

ESTADO COMUNITARIO

Por José Obdulio Gaviria Vélez

1. REPRESENTACIÓN VERSUS PARTICIPACIÓN

América Latina y Colombia enfrentan dos grandes retos: uno, asegurar un orden político democrático dotado de instituciones cada vez más representativas y de mejor calidad, garantizando la creciente participación ciudadana en los procesos decisorios. Dos, avalar con una acción gubernamental eficaz y eficiente, la modernidad, la readecuación y el desarrollo sostenido de sus economías.

La gobernabilidad hace referencia a la institucionalidad estatal y a las relaciones estado-sociedad civil, es decir, al manejo de las instancias del gobierno; pero también a las demandas sociales, a los mecanismos de legitimación política y a la estabilidad del sistema.

El debate 'Participación-Representación' no se inventó en Colombia en la Constituyente de 1991. Es algo más antiguo,

como lo demuestra un ensayo de André Singer. En el siglo XVIII, Rousseau postulaba que, derrocadas las testas coronadas, renacería una democracia directa como la de la antigua Grecia. Soñaba ver ágoras repletas y gente buscando expresar opiniones y ejercer cargos públicos. Pero gravitaba una duda razonable que ya Montesquieu había expresado así: ¿cómo construir regímenes como los de la antigüedad, en Estados prósperos y extensos como los europeos del siglo XVIII? La solución, curiosamente, no llegó de Europa sino de América. Madison, genio organizador de la primera república moderna, los Estados Unidos, diseñó el sistema representativo. Cincuenta años después de Madison, Tocqueville observó que en América la aparente dicotomía era, más bien, complementariedad: participación directa de todos (incluidos niños y mujeres, cosa que asombró al aristócrata francés) en los asuntos locales, y representación democrática en cuerpos colegiados (La democracia en América). Los Consejos Comunales les han dado a los partidos la oportunidad de reconstituirse, relegitimarse y cualificar la futura representación. Son ejercicios de

democracia para reeducar los partidos y reposicionar el sistema de representación.

Uribe desbarató la falsa disyuntiva de democracia participativa versus democracia representativa. Ha dicho que ninguna de ellas se agota al interior de los partidos y que ambas tienen el espacio necesario enfrente del Ejecutivo, el Congreso y en la descentralización; que un gobierno no se puede limitar a interactuar con el Congreso y con los partidos (con la representación nacional), sino que requiere un trabajo permanente y directo con el pueblo (impulsar la participación). La presión ciudadana sacude al Ejecutivo y a los partidos de la negligencia en que incurren cuando se sienten en el ficticio paraíso de pensar que todo anda bien. Que el contacto directo con la ciudadanía muestra una y otra vez que las realizaciones oficiales, que con vanidad muestran todos los gobiernos, son infinitamente menores que las dolencias populares desatendidas.

2. LOS CONSEJOS COMUNALES DE GOBIERNO

El presidente de la República dirige semanalmente uno de sus principales instrumentos de democracia participativa: los Consejos Comunales de gobierno. Es una reunión de la dirigencia de las regiones o de un sector de las actividades sociales o económicas (Consejos Comunales temáticos o sectoriales) con el gobierno nacional. Constituyen un instrumento que está íntimamente ligado a su personalidad política como administrador de la cosa pública. El sacrificio y esfuerzo personal que los Consejos demandan al presidente y a los ministros, tienen su recompensa en la dinámica que le imprimen a las administraciones locales; a la visión integral de sus problemas. Los Consejos son cátedra de buen gobierno para los administradores públicos. Los Consejos son una manera de mirar los problemas de frente, directamente, con realismo y buscando soluciones. Son ejercicios de trabajo y de gestión. Es obvio que un gobierno comunitario necesita credibilidad y para eso tiene que ser muy cuidadoso.

Cualquiera que haga un seguimiento juicioso a los Consejos observará que en ellos no hay promesas ni demagogia. Uribe ha dicho que son un diálogo constructivo entre el gobierno central, los gobiernos locales y la comunidad; un diálogo permanente, diálogo sincero. Diálogo que ayuda a conocer limitaciones y también a saber que tenemos que hacer esfuerzos adicionales.

