica de gestión empresarial". Esta se apoya en una racionalidad técnica según la cual el manejo de los servicios debe llevarse a cabo a partir de criterios de eficiencia y eficacia y no de representación o acumulación política. Por lo tanto, los componentes técnicos de la gestión ocupan un lugar prioritario frente a los componentes políticos. Así, los actores dominantes en la elaboración de políticas, la planificación, la toma de decisiones y la operación del servicio son actores institucionales (técnicos y burocráticos). Los actores políticos y sociales se subordinan a su lógica empresarial. El Alcalde puede jugar -como de hecho ocurre- un rol central en la toma de decisiones, pero siempre acogiéndose a parámetros técnicos que el Gerente de la Empresa y su equipo le brindan.

En ese contexto, los actores sociales quedan relegados a un segundo plano, bien como beneficiarios de la operación de los servicios, bien como colaboradores, incluso como observadores, de la toma de decisiones en la Junta. La participación en esta perspectiva es admitida como una forma institucional de representación, pero vista siempre como un elemento más que ayuda a consolidar la racionalidad técnica dominante. En otras palabras, es aceptada como un ingrediente más del consenso en torno a la orientación de la gestión

Incluso, se admite la existencia de distintas modalidades de participación, no solamente la representación de los usuarios en la Junta Directiva de las Empresas. En las ciudades analizadas operan otras formas, siempre y cuando no riñan con la modalidad de gestión vigente. Más aún, se comprobó que los Alcal-

des, los Gerentes de las Empresas y algunos funcionarios jerárquicos abrieron en esas ciudades otros canales más informales para que la población expresara sus inquietudes, reclamos e iniciativas (participación reivindicativa) y para concertar soluciones rápidas a problemas de operación de los servicios (participación sustantiva), o bien para negociar las formas de intervención ciudadana en la ejecución de determinadas tareas (participación instrumental). Para decirlo de otra forma, la representación de los usuarios, la opinión ciudadana y la concertación son estimuladas siempre y cuando contribuyan al logro de los objetivos de eficiencia y eficacia. No son valoradas como un fin en sí, sino como medio para fortalecer la modalidad de gestión

Se entiende por qué hemos llamado "formal" a este tipo de participación. Su núcleo es la representación de los usuarios de los servicios en canales institucionales reglamentados por la ley. No interesa tanto el papel que jueguen los usuarios, sino el hecho mismo de que estén representados, independientemente de que sean o no protagonistas en el escenario. En otras palabras, interesa más la forma que el contenido. Este último depende de la capacidad de los representantes de incidir en las decisiones. Lo que ha demostrado la experiencia, por lo menos en las ciudades examinadas, es que dicha capacidad es baja, especialmente cuando los representantes provienen de organizaciones de base popular.

D. La Participación Sustantiva

Las formas de participación hasta ahora examinadas tienen un núcleo central que las diferencia entre sí: la reivindicativa apunta fundamentalmente a los procesos de movilización ciudadana para presionar al Estado en torno a una demanda concreta en materia de servicios. Por su parte, la participación instru-

mental denota esencialmente el carácter utilitario del proceso, especialmente de parte del Estado, interesado en promover procesos participativos que encajen dentro de sus líneas de acción. Finalmente, la participación formal se caracteriza esencialmente por el interés de quienes la promueven de cumplir con un requisito de representación en instancias creadas por la ley.

A diferencia de todas ellas, la participación sustantiva se define como el conjunto de procedimientos utilizados, tanto por la ciuda-

***..la participación
instrumental denota
esencialmente el carácter
utilitario del proceso,
especialmente de parte
del Estado, interesado
en promover procesos
participativos que
encajen dentro de sus
líneas de acción***

danía como por el Estado, para enfrentar las carencias y necesidades de la población en materia de SPD y emprender las acciones necesarias, compartidas o no, para satisfacerlas de manera efectiva.

