

La configuración de lo público como condición de una ciudadanía en posconflicto

El mecanismo político de los presupuestos participativos de Bogotá

Por: Marcela Fernanda Pardo García* y Juan Carlos Merchán Zuleta**

El mecanismo de los presupuestos participativos de Bogotá evidencia acciones orientadas a modificar condiciones y relaciones que hacen parte del conflicto existente y apostar por la configuración de los valores públicos con base en el control ciudadano sobre el Estado, la democracia participativa efectiva y la justicia redistributiva. Esta experiencia se ubica en un horizonte de posconflicto.

El posconflicto no es únicamente el fin de un conflicto armado, sino también un espacio de reflexión y acción desde el cual una sociedad tramita sus problemáticas en medio del conflicto político, apoyada en la capacidad de establecer un nuevo relacionamiento de la vida pública.

En la experiencia de presupuestos participativos (PP) se evidencia una serie de acciones orientadas a modificar las condiciones y las relaciones tradicionales entre la ciudadanía y el Estado, y de la ciudadanía con ella misma, de tal manera que ellas se rijan por una visión no convencional de los asuntos públicos. Una ciudadanía capacitada para tramitar los problemas de la sociedad en la política, y no a través de la violencia, es una ciudadanía en posconflicto.

En este artículo se presenta, en primer lugar, la propuesta de los presupuestos participativos de Bogotá; en segundo lugar, el proceso recién culminado de los presupuestos participativos de Juventud, como una iniciativa política para el manejo de recursos públicos, cuyo actor central es la ciudadanía juvenil. Finalmente, se analiza la utilidad de



Los jóvenes fueron uno de los tres reglones en los que se pusieron a prueba los presupuestos participativos en Bogotá. Crédito: Corporación Hatuey.

estas experiencias en la perspectiva del posconflicto.

Presupuestos participativos de Bogotá

Los PP son un mecanismo no tradicional de definición o ejecución, parcial o total, de los recursos públicos de

un ente territorial por parte de la ciudadanía. Es un proceso de democracia participativa que combina elementos de democracia directa y en el cual la población discute y decide sobre presupuesto y políticas públicas, y asimismo es un proceso de democracia representativa que interactúa con las institucio-



En este proceso participaron 150 organizaciones juveniles de 19 localidades de Bogotá. Crédito: Corporación Hatuey.

nes gubernamentales elegidas popularmente (UN-HABITAT, 2014, p. 20).

Tradicionalmente, tanto el diseño como la ejecución del presupuesto han estado en las manos tecnoburocráticas de los gobiernos de turno. El carácter no convencional de los PP apunta a un contrato político que incumbe a la interacción de la ciudadanía y los cuerpos estatales participantes, en cabeza de un gobierno que promueve este mecanismo, lo cual se traduce, tanto en democracia participativa y en control público sobre el Estado como en justicia redistributiva, que prioriza la atención a las mayores carencias de la población y no a las preferencias de los mayores contribuyentes dentro de una lógica clientelista (Rendón Corona, 2006, p. 218; De Sousa Santos, 1998, p. 113).

Los PP de Bogotá comparten los criterios anteriores solamente para la ejecución del presupuesto, en tres renglones: vías de comunicación locales, gobernanza del agua y ciudadanos jóvenes, definidos a partir de ocho experiencias piloto y de los cabildos del Plan de Desarrollo desarrollados al inicio de la administración de Bogotá Humana en 2012. A partir de cada uno de estos tres asuntos se inició un proceso

independiente. Los cabildos fueron entonces dispositivos de encuentro entre el Distrito y la ciudadanía, enderezados a la deliberación y la presentación de proyectos de inversión con el acompañamiento institucional correspondiente.

Para el caso de las vías, se trató de una propuesta política encaminada a detener la segregación socio-espacial que se manifiesta en el deterioro de la malla vial vecinal y zonal. Durante este proceso se realizaron 117 cabildos que contaron con un total de 30.690 asistentes. La mayoría de los 2.652 segmentos priorizados corresponden a las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Suba (Secretaría Distrital de Hacienda, 2013, pp. 84-88), ubicadas en las periferias de Bogotá y que presentan una alta concentración de población víctima¹, de estratos socio-económicos bajos y notable densidad, dato que delata un intento de mayor integración de estas poblaciones a la vida de la ciudad o, en otros términos, de reducción de la segregación.

En los presupuestos de gobernanza del agua, el objetivo fue la construcción colectiva y permanente de un proceso de participación de la ciudadanía

frente al Eje 2 del Plan de Desarrollo de Bogotá, “un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua” para fomentar el debate sobre suelos de protección, manejo de basuras y gestión del riesgo, con miras a una apropiación y formación de una cultura ambiental ciudadana. El número total de asistentes a cabildos, precabildos, recorridos y jornadas de sensibilización se elevó a 2.333 y el número de iniciativas fue de 384. La distribución de los recursos fue proporcional, de acuerdo con la situación de pobreza, la densidad demográfica y la vulnerabilidad a las inundaciones; de conformidad con estos indicadores, hay una correlación directa entre pobreza, susceptibilidad de inundación y poco acceso al consumo anual de agua por habitante. Dado lo anterior, las zonas priorizadas están en las localidades de Kennedy, Bosa, Engativá y Ciudad Bolívar.

