

Imprimir

O por lo menos un poquito de poder. Pero nada: el programa de gobierno del Pacto Histórico[1] no se compromete a fondo con la democracia participativa. Las referencias al fortalecimiento de la participación de diversas organizaciones populares en la gestión del Estado son mínimas y muy generales. Ni una sola vez se mencionan los consejos de planeación -nacional y territorial- y apenas se hace alguna referencia a otras instancias de participación, como, por ejemplo, los consejos de salud. La democracia participativa no se menciona ni una sola vez. Tampoco lo hizo el presidente electo en su discurso.

La Constitución colombiana no se cumple en muchos aspectos fundamentales, en los cuales es apenas un deseo, una esperanza. Por ejemplo, no se garantiza un trabajo digno a todos los colombianos, un ingreso mínimo vital, igualdad en materia de ingresos o riqueza o vivienda digna. Se vive, en la práctica, un estado de cosas inconstitucional, aunque no esté reconocido por la Corte Constitucional: millones de personas no tienen empleo, millones de quienes tienen empleo no tienen un trabajo digno, 20 millones de personas (cerca del 40% de la población), no puede adquirir una canasta básica de bienes, más de 6 millones no puede comprar la canasta de alimentos. La distancia entre el texto constitucional y la realidad es enorme.

Pero, adicionalmente, la sociedad colombiana no es democrática. No lo dicen solamente los marxistas. Reconocidos autores de la ciencia política tradicional, partidarios abiertos del capitalismo, reconocen que no puede hablarse de democracia en los países capitalistas, quizá de ciertas formas o procedimientos en la esfera política; pero la mayoría de la población vive la mayor parte del tiempo en instituciones poco o nada democráticas: en las empresas, en la burocracia, el ejército o la policía, en las instituciones educativas o en la propia familia. La democracia es un discurso no una práctica en la vida económica y social.

El hecho concreto es que no hay un gobierno del pueblo. Obviamente, hay ciertas formas de participación y algún respeto por libertades, las cuales son mayores en la medida en que no haya ninguna fuerza política que se oponga con seriedad al capitalismo o algunas de sus consecuencias más nefastas. Tan pronto se desarrollan protestas más o menos amplias de los trabajadores, se refuerzan las medidas coercitivas y se restringen las libertades.

Hay por tanto una distancia enorme entre lo que dice el texto constitucional y la realidad. El artículo primero de la Constitución dice: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” Quedaría mejor redactado si dijera Colombia debería ser un Estado social de derecho, democrático, participativo, etc. En el artículo segundo se afirma que una de las finalidades del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y para lograr esto se incluyeron algunas disposiciones.

La democracia participativa se incluye como principio, pero tiene escasos desarrollos en el texto constitucional:

- Artículo 49. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.
- Artículo 68. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.
- Artículo 103. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.
- Artículo 152. Determina en el literal d que el Congreso de la república mediante ley estatutaria regulará las instituciones y mecanismos de participación ciudadana.
- Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.
- Artículo 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos cuando se trate de áreas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una

junta administradora local de elección popular.

- Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado le corresponde...promover la participación comunitaria.
- Artículo 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley. En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.
- Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.
- Artículo 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.
- Artículo 356. El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del <sic> metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el

control social y en los procesos de rendición de cuentas.

- Artículo 369. 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.

Como se observa, la Constitución establece unos mandatos generales sobre participación ciudadana y comunitaria y delega en la ley la reglamentación detallada. Menciona específicamente la obligación de la participación en los sectores de educación, salud y servicios públicos, y en las funciones de control y vigilancia. Solamente crea con nombre propio al Consejo Nacional de Planeación y determina que en las entidades territoriales habrá consejos de planeación, reglamentados por la ley orgánica de planeación. En el caso del Consejo Nacional de Planeación determina que estará integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales; tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo. Pero...determina que los miembros del Consejo Nacional de Planeación serán designados por el presidente de la República, con lo cual se debilitó el consejo desde su concepción. La ley luego repetiría este esquema con la designación de los consejeros por los gobernadores y alcaldes en las entidades territoriales.

Con base en el marco constitucional se han aprobado las respectivas leyes (algunas estatutarias) reglamentarias de diversos aspectos de la participación ciudadana y comunitaria, y en numerosas leyes sectoriales y funcionales se han incluido disposiciones sobre democracia participativa. Se han creado desde la Constitución de 1991 muchas instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Pero el número de normas y de instancias de participación es inversamente proporcional a la participación efectiva.

Los diversos estudios y estadísticas disponibles muestran sistemáticamente que la democracia participativa muy poco se ha desarrollado (ver por ejemplo la encuesta de cultura política del DANE). Incluso desde la propia reglamentación se introducen normas que la restringen. Finalmente, el apoyo concreto en materia de presupuesto, asesoría, facilidades para la participación, etc., es terriblemente precario. Hay casos interesantes de participación

ciudadana y comunitaria, pero son las excepciones que confirman la regla. En general, los políticos y gobernantes se expresan a favor de la democracia participativa, pero en la práctica no tienen interés alguno en que funcione; esto ocurre tanto en el gobierno nacional, como en los gobiernos territoriales. Lo mismo ha ocurrido con los consejos de planeación, tanto nacional como territorial. Son instancias marginales sin mayor peso en la gestión pública.

