

Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son las del autor y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO.

FORO SOCIAL MUNDIAL

Que Planes para la Ciudad Gobernanza, Gestión y Políticas Urbanas

Seminario Internacional 1º. De Febrero 2002

**UNESCO (MOST)
UFRGS
FAPERGS**

Respuestas Latino-americanas a los desafíos colocados por la planificación urbana participativa

**Yves Cabannes
Versión Preliminar**

Respuestas latino-americanas a los desafíos colocados por la planificación urbana participativa

Resumen Ejecutivo

Les plans d'urbanismes participatifs, nécessaires pour une gestion démocratique de l'urbain posent sur les plans opérationnels et conceptuels au moins cinq défis d'inégale importance.

Le premier est de concilier une planification à long terme et stratégique avec les impératifs et les besoins immédiats qui ne manquent pas d'émerger avec force lors de processus participatifs. Le second sera de concilier la planification du quartier où l'on vit avec la planification de la ville dans son ensemble. Le troisième défi concerne l'articulation de la planification locale dans un contexte de globalisation et d'exclusion. Le quatrième concerne la légitimité des plans conçus par une petite partie de la population dont les intérêts sont en plus souvent divergents. Enfin le passage d'une planification participative à une gestion urbaine démocratique pose également plusieurs défis.

Certaines villes latino américaines répondent de manière créative à un ou à plusieurs de ces défis. Leur expérience accumulée, brièvement présentée, permet de mieux saisir comment l'élaboration de plans d'urbanisme et leur mise en application peut contribuer à consolider une gouvernance urbaine démocratique. Les processus que connaissent ces villes permettent aussi de mesurer comment les citoyens construisent et conquièrent le droit à la ville, le droit de devenir citoyen.

Indice

1. Planos de urbanismo y gobernanza democrática / 1
2. Cinco desafíos para planificar ciudades más democráticas / 4
3. Elementos para el debate (Desarrollar) / 12
4. Referencias / 12

1. Planos de urbanismo y gobernanza democrática

Abordar el tema de *los planes urbanos* a la luz del concepto de *gobernanza democrática* propuesto por la UNESCO obliga en una primera instancia a precisar a que “Democracia” uno se refiere. Una vez aclarada esta idea, quisiéramos plantear algunos de los desafíos que se suelen encontrar en la elaboración y la implementación de los planes de urbanismo. Las ciudades latinoamericanas están enfrentado estos desafíos en forma creativa e innovadora. Responden a su manera y a partir de sus prácticas, a la pregunta inicial del seminario ¿Qué planes para la ciudad?

Sus respuestas permiten también, en última instancia entender como los ciudadanos conquistan su derecho a la ciudad y como pasan de una ciudadanía formal a una ciudadanía plena, que llamamos *ciudadinidad*.

1.1. De que democracia hablar

Antes de examinar experiencias significativas de planificación urbana en ciudades latinoamericanas, conviene retomar algunos conceptos y tesis que sustentan el presente trabajo. Es necesario explicitar de *qué democracia, o a cuáles democracias se estará aludiendo*. Alforja (1997) diferencia dos tipos de democracia. Primero, en un sentido estricto, se refiere a la *democracia* como *régimen político*, lo cual caracteriza la *democracia representativa*. “*En sentido estricto, el concepto democracia se refiere a un régimen político; y específicamente alude al conjunto de reglas, normas y procedimientos a través de los cuales la mayoría de los ciudadanos participan en la deliberación de los asuntos públicos, para elegir el gobierno y los representantes o para promulgar la adopción de definiciones políticas*”. De este enfoque el hecho más sobresaliente de la *democracia* son las elecciones.

La segunda, en un sentido amplio, alude a la *democracia como proyecto de sociedad* y como mundo de convivencia que puede caracterizar una *democracia participativa* “*En sentido amplio, nos referimos a la democracia de manera integral como un modo de convivencia político – social que cruza todos los ámbitos sociales, por tanto no excluye ni le resta importancia a la institucionalización de procedimientos políticos que permitan que los ciudadanos ejerzan sus derechos de participar en las deliberaciones de los asuntos políticos. Pero no reduce la democracia a procedimientos políticos, ni restringe la participación ciudadana a la votación*”. (Alforja 1997)

Se plantea que la *democracia* en la ciudad no puede limitarse al concepto de *democracia representativa*, la cual ha sido la forma dominante de las construcciones democráticas en las ciudades europeas, dentro de un Estado de Derecho. Tampoco se considera que la *democracia* puede reducirse a una *democracia participativa*, la cual ha sido el aporte más positivo de varias ciudades latinoamericanas a la *democracia*. Lo que está en juego en la *democracia* en la ciudad, lo que la identifica y la cualifica, es la naturaleza de las relaciones *entre* *democracia representativa* y *democracia participativa*. Si bien se afirma que la *democracia*, incluyendo la *democracia* en la ciudad, descansa en derechos universales, indivisibles e interdependientes, en cada contexto los *vínculos* entre estas dos formas de *democracia* van a caracterizar la *democracia* local en tal o tal ciudad.

