



PROYECTO IDRC - FLACSO N° 108443-001:

**“CONSTRUYENDO LIDERAZGO PARA LAS CIUDADES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE AL CAMBIO
CLIMÁTICO”**

Componente:
INVESTIGACIÓN APLICADA

Foro Continental de Ciudades Intermedias: Latinoamérica “Hacia la Agenda 2030”

**Ponencia
“Perspectivas sobre la planificación participativa, como una
herramienta para enfrentar los desafíos de la sostenibilidad
urbana”**

Nathalia Novillo

Marzo 2018

Este documento de trabajo se realizó en el marco del proyecto “Construyendo liderazgo para las ciudades de América Latina y el Caribe en un clima cambiante”, IDRC - FLACSO N° 108443-001, ejecutado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador) gracias a la subvención concedida por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Ottawa, Canadá. Las ideas, planteamientos y opiniones aquí expresadas son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente la posición institucional de FLACSO Ecuador, del IDRC o su Junta de Gobernadores.



LIDERAZGO
CAMBIO CLIMÁTICO
Y CIUDADES



Foro Continental de Ciudades Intermedias: Latinoamérica “Hacia la Agenda 2030”

28 de febrero al 02 de marzo de 2018

Sesión temática: Participación ciudadana y derechos frente a la sostenibilidad en Ciudades Intermedias

- NOMBRE DE LA PONENCIA:** Perspectivas sobre la planificación participativa, como una herramienta para enfrentar los desafíos de la sostenibilidad urbana
- INSTITUCIÓN RESPONSABLE:** Centro de Investigación en política pública y Territorio (CITE) de la FLACSO sede Ecuador.
- FECHA y HORA DEL EVENTO:** Jueves 1 de marzo de 2018 de 11:30 a 13:00
- PONENTE:** Nathalia Novillo Rameix – Coordinadora CITE - FLACSO

América Latina ha sido el escenario en el que se han planteado y consolidado procesos sustantivos de participación ciudadana, que decantaron en mecanismos variados de involucramiento activo de la sociedad en la toma de decisiones, especialmente en contextos urbanos. Según Haddad, en sus inicios, la corriente participativa se relacionó más directamente a aspectos técnicos y metodológicos (por la generación de planes incompletos). El contexto latinoamericano sirvió como un campo más fértil para la aplicación de estos modelos de planificación, porque se configuran como una respuesta al proceso de redemocratización de los Estados en América Latina y a la demanda por mayor descentralización política” (Haddad, 1983, en CEPAL: 2014).

Dado que los procesos de planificación participativa se consolidan en los años 90 e inicios del siglo XX, en esta ponencia intento plantear de cara a los desafíos de la agenda 2030, si existen condiciones para que la planificación participativa sea una herramienta que permita a los gobiernos locales y especialmente municipales, enfrentar esos desafíos.

cambioclimatico@flacso.edu.ec
cambioclimatico.flacsoandes.edu.ec

(593) 2-2946-800
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro





Revisemos en primer lugar el concepto y alcance de la participación ciudadana. Para Blanco (2003), la participación es la construcción de proyectos colectivos, de profundización de la ciudadanía y de satisfacción de necesidades. De acuerdo a Segovia (2013), la democracia participativa, entendida como un proyecto político supone la construcción de nuevos mecanismos e instituciones para aumentar la participación en la vida pública. Para Font (2004) la participación plantea diversos desafíos; las desigualdades sociales frecuentemente se traducen en desigualdades políticas; la participación suele concentrarse en sectores reducidos.

Asumiendo lo que plantean estos tres autores en teoría un gobierno local debería impulsar la construcción de proyectos colectivos como una apuesta política, también para mejorar su gestión, fortaleciendo su institucionalidad pero sobre todo convencido de la necesidad de profundizar la ciudadanía y garantizar el derecho de los y las ciudadanas (os) a participar en la vida pública. No obstante, hay un gran desafío de por medio **¿cómo evitar que las desigualdades sociales se conviertan en desigualdades políticas?**

Una primera reflexión en torno a esta pregunta está en relación con factibilidad de aplicación real de los planes participativos y con los modelos e instrumentos de gestión y de control que se agencian para el efecto. Según la CEPAL (2015), en varios países de la región existen experiencias de planificación participativa, pero el problema recurrente es que éstos ejercicios se dan en diferentes niveles de gobierno y en la mayoría de casos no existe ni coordinación, ni articulación en sus contenidos y ejecución. Cita entre otros ejemplos, casos en Argentina y Brasil. Por lo tanto la capacidad real de incidencia de los planes, en los términos planteados como desafío, es limitada, porque las condiciones institucionales y de gobernanza reproducen prácticas sectoriales, propiciando también agendas ciudadanas sectoriales. Esto finalmente repercute en las formas organizativas del tejido social que se promueven o no.

