

**LECCIONES Y EXPERIENCIAS DEL PROGRAMA URB-AL**  
**“La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social y territorial”**

**Palabras de Antanas Mockus en el marco de la lectura de las conclusiones de los talleres.**

Bueno, por varias razones el título debe ser “Nada nos quita lo bailado”...

Vengo de una tradición muy escéptica sobre Cooperación Internacional. Admiro lo que conocí y voy a tratar de expresarlo.

Creo que la cooperación tiene sentido muchísimas veces *per se*, como el baile. Pero, a veces, la cooperación debe ser leída, interpretada, al “servicio de” y, en este evento, el “servicio de” es el servicio de la cohesión social; y cohesión social es un concepto suficientemente amplio, incluyente, tal vez hasta demasiado incluyente, de tal modo que casi cualquier cooperación sirve a mejorar la cohesión social.

Tal vez, podría resumir las tres nociones claves que identifiqué sobre cohesión social o los tres aportes, tres elementos; pero para hacerlo con algo de tensión voy a decir que: primero, detecto una pavorosa inconsistencia; segundo, esa inconsistencia es un buen signo y; tercero, puedo en esta discusión tener un sesgo obvio. Entonces, empecemos, no por el concepto de inconsistencia, sino por una flagrante inconsistencia.

El desastre mayor, y eso no lo descubrí yo sino Massimo Toschi, Ministro de Cooperación Internacional de la Región Toscana, en uno de los talleres. “– *¿El extremo contrario a cohesión social qué es? – La guerra*”. Y en las discusiones, salvo esa intervención de Massimo, no oí a nadie mencionar conflictos internos: guerra. Puede ser un muy buen síntoma. Prácticamente en América Latina y Europa no hay guerras, salvo, tal vez, y es donde puede aparecer mi sesgo, el conflicto armado en Colombia, el conflicto interno de Colombia.

Revisemos la noción de cohesión social, las tres que hemos escuchado desde el punto de vista de presencia o ausencia de guerra. La explicación urgente es que cohesión social es una manera de hablar de la paz sin mencionar la paz. Se agota un discurso, entonces, la sociedad se inventa otra manera de hablar de paz, siendo cohesión social.

Bien, Víctor Godínez, en la sesión inicial del primer día por la tarde, caracterizó la cohesión social por un *sentido de pertenencia e inclusión*, de ver qué pasa en las guerras con el sentimiento de pertenencia y de inclusión. Donde hay una pertenencia quedan dos y donde hay incluidos bajo una de las alas, están excluidos automáticamente de las otras alas. Incluso la población civil no se siente muchas veces incluida ni en el proyecto de unos ni de otros por la posibilidad de participación, que cambia mucho en un contexto de guerra; la libertad misma de expresar las ideas, como se ve un poco en Colombia, se ve afectada; el reconocimiento pacífico de las diferencias, o sea, en cuanto a si las diferencias no se ven o si se ven, se acompañan de hostilidades armadas; por una equidad relativa; por una legitimidad de las instituciones y confianza en ellas, también profundamente socavados en caso de guerra.

Bien, quisiera señalar que parte de la Cooperación Internacional se da cuenta claramente que la exclusión o la pobreza, si hay guerra, es mucho más grave y viceversa. Si hay guerra y hay pobreza y exclusión, por los efectos de la guerra, son mucho más graves. Pero puedo estar abogando en causa propia, Colombia, etc., o sea, olvídense de todo lo que dije, porque tengo sesos. Pero como les digo no lo descubrí yo, lo descubrió uno de

ustedes.

Bien, Albert Serra, aportó la idea de proyecto compartido, o sea, hay cohesión social donde hay proyecto compartido. Eso de nuevo para mí no era obvio hace unos años. Bogotá no tenía proyecto compartido, y a mí me parecía que no hacía falta. Terminé creyendo tanto en que hace falta que creé una organización que se llama "Visionarios" y, la frase de *resolver conflictos en el marco de una visión compartida*, se volvió crucial en la relectura de lo que hemos escrito en el primer gobierno. Dicho de otro modo, mi equipo me impuso lo de la *visión compartida*, yo lo tomé como un injerto, como un costo de la democracia interna del equipo y, después esa frase se volvió clave. Es decir, la *visión compartida* del futuro como un elemento clave de la cohesión social.