1.2. Planificar con los pobladores

Históricamente, las ciudades latino-americanas se han construido y continúan construyendo-se en gran medida fuera de la ciudad legal, y aún más fuera de la parte planificada de la ciudad legal. Es importante, antes de abordar los desafíos urbanos que encuentra la planificación participativa, reconocer la contribución que los pobladores están haciendo a la expansión y a la consolidación de sus ciudades.

Los barrios populares son el fruto del esfuerzo continuo de millones de pobladores y de su capacidad en optimizar los escasos recursos de los cuales disponen en general. Además su contribución en hacer ciudades habitables se da en los terrenos más difíciles y más costosos de construir: pantanos, zonas de riesgo, terrenos inmutables por ejemplo. El reconocimiento de la capacidad de “hacer ciudad” de los pobladores lleva a una doble consideración. Por una parte, la ciudad supuestamente a planificar tiene que integrar la ciudad que no espera a los planificadores para consolidarse. Por otra parte, el arte de hacer ciudad representa uno de los acervos más valiosos para planificar las ciudades del futuro. Por esta razón se plantea que una *planificación participativa* que da su lugar legítimo a los que contribuyen históricamente en hacer ciudades en una necesidad. En la próxima sección se examinarán los desafíos y las respuestas que conlleva tal intención.

Se plantea que la *democracia* en la ciudad como *proyecto* social político y la *democratización* como *proceso* son realidades inseparables. Este planteamiento permite proponer la hipótesis que la elaboración participativa de planes urbanos participan de la democratización como proceso y que el plan en si es el reflejo en un momento dado de la democracia como proyecto social y político. Se propone examinar esta hipótesis a la luz por una parte de los desafíos que enfrenta la planificación participativa como proceso inter-actoral y por otra parte de las respuestas que concretamente aportan algunas ciudades latinoamericanas.

Los cinco desafíos que serán examinados son los siguientes:

- I) Conciliar necesidades inmediatas de la población con las exigencias de una planificación de largo plazo.
- II) Conciliar planificación del barrio con la planificación del conjunto de la ciudad.
- III) Planificar la ciudad en un contexto de globalización
- IV) Conciliar los intereses de actores sociales diferente
- V) Pasar de una planificación participativa a una gestión participativa

2. Cinco desafíos para planificar ciudades más democráticas.

2.1. *Primera Tensión: Conciliar necesidades inmediatas de la población con las exigencias de una planificación de largo plazo.*

Existe una contradicción, o por lo menos una tensión entre la visión de una ciudad para el futuro, en una perspectiva de desarrollo sostenible y las necesidades inmediatas, sentidas por la población empobrecida para sobrevivir hoy, para tener un techo hoy, o para preparar en las próximas horas una comida mínima para la familia. Esta tensión aumenta cuando los planes son participativos y la población puede expresar que ciudad desea.

Los presupuestos participativos promovidos por más de cien municipios brasileños y algunos contados municipios del resto de América Latina han privilegiado claramente las necesidades inmediatas y sentidas por la población en su conjunto. Sin embargo, estas demandas, consolidadas a partir de un proceso democrático en un programa anual de inversión, puede o no encontrarse con las exigencias de una transformación urbana de largo plazo: construcción de metro subterráneo, corredor inter-oceánico para las ciudades del Cono sur o extensión de un aeropuerto que suelen no hacer parte de las demandas priorizadas por la población.

- Municipios como Belem, Santo André o Porto Alegre en Brasil están en forma diferenciada generando debates alrededor de este punto y buscando soluciones

ajustadas a su contexto. En Santo André como lo expresa el secretario para la participación popular, el presupuesto participativo, que nació durante el mandato 1989-1992, hoy en día es solamente uno de los instrumentos de participación. El proceso de planificación participativo llamado “Ciudad del Futuro” apunta a una planificación a 20 años. El elemento importante es que su elaboración, en la cual la representación a partir del territorio es predominante, está abierta a los mismos ciudadanos que tienen ya una experiencia acumulada en asuntos públicos a través de su participación en los presupuestos participativos. Por lo tanto, la construcción participativa de la “Ciudad del futuro” es un paso a más en el proceso de democratización, pero que parte y que se nutre también de las necesidades inmediatas de los habitantes.