Es necesario indicar que la iniciativa en este caso puede provenir de la ciudadanía o del propio Estado, el cual diseña y realiza sus programas en materia de SPD con participación ciudadana. Un ejemplo interesante al respecto es el de la ciudad de Cali. Allí el gobierno local ha desarrollado en los últimos años "un conjunto de acciones de acercamiento a la comunidad con el propósito de informarse acerca de sus necesidades más sentidas y de llegar a acuerdos para resolver problemas de

31 Nos referimos especialmente a las Administraciones de Carlos H. Trujillo, Germán Villegas y Rodrigo Guerrero.

muy distinta índole, particularmente en el campo de los SPD. Entre los mecanismos generados por la Administración Municipal están las instancias creadas por EMCALI para llegar al usuario, la instauración de espacios de concertación entre la administración y la comunidad, tales como los Consejos de Gobierno Comunitarios y los Comités Intersectoriales; la firma de acuerdos sobre las obras que la Administración habrá de ejecutar en cada Comuna (Acuerdo Comunitario), el establecimiento de sistemas de información y educación a los usuarios de servicios públicos, el diseño y montaje de sistemas de participación en la fiscalización de la gestión pública, etc.

La Empresa de Servicios de la ciudad (EMCALI) ha venido creando un conjunto de espacios de acercamiento al usuario a través de los cuales pretende capacitar y concientizar a la comunidad sobre aspectos relacionados con el manejo de los servicios, la protección del ambiente (arborización, programas de reciclaje, campañas de recolección de basura, educación ambiental y conservación de las cuencas hidrográficas), el uso racional del agua y la energía, etc. También ha desarrollado progra-

mas de asesoramiento a los usuarios para el financiamiento de obras a través de tres formas: fondo de redes, autoconstrucción de obras de servicios públicos con trabajo comunitario y valorización

Los Consejos de Gobierno Comunitarios, realizados en las distintas comunas y corregimientos de Cali, se han convertido también en espacios donde los usuarios tienen la posibilidad de presentar sus quejas, demandas y propuestas en materia de servicios. En estos escenarios la ciudadanía, una vez detectados los problemas, tiene la ocasión de llegar a acuerdos concretos con la Administración Municipal, identificar las soluciones y acceder a la información sobre la gestión de los servicios; en algunos casos, se llega a consensos sobre las vías de resolución con participación de la comunidad y de las entidades municipales.

Estas "infraestructuras participativas" promueven, facilitan y orientan la participación para que la ciudadanía juegue un papel más directo y sustantivo en la gestión de los servicios. De hecho, han posibilitado procesos autogestionarios o de cogestión en varias ciudades. En Armenia, por ejemplo, a iniciativa de las Empresas Públicas, se optó por contratar a las Juntas de Acción Comunal para que realizaran el barrido de las calles. Esta modalidad permitió brindar trabajo a la comunidad, garantizó una labor más eficiente y, sobre todo, contribuyó a que las calles se mantuvieran limpias. Al mismo tiempo los usuarios empezaron a ejercer labores de fiscalización de este trabajo y la Empresa logró disminuir los costos de prestación del servicio.

De otra parte, ante la ausencia de un programa de reciclaje en Armenia y la necesidad sentida de la comunidad por implantarlo se generaron una serie de iniciativas de la ciudadanía, del sindicato de las Empresas, del sector privado y de algunos políticos para implantar un sistema de reciclaje. Esta iniciativa produjo un llamado de atención a las autoridades e hizo posible que estas últimas tomaran conciencia

***Los Consejos
de Gobierno Comunitarios,
realizados en las
distintas comunas
y corregimientos de Cali,
se han convertido
también en espacios donde
los usuarios tienen la
posibilidad de presentar
sus quejas, demandas
y propuestas en materia
de servicios.***

El estudio sobre gestión de los servicios en ciudades intermedias permitió comprobar que a medida que la gestión se acerca más a un modelo de "control político", menor es la probabilidad de que la población pueda participar en las decisiones

de la importancia de contar con dicho sistema".

Son muchos los casos en Colombia en los que se observa un papel vital de los usuarios en la solución definitiva o parcial de sus problemas. Por ejemplo, en la construcción de acueductos comunitarios, en campañas de protección de cuencas hidrográficas y de deterioro ambiental, en procesos educativos para la racionalización de los recursos de energía y agua potable, etc.