En agosto de 2002, muchas personas creyeron que los Consejos Comunales de Gobierno durarían mientras el presidente se instalaba bien en Bogotá y comenzaba a tener programas de fin de semana con la 'crema' de la sociedad. Es porque no sabían que ya entre 1994 y 1997, como Gobernador de Antioquia, él hizo Consejos Comunales todos los sábados; desde el primero hasta el último, incluyendo los Sábados de Semana Santa.

Los Consejos Comunales son esenciales en la concepción de gobierno que tiene el presidente. Sus ministros, que inicialmente los vieron como una novelería, pronto se enteraron que era el compromiso más serio en su agenda.

Con los Consejos, cada semana hay toque de queda televisivo en las regiones en donde se realiza. Ver al presidente y a todo el gobierno central reunido con su gobierno departamental, sus alcaldes, sus corporados y sus dirigentes cívicos, interesa a todo el mundo.

Algunas críticas a esos Consejos vienen desde la academia. En un ensayo de la profesora María Emma Wills, publicado en el periódico UN dijo que el presidente Uribe, “como Fujimori, parece desconfiar profundamente de los partidos y de las instituciones de la democracia representativa”. Agregó que, como en el Perú de Fujimori, íbamos hacia un mundo de excesos represivos, acaparamiento de decisiones y funciones por el Ejecutivo, y de Cortes a la deriva.

Hay que explicar, una y muchas veces, que las raíces del Estado Comunitario no están en Perú o Venezuela, sino en Colombia. En los 70, mientras la mayoría formaba en las ideas sobre el Estado y los partidos en Lenin o Mao – conspicuos representantes del despotismo-, Uribe Vélez bebía en las fuentes de Rafael Uribe, mártir colombiano de la

democracia, o en documentos de Bolívar, discursos de Gaitán o libros de Gerardo Molina. El presidente es un producto político de los Encuentros Liberales de La Ceja, guiados por Hernando Agudelo Villa, un líder de su partido en Antioquia, quien dirigió una disidencia contra el oficialismo liberal hegemónico. Uribe, como Senador, se aplicó con juicio al trabajo en el cuerpo de la Representación Nacional: presentó proyectos, elaboró ponencias, participó en los debates de control político. Además, creó una estructura dentro de su partido (el IECLA) para enfrentar con denuedo dos lastres: clientelismo y politiquería. Siempre calificó su candidatura como disidente liberal, no antiliberal. Su desconfianza en la línea política y en la estructura del aparato liberal no fue defecto sino virtud.

Hasta la coyuntura del lanzamiento de su candidatura en 2001, Uribe fue un militante disciplinado de su partido. Lo COMUNAL o COMUNITARIO de su propuesta no es un complot contra los partidos, sino contra el enquistado clientelista que se apropiaba de lo público y comunitario. Es, también, un error confundir los Consejos Comunales con una forma

desviada de actividad parlamentaria o antiparlamentaria. Son mesas de trabajo que enderezan asuntos administrativos locales, que antes iban a la topa tolondra. ¿Cómo puede ser inconveniente que los sábados el presidente dé una mano a alcaldes y gobernadores?

Uribe, en un hecho que es casi excepcional en su generación, nunca fue seducido por cantos de sirena totalitarios de derecha o de izquierda, y bebió en las fuentes de la tolerancia liberal y la democracia representativa. Esos Consejos que tanto preocupan a los analistas, ya habían sido probados durante su gobernación sin que ningún profesor del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia hiciera sonar alarmas porque se diseminaría un virus que debilitaría las instituciones, o dejaría sin defensas la democracia representativa. Por el contrario, siempre se reconoció que el método (los Consejos son un método) fortalecía la participación y cualificaba la representación.

Aunque los Consejos Comunales despiertan entusiasmo en las regiones, para muchos teóricos han merecido los

comentarios más agrios, pues dizque difunden desconfianza en los partidos, descreencia en el Congreso y, por esa vía, se llegará a autoritarismo, a excesos represivos y a la supresión del sistema de separación de poderes.