- La capital regional de Belem (1.8 millones de habitantes) en la desembocadura del Amazonas está transformando un consolidado proceso de presupuesto participativo en un proceso de planificación más amplio llamado *Foro de la Ciudad*. Apunta, como en el caso de Santo André en vincular una perspectiva de futuro para la ciudad como un todo con las demandas inmediatas de la población, en particular de la población necesitada (1). La diferencia con Santo André es que los dos procesos no cohabitan. Aquí el Foro de la ciudad sustituyó e integró el presupuesto participativo.
- El tercer ejemplo lo constituye el Distrito de Villa El Salvador, uno de los distritos más jóvenes de la ciudad de Lima. Este distrito es un ejemplo destacado de autogestión comunitaria que, con apoyo de organismos no gubernamentales y una activa movilización de organizaciones civiles, planteó y consolidó un asentamiento popular con una propuesta urbana definida. Desde 1997, bajo el impulso de la municipalidad, se dio un proceso de concertación que alcanzó una de sus metas: disponer de un Plan de Desarrollo Integral al horizonte 2010. Priorizó tres lineamientos temáticos: una ciudad saludable, limpia y verde; una comunidad educativa y un distrito de productores y generadores de riqueza.

Otros elementos innovadores de esta experiencia única serán retomados más adelante. Sin embargo el municipio se planteaba el desafío considerado aquí: como vincular el Plan de Desarrollo Integral con las necesidades sentidas por la población, tales como la colecta insuficiente de la basura. En el año 2000, el Municipio diseñó e implementó un sistema original de Presupuesto Participativo Municipal, actualmente institucionalizado y en funcionamiento. Uno de sus aspectos únicos y de sumo interés es que permite a la población y a los actores urbanos que participaron del proceso del PDI canalizar sus demandas inmediatas sin perder de vista su visión del futuro. A diferencia de los casos brasileños la construcción de una visión de futuro anticipó la puesta en marcha de un presupuesto participativo.

Estas tres experiencias demuestran, por una parte, que es posible conciliar una visión de futuro para la ciudad con una respuesta a las demandas inmediatas y legítimas de la población. Por otra parte permite demostrar que una planificación de largo plazo no es incompatible con la participación de los ciudadanos y que al contrario, esta elaboración fortalece la participación ciudadana.

2.2. Segunda Tensión: Conciliar planificación del barrio con la planificación del conjunto de la ciudad.

Cómo conciliar la planificación del barrio donde se vive con la planificación de la ciudad en su conjunto es un verdadero desafío en la medida que trata de escalas físicas (y no temporales como anteriormente) diferentes, cada una teniendo su lógica y sus prioridades. Esta tensión barrio-ciudad está exacerbada en el caso de procesos de

planificación participativos o que se inician a partir de la movilización de habitantes urbanos. En general, los procesos participativos de planificación se inician y se limitan al espacio del barrio o de la colonia en la cual uno vive. Muy escasas veces, los planes participativos hacen referencias a la ciudad en su conjunto. Los conflictos entre habitantes de un barrio que quieren preservar sus habitaciones o sus espacios verdes y el poder público que quiere pasar vías expresas o cambiar el uso del suelo son una de las manifestaciones más visibles de esta tensión barrio-ciudad.

Plantea por una parte la cuestión de la regulación entre estas dos escalas pero, por otra parte, incita a buscar mecanismos apropiados para llegar a soluciones aceptables tanto para el barrio como para la ciudad en su conjunto. Cuatro experiencias actuales aportan algunas respuestas a la cuestión.

- La primera se enmarca nuevamente en las experiencias municipales brasileñas de Presupuesto Participativo. Icapuí es un Municipio en el nordeste de Brasil que implantó a partir de 1997 el Presupuesto Participativo. En paralelo, con el apoyo del PGU, se buscaba promover la participación de niños, niñas y jóvenes en el Presupuesto Participativo, por medio de metodologías de fácil aceptación. Uno de los desafíos fue precisamente poder pensar y planificar mi barrio, pero sin perder la perspectiva de mi pequeña ciudad. En los varios mecanismos experimentados, tales como el Día Feliz, durante el cual los jóvenes, niñas y niños hacen sus propuestas y a través de la consolidación del Consejo Infantil y Juvenil de Presupuesto Participativo, los participantes tenían que priorizar por grupos: un proyecto para su comunidad y otro más para la ciudad¹. Este proceso de abajo para arriba ayuda a la construcción de una doble identidad y de un doble arraigo: arraigo a mi barrio y arraigo a mi ciudad en forma simultánea y no competitiva. Participa activamente de la identidad ciudadana. Además, participa a la solución de la tensión barrio-ciudad².
- La segunda se refiere a las experiencias de descentralización *intra municipal*. Contribuyen a la resolución de las tensiones entre planes micro-locales o parciales y de la ciudad como un todo. La división de Montevideo en 18 zonas y la creación de centros zonales³, la mayor autonomía de las delegaciones en el Distrito Federal de México o la creación de ocho centros de descentralización territorial en Juiz de Fora, Brasil, participan de la misma lógica. Son ejemplos paradigmáticos de un movimiento notable en las ciudades de la región.
- En similar sentido, en Montevideo, una ciudad de casi un millón y medio de habitantes, creó luego de un fuerte debate político los denominados Centros Comunales Zonales (CCZ) como espacios de desconcentración de servicios y descentralización política. Cada zona elige Consejos Vecinales formados por ciudadanos que controlan la gestión municipal. Actualmente el municipio se encuentra elaborando en dicha estructura descentralizada Planes Estratégicos de Desarrollo zonal (PLAEDEZ) que aportarán la mirada local a los planes de desarrollo municipal.
- En Juiz de Fora, los Centros de Descentralización Territorial fueron concebidos como un instrumento explícito para promover la participación y para facilitar la creación de Consejos de Desarrollo Local⁴. Una de las funciones de estos