Y lo tercero, es una definición que me parece también lindísima; que adoptó Cepal en un documento de 2007 de este año y retoma la visión de *Eurosocial*. La cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales, o sea, mecanismos institucionalizados de exclusión e inclusión y las respuestas percepciones, disposiciones de la ciudadanía.

Hay algo que es del lado objetivo de exclusión e inclusión que hace, que opera y hay una respuesta de los agentes, de los ciudadanos a esos mecanismos de exclusión e inclusión que incluye percepciones. Es decir, es horrible, pero entre una sociedad y otra la diferencia puede estar en que lo que en una se ve como tolerable, es percibido en otra por intolerable; lo que en una no provoca movilización, en la otra puede provocar movilización.

Me gustó mucho esa definición de Cepal, aunque al principio choca por el tema de dialéctica, pero de algún modo es así, es decir, la cruda realidad es que la cohesión social tiene una dimensión subjetiva atroz, o sea, hay sociedades que conservan un alto grado de cohesión social, a pesar de que atraviesan épocas de infamia. No quiero hablar de la Alemania nazi, pero ahí bajo el costo de la exclusión de los judíos había una cohesión social impresionante.

Bien, entonces, quiero subrayar más bien que es un síntoma positivo que no se hable de conflicto porque quiere decir que en América Latina y en Europa subsisten relativamente pocos conflictos. Ese es un primer apunte.

Un segundo apunte, no se cuándo estuvo presente, yo estoy muy recién llegado; pero me parece fascinante la experiencia de URB-AL para ilustrar la tesis de Douglas North de que unas mismas instituciones formales, un mismo marco contractual en una sociedad con reglas informales distintas, funciona distinto. Entonces, puede que sea costoso pero, ¿porque esto que allí funciona tan bien, trasladado aquí, a este otro contexto no funciona tan bien?. Douglas North diría por la diferencia de cultura, por la diferencia de regulación cultural, de normas informales. Entonces los efectos pueden ser muy diversos.

Ahora, un tercer punto, que lo noté como una tensión muy fuerte es entre el perfeccionismo técnico de los proyectos, o sea, querer mostrar que la cooperación produjo mejores resultados que si se hubiera hecho el proyecto sólo, que es un objetivo deseoso; con algo que escuché formulado de manera muy bonita y seductora ayer que es *aprendamos a pensar en red*, oigámonos, echemos globos juntos, zarandeemos las ideas, tengamos un espacio más bien informal de contrastación de perspectivas, casi como un campo cultural de hermenéutica muy libre; o sea, lo que usted hace lo entiendo de esta manera. De hecho, en alguna de las innovaciones los periodistas o los expertos, descubrían facetas que en otros no habíamos puesto, o sea, nos mejoraban, en el caso de Bogotá, la innovación.

Bien, mi propuesta, también posiblemente sesgada, es que una red como URB-AL debería detectar rápidamente qué innovaciones pueden, no tanto fracasar o tener éxito,

que sería un criterio. ¿Será que pueden sacar algunas conclusiones generales, o tocará concluir con un triste depende... depende de cada caso?.

Cuarto, creo que hay que hacer como un balance de costos y beneficios de la cooperación descentralizada, donde yo veo algunas cosas como el aumento de la autonomía local. Sacando un balance general de URB-AL yo digo que el que municipios de Europa y municipios de América Latina se sientan actores en un escenario internacional a mí me parece absolutamente fascinante y aumenta su autonomía. Es decir; ante quién existo, quiénes toman en cuenta las iniciativas que hago. Hay una desparroquialización simultánea del lado europeo y del lado latinoamericano. Uno descubre que el otro no es el otro, son los otros, son muy diversos. Entonces, frente a la vinculación a lo global, vía productos tecnológicos, vía mercado y vía fantasmas nacionales, vía espectros nacionales; este conocimiento de ciudad-ciudad me parece valioso. De mil maneras se ha dicho que favorece un aprendizaje mutuo, pero, sobre todo, una elaboración de los prejuicios sobre el otro, o sea, ese otro resulta más parecido muchas veces a uno de lo que uno cree, y pues, también se comprende que hay diferencias sólo parciales, sólo en algunos puntos, pues ya subrayé el de las normas informales. Entonces, pasar de un otro que es como un fantasma lleno de generalizaciones a un otro mucho más específico, mucho más variable, de ciudad a ciudad dentro del mismo país; creo que ayuda mucho. Dicho de otro modo, sin la experiencia de cooperación descentralizada habría más parroquialismo en los municipios europeos y en los municipios latinoamericanos.

