

## MESA 8. PARTICIPACIÓN, DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN

FEDERICO PARRA  
Asesor  
JORGE CORREA  
Sistematizador

### Introducción

El presente documento constituye la sistematización de la reflexión problematización y propuestas desarrolladas por los participantes de la Mesa de Trabajo: “Participación, Democracia y Descentralización” en el marco del proceso de Reflexiones hacia la revisión del POT que adelanta la Facultad de Artes y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia en alianza con el Consejo Territorial de Planeación Distrital. Ésta estructurado en cuatro partes a saber:

La primera parte constituye una introducción al tema y al proceso, la segunda consiste en una reflexión teórica sobre la relación entre las nociones de democracia y participación con miras a politizar la reflexión. La tercera parte recoge la sistematización del tema de participación focalizado en los “centros de interés” que se registraron en fases anteriores a las presentes Mesas de Trabajo en la revisión del POT, este aparte puede entenderse como una caracterización de los procesos de participación actuales. La cuarta parte presenta la metodología propuesta para desarrollar una revisión, casi reconstrucción, del POT desde los procesos sociales y comunitarios que han adelantado propuestas de ordenamiento territorial en la ciudad. La quinta parte resume la experiencia de aplicación de la metodología y remite a un mapa, producto de dicha aplicación, que se ha denominado “Hacia el ordenamiento territorial desde la gestión comunitaria de lo público”.

### 1. Participación y democracia:

#### 1.1. La tensión entre mercado e igualdad.

Para iniciar esta discusión es necesario partir de la afirmación que caracteriza nuestro sistema político como una *democracia delegativa y de mercado*, que marca las posibilidades reales de participación de los ciudadanos y limita su papel y potencialidades al rol que como consumidores o como “carne electoral” puedan desempeñar.

La búsqueda de la expansión de las relaciones de mercado además de la reivindicación de derechos civiles y políticos se fusionaron en el intento de asegurar “la libertad de elección” en todas las dimensiones, se asume entonces que la libertad se circunscribe a la posibilidad de elegir, pero no se trata de una elección ampliamente entendida: la elección como atributo del individuo se soportó sobre la teoría económica de la elección racional, que aparece como un modelo en el cual los comportamientos individuales pueden ser modelados en términos de una función de preferencia, definida por la lógica de maximización de ciertos insumos tales como bienes y servicios, capital humano y capital social.

Pero valga aclarar que esta libertad de postularse como representante en el plano político no tuvo, ni tiene eco en el plano económico, más aún la libertad de elección en el campo político se separa estructuralmente del campo económico; tal separación se materializa en la más grande contradicción de la democracia de mercado, la cual se podría simplificar en el hecho de que mientras la libertad en términos políticos implica la búsqueda de la igualdad entre seres humanos en el marco de los derechos civiles y políticos, la libertad entendida desde la perspectiva económica restringe la anterior gracias a que mediante las relaciones capitalistas de producción "... crea una desigualdad social tan grande que corre la libertad." (Held, 1997: 214).

Es necesario plantear que la libertad es precondition para la participación, la libertad surge de las condiciones de autonomía, la cual como principio en el campo político implica la autodeterminación, la capacidad de deliberar, juzgar, elegir la dirección de la colectividad política, actuar como hacedor de la propia vida, gozar de los mismos derechos y cargar con los mismos deberes en la esfera pública y la privada, todo lo anterior dentro de una estructura de poder legalmente circunscrita que asegura la no afectación de los derechos de los demás.

Por contraste en el contexto económico capitalista se define como la "...libertad de acumular riquezas de forma ilimitada, de organizar la actividad económica en empresas jerárquicamente ordenadas y de hacer de las exigencias del capital los imperativos de la sociedad en su conjunto" (Dahl, 1985 citado por Held 1997: 214).

Esta desigualdad social materializada en la clase social, restringe de entrada las perspectivas de participación de los individuos, estamos frente uno de los principales factores de exclusión y ello reside en el hecho de que *"si las necesidades intermedias no son satisfechas y las personas no pueden participar plenamente en su comunidad política, el potencial para intervenir en la vida pública y la privada quedará cercenado"*. (Held 1997: 292)

## **1.2. Cesión de responsabilidades del Estado Colombiano al mercado y autoritarismo**

El Estado colombiano ha sufrido como nunca en las dos últimas décadas los impactos de las macro políticas neoliberales en la región, lo que en particular ha redundado en la reconversión del carácter del Estado en un regulador de las relaciones económicas. Ello se constata en los procesos de privatización de lo público por un lado, y por otro en la despolitización de la esfera pública mediante la instauración del código amigo/enemigo gracias a la política de seguridad democrática. La historia de este proceso de "privatización" permite leer los intereses y metas que los diferentes gobiernos distritales desde hace mas de 10 años han representado. Permite también leer un modelo de ciudad determinado por el papel económico de Bogotá en la macro región. Este modelo de ciudad materializado en las intervenciones previstas en los diferentes instrumentos de planeación urbana, refleja las tensiones entre el Estado colombiano, el gobierno distrital, las fuerzas económicas globales y los múltiples intereses reflejados en los sectores sociales organizados de la ciudad.