¹ Prefeitura de Icapuí:

² Cuaderno, Brincando,

³ Cuaderno Montevideo,

⁴ Entrevista directa con el Sr. Alcalde y su equipo (Agosto 2001)

Consejos es la elaboración de *Planes Locales de Desarrollo*. A su vez estos planes se vinculan con el Plan Estratégico de la ciudad en su conjunto. Es de recalcar que la formulación del Plan Estratégico de Juiz de Fora constituye una experiencia ejemplar de planificación inter-institucional y fuertemente movilizadora del conjunto de los actores sociales. Por el valor de la experiencia, el paso dado hacia la planificación local es de notable interés. Funciona a la inversa del proceso construido en Icapuí. Sin embargo, tiende a resolver la misma tensión.

NEIVA INCLUIR

2.3. Tercera Tensión: Planificar la ciudad en un contexto de globalización

Como enfrentar los retos de la globalización con una planificación urbana plantea una serie de retos que aparecen como los más difíciles de resolver. Pocas respuestas significativas han sido identificadas a la fecha.

La globalización neo-liberal ha llevado un cambio significativo en cuanto a mecanismos de dominación. La expansión colonial y la expansión capitalista se hicieron a partir del control de territorios nacionales y de la dominación de naciones formalmente independientes. El paradigma liberal actual es diferente. Procura dominar el mercado mundial y para esto no necesita dominar a las naciones. Descansa en una dominación por parte de las transnacionales, y no tanto a partir de las naciones “desarrolladas”. Este doble movimiento de la dominación liberal de las naciones dominantes hacia las transnacionales y de las naciones dominantes hacia un mercado global lleva una serie de consecuencias sobre los “territorios globalmente relevantes” que necesitan ser preservados y planificados.

2.3.1. Mapa parcial de territorios latino-americanos globales ciudades estado

Por lo menos cuatro tipos de ciudades de interés para la expansión liberal pueden ser encontrados. Serán presentados brevemente a continuación:

2.3.1. a) Ciudades Estado

Una primera categoría de ciudades serían las Ciudades estado, en contrapuntos de los estados nacionales; Sus evoluciones y características son relativamente bien conocidas. Representan la frontera actual, o el frente pionero, de la expansión liberal. Su número es relativamente reducido, probablemente menos de 50 para la región latinoamericana. Sus partes más desarrolladas son de interés para los inversionistas, particularmente porque representan mercados posibles tanto al nivel de bienes como de servicios. Son regularmente evaluadas por las compañías de “rating” tales como *Standards and Poors* quién informan regularmente sobre su salud financiera, sus capacidades de endeudamiento y los riesgos potenciales para los inversionistas extranjeros. Es interesante notar que en países relativamente inestables como Colombia, Bogotá llegó a ser sujeto aceptable para las empresas de rating. Esta clasificación positiva le abrió la posibilidad de contratar préstamos en el mercado financiero internacional y no limitarse a préstamos de bancos de desarrollo, los cuales además de su condicionalidad transitan por los gobiernos centrales. Estas ciudades tienen mucho en común con sus hermanas europeas o americanas, aun cuando sus niveles de pobreza son de otra escala.

2.3.1. b) Ciudades “enclaves”

La base económica de estas ciudades se aparenta a la de los enclaves coloniales mineros de los siglos XVII y XVIII en la región. El puerto de donde salían los minerales

se ha transformado en aeropuerto, los campamentos coloniales en zonas de turismo exclusivo con hoteles internacionales, y las barracas de los mineros se han transformando en barrios tuguizados. Los galeones se han transformados en agradables cruceros. Como en el siglo XVII, muy poco queda para el país y todavía menos para quién trabaja en estas zonas. Estos enclaves, pequeñas islas de prosperidad y de paz, tienen una relación escueta con las tierras y las ciudades vecinas que continúan siendo consideradas peligrosas.