Una de las cosas raras, y por eso me gusta eso de “nada nos quita lo bailado”, es que hay subproductos inesperados. Otro subproducto es comprender mejor la curiosa dinámica ciudadanía, gobernante y técnicos. Cuando el esquema se desdobra y hay gobernante-gobernante; ciudadanía-ciudadanía, técnico-técnico; es más claro el lío que hay de cuánto hay que confiar en los técnicos y cómo lograr la comunicación entre la lógica de los técnicos y la lógica ciudadana. Es decir, algo así como: si nosotros no entendemos a nuestro técnico, será que el técnico del otro lado ayuda o será que agrava la distancia, o sea, de quién es la tarea de traducir la claridad técnica a una política social.

Mi impresión es que a veces uno utiliza argumentos de autoridad. Nosotros hicimos con Banco Mundial un evento para frenar el Gobierno Nacional que quería metro en Bogotá. Entonces aquí los aliados claves son expertos internacionales y frente al gobierno nacional, le ponemos la opinión de los expertos. Poco científicista el esquema. Entonces, en un extremo, está la fe excesiva en técnicos (cientificismo), en el otro extremo, estaría la irresponsabilidad técnica (los gobernantes), o sea, tomar decisiones sin calcular consecuencias, sin tener en cuenta el estado del arte en términos técnicos.

Sexta anotación puntual, claro de nuevo puedo tener sesgo, tengo orígenes europeos, mis padres y mi familia era lituana, estude en un Liceo francés, fui becario del Gobierno Francés, testeé a Europa a ratos. Parecía muy ordenada, muy organizada, opresiva en la vida cotidiana. En todo caso, no puedo dejar de reconocer, que la cooperación europea tiene algunos valores distintos a la cooperación que en Colombia vivimos mucho más de cerca, con mucho más impacto que la cooperación norteamericana. O sea, algo va de los fondos estos estructurales a los TLC (a los Tratados de Libre Comercio) que firmamos en América Latina, tema vertical de la Comisión 1 del empleo, de pactos para el empleo. No es exactamente el espíritu con el que el Partido Demócrata está discutiendo el TLC con Colombia, o sea, o nos sirve a ambos, o no sirve. No hay una lógica redistributiva en este horizonte.

Europa muestra tanto en su proceso interno, como en procesos como URB-AL una disposición a una solidaridad, por llamarlo de alguna manera. Ahora, lo que es interesante es que hay un subproducto que compensa, paga o recompensa esa generosidad que es

mayor conocimiento, es decir, cuando la relación está mediada por una actitud de solidaridad de redistribución es más fácil que te abran las puertas; y probablemente Europa termina beneficiándose económicamente más de su actitud solidaria que la actitud más estricta de defensa de intereses propios y de pura construcción de cooperación donde la torta se agranda para ambos, que sería el caso norteamericano.