Frente a las teorías de reducción del Estado frente al mercado el caso Colombiano es singular, lejos de reducirse el Estado Colombiano ha acentuado su presencia gracias a las políticas represivas auspiciadas por el programa de seguridad democrática del actual gobierno. Los constantes intentos por generar estados de excepción permiten soportar la siguiente afirmación: nuestro Estado se caracteriza por la preeminencia del poder Ejecutivo y el debilitamiento o cooptación de los poderes legislativo y judicial; razón que de entrada cuestiona su mismo carácter democrático. Por otro lado la lucha contra el terrorismo le ha permitido aumentar el pie de fuerza militar y la expansión de un discurso que tiende a reemplazar el papel de la Constitución Nacional. La división del mundo entre terroristas enemigos del gobierno, y ciudadanos amigos del gobierno se ha convertido en el único código reglamentario que define quién y bajo qué circunstancias tienen derechos. Esta polarización tiene su correlato en la participación, pues exhorta a la censura si no eliminación de cualquier forma de oposición y actúa mediante el miedo.

Paradójicamente el actual gobierno, se ha reducido en su función pública al continuar con la apertura económica y cesión de los bienes públicos y comunes de la nación al capital internacional. Prueba de ello lo representan las políticas energéticas del país (o la ausencia de las mismas), el sistema de asignación de zonas francas, la flexibilización laboral y otras “joyas de la corona”.

Esta tendencia genera singular alarma frente a las políticas de ordenamiento de la ciudad de Bogotá, en tanto estas son parámetro para procesos regionales de ordenamiento, y en tanto materializan, como se dijo anteriormente un modelo de ciudad, adecuado para el flujo masivo del capital, mas no para la calidad de vida de sus habitantes... esta aparentemente irresponsable afirmación se deriva de las constataciones hechas frente a los diferentes procesos sociales territoriales que han denunciado la permanente expulsión de sus territorios gracias a elementos concretos derivados del modelo de ordenamiento de la ciudad. Esta afirmación nos remite también a la pregunta ¿Y qué se puede hacer?

## **2. Caracterización de los problemas asociados a la participación**

El siguiente aparte recoge las reflexiones en torno a los problemas que enfrenta la participación desarrolladas durante la revisión local del POT por parte de varias comunidades.

Uno de los planteamientos más generalizados hace referencia a la falta de información oportuna y de fácil comprensión sobre el POT. Muchas veces los asistentes a escenarios en donde se trata el POT reciben información insuficiente o demasiado especializada, aspectos que limitan las posibilidades de incidencia; además la información es brindada en los mismos escenarios lo cual deja poco tiempo para su revisión minuciosa y detallada.

El lenguaje técnico de los insumos y facilitadores de los espacios de participación institucionales merece su identificación como una problemática específica. Es necesario pedagogizar dichos contenidos, de tal forma que aquello que constituye una intencionalidad política a través de una normativa sea aprehensible como implicaciones y efectos materiales en el territorio.

Se diagnosticó una desmotivación generalizada frente al ejercicio de la participación propuesta desde la institucionalidad, se denuncia la recurrencia de escenarios en los cuales la ciudadanía va a legitimar con su sola presencia las decisiones ya tomadas, lo cual hace de este tipo de participación un simulacro.

Se pide “unicidad” en la representación institucional dado que si bien la Secretaría de Planeación Distrital aparece como referente de tema de ordenamiento territorial, otras secretarías tienen que ver estructuralmente con las decisiones que se toman frente a los territorios, y no comparten a veces las mismas posturas entre sí.

Los canales y mecanismos de la participación institucional deben tener en cuenta las diferencias poblacionales, desde grupos de edad hasta especificidades étnicas, pasando por el género. Así puede adecuar lenguajes y contenidos e incluso generar respuestas específicas a los intereses grupales.

Desde una perspectiva de discriminación positiva, la institucionalidad distrital debe generar las cualificaciones necesarias para que las comunidades organizadas puedan negociar con otros actores, sobretodo el sector privado, quienes constituidos en grupos de presión con más poder, convierten el POT en una herramienta para lograr sus intereses.

El sostenimiento de la participación propuestas desde la institucionalidad debe adquirir un carácter procesual (permanente en el tiempo) reemplazando el carácter eventual que ha caracterizado la revisión del POT. En particular aparece la propuesta de crear y sostener escenarios de permanente formación y deliberación sobre el POT y sus efectos locales y metropolitanos.