El apoyo a la participación ciudadana y comunitaria debería ser una línea de acción fundamental para consolidar un poder popular, un poder de los trabajadores asalariados y por cuenta propia. Un poder que haga contrapeso a los poderes tradicionales, que usualmente están controlados por los grandes capitalistas y personas más ricas. Los capitalistas y ricos no se interesan mucho por la democracia participativa porque ellos tienen mecanismos directos de control sobre el Estado; financian las campañas, cuentan con sus representantes en el Congreso, las asambleas y los concejos; muchos funcionarios se rotan entre altos cargos públicos y privados (la puerta giratoria). Los presidentes, gobernadores y alcaldes conversan continuamente con los grandes capitalistas y terratenientes. La democracia participativa es para que los tradicionalmente excluidos puedan tener una voz en el funcionamiento del Estado.

Sería de esperar que el Pacto Histórico promoviera cambios de fondo con respecto a la democracia participativa. Que propusiera otorgar un gran poder a distintas instancias de participación ciudadana y comunitaria, comenzando por los consejos nacional y territorial de planeación. Si realmente se quieren cambios de fondo en materia de democracia dentro de la sociedad capitalista hay que hacer énfasis en esto.

Pero en el programa de gobierno poco se dice y lo que se dice no es muy sustancioso.

En el punto 4, democratización del Estado, libertades fundamentales y agenda internacional para la vida se plantea lo siguiente:

- Frente a la política de la muerte, nos proponemos establecer los fundamentos para una

sociedad verdaderamente democrática capaz de defender la vida en todas sus formas y colores. (p.44)

- Por eso, en esta transición, proponemos avanzaremos (sic) en la construcción de la paz grande, reinterpremando la democracia y la gobernanza territorial...profundizando la democratización del Estado. (p. 44)
- Avanzaremos hacia la construcción de una descentralización del modelo económico territorial, de tal manera que contribuya a la transición energética, combata el cambio climático, asegure la soberanía alimentaria, garantice el derecho a la participación social en la construcción de las políticas públicas. (p. 44).
- Construiremos por primera vez un sistema de ordenamiento y gobernanza territorial integral, democrático e intercultural que reconozca a quienes nunca han tenido voz ni han podido participar en las decisiones que los afectan. (p. 44).
- Participación democrática en los medios de comunicación estatales. Reformaremos a RTVC para asegurar su carácter institucional, popular e independiente para que sea la voz de las multitudes, expresión de la democracia multicolor. (p. 47)
- Lucha frontal contra la corrupción. El proceso de democratización del Estado pasa por asegurar un mayor nivel de participación vinculante de la ciudadanía en las decisiones públicas incluyendo el impulso a los presupuestos participativos y el acceso a la información pública sobre todo el ciclo de gestión de los recursos en todos los niveles del Estado en la perspectiva de garantizar el carácter público de las finanzas. (p. 47)
- Se fortalecerá la vigilancia efectiva a toda la contratación pública para garantizar transparencia, economía y eficacia (p. 47)
- Promoveremos una legislación de protección al denunciante de la corrupción (p. 47). Salvo una que otra medida con cierta especificidad, la mayoría de textos son absolutamente generales; hubiera dado lo mismo poner que se cumplirá la Constitución y la ley en materia de democracia participativa.

El Pacto Histórico tiene una oportunidad histórica de promover la democracia participativa en la perspectiva de garantizar un mayor poder para los tradicionalmente excluidos. No soy muy optimista con respecto a las posibilidades reales de participación en una sociedad dominada por el capitalismo; pero sectores amplios de la población trabajadora y los dirigentes del

Pacto Histórico consideran que efectivamente se puede avanzar en formas de democracia en desarrollo de la Constitución. Les toca entonces demostrar que su apuesta tiene viabilidad.

Algunas sugerencias en esta perspectiva. El Pacto Histórico debería desde el comienzo plantear un esquema diferente de elaboración del plan de desarrollo, del presupuesto y de las diferentes políticas públicas. Esto sería la base para ir consolidando los mecanismos de participación en la gestión, el control y la evaluación. Al tiempo que se realizan acuerdos con las fuerzas políticas tradicionales deberían iniciarse los acuerdos con las organizaciones sociales de toda naturaleza, que representan a los trabajadores en sus diferentes intereses y perspectivas. El gran acuerdo nacional debe ser principalmente con todas las organizaciones tradicionalmente excluidas y reprimidas y debería incluir un compromiso explícito de cumplir todos los compromisos establecidos en los múltiples acuerdos firmados por gobiernos anteriores con organizaciones que han hecho manifestaciones y paros, y a las cuales se ha incumplido en gran medida.

Para comenzar con el proceso de planeación y la democracia participativa:

- El Pacto Histórico debería comprometerse con elaborar un plan de desarrollo concertado con las entidades territoriales y dentro de las entidades territoriales con las diferentes organizaciones sociales. El Plan Nacional de Desarrollo debe tener metas concretas por municipios articuladas con las metas de las entidades territoriales, de forma tal que la población pueda hacer seguimiento al conjunto de la administración pública en sus territorios.
- Los Consejos de Planeación deben ser reformados para que: a) No sean conformados por el ejecutivo sino por procedimientos de elección popular; b) Solamente estén conformados por organizaciones sociales de distinta naturaleza; c) En su composición debe respetarse el peso de la población pobre y vulnerable que representa el 70% del total; d) No deben tener solamente funciones consultivas en materia de planeación sino ampliarse a todo el ciclo de la gestión pública; e) deben contar con un equipo técnico básico financiado con recursos estatales.

Hasta el momento ningún gobierno nacional ni territorial se ha comprometido a fondo con la

democracia participativa; ni siquiera los pocos gobiernos de izquierda o progresistas a nivel territorial han avanzado suficientemente en este sentido. ¿Lo hará el Pacto Histórico?

---

[1] <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/>. Llama la atención que en la web el programa de gobierno se presenta como el programa de Gustavo de Petro y no del Pacto Histórico.

Alberto Maldonado Copello

Foto tomada de: Semana.com