Es claro que la participación sustantiva se perfila como una forma de intervención ciuda-

daña con un alto potencial en la gestión de los servicios públicos. De hecho, la multiplicidad de canales de participación existentes (formales e informales), la concientización y educación de la ciudadanía sobre el papel como gestores y fiscalizadores de la gestión y la apertura de los entes estatales a la participación aparecen como condiciones propicias para impulsar un rol más protagónico de los usuarios en la gestión de los servicios". Lo importante, sin embargo, de esta modalidad participativa es su papel como instrumento democratizador de la gestión de los servicios, no solo en el sentido de posibilitar la participación ciudadana, sino de encauzar la acción estatal hacia los principales núcleos de necesidades de la población que exigen la intervención estatal. En otras palabras, acerca los usuarios al Estado, pero además hace posible que la acción de este último sea mucho más eficaz en la atención de las necesidades sociales.

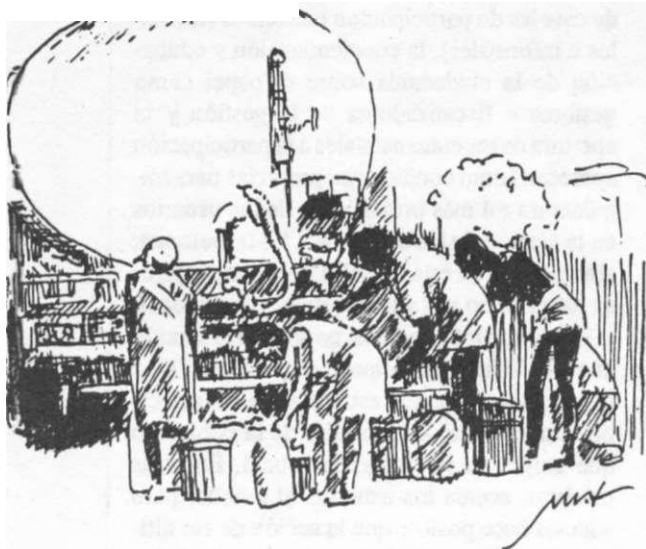
4. La no Participación

Existen también circunstancias en las que, en virtud de la orientación dada a la gestión de los servicios, la participación brilla por su ausencia. El estudio sobre gestión de los servicios en ciudades intermedias permitió comprobar que a medida que la gestión se acerca más a un modelo de "control político", menor es la probabilidad de que la población pueda participar en las decisiones.

Se entiende por "modelo de control político" aquél que se rige fundamentalmente por una racionalidad cuyo eje es la búsqueda de formas de acumulación política por parte de las autoridades locales, los agentes decisores o los intermediarios partidistas. No riñe este modo necesariamente con principios tecnocráticos de organización del servicio, pero busca subordinarlos de manera que no interfieran en el cálculo político que generalmente está presente en la toma de decisiones. Estas últimas deben reportar un rendimiento político, independientemente de que satisfagan una necesidad de la población o impliquen un uso no

32 El Gerente de la EPA (Empresas Públicas de Armenia) señaló en una entrevista que la administración era conciente de la importancia de establecer un sistema de reciclaje, incluso contaba con diferentes propuestas. Sin embargo, afirmó que "el programa de reciclaje se nos ha quedado en el tintero". VELASQUEZ Fabio, GONZÁLEZ Esperanza, MUÑOZ, María Teresa y QUINTANA María Fernanda, **La Gestión Local de los Servicios Públicos en Armenia**, Cali, Foro Nacional por Colombia, 1992.

33 Aquí hay que hacer referencia a los múltiples canales de participación a nivel local introducidos por la Constitución del 91 y sus desarrollos legislativos, que pueden enriquecer la participación sustantiva. Para citar un ejemplo, la consulta municipal y el referendo constituyen mecanismos de participación amplia en la toma de decisiones, con carácter compulsivo para el Alcalde y los Gerentes de Empresas, pues son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades locales.



eficiente de los recursos.