Por lo menos tres tipos de ciudades corresponden a esta categoría:

- las *ciudades de turismo internacional* de litorales Caribeños y de un número limitado de áreas costeras del continente,
- las *“joyas de las coronas”* nacionales como la revista newsweek las denominó. Generalmente sus riquezas han sido privatizadas como en el caso de concesiones de explotación petroleras en Ecuador o de la compañía del Río de Vale Doce en Brasil.
- *“Zonas francas”*, ofreciendo costos de producción bajos, salarios reducidos, facilidades de importación y exportación, y servicios modernos. Las ciudades que albergan maquiladoras en la frontera mexicana son ilustrativas de esta tendencia.

2.3.1. c) Las ciudades del mercado global

Una tercera categoría corresponde a las ciudades situadas en las redes del mercado global, incluyendo el mercado de las drogas, tales como puertos y ciudades fronterizas cuyas tasas de crecimiento poblacional, y a veces económicos son de los más fuertes en la región. Sin embargo, el volumen y la velocidad de los productos que transitan por estos nodos no lleva una mejora en las economías locales ni bienestar de sus habitantes.

2.3.1. d) Ciudades en los márgenes de las reservas ecológicas y de biosfera.

La última categoría se encuentra en las grandes reservas de materias primas, en particular de la biosfera tales como el complejo Amazonia-Orinoco. El crecimiento exponencial de ciudades pequeñas y medianas de estas zonas está directamente relacionado con una explotación de madera u otros minerales que las aproximan los enclaves. Sin embargo, el territorio amplio que ocupan las diferencian de esta categoría.

El análisis de las ciudades latinoamericanas tiende a demostrar que la gran mayoría están quedando fuera de las esferas globalizadas. Los municipios de menos de 10,000 habitantes que representan un número del orden del 50% de los municipios de la región, y por lo tanto del orden del 50% del territorio están *“laissés pour compte”* o excluidos de la globalización (dejados de lado) y su planificación infelizmente no suele acontecer a menudo.

2.3.2. Una planificación fragmentada

Efectos combinados de la descentralización y de la movilización popular dentro de un contexto de globalización

Por una parte, la lógica espacial de la globalización es de concentrarse sobre algunas ciudades –ver anterior- sobre fragmentos de ciudades (centros de negocios, áreas residenciales seguras, por ejemplo).

Por otra parte la movilización de organizaciones sociales, sus reivindicaciones para mejorar su hábitat y la recepción positiva que han encontrado en algunos municipios lleva a planificar algunos barrios populares, y a veces a mejorarlos.

La tensión entre movimiento global y presiones sociales, en un contexto de más autonomía municipal lleva a programar y a intervenir en “micro-espacios” que cohabitan dentro del mismo territorio, llamado ciudad, cada intervención respondiendo a lógicas diferentes.

Llamamos *planificación fragmentada* las intervenciones paralelas, llevadas por actores diferentes, cada uno con sus lógicas e intereses. El desafío será de armar el rompecabezas de intervenciones puntuales. Esta fragmentación de la planificación refleja a nivel espacial el antagonismo entre globalización y democratización.

- La *ciudad Eloy Alfaro*, en la costa pacífica ecuatoriana, está compuesta, alrededor de Manta, por un conjunto de municipios, que conjuntamente forman un espacio multipolar y el cuarto polo de población del país. La ciudad ilustra el tema de la planificación fragmentada. Para el gobierno central y las autoridades portuarias, el objetivo central es la *planificación del puerto* en una perspectiva de apertura hacia el mundo global (cruceiros, containers); para los intereses económicos locales la prioridad es de planificar una “zona libre de comercio” situada entre los polos urbanizados. Para las organizaciones sociales, el espacio prioritario son sus barrios donde faltan servicios. Por su parte el municipio de Manta por su parte, y en menor medida de los demás que conforman Eloy Alfaro, han apostado fuertemente al turismo nacional. Como consecuencia privilegian el desarrollo de la zona costera y de las actividades relacionadas al tema de turismo. Recientemente, la firma del plan Colombia ha significado un acuerdo entre los Estados Unidos, el gobierno ecuatoriano y el Municipio para facilitar el desarrollo de un aeropuerto con fines militares y estratégicos. Mas allá de las obras que conlleva, una parte de la ciudad es objeto de una nueva intervención, fragmentado todavía más lo existente.

El desafío que plantea esta situación no es solamente el armar en una perspectiva racional y estratégica el rompecabezas. Plantea también donde y como y con que lógica debe hacerse la regulación y la (re) construcción de la unidad urbana. Se trata probablemente de uno de los desafíos de las ciudades latinoamericanas.

2.4. Cuarta Tensión. *Cómo conciliar los intereses de actores sociales diferentes*, en particular los que históricamente fueron excluidos de la planificación y de la gestión de su ciudad.

Consultas Urbanas, una respuesta posible.