Ahora, probablemente el subproducto, es decir, el efecto no necesariamente buscado más valioso de este proceso, de nuevo puedo tener un sesgo, es la construcción de una idea de ciudadanía universal. En las reuniones sobre formación ciudadana, a las cuales suelen invitarme, me impresiona mucho que para muchos países en el mundo anglosajón, educarse en la ciudadanía es educarse en la nacionalidad. *Citizenship* se traduce horriblemente también como nacionalidad, entonces, formar ciudadanía no es en abstracto, es formar ciudadanos americanos o norteamericanos. Entonces, me parece que esta idea de hacer visibles los gobiernos subnacionales y buscar que establezcan contactos entre ellos debilita el nacionalismo y sus riesgos obvios de caricatura, de movilización; o sea, después de experiencias como estas siempre habrá gente que dice "oiga pero es que no todos son así". Por ejemplo, Estados Unidos tuvo algo de políticas en 20-15 años de hermanamiento de ciudades, pero las abandonó, es muy débil, y me parece que no es inteligente porque no permite, o sea, se confunde una sociedad sumamente rica y compleja con expresiones muy valiosas y muy diversas, filosofías muy diversas. Las dos costas y el resto de Estados Unidos son muy distintos, y eso, el ciudadano colombiano promedio, o incluso la clase media colombiana no lo conoce, no lo reconoce.

Bien, otros aspectos que quiero destacar, pues se señaló en varias de las comisiones, es que hay una especie de desajuste entre la planeación y la gestión, la aprobación de los procesos de cooperación y los tiempos políticos. Eso plantea problemas visto desde las alcaldías. A veces, el alcalde dice "oiga yo tengo que atender la calidad del gasto de mil millones de dólares al año y aquí tengo que dedicarle un tiempo excesivo a gastar diez". Entonces, bueno, uno puede decir que ahí el saldo es más alto, los interlocutores son más calificados, hay unos subproductos valiosos... ¿pero cuál es la opción?. La opción es construir mucho más directamente sobre lo localmente construido, es decir, algo así como aprovechar los ciclos de planeación participativa local para decir: "ahí, dentro de este menú, nos parece interesante cooperar en esto". A nosotros nos sirvió, por ejemplo, en "Vacuna Contra la Violencia", una validación, un estudio de caso que hizo UNICEF; pero la primera relación con UNICEF fue chistosísima. Llegaron los delegados de UNICEF para decirme: "declárese alcalde amigo de los niños y firme un documento, y hacemos un acto público". Yo los eché, les confieso ahora los quiero muchísimo, pero me parecía una falsedad total, de una artificialidad total. Pues claro, cuando construimos la "Prevención Contra la Pólvora" y cuando se hizo la "Vacuna Contra la Violencia", ya teníamos cosas sobre la mesa concretas alrededor de las cuales articular las buenas intenciones.

Bien, lo otro que he experimentado de diversa manera es el tema de la continuidad. A mí me gusta construir sobre lo construido, pero también confieso que a los gobernantes les molesta o nos molesta, cuando encontramos las cosas demasiado amarradas, y es la consigna de los equipos de las alcaldías de dejar las cosas amarradas.

Bien, quiero mencionar con aprecio todas las menciones que se hicieron a la construcción de ciudadanía, a la relación entre construcción de ciudadanía y prevención integral en materia de desastres, en materia de seguridad. Quiero destacar mucho en la Comisión Quinta, todo el tema del pacto fiscal, es decir, no lo vi tan fuerte en las otras comisiones, pero el tema de que la autonomía se expresa en la capacidad de recaudo de impuestos locales y en la capacidad de hacer una gestión económica del derecho a ciertos usos del suelo, esa idea que hoy en día expresa Carmenza Saldías con mucha fuerza, no la vi

suficientemente expresada. Carmenza Saldias llega a decir que el equivalente del banco emisor local, la moneda del territorio, es los derechos de uso del suelo; y a través de una buena gestión de derechos del uso del suelo hay una fuente impresionante de recursos locales y aumenta la autonomía local.

Me gustó mucho el concepto de gobierno relacional, hubo una tesis muy atrevida que es: "no hagamos actor - territorio - estrategias, no hagamos estrategia, territorio, actores. Es decir, definamos los actores en función de las estrategias y no al revés, eso no es fácil de operacionalizar, pero es una opción muy bonita.