Desde una perspectiva de democracia deliberativa y verdadera participación se necesita el concurso de la mayor cantidad de ciudadanos y procesos sociales, a través de metodologías que viabilicen la concertación y la representatividad de las decisiones. Ello exige que los procesos participativos propuestos desde la institucionalidad deban planearse y convocar con los suficientes recursos y anterioridad para asegurar la asistencia informada y la participación incidente.

Dentro de la información que prioriza la participación esta el tema de plusvalías generadas por decisiones públicas, como lo son los instrumentos de planeación del POT, de esta forma los habitantes tienen elementos para exigir y defender sus derechos.

### **3. Gestión comunitaria de lo público**

La primera propuesta, muy difícil de alcanzar en este contexto colombiano consiste en la reconversión del Estado en busca del bienestar de sus ciudadanos. Desarrollemos la siguiente reflexión: “la interferencia social o política contra la autonomía individual sólo se puede justificar cuando un acto (o una omisión) intencionado o no, “daña o perjudica a los demás”; es decir cuando disminuye o erosiona su posibilidad legal de recompartir la autonomía dentro del contexto de la comunidad. (Held 1997: 255); entonces podría

decirse que *si el mercado restringe la autonomía, es pues legítimo que se desarrolle una interferencia social o política en él.*

En otras palabras, si la consolidación de un derecho público democrático es la fundación de la autonomía, y el Estado legal democrático promete protección y seguridad a todas y cada una de las personas que acepten su regulación; entonces el Estado democrático, a diferencia del Estado neoliberal, debe intervenir la economía para prevenir y mitigar las restricciones del mismo sobre la autonomía de los ciudadanos, de tal forma que asegure la satisfacciones de las necesidades intermedias.

La mínima eticidad aquí presentada solo puede tener un correlato en las posibilidades reales de ejercicio de la democracia, y ello nos remite a un modelo de deliberación permanente que involucre a cada uno de los ciudadanos en la toma de decisiones. La democracia deliberativa como modelo tendría su operatividad en lo que a la revisión del POT se refiere en la materialización de escenarios que permitan discutir en los territorios el modelo hegemónico de ordenamiento, y quizás lo más importante, posicionar y contrastar los modelos o propuestas temáticas, poblacionales o territoriales de ordenamiento de los territorios: en últimas, se trataría de constituir una nueva ciudad que articula los intereses de las comunidades en el escenario de “lo público”.

### **3.1. Hacia un mapa del ordenamiento de la ciudad desde los procesos comunitarios.**

Para iniciar esta sección traemos a colación un enfoque desarrollado desde Enda A.L. Esta reflexión sitúa la propuesta de participación que proponemos desde esta mesa ya que relee a los actores comunitarios en su rol de sujetos políticos.

*¿Individuos, colectivos, organizaciones o movimientos? ¿Quiénes interpelan, proponen y participan en las decisiones que determinan el futuro de la ciudad y los territorios?*

Para resolver esta pregunta ENDA A.L. – Colombia parte de la constatación de “...la inequidad y desigualdad en todo sentido derivada de nuestro modelo de desarrollo. Los sectores más afectados y excluidos por esta forma de vida que privilegia la escala productiva de reproducción y acumulación del capital sobre la escala humana, que siendo parte de los circuitos productivos generan procesos organizativos y de gestión para dignificar sus condiciones de vida”. La noción de sectores comunitarios abarca un amplio espectro poblacional en el que pareciese que las constantes solo radicarán en la exclusión de la que son víctimas. *Es precisamente su carácter organizativo como estrategia de solución de problemáticas y transformación de la realidad, lo que lleva a hablar de actores sociales comunitarios hacia su consolidación como sujetos políticos.* Parte entonces por definir que caracteriza a un actor social que consolida su carácter de sujeto político.

Asumimos el modelo de democracia deliberativa como la plataforma de acción ideal de los sujetos en la esfera pública.

Reconocemos la afirmación según la cual los sujetos son construidos en las relaciones de poder. No por ello carecen de poder propio, más aún cuando colectivizan intereses o responden contra los mecanismos de control y dominación.

El carácter político del sujeto exige entonces tener un determinado grado de conciencia sobre su condición determinada por las relaciones de poder, así como su poder de decisión desde lo individual hasta lo colectivo. La auto-concepción como aquel que es sujetado por el sistema pero que tiene subjetividad y que, consciente de las relaciones de poder que se ciernen sobre él, toma decisiones que lo conducen a la búsqueda de emancipación.

El proceso organizativo es un indicador de este carácter “emancipatorio” en la medida en que es expresión de la colectivización de intereses; y la búsqueda de alternativas no desde la institucionalidad y la norma del estado sino desde la respuesta a las necesidades manifiestas en el plano local.