Uno de los ejes promovidos por el Programa de Gestión Urbana (x) de la ONU es precisamente de responder a este desafío, apoyando iniciativas locales de diálogo y de concertación que apuntan a la planificación participativa y multiactoral, llamadas *Consultas Urbanas*. Cada Consulta se adapta a las circunstancias específicas de la ciudad donde se realiza y busca reforzar los cambios en la gestión municipal, privilegiando dinámicas ya existentes. La especificidad de la metodología de consultas urbanas es de combinar con flexibilidad tres dimensiones, la multiplicidad en cuanto a actores, temas y escalas de intervención.

Las Consultas Urbanas son procesos que buscan mejorar la forma como las municipalidades gobiernan las ciudades, para imprimir una gestión más participativa y democrática. Facilitan y fortalecen el diálogo entre la administración urbana y los sectores interesados de la sociedad en el tratamiento y solución de problemas

prioritarios. En este proceso se involucran además de los gobiernos locales, organismos no gubernamentales, organizaciones de base, movimientos populares, universidades, centros de investigación, gremios, asociaciones, sector privado, instituciones gubernamentales descentralizadas, etc.

El resultado del proceso de consulta es la construcción de plataformas locales de “socios” cuyas propuestas consensuadas se plasman en el **Plan de Acción**. El objetivo no se limita a la realización de la Consulta en sí misma y a la identificación de soluciones operativas, sino que se orienta al fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para propiciar un cambio duradero y sostenible en el manejo y funcionamiento de la ciudad.

El Plan de Acción marca el paso de una lógica y un proceso de diagnóstico y de definición de propuestas, a una lógica y un proceso de programación y ejecución de acciones. El PA se expresa en la adopción concertada de una estrategia y de líneas de acción para enfrentar el problema tratado durante la Consulta. En esta fase se consolidan las voluntades políticas y se identifican instrumentos y mecanismos para poner en marcha las soluciones identificadas. Esta confluencia de actores permite elaborar las estrategias, proyectos y políticas que se concretan en los **Programas de Acciones Prioritarias**.

Son un instrumento operativo diseñado por los actores locales. Requieren ser avalizados por la municipalidad para su implementación y legitimación en la gestión municipal. Los PAP se ejecutan con recursos locales, nacionales y/o internacionales.

Toman diversas formas según las situaciones tales como: Proyectos y programas específicos; Políticas municipales; Nuevos modelos de gestión financiera y cambios en la asignación de recursos; Cambios en la cultura política; Nuevos dispositivos institucionales facilitando la participación.

Se espera de los Programas de Acción Prioritarios una mejora tangible de las condiciones de vida de los pobres que participan en el proceso de la consulta.

Las experiencias acumuladas por los socios del PGU a través de las 40 Consultas Urbanas en la región demuestran que pasos significativos se están dando para incluir en la planificación y en la gestión urbana grupos tradicionalmente excluidos, en una perspectiva de construcción de consensos y ciudadanía. Dos ejemplos serán brevemente presentados: la experiencia de *Quetzaltenango* (Guatemala) que permitió la participación de mujeres, particularmente indígenas y la de Barra Mansa (Brasil) que llegó a crear un Consejo Municipal del Presupuesto Participativo para niños y niñas.

- Quetzaltenango, considerada la capital del mundo indígena guatemalteco, es conocida también por su nombre maya kiché: Xa Lajuj Noj (Debajo de las diez sabidurías). Por primera ocasión, el gobierno local es conducido por un maya kiché, lo cual es un reto para el pueblo maya, debido a las condiciones de exclusión social hacia los indígenas de Guatemala. El objetivo de la consulta era involucrar directamente a las mujeres, en particular indígenas, en la definición de la agenda municipal y de acciones prioritarias. El proceso permitió la inclusión de las demandas de las mujeres en la planeación y gestión del desarrollo social y económico de la ciudad.

El apoyo de la Municipalidad y del Comité Femenino Municipal a veinticinco grupos de mujeres indígenas permitió que su voz y sus propuestas sean escuchadas. El Comité a su vez se transformó en Asociación de Mujeres Tejedoras de Desarrollo -AMUTED. La ampliación de su base social impactó positivamente para que las propuestas desde

las mujeres sean parte del plan de desarrollo de la ciudad. Es importante subrayar que el proceso de planificación a través de la Consulta Urbana llevó a democratizar la ciudad, en el sentido expresado en la primera sección. Más particularmente en el caso de Quetzaltenango, reforzó la equidad entre mujeres y hombres, reforzando además la interculturalidad

- El Municipio de Barra Mansa se ubica en la Región del Medio Paraíba, en la zona occidental del Estado de Río de Janeiro. El 37.5% de la población tiene entre 0 y 19 años. Los problemas que enfrenta esta capa de la población se relacionan especialmente con violencia intrafamiliar, descomposición familiar, embarazo precoz, abandono del hogar y tráfico o consumo de drogas. El proceso ha movilizó más de 6,000 participantes cada año, la mayoría perteneciente a escuelas públicas, en un ejercicio pedagógico innovador, gracias a la presencia de adultos voluntarios, a la decisión de la Prefectura y al apoyo de varias entidades. El proceso ha permitido un mayor conocimiento de los procedimientos de gestión pública y la elevación de la autoestima e interés en los niños y niñas con relación a la vida pública y a los problemas del Municipio.