Los actores políticos, y en particular el Alcalde, juegan un papel central como agentes decisores y como orientadores de la gestión, no solamente en el momento de adoptar políticas sino también en las fases de ejecución y operación del servicio. Son ellos quienes ejercen el control global sobre el proceso. A diferencia del modelo basado en una lógica empresarial, los actores técnicos y la burocracia, si bien son tenidos en cuenta como fuentes de información, no pesan demasiado a la hora de las decisiones. Aparecen en ese sentido subordinados a los actores políticos. Las acciones, en consecuencia, contienen un menor ingrediente de planificación y responden más bien a las exigencias rutinarias que se derivan de la atención a la población.

La introducción de la variable política en decisiones que son eminentemente técnicas introduce un sesgo que tiene efectos sobre la prestación del servicio: la cobertura, tanto cuantitativa como cualitativa, tiende a ser baja

o apenas aceptable y la cuestión de la extensión de redes y de las nuevas coberturas no aparece dentro de la agenda de preocupaciones prioritarias de los agentes decisores, salvo si representan un rédito político. Generalmente, la incorporación de nuevos usuarios al sistema es el producto del funcionamiento de redes clientelares más que de una concepción del carácter público del servicio. A lo sumo, aparecen trazos de políticas asistencialistas que nunca llegan a tener demasiado peso.

El modelo tiende también a ser cerrado desde el punto de vista de la toma de decisiones. Ello significa que, desde la óptica de las relaciones entre la administración municipal y la sociedad local, los puntos de contacto se dan o bien por la vía de las redes clientelistas o bien, excepcionalmente, a partir de la iniciativa de ciudadanos o de organizaciones interesados en hacer un reclamo o de solicitar una acción concreta de la municipalidad en su barrio. En el caso de las redes clientelistas, los procesos participativos autónomos son escasos. Hay más bien una cierta instrumentación de las necesidades sociales en función de intereses políticos particulares. En cuanto a las iniciativas ciudadanas, una vez satisfechas o negociadas, dejan de existir y no conducen a una interlocución permanente con la municipalidad. Por eso, los actores sociales se definen básicamente como beneficiarios de un servicio y no tanto como productores o fiscalizadores del mismo.

Esta lógica de gestión tiende a imponerse cuando los servicios no son prestados por una empresa descentralizada, sino por alguna dependencia de la administración municipal. Es lo que ocurre en muchos municipios y ciudades pequeñas del país que prestan directamente algunos servicios. En Santander de Quilichao, por ejemplo, la Secretaría Municipal de Obras Públicas es la encargada de prestar el servicio de recolección de basuras y limpieza urbana. Aunque algunos funcionarios intentaron mejorar la calidad del servicio y darle mayor jerarquía dentro de las preocupaciones

***La intervención
ciudadana, especialmente
a través de las modalidades
instrumental y sustantiva,
y parcialmente de la formal,
ha contribuido
sin duda a que los
municipios sean más
eficaces y eficientes
en la gestión de los
servicios públicos***

de la Administración municipal³⁴, nunca fue posible ir más allá de las actividades rutinarias de recoger la basura y tirarla en un basurero público sin ningún tipo de tratamiento. El Alcalde siempre mantuvo el control sobre las decisiones relacionadas con el servicio y nunca le **dio** a la población la oportunidad de concertar de manera sistemática y permanente las políticas y los programas relacionados con el aseo urbano.

Lo que se observa en esos casos es que no existe autonomía de los responsables del servicio para definir políticas y para tomar decisiones, sino una dependencia directa y jerár-

34 Incluso uno de los Secretarios de Obras Públicas planteó la propuesta de trasladar el servicio a EMQUILICHAO, la empresa que tiene a cargo los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad. Esa posibilidad no fue contemplada por el Alcalde.