Las organizaciones comunitarias transforman y se transforman en el proceso de acción territorial. Pero es necesario que esta acción conozca la norma (y las instituciones que la ejecutan) que regulariza e incide sobre la configuración del territorio y sus realidades, pues ello les permite releer su acción territorial como respuesta y alternativa a la imposición desde el estado. Esto les convierte en interlocutores propositivos o de control sobre los modelos hegemónicos y potencia su carácter transformador. No se trata pues de actores que comparten únicas visiones, sino de actores que han construido posturas y tienen la disposición a exponerlas y debatirlas.

El reconocimiento de la complejidad territorial y de la articulación de escalas lleva a preocuparse por socializar y someter a debate las posturas con diferentes habitantes y sectores sociales territoriales.

De allí se deriva esta otra característica, la disposición al debate y la deliberación como medio para la concertación de posturas, manejo de la contradicción y posicionamiento como interlocutores válidos frente a otros actores de poder.

Ello conlleva a la proyección eventual de sus acciones en escenarios de decisión”.

De esta forma se hace necesario el reconocimiento de los procesos sociales, en particular aquellos de carácter comunitario, que ligando su experiencia personal a acciones de resistencia han proyectado futuros posibles para su territorio, y ello pasa por su ordenamiento, es imperativo construir un proceso que ordene a la ciudad de la calle hacia la región, es decir de abajo hacia arriba, no de los planes macroeconómicos globales que terminan ordenando los barrios y las manzanas.

#### Una ruta participativa por explorar

La siguiente es una propuesta de ruta metodológica que recoge las reflexiones antes presentadas sobre democracia, participación y posicionamiento de los procesos comunitarios, para desarrollar una profunda y participativa revisión del POT. Esta propuesta parte de la exigencia de informar suficiente y pedagógicamente a la ciudadanía

sobre “lo que se nos viene encima” en tanto transformaciones materiales y simbólicas de la ciudad. Para ello hay que “desglosar” al POT en tantas partes como sea necesario para su comprensión, lo que en otros términos implica abordar los instrumentos de planeación, tanto temáticos como de escala a través de los cuales se materializa el POT. Una vez hecho esto, sugiere reconocer desde el mismo discurso hasta elaboraciones diferentes tales como la cartografía social, las propuestas de las comunidades organizadas frente a su territorio; esto es poner a dialogar la lógica tecnocrática desde la que se ha formulado el POT con la lógica comunitaria que tradicionalmente ha ofrecido resistencia frente a imposiciones de este tipo.

En la mesa de participación hemos tratado de seguir esta ruta como ejercicio piloto, hemos sistematizado los pasos de la siguiente manera:

- Introducción general al POT y a sus instrumentos de planeación
- Identificación de los procesos comunitarios que han desarrollado acciones de denuncia, resistencia y/o propuestas alternativas de ordenamiento del territorio.
- Caracterización de dichas propuesta alternativas. Ejercicios de cartografía social territorializados que desde el saber temático, poblacional o territorial de los colectivos organizados propone el ordenamiento de su territorio.
- Puesta en dialogo de las propuestas territoriales con las propuestas contenidas en los diferentes instrumentos de planeación, entre ellos la reglamentación de las UPZ's, planes zonales, operaciones estratégicas, y las infraestructuras previstas en algunos planes maestros.
- Construcción de un meta relato con los puntos irreconciliables, los puntos en común y propuestas para seguir en el proceso de concertación.

A continuación presentamos el mapa resultado del ejercicio hasta el numeral 3, valga aclarara que este ejercicio se hizo con las organizaciones participantes en la mesa, estamos seguros que hay muchas mas organizaciones que no están representadas en el mapa, así pues la idea es completarlo de tal forma que tengamos una guía de interlocutores con propuestas territoriales para la ciudad; en otras palabras un mapa de la ciudad construida desde la lógica comunitaria.

### Soportes bibliográficos

HELD David, 1997 “La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita” Barcelona, Ed. Paídos

STRANGE Susan, 1996 (2001 edición traducida al español). “La retirada del Estado”. Barcelona, Icaria Editorial.

ENDA A.L. Evaluación proyecto Construyendo Territorialdiad 2008

MÚNERA Ruiz Leopoldo 2005. «Poder (Trayectorias teóricas de un concepto) ». En: *Colombia Internacional N° 62*, Universidad de los Andes: Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE 2007. Encuesta de Cultura Política. Bogotá.

FOUCAULT Michel 2001. *Defender la sociedad*, Buenos Aires



MEJÍA Oscar 2008. “Elementos para una reconstrucción del estatuto epistemológico de la cultura política” en Estatuto Epistemológico de la cultura política. Bogotá; Universidad Nacional de Colombia (en prensa).