Se ha logrado promover la equidad de género en la elección de delegados/as a los espacios representación y decisión.

La Cámara Municipal aprobó la asignación anual de una partida de 150,000 reales (80,000 USD) que vienen siendo invertidos de acuerdo a las prioridades establecidas en el proceso de Presupuesto Participativo Infantil. Está previsto elevar esta asignación a 110,000 USD en 2001.

Entre las lecciones aprendidas, es de subrayar que el proceso de Consulta Urbana fue determinante en la profundización de una experiencia de planificación y gestión participativas. Además permitió la inclusión de los niños, de las niñas y de los adolescentes en la vida de la ciudad y del municipio. Por su parte, los adultos involucrados han tenido la oportunidad de reflexionar frente al mayor protagonismo de la juventud.

Estos dos casos muestran que la planificación a través de consultas urbanas abre un espacio de participación y está en ruptura con los procesos de exclusión. Además contribuyó tanto en el caso de los niños y de las niñas en Barra Mansa como en el caso de las mujeres mestizas e indígenas de Quetzaltenango de ejercer sus derechos ciudadanos y de construir *ciudadanía*.

2.5. *Quita Tensión:* Pasar de una planificación participativa a una gestión participativa.

Si bien las consultas urbanas u otros métodos de planificación participativos son importantes para definir planes de acción consensuados, no son una garantía *por sí mismos* de su implementación y tampoco una garantía que los acuerdos serán plenamente implementados y respetados.

El paso a una gestión participativa es probablemente uno de los más delicados para generar una gobernabilidad democrática, requiere un cambio de papel tanto de las organizaciones sociales como de las autoridades políticas.

Durante la fase de consulta, las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol propositivo y participan de la toma de decisión. En el momento de la implementación de los proyectos o programas se abre una doble posibilidad: **participar** directamente en la implementación de los proyectos o simplemente ejercer un control social para

una buena ejecución de los mismos. El debate entre ejecutar o controlar está lejos de ser cerrado y tiene implicaciones directas sobre

Varias experiencias significativas apuntan hoy a elevar el control ciudadano sobre las políticas y los programas públicos.

- Si bien en Colombia, los Consejos de Planeación todavía no han sido capaces de plenamente integrar la sociedad civil organizada, las *veedurías ciudadanas* representan un paso importante de control social sobre las acciones gubernamentales. La figura del mediador Ombudsman, existe todavía en forma limitada. El Municipio de Santo André, por ejemplo, el ombudsman es parte de los instrumentos de la gestión participativa que impulsa el Municipio.
- Las políticas de iniciativas populares son en algunos países latinoamericanos como Brasil o Perú un canal posible para la sociedad de proponer leyes. En Perú por ejemplo, la ley 23,600 que una iniciativa legisladora popular, legitimada con firmas del 0,3% del padrón electoral, se incluye en la agenda del Congreso.

Dos elementos parecen centrales para poder pasar de una planificación participativa a una gestión urbana participativa. Por una parte la formalización y/o la institucionalización de los espacios y de los canales de participación abiertos durante la fase de planificación. Esta formalización permite además de pasar de una participación voluntarista a una *participación de derecho*. Este derecho es garante de una gobernanza democrática.

La segunda condición importante es reforzar las capacidades de las organizaciones civiles con dialogar, en negociar y en poder ejercer su derecho al control ciudadano. El reconocimiento de esta base social es una pre-condición para la consolidación de la esfera *pública no gubernamental* la cual se aparenta a la “*agora*”, tomada en su sentido original en la democracia griega.

3. Elementos para el debate (Desarrollar)

- *Desarrollo sostenible y participación popular*
- *Aproximar planificación y gestión urbana participativa. El rol central del municipio y del poder local.*
- *La participación, como camino que permite pasar del ciudadano al ciudadano.*
- *Que planos para que ciudades*
- No es solamente necesario repensar el espacio y definir mejor “que ciudad queremos”. Más importante aún, en un contexto de globalización y de uniformización de los estilos de vida, queda la pregunta: “Qué sociedad queremos”.

4. Rerefencias utilizadas

Santo André

Brasil. Prefeitura Municipal de Santo André. Instituto de Governo e Cidadania do ABC. 1999. Gobernabilidad Participativa para el Acceso a los Servicios Urbanos y el Desarrollo Local: Presupuesto Participativo, Santo André São Paulo, Brasil. Quito: PGU-ALC. 58p.