Lo curioso es que, pasado el primer cuatrienio, los críticos hicieran un balance y una autocrítica: no ha habido cierre del Congreso, no ha habido la escalada de la guerra como presagiaban algunos sino lo contrario, disminución radical de hechos de violencia, no ha habido recortes de libertades, no hay un solo preso por razones de pensamiento y conciencia. No obstante, en los foros en las Universidades se oye todavía comparar mecánicamente a Uribe, un líder formado en la democracia y el antitotalitarismo, con el vecino del Perú, Fujimori, que apenas sí conocía de lejos un partido y cuyos referentes eran el Imperio del Sol Naciente o las dictaduras militares? Seguir diciendo, como ocurre, que Uribe es “un Fujimori”, que desconfía profundamente de los partidos y de las instituciones representativas, no es una crítica seria; es una afirmación panfletaria e insensata.

Los Consejos Comunitarios han resultado ser el mejor ejercicio de transparencia, honradez y eficacia. Para que haya transparencia es vital un ejercicio combinado y equilibrado entre democracia representativa y democracia participativa. En una época en la que hay todas las posibilidades de participación de opinión, si bien se necesitan referencias ideológicas y programáticas organizadas y a largo plazo -como los partidos-, también se necesita acudir de manera permanente a la consulta comunitaria.

“Yo no veo, dice Uribe, por qué el debate tenga que presentar como excluyente el ejercicio de la democracia representativa con el ejercicio de democracia participativa. ¿Cómo se ayudan ambas? Una democracia de participación, sin canales representativos, finalmente, es una democracia inocua porque esa comunidad que participa necesita la representación. Y una democracia de representación, sin una permanente democracia participativa, es una democracia que no es capaz de curar sus vicios, que no es capaz de mejorar. Por eso, espacios como los Consejos Comunales, permiten

un tratamiento equilibrado a esas dos expresiones de la democracia que confluyen a construir transparencia”.

Uribe ha dicho que no hay nada que le haga más falta, en su alma, que el diálogo permanente con la base popular de la nación; que nada hay que le emocione más la conciencia de colombiano, que encontrarse con los compatriotas de la base popular en un Consejo Comunitario, que le permite gobernar de cara y con la ciudadanía. Eso exige más responsabilidades. Decir las cosas en público, como tiene que ser, no deja espacio para mentir ni espacio para distraerse. El presidente piensa que si no se hacen las cosas de cara a la ciudadanía, no se tiene la angustia para cumplir.

3. UNA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN INNOVADORA.

Carlos Rodado Noriega, brillante servidor público, actual Gobernador del Atlántico, es, quizá, quien ha hecho el más perspicaz análisis de los Consejos Comunales. Los ha llamado, una política de descentralización innovadora.

En una cumbre de gobernadores, Rodado recordó la idea de Winston Churchill, de que la democracia es un plebiscito que se renueva diariamente. La legitimidad de un sistema político y, por ende, su estabilidad, dijo Rodado, depende de la manera como el pueblo, distribuido territorialmente en núcleos poblacionales, participe activamente para mantener el consenso ciudadano que es lo que le da vida a la democracia. Los Consejos Comunitarios, realizados en los más diversos sitios de nuestra geografía, institucionalizaron una metodología eficaz de participación ciudadana y un vigoroso mecanismo de descentralización política y administrativa.

La descentralización, continuó diciendo el gobernador, no es otra cosa que el traspaso de competencias, bienes y recursos de los niveles más altos de gobierno a niveles cada vez más reducidos de jurisdicción. Del nivel nacional se delega a los niveles intermedios de gobierno y de estos al nivel municipal o local. Pero la base de la pirámide no es el nivel local, ya que, en ese contexto, se puede seguir

descendiendo más, hasta llegar a las comunas, a los barrios y, finalmente, hasta los ciudadanos que constituyen el verdadero fundamento del poder político. Y hasta allá, hasta el pueblo raso, acompañado de ministros y de directores de institutos descentralizados, ha llegado Uribe, auscultando las necesidades y aspiraciones de las gentes y escuchando también sus reclamos y sus quejas.