35 No significa ello que esa lógica no aparezca en algunas empresas de servicios. Los casos ya citados de Barranquilla y Bogotá pueden ser un buen ejemplo de cómo la corrupción y las relaciones de clientela puede penetrar también estos escenarios. También pueden darse casos en los cuales la gestión de los servicios por una dependencia de la administración municipal se acoge a criterios "empresariales" de eficiencia y eficacia y a postulados de participación ciudadana. Ello ha sucedido en Colombia en algunos municipios en los cuales el Alcalde ha querido innovar los términos de la gestión en un sentido de eficiencia y democracia y esa ha sido la norma para el desempeño de su aparato administrativo.

quica con respecto al Alcalde y al Concejo Municipal. Además, la participación ciudadana no encuentra posibilidades de convertirse en ingrediente de la gestión, pues no existen instancias ni formales ni informales a través de las cuales se exprese la voz de los usuarios. Así, relegados a un plano marginal los actores institucionales (técnicos y funcionarios ejecutores) y los actores sociales, queda abierta la puerta al protagonismo de los actores políticos, los cuales, en su afán de acumular políticamente, orientan la gestión en sentido más particularista, más rutinario y más funcional a sus intereses".

5. Consideraciones Finales

Hemos presentado cuatro modalidades de participación -podrían ser más o ser clasificadas de otra forma- que, a nuestro juicio, copan el panorama de lo que ha sido la reciente experiencia de intervención ciudadana en la gestión de los servicios en Colombia. Las cuatro se han desarrollado en diferentes momentos y con diversos grados de intensidad. Sería por tanto difícil responder cuál de ellas ha sido más importante hasta ahora. Además, dicha importancia debe ser medida en relación con parámetros muy concretos. En ese sentido, es posible intentar un balance de su impacto sobre tres aspectos fundamentales del actual proceso de descentralización en Colombia, a saber, el aumento de la capacidad de gestión de los municipios, el mejoramiento de los servicios y la democratización de la gestión.

El primer punto se refiere a qué tanto las distintas formas de participación en la gestión han permitido a las empresas y a los municipios cualificar el manejo que hacen de los recursos de los cuales disponen (humanos, financieros, técnicos, administrativos, etc.) para prestar más y mejores servicios. La respuesta tiene que ser en este caso afirmativa. La intervención ciudadana, especialmente a través de las modalidades instrumental y sustantiva, y parcialmente de la formal, ha contribuido sin duda a que los municipios sean más eficaces y

eficientes en la gestión de los servicios. Los acuerdos con grupos comunitarios o con organizaciones para realizar tareas conjuntas implican, como ya se vio, disminuir costos de producción de los servicios y realizar tareas que de otra manera no necesariamente serían llevadas a cabo. Por su parte, el incremento de la participación ciudadana en la toma de decisiones, sea a través de mecanismos informales o de los canales institucionales existentes, constituye no solamente una oportunidad para co-gestionar los servicios, sino también para que la población fiscalice la gestión. Ello constituye, por supuesto, un nuevo e importante elemento de control a partir del cual las Empresas y en general la administración local tienen que mejorar su desempeño.

En cuanto al mejoramiento de los servicios en cantidad y calidad, la respuesta es más compleja. Las estadísticas muestran en general que los niveles de cobertura de los SPD han aumentado en la mayor parte de los municipios colombianos. Igualmente, hay un esfuerzo por planificar mejor su prestación, particularmente cuando son administrados por empresas descentralizadas, lo cual redundará en una mejor calidad de los servicios. Obviamente, no puede decirse que ese resultado haya sido el producto exclusivo de la participación ciudadana. En él han intervenido muchos otros factores, entre los que hay que considerar la voluntad política de algunas autoridades locales, la mayor disponibilidad de recursos para inversión por parte de los municipios, el aumento de la capacidad de gestión, la definición de políticas nacionales sobre la materia, etc.

Pero, si bien la participación no es la única responsable de ese logro, sí ha contribuido parcialmente a su consecución a través de todas sus modalidades. La protesta y el reclamo por más y mejores servicios ha concluido en muchas ocasiones en negociaciones con entes locales, regionales y nacionales para la extensión de una red, para la revisión de las tarifas o para el mejoramiento de la calidad del servicio. La realización de algunas tareas por

parte de comunidades locales a nivel de barrio o cuadra ha redundado en importantes incrementos de cobertura para zonas marginadas de las ciudades o en el mejoramiento de la calidad de los servicios (frecuencias en la recolección de basuras, reducción de cortes de energía o de agua, limpieza de calles, mejor alumbrado público, etc.).