Para el eje temático de juventud se pretendió acordar y definir, entre el Distrito y la ciudadanía juvenil, las necesidades vitales de esta población, mediante mediciones de segregación existentes en las localidades con base en seis indicadores: pobreza multidimensional

mensional, coeficiente de Gini aplicado al ingreso, desempleo juvenil, percepción de la práctica cultural, percepción de la discriminación y tasa de escolaridad. El número de asistentes entre precabildos y cabildos fue de 20.664 y en el conjunto de la ciudad se priorizaron 397 iniciativas, con el mayor acumulado de ellas en las localidades de Suba, Engativá, Usaqué y Kennedy.

Para la vigencia de 2013 del Distrito los tres presupuestos participativos realizados destinaron en total \$332.641 millones ²; de ellos, \$254.245 millones fueron a la malla vial, \$44.396 millones a la gobernanza del agua y \$34.000 millones a la partida de Juventud. A cada uno de estos PP concurren diferentes instituciones, de acuerdo con su competencia.

En conclusión, aunque el presupuesto destinado para los PP fue pequeño con respecto al presupuesto total de 2013, es innegable que, en los últimos años de gobierno, la ciudad optó por promover la participación ciudadana unida a la ejecución del presupuesto y cambió la concepción de la cosa pública, de dominio meramente estatal a espacio compartido con la ciudadanía.

Esta concepción también está orientada, por una parte, a equilibrar la destinación de los recursos con miras a la reducción de la segregación territorial y, por otra, al fomento de ciertas capacidades ciudadanas de ética pública útiles para el control social preventivo y la gobernanza conjunta.

Presupuestos juveniles participativos en Bogotá

A diferencia de los casos del agua y las vías públicas, donde la participación es el vehículo para decidir sobre condiciones materiales, el de los jóvenes presenta una particularidad importante, al menos por dos razones: la primera, debido a que la participación no solo es un medio sino que su fin es el fortalecimiento de la participación misma, circunstancia que se confirma en los criterios con los cuales se evaluó la pertinencia de las propuestas ciudadanas presentadas

en los cabildos. Ellos apuntaban a la organización y la participación; a la expresión, la creatividad y la conciencia; a la convivencia y la construcción de paz; a la igualdad, la diversidad y la no discriminación, los emprendimientos y la economía popular, las identidades y las nuevas tendencias (Secretaría Distrital de Hacienda, 2013, p. 95).

“

La segunda razón que califica como especial el caso de los presupuestos de Juventud es que se trata de una inversión dirigida a una población determinada, que está dentro de un rango de edades entre los 14 y los 28 años³, lo cual devela una intención política presente en perspectiva del futuro. En el marco de los PP como mecanismos no tradicionales ni abiertamente reconocidos en las democracias, tal intención se orienta hacia un tipo de ciudadanía cuya esencia no es la representación sino la participación. Ellos otorgan a la ciudadanía un poder muy real, porque versan sobre la decisión respecto de recursos públicos, al tiempo que su ejercicio deliberativo desarrolla, con su repetición, capacidades para el uso efectivo de ese poder.

”

A partir del seguimiento que el Cinep/PPP hizo del proceso de la Secretaría Distrital de Integración Social (Sdis) con aproximadamente 150 organizaciones juveniles de 19 localidades, se identificaron procesos de fortalecimiento e incidencia de dichas organizaciones en sus territorios, con lo cual se configuraron como sujetos sociales que, además, tenían manejo y gestión de recursos públicos. Asimismo se evidenciaron sistemas de articulación entre las organizaciones, las instituciones y las comunidades, lo cual incrementó las experiencias ciudadanas de confianza, cooperación y

corresponsabilidad. Todo ello demostró que los jóvenes van ganando espacios en sus territorios y elevando sus niveles de reconocimiento, pese a las dificultades que esta población enfrenta, tanto por las prevenciones que alimenta frente a las condiciones sociales de sus contextos, como por la estigmatización hacia el “ser joven” (García, Zapata, Merchán, & Pardo, 2014, págs. 25-26).

Aunque los presupuestos participativos de la juventud han sido escenario de avances en el desarrollo de las capacidades ciudadanas frente al sector público, es necesario reconocer que en el proceso se manifestaron tensiones que pueden convertirse en desafíos para la utilización de este mecanismo en el futuro. Entre ellos están: i) la discontinuidad de los actores juveniles y estatales a lo largo del proceso, problema que afecta la solidez y la permanencia de los proyectos; ii) las rupturas de la comunicación entre los diferentes actores debidas a la complejidad normativa que, en muchas ocasiones, no atiende a las condiciones socioeconómicas heterogéneas de la juventud; iii) el desconocimiento que la mayoría de los jóvenes y algunos actores estatales tienen en lo que compete al uso de recursos públicos; y iv) las dificultades para la creación de redes de comunicación entre las organizaciones juveniles, debidas al conflicto interno de intereses. Lo anterior exigirá esfuerzos encaminados a consolidar una pedagogía que involucre la participación y la utilización de los recursos públicos (García, Zapata, Merchán, & Pardo, 2014, pág. 26).