Y por último, quisiera señalar dos cosas, una sobre la dialéctica esta de la cohesión social. En mi planteamiento de ley moral y cultura, cómo vería esa dialéctica entre plegarse a los mecanismos de inclusión y exclusión, y reaccionar a ellos pro activamente, activamente; entonces, utilizaría mucho la idea de sujeto. *Sujeto* tiene la maravillosa bivalencia extrema entre *sujeto sujetado*. Creo que Altuser era el que decía: "-¿dónde se ve él sujeto? - pues cuando el policía le decía pare ahí, no pase". Ahí aparece el *sujeto*, *sujetado*, sujeto de ley o sujeto de principios morales, sujeto de reglas culturales, normas sociales; esta ahí, es casi esclavitud frente a la regla. Pero también en los tres casos lo específico de la humanidad es que ese *sujeto sujetado* es también *sujetador*; se vale de la norma, de la ley; para decir no me mate, no me discrimine o no me excluya; y es más, puede actuar sobre los mecanismos de sujeción. Entonces lo de cohesión social se deja pensar como la doble relación pasiva y activa con los sistemas de regulación, o sea, hay cohesión social porque la gente se deja sujetar, obedece la ley, obedece su principios morales, obedece las normas culturales; pero también hay cohesión social con la modernidad o después de la modernidad, porque esos sujetos sujetados son capaces de variar la sujeción desde la reforma constitucional, de discutir dilemas morales hasta cambiar posiciones sobre temas fundamentales y también de variar la cultura; y en la variación de la cultura; artistas, productores sistemáticos de cultura, difusores de cultura; son importantes uniendo los dos sentidos de cultura como regulación cultural y como ampliación del universo del contenido simbólico.

Lo otro, más concreto y específico, cooperación descentralizada y regulación legal moral y cultural de los involucrados. Yo recuerdo reuniones inmensamente desagradables en Colombia donde la gente decía: "hay plata europea", o sea, como "saltemos ahí", humillante, algo vergonzoso; pero recuerdo en el otro extremo, la reforma constitucional de Colombia en el 91, donde un proyectico de cooperación entre el hospital que dependía de la Universidad Nacional y la Cooperación Italiana, se llamaba "*Petrev*", determinó claramente la manera en que la nueva constitución trató a las personas con limitaciones físicas. En vez de segregarlos, educación inclusiva, espacios adecuados. Un grupo pequeñísimo de entusiastas italianos y un grupo pequeñísimo de entusiastas colombianos marcaron el texto constitucional colombiano.

Entonces la cooperación, ayuda a corregir el parroquialismo de los gobiernos locales. El sólo hecho de que las reglas políticas, por ejemplo, sean distintas de ciudad a ciudad, amplia los horizontes, o sea, ni siquiera la ley que es una a nivel de la sociedad es la que no pertenece, es la misma internacionalmente, entonces esas variaciones les abren a uno los ojos. También posiblemente se encuentre una gente con moralidades con distintos niveles de autoexigencia y también normas sociales muy fuertes.

Yo valoro mucho a Transparencia Internacional, y en este caso también al Banco Mundial, porque ayudó a corregir reglas europeas sobre corrupción. Yo me acuerdo que cuando descubrí que parte de los gastos eran no justificables yo había aprendido moral de los europeos, había estudiado autores alemanes, etc. entonces Habermas es Habermas. Bueno ahora, supongo que después de lo que hizo Transparencia Internacional y Banco Mundial que fue de algún modo condicionar el acceso a licitaciones con fondos del banco,

pues ha corregido eso, pero digamos, durante un tiempo hubo un desdoblamiento. Ahora, afortunadamente vía cooperación uno conocía muchos europeos que no estaban de acuerdo con el doble estándar de Europa frente a la corrupción.

Entonces de nuevo, es muy elemental pero creo que lo más importante de lo bailado es reconocer la diversidad de sujetos en cada sociedad, reconocer que tensiones parecidas, por ejemplo, en la lucha anticorrupción que se viven en una y otra, no condenar en bloque, ni tampoco salvar en bloque, es decir, tener visiones matizadas, y eso insisto se llama ciudadanía universal, o sea, él "Petrev" nos ayudó a reconocernos como parte de la humanidad. El Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, cuando empezó la discusión de la Ley de Justicia y Paz en Colombia, nos ayudó a reconocernos como parte de la humanidad. URB-AL también nos ha ayudado a reconocernos como parte de la humanidad.

Muchas gracias.