Algo parecido puede decirse de las formas sustantivas de participación. La multiplicación de los espacios de concertación entre el gobierno local y la ciudadanía ha permitido al primero conocer las inquietudes y propuestas de la gente en materia de servicios y a la segunda intervenir más directamente en la solución de problemas de su vecindad (canalización de aguas lluvias, solución a inundaciones, extensión de redes, etc.). Quizás la modalidad que menos influencia ha tenido es la formal, a pesar de que potencialmente sería una de las vías más expeditas para incidir en las decisiones sobre la gestión de los servicios. En un buen número de ciudades del país el modelo de gestión que las Empresas han desarrollado ha posibilitado una mejora en la prestación de

***La multiplicación
de los espacios de
concertación entre el
gobierno local y
la ciudadanía ha permitido
al primero conocer
las inquietudes y
propuestas de la gente
en materia
de servicios y a la
segunda intervenir más
directamente en la
solución de problemas de su
vecindad***

los servicios³⁶. Pero, como hemos visto, el papel de los actores sociales en la Junta Directiva de las empresas tiende a ser secundario y se desdibuja ante el protagonismo de los restantes actores. Lógicamente, si los representantes de los usuarios tuvieran una mayor capacidad de ingerencia en las decisiones, esta sería una modalidad estratégica para mejorar los servicios y, por ende, la calidad de vida de la población

Finalmente, en lo que respecta a la democratización de la gestión, puede afirmarse que la participación ha jugado un papel relevante en esa dirección. Por democratización de la gestión debe entenderse no solo que ella esté respaldada por un gobierno representativo, legítimamente elegido, sino además que las decisiones, en este caso sobre la prestación de los servicios, tienen un carácter universalista y apuntan a favorecer a quienes más necesitan de la acción del Estado; que, además, son transparentes y están sometidas al control institucional y ciudadano; y, finalmente, que las instancias decisorias propician un vínculo con la población de tal manera que ésta puede expresar sus iniciativas y actuar como interlocutora del Estado en la búsqueda conjunta de soluciones a sus problemas y demandas.

La multiplicación de vías, de formas, de canales y de espacios de participación ha hecho posible en estos años que algunos sectores de la población se involucren en el manejo de los asuntos públicos, que negocien con el Estado, que participen en la realización de algunas tareas de prestación de los servicios y que las decisiones tengan un componente menos particularista y más universal, es decir, que sean tomadas en función del interés común o de los sectores más desprotegidos y no de

***Que los usuarios participen
en las Juntas directivas
de las empresas,
sean o no protagonistas
en ese escenario,
implica de por sí un cambio
importante con respecto
al pasado***

aspiraciones particulares o corporativas. Para citar solamente un ejemplo, en Cali el gasto público ha sido un instrumento de redistribución del ingreso en los últimos años. Un buen porcentaje de la inversión ha estado orientada hacia las zonas más pobres de la ciudad. Y ese puede ser el caso en otras ciudades del país.

Cosa parecida puede decirse de la transparencia y el control de la gestión. Que los usuarios participen en las Juntas directivas de las empresas, sean o no protagonistas en ese escenario, implica de por sí un cambio importante con respecto al pasado. Anteriormente, la gestión estaba en manos únicamente de los actores políticos y de la burocracia local. La transparencia no era propiamente una de las características de ese tipo de gestión. Por eso florecieron en muchos municipios la corrupción y la ineficiencia en el gasto público y en la prestación de los servicios. Ahora existe un nuevo actor que no solamente participa activa o pasivamente en las decisiones, sino que puede, por lo menos, vigilar su cumplimiento. Igual cosa ocurre con las otras formas de participación. La negociación directa, la lucha reivindicativa, la fiscalización de la gestión y la participación en tareas crean nuevos escenarios de relación entre la sociedad y el Estado que obligan a este último a ser más responsable en sus acciones y a dar cuenta de su desempeño.