El Gobernador preguntó a sus colegas: ¿cuál política de descentralización más genuina y eficiente que la de un presidente de la República gobernando in situ con los más altos ejecutivos del gobierno nacional, analizando exhaustivamente los problemas de una comunidad y estructurando soluciones rápidas para los mismos, o manifestando en algunos casos, con un alto sentido de responsabilidad, que las solicitudes formuladas no son viables por restricciones fiscales o de otra índole?

Rodado fue más allá. La participación activa y actuante del pueblo colombiano en los Consejos Comunales, dijo, es un mecanismo idóneo para asegurar el cumplimiento efectivo, en

todo el territorio y para todos los ciudadanos, de los derechos que la Constitución les confiere: desde los derechos que garantizan la integridad personal y las libertades individuales hasta los derechos económicos y sociales para garantizar un acceso universal al bienestar. Esa es la forma como la igualdad teórica ante la ley se convierte en una igualdad real ante la vida.

Rodado ponderó esa metodología innovadora del presidente Uribe Vélez, porque ha producido avances significativos en todas las áreas de actividad gubernamental y de manera muy especial en los indicadores sociales de educación y salud, sectores en los cuales se han alcanzado registros que superan lo realizado por cualquier otro gobernante en la historia de Colombia.

Como haciendo una pregunta, Rodado les recordó a sus colegas los grandes avances que ha tenido Colombia en política social: ¿Qué política de descentralización administrativa hubiera podido lograr en el corto lapso de 3 años un incremento de 1.085.000 nuevos cupos en educación

básica y media; un aumento de 5 millones de personas afiliadas al régimen subsidiado en salud; la reestructuración y modernización de 120 instituciones hospitalarias; la entrega de 40 mil computadores que han beneficiado a 4 mil escuelas y colegios del país y la dotación completa de 583 bibliotecas, cada una de ellas con 3 mil de la más selecta colección de libros que se hayan escrito en el transcurso de la historia humana?

La intervención del gobernador Rodado terminó con tono elevado y algo de emoción. Uribe, dijo, ha llevado la descentralización hasta el nivel primario de la sociedad que es el ser humano, con beneficios tangibles que van desde una apreciable mejora en la confianza y la seguridad ciudadanas hasta una disminución en la tasa de desempleo del 15.3% al 10%, así como en los porcentajes de pobreza e indigencia, como resultado de una innegable reactivación económica y de los beneficios sociales que se han irrigado a través de los múltiples programas del gobierno nacional.

El Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” anunciaba con su título un nuevo rumbo político: el presidente gobernaría con el pueblo y para el pueblo, para que este fuese el arquitecto y constructor de su propio destino.

4. RESUMEN

Una síntesis de la importancia, validez y necesidad de los CONSEJOS COMUNALES DE GOBIERNO[1], podría ser esta:

1. Los Consejos Comunitarios son una herramienta de gobierno, intrínsecamente unida al estilo de administración de la cosa pública por parte del presidente Uribe.

2. Son una metodología de trabajo característica del Estado Comunitario cuya aplicación comenzó en su gobernación del departamento de Antioquia. Durante 3 años se realizaron todos los sábados y domingos.

3. En la campaña a la presidencia, con el fin de elaborar el Manifiesto Democrático, se realizaron 22 Talleres

Democráticos con características muy similares a los Consejos.

4. Están incluidos dentro del Plan de Desarrollo.

5. Promueven la credibilidad del pueblo en sus instituciones; recuperan la credibilidad popular en la democracia.

6. Fortalecen la coordinación e integración de los gobiernos nacional, departamental y local. Son un escenario para articular las políticas públicas nacionales con las regionales.

7. En los Consejos hay un permanente y sincero diálogo entre funcionarios y comunidad para conocer necesidades comunitarias, limitaciones presupuestales y para buscar alternativas de solución a los diferentes problemas. Los consejos no son para hacer promesas, son para tratar de plantear soluciones entre todos. Para definir acciones y remover obstáculos con creatividad. Son para liderar, acompañar, apoyar y cooperar en la gestión regional.

