

Yezid Campos

Elementos de la participación comunitaria

Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Colección "Guías del Ciudadano")-Participar Cali, 1988.

Al observador de la actual transformación de los aparatos estatales en la mayor parte de los países del mundo, no escaparán dos rasgos sobresalientes: primero, la uniformidad de las reformas emprendidas y, después, la relativa simultaneidad en su aplicación en naciones tan diversas como las desarrolladas y las que aún están en vías de serlo.

Por lo que concierne a la uniformidad hay elementos que dibujan un cuadro común: después de la crisis fiscal, los estados se sujetan a presupuestos austeros y tratan, con esa limitación, de desempeñar sus funciones con el máximo de eficiencia; por otra parte, después de la erosión lenta e inexorable de la legitimidad que cubrió a los estados desarrollistas y centralizados, hoy se pretende descentralizar los recursos hacendarios, las atribuciones administrativas y el poder político hacia los niveles intermedios de gobierno y los municipios. Tal pareciera que aquellos en quienes recae la reorganización de los aparatos estatales hubieran convenido, ante la crisis económica y los conflictos sociales de la pasada década y la presente, que los métodos centralizadores son inoperantes y que los descentralizadores poseen enormes ventajas. Porque, en efecto, la centralización política, amén de sus costos económicos y políticos (como los de una dictadura militar), separa a la larga a los gobiernos de la ciudadanía; mientras que la solución contraria es más barata en términos económicos, más eficiente administrativamente y tiene la virtud de poner en contacto a dirigentes y funcionarios públicos con la gente de la calle y los campos. Ello explica que las reformas descentralizadoras hayan comenzado por los municipios, esa un tanto mítica asociación originaria de vecinos donde los procesos sociales son visibles y donde el ejecutivo local es conocido personalmente.

Pero si la uniformidad del modelo reformador no se presta a dudas, la simultaneidad de su aplicación no es del todo cristalina. Debe practicarse la penosa y reiterada distinción entre lo que sucede en las naciones industrializadas y en las insuficientemente industrializadas: lo que en aquéllas es fruto de una lenta evolución subterránea que se impone con fuerza propia, en éstas es política de gobierno emanada desde lo alto e impuesta con gesto jacobino. (Las diferencias pueden multiplicarse: mientras que en los países industrializados las ciudades han sufrido un fraccionamiento que las dispersa en muchas comunidades locales, en los nuestros no ha terminado la concentración urbana a pesar de sus caos y peligros; mientras que en aquéllos la desconcentración industrial es un proceso endógeno, en los nuestros, si se produce, es por causas exógenas y como respuesta a la descentralización industrial de las empresas transnacionales; mientras que en aquéllos se buscan fórmulas de democracia que complementen las parlamentarias, en los nuestros estas últimas son instituciones imperfectas). Esto no quiere decir que la autonomía local no sea demandada desde hace tiempo en nuestros pueblos por partidos y movimientos sociales, pero lo es de manera difusa y hasta puede arriesgarse la hipótesis de que antes que gobiernos descentralizados, esos partidos y movimientos pidan gobiernos eficaces descentralizados o no. Tampoco significa lo anterior que el modelo descentralizador sea inaplicable e indeseable: acaso sea la solución óptima en estos días oscuros. Pero el hecho de que la descentralización y la autonomía local sean un acomodamiento de los estados a nuevas condiciones, un plan curativo y preventivo, implica para quienes quieren extraer el núcleo brillante de democracia que encierra tareas más energicas y distintas que para quienes se ofrece de

modo más natural. Como en el País de las Maravillas de Alicia, en los nuestros debe correrse dos veces más rápido para desplazarse en el mismo espacio que en los desarrollados.