Sin embargo, no es conveniente en esta materia pecar de optimismo. Para ser realistas

³⁶ No significa ello que todas las empresas, por ser tales, garantizan una buena prestación. Basta citar los casos de Barranquilla hace pocos años y de las Empresas de Bogotá para convencerse de que para una buena gestión se requiere algo más que el status de empresa; se necesita erradicar el clientelismo y la corrupción y poner en marcha modelos de gestión que combinen eficiencia, eficacia y democracia

hay que colocar estos logros en una perspectiva mayor que permita ver hasta dónde realmente ha logrado llegar esta ola de participación y cuáles son sus límites. En efecto, si bien ha existido una legislación sobre participación de la población en la fiscalización y gestión de los servicios y en distintos lugares del país se han desarrollado las modalidades de participación a las que hemos hecho referencia, también es cierto que en un número no despreciable de ciudades y municipios esa participación no ha tenido lugar o ha aparecido de manera excepcional y esporádica y no como ingrediente permanente y buscado de la gestión de los servicios.

Más aún, existen actores, tanto políticos como institucionales, que no miran con buenos ojos la intervención ciudadana, bien sea porque tienen la idea de que el pueblo no tiene educación y debe simplemente ser gobernado, bien porque poseen una noción tradicional de la democracia según la cual ésta se agota en la elección de alcaldes y concejales, o bien porque su concepción de la gestión responde a un modelo clientelista, en el que lo importante es

mantener redes clientelares cautivas y leales como base para la acumulación política, o a un modelo tecnocrático según el cual las decisiones de gestión deben ser confiadas únicamente a quienes poseen el saber técnico apropiado para tomarlas. Desde cualquiera de esas ópticas la conducta que se desprende es de desconocimiento de la participación, de indiferencia frente a ella o, incluso, de esfuerzo por limitar su alcance³⁷.

En el campo de los actores sociales también hay quienes mantienen esta actitud anti-participación. Se trata de sectores que no conocen los mecanismos existentes, o que están fuertemente vinculados a redes clientelistas y logran resolver parcialmente sus necesidades de servicios por la vía de la lealtad a intermediarios políticos, o simplemente que no tienen ningún sentido de lo público (entendido como el ámbito del interés común que trasciende los intereses particulares) ni se interesan por el manejo de lo público, es decir, por la política.

En otras palabras, si bien ha habido un avance en materia de democratización de la gestión de los servicios, no solamente desde el punto de vista del marco jurídico-institucional, sino de las conductas mismas de ciertos sectores sociales y políticos, hay que reconocer que existen actores que aún se encuentran muy lejos de acogerse a los términos de una racionalidad democrática que vaya más allá de la noción tradicional de elegir periódicamente las autoridades locales. Así, el problema de la participación en la gestión de los servicios no es tanto de proyecto o de marco normativo. Es fundamentalmente de actores. Hay en este terreno, como en muchos otros de la vida del



37 Esta última opción, la de limitar el alcance de la participación cuando ésta es prácticamente inevitable, es frecuente entre sectores políticos tradicionales que ven en la irrupción de nuevos actores sociales en la escena pública una amenaza para su hegemonía. En Armenia, por ejemplo, un dirigente político afirmó en una entrevista que cuando se hizo la convocatoria para la elección de Juntas Administradoras Locales su grupo definió una estrategia: colocar "fichas" de su organización en las distintas Juntas a fin de neutralizar la acción de estas últimas.

Cambia entonces el marco legal para la participación formal, pero no están cerradas las puertas para que las otras modalidades sigan ganando terreno en favor de la democratización de la gestión y, en últimas, de un mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos

país, una brecha muy grande entre la norma y la realidad. Y no por la concepción misma de las normas, aunque todas ellas están sujetas a cambios que las hagan mejores y más adecuadas a la realidad. Es básicamente porque los actores que sirven de soporte a un proyecto democrático siguen siendo minoritarios y una gran masa de ciudadanos permanecen indiferentes ante las posibilidades que puede brindar cualquiera de las formas de participación aquí examinadas.