Por ejemplo si en un consejo de planificación local, han participado representantes de la ciudadanía en la elaboración del plan de desarrollo cantonal y de él se deriva una agenda sectorial de movilidad y ninguna otra, se habrá promovido la participación de actores del sector (gremios de transportistas, colectivos de movilidad alternativa) y se habrá limitado la participación de otros.

Por otro lado, no todas las decisiones públicas son motivo de consulta o de deliberación ciudadana. La forma más extendida en la LAC de planificación participativa, son los presupuestos participativos. Según Ruiz (Ruiz: 2007) “las experiencias en la región latinoamericana han buscado garantizar la atención de los sectores históricamente excluidos y fortalecer la democracia participativa otorgando a las comunidades y a sus habitantes la posibilidad de tener voz y decisión”. Pese a esa virtud, las decisiones se toman sobre segmentos marginales del presupuesto de inversión de los gobiernos locales y no es un mecanismo que necesariamente fortalece la organización social, incluso hay casos en los que solo se implementan por mandato legal, para cumplir un requisito y las metodologías para hacerlo son funcionales a eso. Además, son los sectores populares generalmente los convocados a decidir qué obra se ejecuta o no, se ven



obligados a escoger o priorizar entre una y otra, mientras que las grandes obras benefician de manera directa a sectores pudientes, que no tienen que hacer ningún esfuerzo, ni debatir, ni organizarse para obtener beneficios, para ser escuchados; incluso hasta tienen tiempo para especular con los réditos de un valor del suelo que se modificará por incidencia de una obra de gran escala: una autopista, una vía perimetral, un aeropuerto, un puerto, un equipamiento de alto impacto, etc.

Estas aristas motivan la formulación de un segundo desafío, **¿cómo promover el fortalecimiento de la ciudadanía para que su actoría acompañe las iniciativas de sostenibilidad urbana?**

Es indiscutible que la construcción de ciudadanía a medio y largo plazo se da en la ciudad ya que, es en ella y desde los espacios de proximidad donde la vida cotidiana con las agendas micro, pasa a ser la expresión del modelo de la sociedad que se quiere. Descentralización y democracia participativa son las claves para Alguacil (2005); el trabajo en la articulación permanente de redes participativas desde el reconocimiento de la complejidad conflictiva es el paso a seguir según Blanco (2003). Tanto Ziccardi (2008) como Alguacil (2005) y Blanco (2003) apuestan por los procesos de participación local como una forma de construir un nuevo orden de gobernabilidad democrática más transparente, participativo y justo.

Sin embargo es necesario comprender que América Latina y el Caribe no transitan por el mismo escenario de hace 20 o 30 años, ni institucionalmente ni socialmente. Las formas organizativas han cambiado, han trascendido y en muchos casos incluso se han debilitado y dispersado hasta casi desaparecer. En Ecuador por ejemplo, en los ámbitos urbanos, los comités barriales o comités por mejoras, eran las formas organizativas predominantes, ellos representaban a escala micro también, la configuración del poder en el país, sus directivos eran hombres, adultos, que se eternizaban en los cargos y que tenían como brazo armado (en sentido figurativo) los grupos de mujeres que no descansaban hasta conseguir los objetivos que se habían propuesto: el agua, alcantarillado, la vía, la regularización del barrio; tenían el deber de pelear pero no el derecho de dirigir; en la actualidad por diversas circunstancias, la dinámica de los comités barriales se ha debilitado. Los cambios de esas estructuras se manifiestan no porque seamos sociedades más igualitarias, sino porque las disputas urbanas son diferentes, están muy localizadas y por lo tanto mucho más individualizadas.