Brasil. Prefeitura Municipal de Santo André. 2001. Cidade Futuro: A Santo André que você quer. Santo André: Prefeitura Municipal. 20p.

Belém

Brasil. Prefeitura Municipal de Belem. Coordenação Geral do Planejamento e Gestão. 2001. Congresso da Cidade. Belém: SEGEP. 15p.

BRITO, E. SANTOS, J. SILVA. R. 2001. O futuro de Belém o Povo que Decide. Belém: Prefeitura Municipal. 12p.

Villa El Salvador

Perú. Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. 2000. Gestión urbana en la ciudad de Villa El Salvador, Perú. Quito: PGU-ALC. 24p.

VALDIVIA, V. 2000. Presupuesto Municipal Participativo, un aporte a la gestión concentrada hacia el desarrollo integral de Villa El Salvador. Quito: PGU-ALC. 11p.

LLONA, M. ZOLEZZI, M. 2000. "Planes Estratégicos de Desarrollo Local: La Experiencia de Villa El Salvador." Pobreza Urbana y Desarrollo 20: 18-22.

Icapuí

Brasil. Prefeitura Municipal de Icapuí. 1998. Icapuí Constrói o Sonho do Orçamento Participativo. Icapuí: Prefeitura Municipal. 12p.

Brasil. Prefeitura Municipal de Icapuí. Agora XXI. 2002. Brincando e Cantando Crianças e Jovens Constroem a Gestão Participativa de Icapuí. Quito: PGU-ALC. 74p.

Montevideo

Uruguay. Intendencia Municipal de Montevideo. 1999. Gobernabilidad Participativa para el Acceso a los Servicios Urbanos y el Desarrollo Local: Descentralización y Servicios Públicos, Montevideo, Uruguay. Quito: PGU-ALC. 98p.

Uruguay. Intendencia Municipal de Montevideo. Departamento de Descentralización. 2001. 10 años de descentralización: un debate necesario. Montevideo: Intendencia Municipal. 134p.

Uruguay. Intendencia Municipal de Montevideo. Departamento de Descentralización. 1999. Descentralización y Democracia: Un Debate Necesario. Montevideo: Intendencia Municipal. 248p.

Juiz de Fora

Brasil. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. 2001. Orçamento Participativo. Juiz de Fora: Prefeitura Municipal. 43p.

AGUIAR, V. 2000. Atlas Geográfico escolar de Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF. 46p.

Brasil. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Comitê Executivo do Plano Estratégico de Juiz de Fora. 1999. Panorama de Juiz de Fora. Juiz de Fora: SMDE. 60p.

Eloy Alfaro

VIVERO, M. Centro de Investigaciones CIUDAD. 1999. Consulta Urbana en Eloy Alfaro; informe final. Quito: PGU-ALC. 67p.

VERA, S. DELGADO, S. 2001. Proyecto Monitoreo Ciudades Intermedias: San Pablo de Manta. Quito: PGU-ALC. 31p.

México

CABRERA, M. 1999. Proyecto de Mejoramiento Urbano Integral Participativo en Mesa de los Hornos. Quito: PGU-ALC. 15p.

Barra Mansa

Brasil. Prefeitura Municipal de Barra Mansa. 1999. Orçamento Participativo Mirim. Barra Mansa: Prefeitura Municipal. 18p.

Brasil. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania. 2000. Orçamento Participativo Mirim; relatório final. Barra Mansa: IBAM-PGU-ALC. 35p.

Quetzaltenango

LOPEZ, A. TÓC, O. 2000. Fortalecimiento de la participación de las mujeres en el desarrollo social y económico del Municipio: Informe Final de la Consulta Urbana. Quito: PGU-ALC. 25p.

Cuenca

Ecuador. Alcaldía Municipal de Cuenca. Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. 2001. Plan Estratégico de Inversiones para el Desarrollo Local de la Ciudad de Cuenca. Quito: PGU-ALC. 226p.

Lurigancho Chosica

Perú. Municipalidad de Lurigancho Chosica. Instituto de Desarrollo Urbano: 2000. Consulta Urbana en el Distrito Lurigancho Chosica: Mesa de Concertación: Creando Posibilidades de Vida y Promoviendo Gobernabilidad Democrática. Lima: CENCA. 12p.

Generales

Ecuador. Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. 2001. Consultas Urbanas. Hacia una gestión urbana participativa en ciudades Latinoamericanas y del Caribe. Quito: PGU-ALC. 94p.

Costa Rica. ALFORJA. Programa Coordinado de Educación Popular 1997. Desafíos y dilemas de la Construcción de Poder Local. San José: Alforja. 67p.

CABANNES, 1998. La Democracia en la Ciudad. Bruselas: Programa URB-AL. 53p.

CABANNES, Y. 1999. Are there Specific Concepts and Methods for the Urban Management in and for the South. Brussels: N-AERUS. 6p.