Esto significa que la posibilidad de que la participación se implante como un componente de la gestión de los servicios depende esencialmente de que haya actores interesados en ella. Y, más concretamente, que la dirigencia social y política tome conciencia de que esta es una vía que no solamente legitima la gestión, sino que la puede hacer más eficiente y

eficaz. Lo que queda claro de los estudios realizados al respecto, es que la gestión depende mucho de la orientación que le den el Alcalde y su equipo de gobierno. Puede haber normas que propicien la participación, pero si el alcalde de turno no se interesa por orientar su gestión al tenor de dichas normas, poco efecto tendrán estas últimas para propiciar la participación ciudadana. Incluso puede haber actores sociales que presionen por ese tipo de conductas y que desarrollen formas reivindicativas de participación. Pero, si no existe de parte de los alcaldes la orientación hacia una gestión democrática, difícilmente se desarrollarán otras modalidades de intervención ciudadana pues ella dependen del funcionamiento de canales institucionales o de acuerdos explícitos entre el gobierno local y la sociedad.

El Congreso de la República expidió la Ley 142/94 la cual cambia sustancialmente las reglas de juego del funcionamiento de los servicios y de la participación ciudadana. Se abre, entonces, una nueva etapa en la que la organización de la ciudadanía para constituir los Comités de Vigilancia de la gestión de los servicios será clave. El acento de la nueva norma es la fiscalización. Ya no se trata de participar en las Juntas Directivas de las Empresas, sino de velar por que éstas cumplan la ley y presten un buen servicio. Cambia entonces el marco legal para la participación formal, pero no están cerradas las puertas para que las otras modalidades sigan ganando terreno en favor de la democratización de la gestión, en últimas, de un mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Hay allí un gran reto que deben enfrentar ahora los sectores interesados en un proyecto democrático para la vida local.

BIBLIOGRAFIA

- ARNILLAS, Federico et al. (1994), ¿Quién manda a quién? La Gestión de los Servicios Públicos en Ciudades Intermedias. Los casos de Arequipa e Ilo, Lima, Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP).
- COING, Henri (1987), Servicios Urbanos: ¿viejo o nuevo tema?, Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD.
- GAITAN Pilar y MORENO Carlos (1991), Poder Local. Realidad y perspectiva de las descentralización en Colombia, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- GARCÍA, Martha Cecilia (1990), Las Cifras de las luchas cívicas. Cuatrienio Barco 1986-1990, Bogotá, CINEP, *Cuadernos Ocasionales* # 62.
- LÓPEZ, William (1987), "La Protesta Urbana en Colombia", *en Revista Foro*, No. 3.
- PIREZ Pedro y GAMALLO Gustavo (1994), Basura Privada, Servicio Público, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- SANTANA, Pedro (1983), Desarrollo Regional y Paros Cívicos en Colombia, Bogotá, Cinep.
- VELASQUEZ, Fabio (1991), "La Gestión Local en ciudades intermedias de Colombia: Los casos de Cartagena y Santander", en VARIOS, Municipio y Democracia. Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina.
- VELASQUEZ, Fabio (1993), "Descentralización y Gestión Municipal: en busca de una alternativa democrática", *en Boletín Socioeconómico*, # 24-25, CID SE, Universidad del Valle.
- VELASQUEZ Fabio, GONZALEZ Esperanza, CORREA Rosalía y POSSO Jeanny (1989), Gobiernos Locales en ciudades intermedias de Colombia: el caso de Cartagena, Cali, Foro Nacional por Colombia.
- VELASQUEZ Fabio, MUÑOZ María Teresa, GONZALEZ Esperanza y QUINTANA María Fernanda (1992), La Gestión Local de los Servicios Públicos en Armenia, Cali, Foro Nacional por Colombia.
- VELASQUEZ Fabio, GONZALEZ Esperanza y MUÑOZ María Teresa (1993), La Gestión Local de los Servicios Públicos en Ciudades Intermedias de Colombia, Cali, Foro Nacional por Colombia (próxima publicación).
- VELASQUEZ Fabio, GONZALEZ ESPERANZA, y MUÑOZ María Teresa (1993a), La Gestión Local de Servicios Públicos en Santander de Quilichao, Cali, Foro Nacional por Colombia.
- VELASQUEZ Fabio (1994), La Descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas, en ¿Descentralizar en América Latina?, PGU-LAC/ GTZ, Quito