¿A quién le preocupa que 1 de cada 5 latinoamericanos no pueda acceder a ningún medio de transporte público formal, a menos de 10 minutos de su vivienda?, exclusivamente a ellos que deben buscar como cubrir esa deficiencia utilizando el transporte informal, probablemente se organizan para conseguirlo. Mientras tanto el porcentaje de crecimiento del parque automotor en LAC ha sido del 40% desde la década pasada en relación con un crecimiento del 10% de la población; a quién le preocupa esto, seguramente a las organizaciones ambientalistas, a quienes habitan en los ejes de mayor congestión vehicular, a los colectivos de ciclistas que anhelan mayor espacio para incentivar la movilidad alternativa y menos para los



vehículos particulares. Es decir vivir la ciudad es un ejercicio de interacción permanente que involucra de manera diferenciada a personas, colectivos y organizaciones.

Sin el afán de generalizar, pero frente a problemáticas complejas, propias del crecimiento urbano experimentado en la región, los gobiernos locales pueden verse tentados a tomar el camino fácil: informar en lugar de consultar; cooptar en lugar de sumar; ceder en lugar de negociar o mediar. Precisamente sobre esta vía se ubica el principal desafío que los gobiernos locales tendrán que enfrentar si quieren trabajar decididamente sobre la sostenibilidad urbana: la apuesta por una gobernabilidad democrática.

De acuerdo con la Coalición Internacional para el Hábitat (2008) “gobernar democráticamente las ciudades como territorios de gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural, de modo que sean respetados los derechos de los habitantes es un desafío para la humanidad en el nuevo milenio”. Es fundamental por lo tanto el trabajo en una nueva pedagogía sobre la ciudad, comprender que ésta es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión; las autoridades; las instancias de participación social institucionalizadas, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.

Los retos que plantea la nueva agenda urbana y los objetivos de desarrollo sostenible, son inviables sin el involucramiento activo de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, frente a una configuración urbana diferente, problemas distintos y formas organizativas también cambiantes, es necesario construir una pedagogía del derecho a la ciudad, desde sus principios:

- ✓ Gestión democrática
- ✓ Función social de la ciudad
- ✓ Función social de la propiedad
- ✓ Ejercicio pleno de la ciudadanía
- ✓ Igualdad sin discriminación
- ✓ Protección especial a grupos y personas vulnerables
- ✓ Compromiso social del sector privado
- ✓ Impulso a la economía solidaria y políticas impositivas y progresistas

Desde este enfoque la planificación participativa más que una herramienta, es la oportunidad de incentivar coaliciones, acuerdos, objetivos comunes en torno a los temas de preocupación individual y colectiva que están latentes en las ciudades y superar el ejercicio de responder a las coyunturas, a las presiones, a intereses particulares. A la larga, es incluso más rentable emprender en políticas, planes o programas públicos que se han construido en consenso con los actores involucrados directa e indirectamente. Es el momento de preguntarnos si los mecanismos y herramientas que hemos ensayado en nuestras ciudades son suficientes y alcanzan para responder a los tres desafíos aquí planteados.



PERFIL DE LA PONENTE

Antropóloga, Máster en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Experta en políticas y planificación pública, posee 20 años de experiencia en el campo, destacando su gestión como Administradora Zonal, Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y Secretaria General de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Ha sido consultora para varios gobiernos locales del Ecuador y para organismos internacionales como el BID y PNUD, en temas relacionados con la gestión del desarrollo y gestión del territorio. Fue docente de la PUCE durante 10 años e instructora en cursos de formación continua en la FLACSO. Posee experiencia como investigadora en proyectos relacionados con la epidemiología y la salud desde un enfoque antropológico.

BIBLIOGRAFÍA

- Alguacil, Julio. 2005. "Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local". *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4, Nº12.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomá. 2003. "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº26.
- Cabannes, Yves. 2005. *Presupuesto participativo y finanzas locales. Segunda versión ampliada*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- CEPAL. 2015. *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad*.
- Cunill Grau, Nuria. 2004. "Transformaciones institucionales y presupuesto participativo". En *Revista La Era Urbana* PGU-ALC.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2004. *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre* (Quito: Abya-Yala).
- Font, Joan. 2004. "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías". Publicado en ResearchGate.
- Navarro, Clemente. 2004. "Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel". *Working Papers Online Series*, Universidad Autónoma de Madrid.
- Nuissl, Henning and Dirk Heinrichs. 2013. "Paradigm or hot air? What spatial planning can gain from the governance discourse". Working paper, Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ.
- Segovia, Susana. 2013. *Democracia participativa y organizaciones sociales en Quito. Del dicho al hecho: la implementación del Sistema de Gestión Participativa en la zona centro*. Tesis de Grado.