Esto es más claro si se consideran las modalidades que han adquirido en la realidad latinoamericana las reformas descentralizadoras y su previsible futuro. Tal pareciera que en algunos casos dichas reformas se hubieran traducido en la expansión de los viejos grupos de poder y en el fortalecimiento de sus prácticas políticas. Tal pareciera también que fuera un recurso de control y contención política consistente en desnacionalizar los asuntos a cargo del gobierno central y en localizar los mismos en los gobiernos intermedios y municipales: un reparto de responsabilidades entre gobernantes pero no la supresión de la irresponsabilidad de éstos ante los gobernados. Y en naciones donde se aplican medidas draconianas de reajuste, tal pareciera que la descentralización es un subterfugio para hacer más expedita la acción del poder ejecutivo. Tal pareciera, porque mirado el problema en el horizonte de la actual crisis mundial —y bajo el supuesto más bien temerario de que ésta no tendrá un desenlace catastrófico—, la descentralización puede ser democracia en el más generoso de sus significados.

En todo caso, hoy o mañana, y en nuestras condiciones, esa democracia no es sino parcialmente asunto de los reformadores estatales. Es principalmente cuestión que atañe a los organismos sociales, a las comunidades, a la gente, que deben apropiarse de ella, tomarles la palabra a los reformadores hasta sus últimas consecuencias.

En este hilo de ideas se engarza el libro de Yezid Campos, uno de los escasos intentos por arrancar a las refor-

mas al Estado colombiano definiciones de participación popular. Campos comienza por advertir que la participación comunitaria es un método propuesto de antiguo por instituciones mundiales como el Banco Mundial o la Organización de Naciones Unidas: antes que temerles, los gobiernos pueden valerse de las organizaciones populares con fines del desarrollo al que ellas mismas aspiran. Pero la participación comunitaria no debe ser manipulación sino —en lo que Campos recoge un eco de las concepciones de Fals Borda y otros con las que comulga—, debe ser un proceso de investigación social y educación, que pueda crear un poder alternativo al poder constituido. Puesto que la organización comunitaria se caracteriza por su autonomía e independencia y gracias a ello emerge como fuerza plural, civilizatoria, apta para controlar el poder público, para fiscalizar su acción y volver responsables a quienes la ejercen. Precisado lo anterior, Campos acopia —como lo advierte el título de su escrito— los elementos de reforma jurídica que configuran una noción de participación popular. En

primer lugar, enlista aquellos que podrían considerarse prerrequisitos para la participación popular: la obligación de las autoridades de informar de sus proyectos y programas y de la confección del presupuesto a los ciudadanos, que en el ámbito municipal tiene una gran relevancia, pues el control que teóricamente pone en manos de los municipios puede ser muy considerable. También alude Campos a controles internos del gobierno municipal como los constituidos por las funciones propias de los personeros y los previstos defensores cívicos. Y, por supuesto, Campos menciona la elección directa de representantes, con la novísima de alcaldes, la consulta popular y el referéndum. En segundo término, el autor enumera aquellas figuras institucionales que tienden a abrazar las comunidades desde el gobierno municipal: las juntas administradoras locales, la delegación de usuarios en las juntas directivas de las entidades prestadoras de servicios públicos y la participación popular en el diseño de los planes de desarrollo local. El escrito se complementa con

un anexo de los textos jurídicos relativos a las reformas.

En cuanto a reunión de ideas y textos, el trabajo de Campos es sintomático: revela lo mucho que falta para crear una auténtica participación popular de atenerse a las disposiciones gubernamentales; pero también es sintomático en el sentido del vacío que deberán colmar las organizaciones comunales para empalmarse de manera inteligente —mediante el conocimiento y la educación, y el respeto por su autonomía— al nuevo marco de gobierno. Debe reconocerse, por último, la labor de la Fundación Friedrich Ebert por probar la validez de la descentralización y por difundir el conocimiento colectivo de sus problemas y métodos mediante esfuerzos editoriales como la colección "Guías del Ciudadano".

Eduardo Barraza. Sociólogo. Profesor visitante de la Universidad Nacional Autónoma de México en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.