8. Sirven para que ministros y funcionarios mantengan permanente actividad y contacto con las regiones. Generan un alto compromiso de los funcionarios con la comunidad ya que los Consejos promueven la vigilancia y el control comunitario hacia los funcionarios. Los Consejos son para hacer seguimiento permanente a las tareas; en la medida en que la comunidad participa en la toma de decisiones, vigilancia y seguimiento de esas decisiones, se garantiza mayor transparencia.

9. Promueven el deber de solidaridad colectiva contra la corrupción, el derroche y el clientelismo. Ayudan a construir moral pública y a la integración transparente de la ciudadanía con las instituciones legítimas de la democracia y el Estado.

10. Estimulan la integración de los colombianos y promueven un mayor conocimiento de nuestra Patria.

11. Los temas sociales son los que se tratan en ellos.

12. Este gobierno los ha utilizado en la preparación del Plan de Desarrollo y en la definición de proyectos de inversión como el Plan 2.500 o carreteras populares.

13. En lugar de acuerdos clientelistas por debajo de la mesa, las discusiones sobre temas como la participación regional en proyectos de obras, se exponen en público, ante la comunidad, los funcionarios y todos los interesados.

14. Han servido de escenario para avanzar en la solución de graves conflictos entre la sociedad, como por ejemplo el enfrentamiento que este gobierno encontró entre las empresas de energía y los usuarios.

15. El período gubernamental del presidente Uribe ha sido, tal vez, el que menos ha tenido que atender manifestaciones y reivindicaciones masivas y reclamaciones por las vías de hecho de las comunidades. El diálogo permanente con ellas en los Consejos Comunitarios y el trato directo del presidente con los líderes populares, le ha dado salida oportuna a las reivindicaciones populares.

16. Construyen gobernabilidad, en el esquema colombiano de descentralización e independencia de los alcaldes y gobernadores que se deriva de su elección popular.

5. EL PUEBLO ES CO-LEGISLADOR

Uribe insiste en la necesidad de reconocer el carácter de co-legislador del pueblo. Insistamos que no hay contradicción entre participación y representación. Al contrario, la primera garantiza que haya un mejor producto en la actividad de la representación. El Congreso debe mantener permanente integración con la ciudadanía, para garantizarle el acceso a los escenarios de expresión directa y a la toma, ejecución y vigilancia de decisiones oficiales. La participación ciudadana directa es lo único que garantiza que los recursos lleguen directamente a la gente, que construyan equidad, que haya transparencia y que se pueda asignar la responsabilidad política a quienes fallen en el proceso de conducción de los asuntos públicos.

La participación ciudadana se aplica a través de todas las formas posibles y legítimas de organización, como gremios, sindicatos, agrupaciones religiosas, ONG y asociaciones en general.

La forma de Estado comunitario, es un instrumento para la erradicación de las prácticas de corrupción, para defender el patrimonio público, para que los dineros se inviertan en las necesidades del pueblo, para que se multipliquen las obras públicas y se garantice la seguridad. La concepción de Estado comunitario busca que los recursos públicos beneficien a la comunidad y no a grupos de interés que muchas veces se empotran en nóminas administrativas y les interesa que no haya debate público. El Estado comunitario es todo lo contrario del Estado burocrático y de la concepción neoliberal.

[1]

Entre el 10 de agosto de 2002 y el 31 de diciembre de 2005, se habían realizado 121 Consejos Comunales, visitado todos los departamentos y alrededor de 50 municipios.

En estos 41 meses de gobierno se han realizado 19 Consejos Comunales de Gobierno Sectoriales.

Alrededor de 78.000 personas han asistido a los 121 Consejos comunales.

A diciembre 31 de 2005 se habían propuesto 2.311 tareas que quedaron registradas; de las cuales 1.039 están resueltas, 1.078 están en proceso avanzado para su resolución y 194 se encuentra en planeación.