Capacitación de una ciudadanía en posconflicto

El supuesto de que el posconflicto es el fin de la confrontación armada que vive el país está en contra del reconocimiento de las condiciones estructurales que son causa del conflicto existente, entre ellas la desigualdad socioeconómica, la injusticia en el acceso a la tierra, las consecuencias de la presencia diferenciada del Esta-



La formación de una ciudadanía más activa y participativa es fundamental para la transición del conflicto al posconflicto. Crédito: Corporación Hatuey.

do en los territorios y los obstáculos erigidos para el goce de los derechos, como ocurre con la participación ciudadana con incidencia efectiva. Por tanto, el posconflicto no puede ser simplemente la visualización de una era venidera, ni tampoco una cortina de humo útil al marketing político de quien quiera utilizarlo.

Contrariamente a este supuesto, el posconflicto es un horizonte político de reflexión y acción para la transformación de las condiciones y los tipos de relaciones propios del conflicto todavía existente, que exceden la mera existencia de un actor armado ilegal.

En consecuencia, el posconflicto es un criterio orientador de todos los sectores de la sociedad que lo estimen como un desafío que exigirá una actitud de trabajo de generaciones sobre dichas condiciones y relaciones.

Los PP de la juventud de Bogotá evidencian la importancia que revisten las acciones orientadas a modificar las condiciones y las relaciones sociales que hacen parten del conflicto armado existente, y luchan por la participación efectiva de la

ciudadanía, mediante la configuración de un orden público sustentado en el control ciudadano sobre el Estado, la democracia participativa y la justicia redistributiva, lo cual ubica esta experiencia en el horizonte del posconflicto.

A su vez, la deliberación, la toma de decisiones y la ejecución de los recursos que conlleva el proceso de PP estimulan las capacidades de tramitación de conflictos propios de la pluralidad de intereses de cualquier sociedad.

“

La posibilidad de tramitar los conflictos sociales marca la distancia entre una sociedad en guerra y otra en paz.

”

El posconflicto tiene el carácter de hito histórico nacional porque es el fin de uno de los enfrentamientos armados más largos del mundo, ade-

más de que es una forma de relacionamiento lograda como resultado de la capacidad de procesar los conflictos sociales por la vía política en un país particularmente acicateado por intereses contrapuestos.

Cuando fracasa la política o no hay acceso a ella como posibilidad de tramitación del conflicto, solo queda la guerra.

Por eso el paso del conflicto al posconflicto es el paso del conflicto armado al conflicto político –que vale tanto para el caso de la desmovilización de las Farc como para el acceso a la participación incidente de la ciudadanía, y que, más que el combate entre ideas e ideologías, es la confrontación por el acceso y el control de recursos dirigido a incidir en el espacio público y no exclusivamente en el estatal.

Al contrario de lo que esgrime la teoría política tradicional, lo público no es de todos, sino de quien tiene el poder a través de los recursos. Al otorgar recursos, los presupuestos participativos otorgan poder de incidencia en lo público. **C**

Bibliografía

Congreso de la República de Colombia (29 de abril de 2013). Ley 1622 de 2013. Estatuto de ciudadanía juvenil. Bogotá, Colombia: Congreso de la República.

De Sousa Santos, B. (1998). Presupuestación participativa: hacia una democracia redistributiva. *Ruralter*, 107-156.

García, H., Zapata, P., Merchan, J., Pardo, M. (2014). Ciudadanías juveniles recreando sus territorios. La experiencia de los presupuestos participativos juveniles en Bogotá. En Cinep/PPP y S. D. Social, Somos la generación de la paz. Experiencias de participación juvenil y presupuesto participativo en Bogotá (p. 22-27). Bogotá: Cinep/PPP.

Rendón Corona, A. (2006). Justicia distributiva: el presupuesto participativo en

Porto Alegre. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial (primer semestre), 217-244.

Secretaría Distrital de Hacienda (2013). Presupuesto general del Distrito Capital, 2013. Bogotá: Secretaría Distrital de Hacienda.

Secretaría Distrital de Hacienda (2013). Presupuesto participativo. Bogotá: Secretaría Distrital de Hacienda.

UN-Habitat (2014). ¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo? Quito, Ecuador: UN-Habitat.

Referencias

1. Según el Sistema de Información de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, estas cuatro localidades concentran el 48,4% de la población víctima en Bogotá. Se entiende por población víctima lo contemplado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2013.
2. Teniendo presente que el presupuesto de Bogotá en el año 2013 fue de \$19.382.504 millones, la destinación a los PP corresponde al 1,7% del mismo (Secretaría Distrital de Hacienda, 2013).
3. Este rango de edad es establecido por la Ley 2216 de 2013, Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

***Marcela Fernanda Pardo García y **Juan Carlos Merchán Zuleta**
 Investigadores CINEP/PPP. Equipo de Ciudadanías y Desarrollo.

www.clickafectatumundo.com



Políticamente
 SOS JERIP

clicko
 ¡Afecta tu Mundo!